

TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL CHILE

---



# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

---

TOMOS III Y IV

Sentencias Pronunciadas  
entre 1992 y 1998

Roles N<sup>OS</sup> 151 - 280



JURISPRUDENCIA  
CONSTITUCIONAL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

En la recopilación y edición de este volumen participó la Dirección de Estudios del Tribunal, con la colaboración de las egresadas de derecho de la Universidad de Chile, Josefa Rodríguez Benavente y María Jesús Fernández Gumucio.

**Editado por  
Tribunal Constitucional  
de Chile**

Director de Publicaciones, Cristián García Mechsner

© Tribunal Constitucional, octubre 2014  
Avda. Apoquindo 4.700, La Condes, Santiago, Chile

Registro de Propiedad Intelectual  
Inscripción N° 243.502  
ISBN: 978-956-8186-39-5  
Santiago de Chile

Diseño e impresión:  
versión | producciones gráficas Ltda.

IMPRESO EN CHILE | PRINTED IN CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
CHILE

JURISPRUDENCIA  
CONSTITUCIONAL

TOMO III Y IV

SENTENCIAS PRONUNCIADAS ENTRE 1992 Y 1998  
ROLES N<sup>os</sup> 151 - 280



El Excelentísimo Tribunal Constitucional de Chile  
está integrado por

CARLOS CARMONA SANTANDER (PRESIDENTE)

MARISOL PEÑA TORRES

RAÚL BERTELSEN REPETTO

HERNÁN VODANOVIC SCHNAKE

FRANCISCO FERNÁNDEZ FREDES

IVÁN ARÓSTICA MALDONADO

GONZALO GARCÍA PINO

DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA

JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN

MARÍA LUISA BRAHM BARRIL



# ÍNDICE GENERAL

<i>Presentación del Presidente del Excmo. Tribunal Constitucional.....</i>	11
Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional entre 1992 y 1998.....	17
Índices:	
– Índice temático de sentencias .....	971
– Índice general de sentencias .....	987



## PRESENTACIÓN

Continuando con la tarea de reeditar los primeros números de los Tomos de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se presentan íntegramente los fallos comprendidos entre los roles N<sup>os</sup> 151 a 280, dictados entre los años 1992 a 1998, que corresponden a los Tomos III y IV originales.

Se observa en este tomo recopilatorio que la principal función que le correspondió ejercer al Tribunal fue, sin duda, el examen de constitucionalidad preventivo de numerosos proyectos de ley que versaron, en especial, sobre normativas gubernamentales y de la administración pública.

En efecto, a esta Magistratura le correspondió pronunciarse, por ejemplo, sobre el proyecto de ley sobre Gobierno y Administración Regional (STC Rol N<sup>o</sup> 155), las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado (STC Rol N<sup>o</sup> 151), a la Ley Orgánica de Municipalidades (STC roles N<sup>os</sup> 159, 227, 228 y 232), a la que regula el Consejo de Defensa del Estado (STC Rol N<sup>o</sup> 164), a la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios (STC roles N<sup>os</sup> 172, 202 y 229), a la de Bases Generales del Medio Ambiente (STC Rol N<sup>o</sup> 206), a la del Estatuto Docente (STC Rol N<sup>o</sup> 222), a la de los Partidos Políticos (STC Rol N<sup>o</sup> 261) y a la Ley de Enseñanza (STC Rol N<sup>o</sup> 278), entre otros.

Por otra parte, se encuentran incluidas las sentencias en las que el Tribunal debió pronunciarse sobre la modificación de algunas normas de carácter orgánico constitucional del Código del Trabajo (STC Rol N<sup>o</sup> 173), la creación de nuevos órganos administrativos como la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (STC Rol N<sup>o</sup> 168), y sobre la fecha de la primera elección de miembros de los Consejos Regionales (STC Rol N<sup>o</sup> 158).

También debió emitir pronunciamiento sobre normas que afectaban a otros poderes del Estado. En efecto, en el ámbito judicial, le correspondió efectuar el control preventivo del proyecto de ley que modificó la organización y atribuciones de la Corte Suprema en relación a los recursos de queja y casación (STC Rol N° 205), así como la normativa que creó la Academia Judicial (STC Rol N° 196) y la ley sobre la carrera funcionaria de los jueces, funcionarios, auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial (STC Rol N° 197). Por otro lado, debió estudiar las propuestas sobre las modificaciones al Código de Procedimiento Penal en materia de notificaciones (STC Rol N° 263) y la introducción de nuevas normas sobre detención (STC Rol N° 274).

En otros ámbitos, se destacan el proyecto de ley que tuvo por finalidad la plena integración de las personas con discapacidad (STC Rol N° 178), sobre el maltrato de menores (STC Rol N° 187), sobre violencia intrafamiliar (STC Rol N° 191), la modificación a la normativa sobre administración de fondos de pensiones y de fondos mutuos (STC Rol N° 213), el referido a los derechos de los consumidores (STC Rol N° 251) y la creación del régimen de jornada escolar completa (STC Rol N° 265). Y, en especial, le correspondió efectuar el examen de constitucionalidad del proyecto de ley que creó la Corporación Nacional Indígena (STC Rol N° 175), materia de gran importancia y que, en su oportunidad, concitó especial interés político y social, puesto que establecía un nuevo estatuto sobre protección y desarrollo de los pueblos originarios.

Por su parte, los parlamentarios, en uso de las atribuciones que el entonces N° 5 del artículo 82 de la Constitución Política les otorgaba, requirieron de inconstitucionalidad en variadas oportunidades. De este modo, el Tribunal debió pronunciarse, entre otros, sobre requerimientos que solicitaban declarar la inconstitucionalidad de la nueva normativa sobre rentas municipales (STC roles N°s 203 y 215), transplantes de órganos (STC Rol N° 220) y libertad de expresión información y ejercicio del periodismo (STC Rol N° 226). También dirimió solicitudes presentadas en contra de ciertas modificaciones al Código de Aguas (STC Rol N° 260) y a la ley que establece el estatuto de los profesionales de la educación (STC roles N° 217 y 218).

Destacan las sentencias que resolvieron, en su oportunidad, el requerimiento en contra del proyecto de ley que establecía un sistema de elecciones primarias para determinar el candidato a la Presidencia de la República (STC Rol N° 279) y el que solicitaba a esta Magistratura declarar la inhabilidad de don Augusto Pinochet Ugarte para desempeñar el cargo de senador vitalicio (STC Rol N° 272).

Finalmente, creemos importante recordarle al lector que, así como en los números anteriores, podrá encontrar un índice temático de las sentencias transcritas en este volumen, sistematizadas según las materias que hubieran incidido en artículos de la Carta Política. Es un aporte que esta Magistratura se ha empeñado en conservar con el fin de hacer aún más accesibles a la comunidad jurídica la comprensión de los fundamentos de los fallos.

CARLOS CARMONA SANTANDER

*Presidente  
Tribunal Constitucional*



SENTENCIAS PRONUNCIADAS  
POR EL EXCELENTÍSIMO  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
ENTRE 1992 Y 1998

Roles N<sup>os</sup> 151 - 280



## ROL N° 151-1992

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.575, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO; LEY N° 18.834, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y OTROS CUERPOS LEGALES QUE INDICA

#### Ley N° 19.154, de 5 de agosto de 1992

Santiago, dieciséis de julio de mil novecientos noventa y dos.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N° 819, de 7 de julio pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica diversos cuerpos legales relativos a la Administración del Estado, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 1° y el N° 9 del artículo 2° del proyecto de ley remitido, por contener normas de rango orgánico constitucional;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado:*

*“Agrégase, como nuevo inciso tercero del artículo 51 de la ley N° 18.575, el siguiente:*

*“Con todo, la ley podrá también otorgar la calidad de cargo de la exclusiva confianza a todos aquellos que conforman la planta de personal de la Presidencia de la República.”*

*“Artículo 2°. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo:*

*“9. Agrégase el siguiente artículo 20 transitorio:*

*“Artículo 20. Los funcionarios a que se refiere el artículo 2° transitorio de la ley N° 18.972, y los funcionarios de carrera de la Presidencia de la República cuyos cargos, como consecuencia de la aplicación de esta ley, pasen a ser de exclusiva confianza y que debieran abandonar el Servicio a que pertenecen, por pedírseles la renuncia, podrán optar por continuar desempeñándose en un cargo en extinción de igual grado y remuneración, adscrito a la respectiva repartición, pudiendo ser destinados a cualquier órgano de la Administración Civil del Estado dentro de la misma localidad en que ejercen sus funciones o, a una distinta con la anuencia del funcionario, sin que rija para estos efectos la limitación contemplada en el inciso tercero del artículo 48 de la ley N° 18.575 y en el inciso primero del artículo 67 de la ley N° 18.834.*

*“Para este solo efecto créanse, en los órganos de la Administración del Estado los cargos adscritos necesarios para que los funcionarios que hayan ejercido esta opción con posterioridad al 10 de marzo de 1991 o la ejerzan en el futuro, accedan, automáticamente, a un empleo de igual grado y remuneración. Estos cargos constituirán dotación adicional y se extinguirán de pleno derecho al cesar en funciones, por cualquier causa, el funcionario correspondiente.*

*“Si el funcionario renunciare a la alternativa señalada, cesará en funciones, recibiendo una indemnización equivalente a un mes de la última remuneración por cada año de servicio en la Administración del Estado, con tope de ocho meses, la que será compatible con el desahucio cuando corresponda y la pensión de jubilación en su caso.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas contenidas en el artículo 1° del proyecto remitido, que modifica la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones que conforman el N° 9 del artículo 2° del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional

a que alude el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dicho precepto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental, con la excepción que dispone el considerando siguiente;

**SÉPTIMO.** Que la norma contenida en el inciso primero del artículo 20 transitorio, agregado por el N<sup>º</sup> 9 del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto remitido, que hace no aplicable para los efectos que la misma disposición señala, la limitación contemplada en el inciso tercero del artículo 48 de la Ley N<sup>º</sup> 18.575, es propia de la ley orgánica constitucional referida en el artículo 38 de la Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto y séptimo no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**NOVENO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, 63 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que la disposición contenida en el artículo 1<sup>º</sup> del proyecto remitido, es constitucional.

**2.** Que la disposición contenida en el inciso primero del artículo 20 transitorio, agregado por el N<sup>º</sup> 9 del artículo 2<sup>º</sup>, es constitucional en cuanto hace no aplicable el artículo 48 de la Ley N<sup>º</sup> 18.575 para los efectos indicados en la misma norma.

**3.** Que no corresponde pronunciarse a este Tribunal sobre las demás disposiciones contenidas en el N<sup>º</sup> 9 del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional, sino de ley común.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 151-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL Nº 152-1992

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA JUZGADOS DE LETRAS QUE INDICA Y MODIFICA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES

#### **Ley Nº 19.156, de 10 de agosto de 1992**

Santiago, veintinueve de julio de mil novecientos noventa y dos.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio Nº 836, de 14 de julio pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea Juzgados de Letras que indica y modifica el Código Orgánico de Tribunales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 74 de la misma Carta Fundamental, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 1º al 11 y 15 permanentes, y 1º y 2º transitorios, por contener normas de rango orgánico constitucional;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las disposiciones sometidas al conocimiento de este Tribunal establecen:

*“Artículo 1º. Créase un Tercer Juzgado del Crimen, con asiento en la comuna de Viña del Mar, y jurisdicción sobre la misma comuna.*

*“Artículo 2º. Créase un Segundo Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Quilpué, y jurisdicción sobre la misma comuna.*

*“Artículo 3°. Créase un Cuarto Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Talca, y jurisdicción sobre las comunas de Talca, Pelarco, Río Claro, San Clemente, Maule y Penciahue.*

*“Artículo 4°. Créase un Tercer Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Curicó, y jurisdicción sobre las comunas de Curicó, Teno, Romeral y Rauco.*

*“Artículo 5°. Créase un Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Santa Bárbara, y jurisdicción sobre la misma comuna y la comuna de Quilaco.*

*“Artículo 6°. Créase un Segundo Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Coronel y jurisdicción sobre la misma comuna.*

*“Artículo 7°. Créase un Segundo Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Angol, y jurisdicción sobre las comunas de Angol, Renaico, Los Sauces y Purén.*

*“Artículo 8°. Créase un Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Paillaco, y jurisdicción sobre la misma comuna.*

*“Artículo 9°. Créase un Cuarto Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de Osorno, y jurisdicción sobre las comunas de Osorno, San Pablo, Puyehue, Puerto Octay y San Juan de la Costa.*

*“Artículo 10. Créanse en el territorio jurisdiccional de la Corte de Apelaciones de Santiago, diez Juzgados de Letras en lo criminal, que se denominarán desde el Vigésimo Séptimo al Trigésimo Sexto Juzgado del Crimen de Santiago.*

*“Artículo 11. Créase un Tercer Juzgado de Letras, de competencia común, con asiento en la comuna de San Bernardo, y jurisdicción sobre las comunas de San Bernardo y Calera de Tango.”*

*“Artículo 15. Introdúcense las siguientes modificaciones al Código Orgánico de Tribunales:*

*“a) Sustitúyese en el acápite segundo de la letra B del artículo 32, de expresión “Dos” por “Tres”;*

*“b) Sustitúyese en el acápite primero de la letra C del artículo 32, la expresión inicial “Un juzgado” por “Dos juzgados”;*

*“c) Sustitúyese en el acápite primero del artículo 34, la expresión “Tres” por “Cuatro”;*

*“d) Sustitúyese en el acápite cuarto del artículo 34, la expresión “Dos” por “Tres”;*

*“e) Elimínase en el acápite séptimo del artículo 35 la expresión “y Santa Bárbara”, reemplazando la coma (,) entre las palabras “Quilleco” y “Antuco” por la conjunción “y”;*

*“f) Intercálase a continuación del acápite séptimo del artículo 35, el siguiente: “Un juzgado con asiento en la comuna de Santa Bárbara, con jurisdicción sobre la misma comuna y la comuna de Quilaco”;*

*“f bis) Suprímese en el acápite octavo del artículo 35, las palabras “y Quilaco”, poniendo en singular los vocablos “las comunas”;*

“g) Sustitúyese en el acápite décimo octavo del artículo 35, la expresión inicial “Un juzgado” por “Dos juzgados”;

“h) Sustitúyese en el acápite primero de la letra C del artículo 36 la expresión inicial “Un juzgado” por “Dos juzgados”;

“i) Sustitúyese en el acápite quinto del artículo 37 la frase “las comunas de La Unión y Paillaco” por la oración “la misma comuna”;

“j) Intercálase a continuación del acápite quinto del artículo 37, el siguiente:

“”Un juzgado con asiento en la comuna de Paillaco, con jurisdicción sobre la misma comuna.”;

“k) Sustitúyese en el acápite séptimo del artículo 37 la expresión “Tres” por “Cuatro”;

“l) Sustitúyese en el acápite primero de la letra B del artículo 40 la expresión “Veintiséis” por “Treinta y seis”, y

“m) Sustitúyese en el acápite segundo de la letra C del artículo 40, la expresión “Dos” por “Tres”.”

*Artículo 1° transitorio: “La instalación de los tribunales a que se refiere la presente ley, como asimismo, la presentación de las ternas correspondientes a su personal, se efectuarán una vez que la Corporación Administrativa del Poder Judicial ponga a disposición de las respectivas Cortes de Apelaciones, los locales destinados al funcionamiento de estos tribunales.”*

*Artículo 2° transitorio: “Las causas que a la fecha de publicación de esta ley estuvieren sometidas al conocimiento de los Juzgados actualmente existentes, continuarán radicadas en ellos hasta su total tramitación, como asimismo, aquellas que se promuevan entre la fecha de su publicación y la del funcionamiento efectivo de los nuevos tribunales.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en el proyecto en estudio, que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas contempladas en los artículos 1° al 11 y 15 permanentes, y 1° y 2° transitorios, del proyecto remitido son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política;

**OCTAVO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las disposiciones contenidas en los artículos 1<sup>º</sup> al 11 y 15 permanentes, y 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> transitorios del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 152-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N<sup>º</sup> 153-1992**

**REQUERIMIENTO DEL D.S. N<sup>º</sup> 66, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, DE 19 DE JUNIO DE 1992, QUE APRUEBA EL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL LA SERENA-COQUIMBO, DEDUCIDO POR 35 DIPUTADOS**

Santiago, veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres.

**VISTOS:**

Con fecha 14 de agosto de 1992, 35 señores Diputados en ejercicio, que constituyen más de la cuarta parte de esa rama del Congreso Nacional, requirieron a este Tribunal, en conformidad a lo establecido en el N<sup>º</sup> 5<sup>º</sup> del artículo 82 de la Constitución Política de la República, para que declarara la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 19 de junio de 1992, que aprueba el Plan Regulador Intercomunal La Serena-Coquimbo.

La nómina de los señores Diputados que patrocinan el requerimiento es la siguiente: Eugenio Munizaga Rodríguez, Raúl Urrutia Avila, María Angélica Cristi Marfil, Gustavo Alessandri Balmaceda, Luis Navarrete Carvacho, José García Ruminot, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Arturo Longton Guerrero, Sergio Correa de la Cerda, René García García, Carlos Bombal Otaegui, Juan Enrique Taladriz García, Marina Prochelle Aguilar, Angel Fantuzzi Hernández, Pedro Guzmán Alvarez, Jaime Orpis Bouchon, Baldo Prokurica Prokurica, Alfonso Rodríguez del Río, Carlos Recondo Lavanderos, Cristián Leay Morán, Carlos Valcarce Medina, Pedro Alvarez-Salamanca Buchi, Federico Mekis Martínez, Carlos Caminondo Sáez, Juan Masferrer Pellizzari, Andrés Sotomayor Mardones, Ramón Pérez Opazo, Antonio Horvath Kiss, Carlos Cantero Ojeda, Claudio Rodríguez Cataldo, José María Hurtado Ruiz-Tagle, Jorge Morales Adriasola, Roberto Muñoz Barra, Martín Manterola Urzúa y Carlos Vilches Guzmán.

Los requirentes explican que el Decreto Supremo impugnado establece una reglamentación que regula el desarrollo del territorio de las comunas de La Serena y Coquimbo en la IV Región, en el que se emplaza la vialidad estructurante intercomunal y las zonas urbanas y de restricción del sistema urbanístico configurado en dicho territorio intercomunal.

Los requirentes sostienen que dicho Decreto N° 66 vulnera los artículos 7° y 19, N°s 2, 8, 21 y 24 de la Constitución Política de la República.

Con fecha 18 de agosto de 1992 el Tribunal acogió a tramitación el requerimiento en estudio y ordenó ponerlo en conocimiento de S. E. el Presidente de la República y del señor Contralor General de la República para que formularan las observaciones pertinentes.

La contestación del señor Contralor General de la República se hace con fecha 25 de agosto de 1992, manifestando que en su oportunidad tomó razón del documento aludido por estimarlo ajustado a derecho.

Durante la tramitación de este asunto se ordenó tener presente el desistimiento de los señores Diputados Roberto Muñoz Barra y Martín Manterola Urzúa.

Con fecha 1° de septiembre de 1992, el señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, en representación de S. E. el Presidente de la República, contestó el libelo.

Se hace constar que durante la tramitación de la presente causa ambas partes solicitaron diversas diligencias, en apoyo de sus argumentaciones, oficios que se remitieron a las siguientes autoridades: Subsecretaría de Marina, I. Municipalidad de Coquimbo, I. Municipalidad de La Serena y Secretaría Ministerial de Agricultura de la IV Región, recibiendo este Tribunal el 25 de noviembre pasado la última de las respuestas solicitadas.

Con fecha 11 de enero pasado se trajeron los autos en relación.

**Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que en virtud del artículo 1<sup>º</sup> del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66, de 19 de junio de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 16 de julio del mismo año, se aprueba el Plan Regulador Intercomunal La Serena-Coquimbo, y por el artículo 2<sup>º</sup> se establece que el texto que se aprueba es una Ordenanza Local.

Cabe destacar muy especialmente que este Decreto Supremo aparece firmado por el Ministro de Vivienda y Urbanismo subrogante Joan Mac Donald Maier, *“Por orden del Presidente de la República”*;

**SEGUNDO.** Que los artículos 36 y 37 del D.F.L. N<sup>º</sup> 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975, indicados en el acápite “Visto” del Decreto impugnado, establecen expresamente lo siguiente:

*“Artículo 36. El plan regulador intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e instituciones fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el área metropolitana.*

*“Elaborado un plan regulador intercomunal, las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho plan dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación.*

*“Prevía autorización de la Secretaría Regional correspondiente, un grupo de Municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán confeccionar directamente un plan regulador intercomunal, el que deberá ser aprobado por dicha Secretaría, con consulta a los organismos fiscales que estime necesario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente”.*

Por su parte el artículo 37 del mismo cuerpo legal señala lo que sigue:

*“Los planes reguladores intercomunales serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones serán obligatorias en la elaboración de los planes reguladores comunales.”;*

**TERCERO.** Que, es necesario tener presente también lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que señala textualmente:

*“Artículo 35. El plan regulador intercomunal estará compuesto de:*

*“a) una memoria explicativa, que contendrá los objetivos, metas y programas de acción;*

*“b) una ordenanza, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes,*

*y*

*“c) los planos, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc.*

*“Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal”;*

**CUARTO.** Que, de los artículos transcritos resulta con claridad que la Ley General de Urbanismo y Construcciones ha indicado cómo está compuesto el plan regulador intercomunal, los organismos que lo confeccionan y la autoridad y el tipo de norma que deben aprobarlo.

Al respecto cabe destacar que el plan regulador deberá contener una ordenanza de carácter reglamentario y, según lo establece el D.F.L. N° 458, de 1975, aprobarse por decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República;

**QUINTO.** Que los decretos supremos sean simples o reglamentarios deben cumplir con la Constitución vigente no sólo en su aspecto sustantivo, sino también en su parte formal. Corresponde, en consecuencia, examinar, previamente, la naturaleza jurídica del Decreto que se impugna y si éste cumple con los requisitos de forma que al respecto señala la Constitución Política de 1980;

A. Naturaleza jurídica del Decreto Supremo N° 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992.

**SEXTO.** Que, en conformidad al artículo 32, N° 8°, de la Carta Fundamental es atribución especial del Presidente de la República, “*Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.*”;

**SÉPTIMO.** Que, entre las características fundamentales de los decretos dictados por el Presidente de la República o decretos supremos cabe señalar las siguientes: pueden referirse tanto a materias de general aplicación como a casos particulares. De acuerdo con lo expresado por el profesor don Alejandro Silva Bascuñán, decreto supremo es aquella disposición de gobierno o administración del Estado que, fundada en la Constitución o en la ley, dicta el Presidente de la República con carácter especial y particular.

Si el decreto reviste un carácter general y permanente, con el objeto de favorecer la ejecución de la ley o el ejercicio de alguna de las funciones de administración o de gobierno, toma el nombre de reglamento;

**OCTAVO.** Que en el mismo sentido se pronuncia el profesor don Patricio Aylwin, diciendo que el reglamento es un decreto supremo que contiene un conjunto de disposiciones armónicas destinadas a facilitar la ejecución de la ley.

De esta definición desprende el autor los elementos que integran el reglamento: a) el reglamento es un decreto supremo, b) este decreto supremo contiene un conjunto de disposiciones armónicas. Esta es su particularidad como decreto: es un decreto de carácter general.

A lo anterior podríamos agregar como característica del reglamento que por su carácter general no se agota con su cumplimiento como sucede con el simple decreto;

**NOVENO.** Que, en lo que dice relación con la naturaleza jurídica del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, que aprueba el Plan Regulador Intercomunal La Serena-Coquimbo, es evidente que éste constituye un decreto supremo de carácter reglamentario, pues reúne todas las características de este tipo de normas, a saber: emana del órgano ejecutivo, es de general aplicación, es obligatorio, de carácter permanente y no se agota con su cumplimiento;

**DÉCIMO.** Que corrobora lo anteriormente expresado el artículo 35 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, al señalar que el plan regulador intercomunal estará compuesto de, *“una ordenanza, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes”*.

Las ordenanzas no están definidas en la Constitución Política de la República, pero de acuerdo a la doctrina son verdaderos reglamentos, sujetos a los trámites de éstos.

La Ley de Municipalidades, N<sup>º</sup> 18.695, define las ordenanzas y en ella señala que las resoluciones que adopten las Municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

Al referirse a las ordenanzas establece que son normas generales y obligatorios aplicables a la comunidad;

**DECIMOPRIMERO.** Que de lo expuesto resulta que los planes intercomunales contenidos en una ordenanza municipal, constituyen verdaderos reglamentos especialmente por ser de general aplicación, por lo que debemos entender que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, es un reglamento y no un decreto simple;

**DECIMOSEGUNDO.** Que en el mismo sentido se pronuncia la doctrina extranjera, reconociéndole a los planes y normas urbanísticas el carácter de verdaderos reglamentos. Así lo sostiene el profesor Tomás Ramón Fernández, diciendo que la obligatoriedad de los planes y normas urbanísticas se refiere tanto a los particulares, como a la propia administración dada su naturaleza de auténticas normas jurídicas, de verdaderos reglamentos;

B. Requisitos de forma de los decretos supremos.

**DECIMOTERCERO.** Que, la Constitución de 1925, en su artículo 75 establecía los requisitos de forma de los decretos supremos, señalando lo siguiente: *“Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito”*.

Cabe hacer notar que la disposición transcrita no hacía distinción entre el simple decreto y el decreto reglamentario. Además, por Ley N<sup>º</sup> 7.179, modificada por la Ley N<sup>º</sup> 13.329, de 1959, y posteriormente por la Ley N<sup>º</sup> 16.436, de 1966, se autorizó que determinados decretos pudieran

ser despachados con la sola firma del Ministro respectivo, sin distinguir entre el decreto simple y el reglamento;

**DECIMOCUARTO.** Que, estas normas fueron modificadas por el artículo 35 de la Carta Fundamental vigente, que establece lo que sigue:

*“Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.*

*“Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.”;*

**DECIMOQUINTO.** Que, además como se desprende con toda claridad del artículo 35 de la Carta Fundamental el constituyente ha hecho una clara distinción entre los requisitos de forma que deben tener los reglamentos, los decretos y las instrucciones, de tal manera que los decretos e instrucciones pueden expedirse con la sola firma del Ministro respectivo *“por orden del Presidente de la República”* y previa autorización legal;

**DECIMOSEXTO.** Que de la sola lectura del artículo 35 de la Constitución Política es dable concluir que los reglamentos han sido excluidos de la posibilidad de la delegación de firma y necesariamente deben ser suscritos por el Presidente de la República y además, por el Ministro respectivo;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que del examen del Decreto impugnado se concluye con toda nitidez que se trata de un reglamento y no de un simple decreto por lo que para que sea válido debe cumplir con las formalidades legales, según lo prescribe el artículo 7°, inciso primero, de la Constitución Política que dice: *“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”*, y en su inciso tercero agrega *“Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”*;

**DECIMOCTAVO.** Que, en consecuencia es evidente que el Decreto objeto del requerimiento no cumple con las formalidades que exige la Constitución, pues se trata de un reglamento que no aparece firmado por el Presidente de la República, por lo que debe concluirse que el acto está viciado en la forma y adolece de nulidad, en conformidad con las disposiciones indicadas en el considerando anterior;

**DECIMONOVENO.** Que, la nulidad como sanción de los actos administrativos que omiten los requisitos de forma ha sido unánimemente reconocida por la doctrina. Al respecto la doctrina sostiene que en términos generales podemos decir, que es causal de nulidad de un acto administrativo la omisión de cualquier requisito para su validez. En general un acto administrativo es nulo cuando le faltan requisitos para que sea válido. La falta de formalidades sustanciales del acto, de aquéllas que están dispuestas para la validez del mismo, acarrearán su nulidad;

**VIGÉSIMO.** Que, el profesor Gustavo Fiamma al pronunciarse sobre la materia desde un punto de vista constitucional señala que los órganos del Estado, en sí, sin consideración a los otros actores de la vida jurídica, deben actuar obligatoriamente subordinados al Derecho, esto es, investidos legalmente, dentro de su competencia, en la forma prescrita por la ley y bajo prohibición de asumir otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido. El acto dictado en contravención a cualquiera de estos requisitos “*es nulo*”, declara en tiempo presente la propia Constitución. O sea, el fundamento de dicha declaración constitucional deriva exclusiva y directamente de la violación de la Constitución (artículo 7°, incisos primero y segundo), esto es la violación del Derecho objetivo;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, reiterando todo lo expuesto es evidente que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, fue dictado bajo el imperio de la Constitución de 1980 que en su artículo 35 señala los requisitos de forma de los reglamentos y no habiéndose cumplido con la exigencia de la firma del Presidente de la República el acto administrativo está viciado en la forma y en consecuencia es nulo;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que lo consignado en el artículo 37 de la citada Ley General de Urbanismo y Construcciones en la parte en que dispone que los planes reguladores intercomunales serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, en nada altera la conclusión a que se ha arribado, porque si bien este Tribunal no tiene atribución alguna que ejercer respecto de una ley vigente, es su deber aplicar en las materias sometidas a su decisión el principio de la supremacía constitucional sobre todas las otras normas jurídicas que conforman nuestro ordenamiento positivo;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, habiéndose establecido que el Decreto Supremo referido adolece de un vicio de forma que acarrea como consecuencia la nulidad, este Tribunal no puede pronunciarse sobre las eventuales inconstitucionalidades de fondo planteadas en el requerimiento.

y **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 7°, 32, N<sup>º</sup> 8°, 35 y 82, N<sup>º</sup> 5°, de la Constitución Política de la República, y 38 a 45 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que acogiendo el requerimiento de fojas uno, el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, es inconstitucional.

**Acordada con el voto en contra del Ministro señor Eugenio Velasco,** quien estuvo por entrar al análisis del requerimiento planteado en contra

del Decreto Supremo aprobatorio del Plan Regulador Intercomunal La Serena-Coquimbo y prescindir de la declaración de inconstitucionalidad de forma del aludido Decreto, por las siguientes consideraciones:

1°. El artículo 33 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 13 de abril de 1976, que contiene el texto de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece:

*“Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones deberán incorporarse a los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales”.*

Aplicando este precepto legal, el Ministro de Vivienda y Urbanismo dictó, por orden del Presidente de la República, el Decreto Supremo N° 66, de 19 de junio de 1992, del cual la Contraloría General de la República tomó razón y se publicó en el Diario Oficial de 16 de julio del mismo año.

2°. Que el artículo 35 de la Constitución Política estatuye: *“Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.*

*“Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.”*

Esta disposición distingue entre los reglamentos, los decretos y las instrucciones del Presidente de la República, para concluir que sólo estos últimos pueden expedirse con la sola firma del Ministro que corresponda, por encargo del Presidente.

Pero no es menos cierto que todos ellos quedan incluidos en la expresión genérica de *“decreto”*, que la doctrina unánime define como *“una orden escrita del Presidente de la República, que debe ser firmada por el Ministro del despacho respectivo, que se dicta para la ejecución de una ley y sobre materias que le son propias”*. Una especie de decreto es el reglamento que toma este nombre porque contiene un conjunto de disposiciones, metódicas y orgánicas para la aplicación de la ley.

3°. Que de lo anterior se colige que el artículo 33 citado en el considerando primero ha podido incurrir en una imprecisión doctrinaria al llamar *“decreto supremo”* a un decreto destinado a aprobar un plan regional de desarrollo urbano, que puede ser considerado un *“reglamento”*; pero esta circunstancia no le priva en caso alguno de su carácter de precepto legal vigente y, por lo mismo, de fuerza obligatoria.

Adviértase que los términos usados son de claridad meridiana en el sentido de que el legislador quiso autorizar y autorizó la aprobación de los planes reguladores de la exacta naturaleza que tiene el Decreto Supremo N° 66, que aprobó el Plan Regulador Intercomunal La Serena-

Coquimbo, mediante un decreto expedido con la sola firma del Ministro, “*por orden del Presidente de la República*”, aun cuando se le atribuya a éste la modalidad de reglamento.

4°. Que siendo ello así, este Tribunal Constitucional carece en absoluto de atribuciones para decidir que ese precepto legal es inconstitucional e inaplicable, que no otra cosa significa la declaración de inconstitucionalidad del referido Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66 por motivos de haberse expedido en la forma que lo ordena el dicho precepto legal. En efecto, el artículo 82 de la Constitución Política que señala las atribuciones de este Tribunal Constitucional, no le da la facultad de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o inaplicabilidad de un precepto legal, materia que entrega de modo exclusivo a la Corte Suprema en el artículo 80 de la misma Constitución.

5°. Que tan evidente es ello, que ni los requirentes ni la Contraloría General de la República han hecho referencia alguna a la posible inaplicabilidad del artículo 33 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

6°. Que a mayor abundamiento, la referida impropiedad doctrinaria y la presunta causal de inconstitucionalidad que de ella derivaría, son tan precarias que no pueden justificar una declaración de inconstitucionalidad de oficio del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 66 en examen.

Redactó la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate y la disidencia su autor.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 153-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 154-1992

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 94,  
DE 1960, LEY DE LA EMPRESA DE LOS FERROCARRILES  
DEL ESTADO, INTRODUCE NORMAS LEGALES  
COMPLEMENTARIAS Y APRUEBA TRANSFERENCIA  
DE FONDOS A DICHA EMPRESA

**Ley N° 19.170, de 3 de octubre de 1992**

Santiago, quince de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 905, de 1° de septiembre en curso, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 94, de 1960, Ley de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, introduce normas legales complementarias y aprueba transferencia de fondos a dicha empresa, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las siguientes disposiciones del proyecto: letras c) y d) del inciso primero e inciso segundo del artículo 5° H, del N° 13; artículo 43, del N° 33; artículo 51, del N° 41; artículo 51 B, del N° 42, y artículo 77, del N° 49, todos los cuales se contemplan en el ARTICULO PRIMERO del proyecto;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional, contenidas en el artículo primero del proyecto remitido, disponen:

*“13. Agrégase, a continuación de la letra e), nueva, como artículo 5° H, el siguiente, nuevo:*

*“Artículo 5° H. Son causales de cesación en el cargo de Director, las siguientes:*

*“c) Incapacidad síquica o física, y*

*“d) Sobreveniencia de alguna causal de inhabilidad, en cuyo caso el Director afectado cesará inmediatamente en el cargo.*

*“La existencia de las causales c) y d) será establecida por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, oyendo previamente al afectado. Esta resolución podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la que se tramitará conforme a las normas que rigen para la tramitación del recurso de protección”.*

*“33. Sustitúyense los artículos 43 y 44, por los siguientes:*

*“Artículo 43. La Empresa en sus actividades estará sujeta a las mismas normas financieras, contables y tributarias que rigen para las sociedades anónimas abiertas y sus balances y estados de situación deberán ser sometidos a auditorías por firmas auditoras externas de reconocido prestigio”.*

*“41. Sustitúyese el artículo 51, por el siguiente:*

*“Artículo 51. La Empresa quedará sujeta a la tuición y fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros en los mismos términos que las sociedades anónimas abiertas”.*

*“42. Agréganse, a continuación del artículo 51, como artículos 51A y 51B, los siguientes, nuevos:*

*“Artículo 51 B. La Empresa sólo estará afecta al control de la Contraloría General de la República en los mismos casos, oportunidades, materias y forma en que lo estaría una sociedad anónima abierta privada.*

*“Con todo, estarán sujetos a este control los aportes y subvenciones que reciba la Empresa del Fisco, en los términos del artículo 45 de este decreto con fuerza de ley”.*

*“49. Agrégase, a continuación del artículo 76, como artículo 77, el siguiente, nuevo:*

*“Artículo 77. La Empresa se regirá por las normas de este decreto con fuerza de ley y, en lo no contemplado por él, por las normas que rigen a las sociedades anónimas abiertas. En consecuencia, no le serán aplicables, para efecto legal alguno, las disposiciones generales o especiales que rigen o rijan en el futuro a las empresas del Estado, a menos que la nueva legislación expresamente se extienda a la Empresa.*

*“No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, respecto de esta Empresa seguirán rigiendo las normas que establece el artículo 11 de la ley N<sup>º</sup> 18.196”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en el proyecto en estudio, que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas contempladas en las letras c) y d) del inciso primero e inciso segundo del artículo 5<sup>º</sup> H, del N<sup>º</sup> 13 del artículo primero del proyecto, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las normas contenidas en el artículo 51 B, del N<sup>º</sup> 42 del artículo primero del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 87 y 88 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las normas contempladas en el artículo 77, del N<sup>º</sup> 49 del artículo primero del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que las disposiciones que conforman el artículo 43, del N<sup>º</sup> 33, y artículo 51, del N<sup>º</sup> 41 del artículo primero del proyecto remitido,

no son propias de una ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de la naturaleza y establecimiento de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto, sexto y séptimo no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DÉCIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOPRIMERO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

y, **VISTO** lo dispuesto en los artículos 38, 63, 74, 82, N° 1°, 87 y 88 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en las letras c) y d) del inciso primero e inciso segundo del artículo 5° H, del N° 13; artículo 51 B, del N° 42, y artículo 77, del N° 49, todas del artículo primero del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde pronunciarse a este Tribunal sobre las disposiciones que conforman el artículo 43, del N° 33, y artículo 51, del N° 41, del artículo primero del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del del Tribunal Constitucional, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 154-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Hernán Cereceda Bravo, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 155-1992CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL**Ley N<sup>º</sup> 19.175, de 11 de noviembre de 1992**

Santiago, tres de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

**VISTOS:**

Por oficio N<sup>º</sup> 958, de 17 de septiembre de este año, la Cámara de Diputados ha enviado a este Tribunal el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional sobre Gobierno y Administración Regional, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, respecto a los artículos 13 a 92 permanentes y disposiciones séptima y octava transitorias de dicha iniciativa de ley.

Consta del oficio mencionado que las disposiciones sujetas a control de constitucionalidad fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías a que se refiere el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que también se ha oído a la Corte Suprema de Justicia en conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Carta Fundamental, respecto del artículo 90 del proyecto.

El fundamento para considerar que las disposiciones sometidas a conocimiento de este Tribunal son propias de ley orgánica constitucional se encuentran, principalmente, en las siguientes normas de la Constitución Política de la República que fueron incorporadas por la Ley de Reforma Constitucional N<sup>º</sup> 19.097, de 12 de noviembre de 1991, y que a continuación se transcriben:

*Artículo 102. “El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización.*

*Corresponderá desde luego al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente.”*

*Inciso tercero del artículo 105. “En cada provincia existirá un consejo económico y social provincial de carácter consultivo. La ley orgánica constitucional respectiva determinará su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento”.*

*Artículo 114. “Las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecerán las causales de cesación en los cargos de alcaldes, de miembro del consejo regional y de concejal”.*

Por resolución de 8 de octubre pasado se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, para una mejor ordenación de esta sentencia, resulta adecuado y práctico estructurarla en su desarrollo, respecto a la ley en estudio, en los siguientes acápite: A) Normas inconstitucionales; B) Normas declaradas constitucionales con prevenciones; C) Normas sobre las que el Tribunal no se pronuncia por las razones que se expresarán y D) Normas que versan sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional sino de ley ordinaria o común, sobre las cuales tampoco el Tribunal se pronuncia;

**A. NORMAS INCONSTITUCIONALES.**

**SEGUNDO.** Que el artículo 20 del proyecto señala que para el cumplimiento de sus funciones el gobierno regional tendrá las atribuciones que indica. En su literal a), expresa que le corresponderá aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes y las de su organización interna;

**TERCERO.** Que la frase “*y las de su organización interna*” el Tribunal la declara inconstitucional, porque todo lo relacionado con esta materia es propio de ley orgánica constitucional al tenor de lo dispuesto en la parte final del inciso primero del artículo 102 de la Constitución Política, que le encarga ejercer al consejo las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará, además, su integración y organización;

**CUARTO.** Que, en consecuencia, debe eliminarse del artículo 20 letra a) del proyecto remitido la frase que expresa “*y las de su organización interna*”;

**QUINTO.** Que el artículo 20 literal c) del proyecto en estudio faculta al gobierno regional para convenir con los ministerios e instituciones de la Administración Pública nacional, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional;

**SEXTO.** Que del texto del inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución Política se desprende que estos convenios sólo pueden celebrarse entre los gobiernos regionales y uno o más ministerios, por lo que resulta inconstitucional incluir en la facultad antes indicada a las instituciones de la Administración Pública nacional;

**SÉPTIMO.** Que, en consecuencia, debe eliminarse del artículo 20 literal c) la frase que dice “*e instituciones de la Administración Pública nacional*”;

**OCTAVO.** Que el artículo 25 del proyecto en análisis faculta al consejo regional para aprobar, modificar o sustituir los proyectos y proposiciones que indica, debiendo emitir su pronunciamiento dentro del plazo de treinta días contado desde la fecha en que sea convocado para tales efectos. Agrega la disposición que “*Si el consejo no se pronunciare en el citado plazo, se presumirá su acuerdo y regirá lo propuesto por el intendente*”;

**NOVENO.** Que conforme al artículo 102, inciso segundo de la Constitución Política, corresponde al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, el consejo regional resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente;

**DÉCIMO.** Que al otorgar al silencio del consejo regional el valor de aprobación de planes, proyectos o inversiones que deben contar con su acuerdo, la parte final del inciso primero del artículo 25 del proyecto remitido viola la norma constitucional antes indicada;

**DECIMOPRIMERO.** Que como lo ha resuelto este Tribunal, en sentencia de 26 de enero de 1987, “*El legislador no puede atribuir al silencio o a la inacción de un órgano del Estado un efecto jurídico que se contraponga con lo preceptuado por la Constitución Política*”;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, en consecuencia, debe eliminarse del inciso primero del artículo 25 del proyecto remitido la frase final que expresa: “*Si el consejo no se pronunciare en el citado plazo, se presumirá su acuerdo y regirá lo propuesto por el intendente*”;

**DECIMOTERCERO.** Que el inciso segundo del artículo 27 del proyecto dispone lo siguiente: “*El intendente someterá a la aprobación del consejo regional el proyecto de reglamento a que se refiere la letra b) del artículo 36 de la presente ley, y éste lo aprobará con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. Las ulteriores modificaciones a dicho reglamento se aprobarán con el mismo quórum.*”. Por su parte el artículo 36 enumera las atribuciones del consejo regional y en su literal b) señala textualmente “*Aprobar; en aquello no regulado por esta ley, la organización interna del gobierno regional, mediante la dictación del correspondiente reglamento*”. Finalmente, la octava disposición transitoria establece que dentro de los treinta días siguientes a la instalación del consejo regional, el intendente deberá someter a dicho consejo el proyecto de reglamento a que se refiere el inciso segundo del artículo 27 de esta ley;

**DECIMOCUARTO.** Que el hecho de delegar en un reglamento la organización interna del gobierno regional es inconstitucional de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero, parte final, del artículo 102 de la

Constitución Política, que entrega la regulación de esta materia a la ley orgánica constitucional en estudio;

**DECIMOQUINTO.** Que, en consecuencia, el inciso segundo del artículo 27, la letra b) del artículo 36 y la octava disposición transitoria del proyecto remitido son disposiciones inconstitucionales que deben eliminarse de su texto;

**DECIMOSEXTO.** Que el artículo 36 en su letra k) le otorga al consejo regional la atribución de aprobar los reglamentos de funcionamiento de los consejos económico y social provinciales, a propuesta de éstos;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, de acuerdo a lo establecido en el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución Política es materia de ley orgánica constitucional, determinar el funcionamiento de los consejos económico y social provinciales;

**DECIMOCTAVO.** Que por la razón anterior se declarará inconstitucional la letra k) del artículo 36 del proyecto remitido debiendo eliminarse de su texto;

**DECIMONOVENO.** Que el artículo 45 del proyecto consigna las atribuciones del gobernador y en su letra f), señala la de fiscalizar a los organismos de la Administración del Estado creados por ley que operen en la provincia y disponer las medidas para su adecuada coordinación;

**VIGÉSIMO.** Que tal atribución está en pugna con lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución Política ya que la facultad de fiscalización o supervigilancia que allí se concede al gobernador está referida o limitada exclusivamente a los servicios públicos existentes en la provincia;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que por la razón anterior se declarará inconstitucional la letra f) del artículo 45 del proyecto remitido debiendo eliminarse de su texto;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que el artículo 48 del proyecto establece los consejos económico y social provinciales y determina su integración. En su literal b) dispone que ellos estarán constituidos por miembros por derecho propio y en el numeral 2° de esta letra se dispone:

*“2. Los rectores o vicerrectores de las universidades y, donde no las hubiere, los rectores de institutos profesionales o centros de formación técnica, a falta de éstos, que funcionen en la respectiva provincia, en un número máximo de cuatro representantes, en la forma que ellos lo determinen”;*

**VIGESIMOTERCERO.** Que de acuerdo a lo prescrito en el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución Política, la forma de designación de los integrantes de los consejos económico y social provinciales es materia propia de ley orgánica constitucional, por lo que la frase *“en la forma que ellos lo determinen”* resulta inconstitucional;

**VIGESIMOCUARTO.** Que por lo dicho, la frase mencionada en el considerando anterior debe eliminarse del numeral 2° del literal b) del artículo 48 del proyecto remitido;

**VIGESIMOQUINTO.** Que el inciso primero del artículo 54 del proyecto establece una comisión integrada en la forma que el precepto indica para determinar los organismos que tendrán derecho a participar, a través de sus directores, en la elección de sus representantes por estamento al consejo económico y social provincial. La última parte del inciso primero de este artículo dispone textualmente: *“Asimismo, la comisión determinará las normas que regularán los procesos electorales de cada estamento”*;

**VIGESIMOSEXTO.** Que conforme a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución Política, es la ley orgánica constitucional respectiva la que debe indicar la forma de designación de los miembros del consejo económico y social provincial, por lo que ocurre que la norma que entrega a la comisión a que se refiere el considerando anterior la regulación de los procesos electorales de cada estamento, resulta inconstitucional;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, en consecuencia, la frase contenida en la parte final del inciso primero del artículo 54 y que dice: *“Asimismo, la comisión determinará las normas que regularán los procesos electorales de cada estamento”* es inconstitucional y debe ser eliminada del proyecto remitido;

**VIGESIMOCTAVO.** Que el artículo 55 del proyecto se refiere a las organizaciones que se hayan inscrito y acreditado fehacientemente los requisitos exigidos para tener derecho a participar en la elección de miembros del consejo económico y social provincial.

El inciso segundo de este precepto otorga el derecho a reclamo ante el Tribunal Electoral Regional para aquellos organismos cuya inscripción hubiere sido rechazada u omitida de la lista que indica.

El inciso tercero dispone textualmente: *“El reclamo deberá presentarse acompañando los antecedentes necesarios y enviando simultáneamente copia de la presentación a la comisión. El Tribunal conocerá del reclamo en única instancia y deberá fallarlo en el término de quince días desde que lo reciba”*;

**VIGESIMONOVENO.** Que el conocimiento de la reclamación por parte de los Tribunales Electorales Regionales en única instancia como se expresa en la norma referida vulnera el artículo 85 de la Constitución Política de la República que concede el recurso de apelación respecto de sus resoluciones para ante el Tribunal Calificador de Elecciones;

**TRIGÉSIMO.** Que la frase *“en única instancia”* del inciso tercero del artículo 55 del proyecto es inconstitucional y debe ser eliminada de su texto;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que el artículo 73 del proyecto se refiere a la forma en que se distribuirá el 10% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que el inciso segundo del artículo 102 de la Constitución Política dispone que le corresponderá al consejo regional resolver la inversión de los recursos contemplados para la región en el

Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En la medida en que la disposición citada en el considerando anterior establece que una parte de la inversión de dicho Fondo sea determinada por una autoridad distinta al consejo no resulta ajustada a la Constitución Política;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que debe eliminarse del proyecto su artículo 73 por ser inconstitucional;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que el artículo 78 del proyecto dispone que cada colegio electoral provincial se constituirá quince días después de la instalación de los concejos de la respectiva provincia, legislando pormenorizadamente la forma en que se llevará a efecto tal instalación;

**TRIGESIMOQUINTO.** Que la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política señala, en su inciso segundo, que las elecciones de los miembros de los consejos regionales se celebrarán quince días después de la instalación de los concejos, sin distinguir, como lo hace el proyecto, que ello se hará después de la instalación de los concejos de la respectiva provincia, situación que constituye un elemento adicional no expresado en la Carta Fundamental, por lo cual resulta que el artículo 78 en estudio es inconstitucional y debe ser eliminado del proyecto remitido;

#### B. NORMAS DECLARADAS CONSTITUCIONALES CON PREVENCIÓNES.

**TRIGESIMOSEXTO.** Que este Tribunal aprueba la constitucionalidad de las disposiciones que a continuación señala haciendo una prevención general en cuanto a que las referencias a las “*leyes*” o a la “*ley*” que en ellas se hacen, deben entenderse a la ley orgánica constitucional respectiva, por ser ésta la encargada de establecer, correspondientemente, las atribuciones y funciones del gobierno regional, las del intendente y gobernador como órganos propios del gobierno regional y las del consejo regional. Tales disposiciones son las contenidas en los artículos 20 letra a); 24 letra q); 36 letra l); 45 letra i), y 91 inciso tercero;

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que por existir dos Tribunales Electorales en la región Metropolitana de Santiago se hace necesario que este Tribunal prevenga acerca de la importancia de determinar cuál de ellos deberá conocer las materias de que tratan los artículos 29 inciso segundo, 41, 55, 59, 80, 81, 82, 84 y 85 del proyecto remitido;

**TRIGESIMOCTAVO.** Que el artículo 24 establece las atribuciones del intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, señalando en su letra d) que deberá someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones, ajustados a las orientaciones y límites que establezcan la Ley de Presupuestos de la Nación y demás normas legales sobre la administración financiera del Estado;

**TRIGESIMONOVENO.** Que el artículo 102, inciso segundo, de la Constitución Política, dispone que el proyecto de presupuesto del gobierno regional se ajustará “a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación”;

**CUADRAGESIMO.** Que la norma en estudio se considera constitucional pero el Tribunal previene que debe incluirse en ella la limitación propia del presupuesto regional de ajustarse “a la política nacional de desarrollo”;

**CUADRAGESIMOPRIMERO.** Que la letra l) del mencionado artículo 24 del proyecto otorga al intendente la atribución de coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional;

**CUADRAGESIMOSEGUNDO.** Que el artículo 101, inciso primero de la Constitución Política, dispone que le corresponderá al intendente la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región;

**CUADRAGESIMOTERCERO.** Que la norma en análisis se considera constitucional, pero el Tribunal previene que debe incorporarse a ella la frase omitida de la Constitución en el sentido de que se trate de servicios públicos creados “para el cumplimiento de las funciones administrativas”;

**CUADRAGESIMOCUARTO.** Que el inciso primero del artículo 29 del proyecto se refiere a la integración del consejo regional y en su literal b) señala que formarán parte de él un número de consejeros que se distribuirá entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional, aplicándose el método del cociente o cifra repartidora;

**CUADRAGESIMOQUINTO.** Que si bien en nuestro país ha sido tradicional considerar como sinónimos los términos “cociente o cifra repartidora” corroborándolo así las leyes de elecciones que han tenido vigencia en Chile, como por ejemplo la Ley N<sup>º</sup> 14.852 de 1962, se hace necesario y conveniente aclarar el método que se va a utilizar en la elección de los consejos regionales a fin de evitar, en este aspecto, equívocos e interpretaciones que no se avengan con lo que ha sido la realidad electoral chilena. Con esta prevención el Tribunal declara constitucional el precepto en estudio;

**CUADRAGESIMOSEXTO.** Que el inciso segundo del mismo artículo 29 otorga al Director Regional del Servicio Electoral la atribución de determinar el número de consejeros regionales que corresponde elegir a cada provincia en proporción a su población, siendo la resolución que

el mencionado funcionario dicte apelable para ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente;

**CUADRAGESIMOSÉPTIMO.** Que el Tribunal declara constitucional la disposición precedente, pero previene la necesidad de establecer que el Tribunal Calificador de Elecciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución Política, debe conocer de las apelaciones de las resoluciones que emitan los Tribunales Electorales Regionales, modificándose la norma para que guarde así la armonía que le corresponde con los demás preceptos permanentes y transitorios del proyecto; debiendo indicarse además la o las partes que pueden deducir dicho recurso;

**CUADRAGESIMOCTAVO.** Que el artículo 41 del proyecto establece que las causales de cesación en el cargo de los consejeros regionales serán declaradas, con la excepción de la que indica, por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier miembro del consejo;

**CUADRAGESIMONOVENO.** Que el Tribunal declara constitucional este artículo, con la prevención que es conveniente establecer el recurso de apelación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones respecto de la resolución que dicte el Tribunal Electoral Regional;

**QUINCUAGÉSIMO.** Que el inciso primero del artículo 45 del proyecto remitido establece las atribuciones del gobernador e incluye entre ellas las que el intendente pueda delegarle;

**QUINCUAGESIMOPRIMERO.** Que el Tribunal declara constitucional este artículo en el entendido que las atribuciones que podrá delegar el intendente regional en el gobernador provincial son aquellas que la ley orgánica constitucional señale como susceptibles de ser delegadas, tal como lo preceptúa el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución Política;

**QUINCUAGESIMOSEGUNDO.** Que el artículo 54 crea una comisión para que determine los organismos que tendrán derecho a participar en la elección de sus representantes por estamento al consejo económico y social provincial. El inciso tercero de esta disposición señala que actuará como secretario y ministro de fe de esta comisión el Conservador de Bienes Raíces cuya sede corresponda a la comuna capital de la provincia;

**QUINCUAGESIMOTERCERO.** Que el Tribunal declara constitucional el inciso tercero aludido, pero previene la necesidad de indicar cual Conservador de Bienes Raíces deberá actuar como secretario de la comisión cuando haya más de uno en la misma sede;

**QUINCUAGESIMOCUARTO.** Que el artículo 59 del proyecto señala los miembros que serán elegidos en cada consejo económico y social provincial y su inciso segundo establece que el Tribunal Electoral Regional resolverá los reclamos que al efecto puedan interponerse;

**QUINCUAGESIMOQUINTO.** Que el Tribunal considera constitucional el inciso segundo del artículo en análisis, pero previene que es

imprescindible establecer, de acuerdo al artículo 85 de la Constitución Política, el recurso de apelación para ante el Tribunal Calificador de Elecciones respecto de las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral Regional;

**QUINCUAGESIMOSEXTO.** Que el artículo 79 a) del proyecto expresa que para determinar los consejeros elegidos, se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos. Además, permite que dos o más candidatos puedan acordar sumar sus votos, en cuyo caso la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora;

**QUINCUAGESIMOSÉPTIMO.** Que el Tribunal considera constitucional la disposición citada pero observa y previene la conveniencia de establecer la forma de dilucidar o dirimir los empates que en cantidad de votos de dos o más candidatos puedan producirse en los supuestos que contempla la norma;

**QUINCUAGESIMOCTAVO.** Que el artículo 90 del proyecto remitido contempla un recurso de reclamación en contra de las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales;

**QUINCUAGESIMONOVENO.** Que el Tribunal considera constitucional este artículo pero previene la necesidad de contemplar un recurso de reclamación semejante respecto de las resoluciones o acuerdos ilegales de los intendentes y de los consejos regionales;

#### C. NORMAS SOBRE LAS CUALES EL TRIBUNAL NO SE PRONUNCIA.

**SEXAGÉSIMO.** Que existen en el proyecto numerosas disposiciones que contienen referencias a normas indeterminadas respecto de las cuales el Tribunal se ve en la imposibilidad de pronunciarse. Estas disposiciones se señalan en la parte declarativa de esta sentencia.

Así por lo demás lo ha resuelto este Tribunal en sentencias anteriores (STC roles N<sup>OS</sup> 98, 102, 103 y 108) expresando que sobre las remisiones que un proyecto hace a otras disposiciones no se pronuncia sobre su constitucionalidad, porque al no estar incluidas en el texto de la ley cuyo control ejerce, entiende que no pueden tener rango de orgánicas constitucionales, sino de normas de otro orden de acuerdo a la naturaleza de cada una de ellas;

#### D. NORMAS QUE VERSAN SOBRE MATERIAS DE LEY ORDINARIA O COMUN.

**SEXAGESIMOPRIMERO.** Las normas del proyecto remitido que a continuación se señalan no son propias de ley orgánica constitucional según se desprende de la interpretación que deriva de tales normas, de la

naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental y no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre ellas por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional, sino de ley común:

Artículo 20 letra f); artículo 24 letras i), j), k) y o); artículo 36 letras d) e i); artículo 60; artículo 61 inciso primero; artículos 62, 63, 64 y 65; artículo 66 incisos segundo y tercero; artículos 66 bis, 68, 68 bis, 69, 70, 71, 74 y 75;

**SEXAGESIMOSEGUNDO.** Que las demás disposiciones sometidas a control de este Tribunal, son constitucionales.

Y de conformidad además con lo prescrito en los artículos 63; 74, inciso segundo; 84; 85; 102; 104; 105 y 114 de la Constitución Política de la República, y los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:**

1. Las siguientes disposiciones del proyecto de ley remitido son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto:

- Artículo 20, letra a), la frase “y las de su organización interna”;
- Artículo 20, letra c), la frase “e instituciones de la Administración Pública nacional”;
- Artículo 25, inciso primero, la frase final “Si el consejo no se pronunciare en el citado plazo, se presumirá su acuerdo y regirá lo propuesto por el intendente”;
- Artículo 27, inciso segundo, artículo 36, letra b), Octava Disposición transitoria;
- Artículo 36, letra k);
- Artículo 45, letra f);
- Artículo 48, letra b), N° 2, la frase “, en la forma que ellos lo determinen”;
- Artículo 54, inciso primero, la frase de la parte final “Asimismo, la comisión determinará las normas que regularán los procesos electorales de cada estamento”;
- Artículo 55, inciso tercero, la frase “en única instancia”;
- Artículo 73;
- Artículo 78.

2. Las siguientes disposiciones son declaradas constitucionales, con las prevenciones que se señalan en los considerandos que se indican:

- Artículos 20, letra a); 24, letra q); 36, letra l); 45, letra i), y 91, inciso tercero, con la prevención del considerando 36 de esta sentencia;

- Artículos 29, inciso segundo; 41; 55; 59; 80; 81; 82; 84, y 85, con la prevención del considerando 37;
- Artículo 24, letra d), con la prevención del considerando 40;
- Artículo 24, letra l), con la prevención del considerando 43;
- Artículo 29, inciso primero, literal b), con la prevención del considerando 45;
- Artículo 29, inciso segundo, con la prevención del considerando 47;
- Artículo 41, con la prevención del considerando 49;
- Artículo 45, inciso primero, con la prevención del considerando 51;
- Artículo 54, inciso tercero, con la prevención del considerando 53;
- Artículo 59, inciso segundo, con la prevención del considerando 55;
  - Artículo 79 a), con la prevención del considerando 57, y
  - Artículo 90, con la prevención del considerando 59.

3. Sobre las siguientes normas del proyecto remitido el Tribunal no se pronuncia en razón de lo expuesto en el considerando 60 de esta sentencia:

- Artículo 16, letra b), la frase “en conformidad con la normativa aplicable”;
- Artículo 16, letra f), la frase “en conformidad a la ley”;
- Artículo 16, letra g), la frase “y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”;
- Artículo 17, letra c), la frase “con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia”;
- Artículo 19, letra c), la frase “que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable”;
- Artículo 19, letra d), la frase “en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley”;
- Artículo 20, letra a), la frase “y los reglamentos supremos que las complementen”;
- Artículo 20, letra h), la frase “de acuerdo con la normativa nacional correspondiente”;
- Artículo 24, letra d), la frase “y demás normas legales sobre la administración financiera del Estado”;
- Artículo 24, letra g), la frase “en conformidad a las leyes y a los reglamentos supremos correspondientes”, y
- Artículo 24, letra m), la frase “según lo establezcan las leyes respectivas”.

4. Las siguientes disposiciones del proyecto remitido versan sobre materias de ley ordinaria o común, por lo que el Tribunal no se pronuncia sobre ellas:

- Artículo 20, letra f);
- Artículo 24, letras i), j), k) y o);
- Artículo 36, letras d) e i);
- Artículo 60;
- Artículo 61, inciso primero;
- Artículo 62;
- Artículo 63;
- Artículo 64;
- Artículo 65;
- Artículo 66, incisos segundo y tercero;
- Artículo 66 bis;
- Artículo 68;
- Artículo 68 bis;
- Artículo 69;
- Artículo 70;
- Artículo 71;
- Artículo 74, y
- Artículo 75, y

5. Las demás disposiciones del proyecto remitido sometidas a control de este Tribunal, son constitucionales.

**Los Ministros señor Jiménez, señora Bulnes y señor García disienten** del fallo en cuanto son de parecer que, además de las trece normas del proyecto de ley en examen que son declaradas inconstitucionales en esta sentencia, merecen también declaración de inconstitucionalidad las siguientes otras normas del mismo proyecto relativas a la integración de los consejos regionales: el inciso primero, literal b) del artículo 29; el inciso segundo del mismo artículo 29; el artículo 30; y el artículo 79 a), teniendo presente para ello las siguientes razones:

1°. Que el artículo 102 de la Constitución Política dispone: “*El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización*”.

2°. Que, en mérito a esta norma constitucional, es materia indiscutiblemente de ley orgánica constitucional lo concerniente a la integración de los consejos regionales, debiendo, por mandato de la misma Carta Fundamental, una ley de ese rango regular esa integración, lo cual no puede entenderse sino como la obligación de establecer con exactitud y precisión quiénes serán los integrantes de esos consejos.

3°. Que en el proyecto de ley enviado a este Tribunal para el examen de constitucionalidad que corresponde, se contemplan dos etapas sucesi-

vas para llegar a establecer tal integración. Una primera, destinada a fijar el número de consejeros regionales y la distribución de ese número entre las provincias que forman parte de una región; y una segunda, destinada a determinar quiénes serán los consejeros elegidos en cada provincia para proveer así el número de consejeros que a la respectiva provincia le correspondan.

4°. Que para cumplir con la primera de las etapas antedichas, el proyecto de ley señala en su artículo 29: *“El consejo regional estará integrado, además del intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución:*

*“a). Dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes, y*

*“b). Diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen esa cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método del cociente o cifra repartidora.*

*“Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el Director Regional del Servicio Electoral determinará, seis meses antes de la celebración de la elección respectiva, el número de consejeros regionales que corresponda elegir a cada provincia en proporción a su población. Dicha resolución será apelable ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente, dentro del plazo de diez días, debiendo éste emitir su fallo dentro de los quince días siguientes”.*

5°. Que, como puede observarse del examen del transcrito artículo 29, sus normas regulatorias no cumplen con la obligación que la Constitución Política indica en su artículo 102, ya que no conducen a precisar la distribución del número de consejeros regionales entre las respectivas provincias de una región. En efecto, el literal b) del artículo 29, encomienda al funcionario que tenga el cargo de Director Regional del Servicio Electoral en la correspondiente región, la misión de *“determinar”* el número de consejeros que provendrán de cada provincia de esa región, y, para que este funcionario efectúe tal determinación, la norma regulatoria le indica simultáneamente tres métodos, sistemas o criterios: el método del *“cociente”*, el de *“cifra repartidora”* y el de que deberá hacerlo *“en proporción a la población”*.

6°. Que estas tres indicaciones simultáneas resultan contradictorias, ya que responden a tres criterios diferentes que, al aplicarse, producen diferentes resultados. La metodología que corresponde al sistema de cociente es distinta a la que opera cuando se establece el de cifra repartidora, así como la que debe atenderse a una proporción a la población exige, asimismo, un cálculo distinto.

7°. Que esta indeterminación resulta aun más contradictoria, cuando se observa que, si se aplicara la regulación del proyecto de ley, en cada re-

gión podría darse un criterio distinto, ya que, cada Director Regional del Servicio Electoral podría interpretar los criterios indicados por el proyecto eligiendo una diferente opción, todas con fundamento en el texto de la misma ley, produciendo de esta manera una falta absoluta de armonía en la integración de los consejos regionales.

8°. Que frente a la exigencia contemplada en la Carta Fundamental, cuando preceptúa que la ley orgánica regulará la integración de los consejos regionales, resulta abiertamente violatoria de la norma constitucional que la determinación del número de los consejeros que elegirá cada provincia quede entregada a un funcionario que debe aplicar una metodología imprecisa y contradictoria.

9°. Que, además de la inconstitucionalidad resultante de lo ya expresado, el mismo artículo 29, en su inciso segundo, origina una nueva fuente de manifiesta inconstitucionalidad al establecer que la resolución que dicte el Director Regional del Servicio Electoral “*será apelable ante el Tribunal Electoral Regional*”. Independientemente de la falta de precisión de a quién correspondería deducir este recurso, al consagrarse una apelación ante el Tribunal Electoral Regional e impedir con ello que exista el recurso de apelación de los fallos de éste ante el Tribunal Calificador de Elecciones, se vulnera irredargüiblemente lo dispuesto en el artículo 85 de la Constitución Política que establece que las resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales “*serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones*”.

10°. Que, como derivación de lo expresado en el numerando anterior, tal falta de apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones y el agotamiento de la apelación ante el Tribunal Electoral Regional que origina el artículo 29 del proyecto de ley, configura una situación de diversidad de resoluciones en los tribunales Electorales sin que haya la posibilidad de establecer un criterio armónico y uniforme a nivel nacional, profundizándose de esta manera la inconstitucional situación ya aludida en el numerando séptimo de esta disensión.

11°. Que, para cumplir con la segunda de las etapas mencionadas en el numerando tercero de esta disensión, esto es, determinar quiénes son los consejeros elegidos en cada provincia, el proyecto de ley establece en su artículo 79 a): “*Para determinar los consejeros elegidos, se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos. Sin embargo, dos o más candidatos podrán acordar, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo 77 bis) y ante el respectivo director regional del Servicio Electoral, sumar sus votos, en cuyo caso la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora*”.

12°. Que, por el solo hecho de que el número de los consejeros que corresponde elegir a cada provincia haya quedado indeterminado por los vicios constitucionales que se han ya señalado, esta norma del artículo

79 a), destinada a precisar esos elegidos de un número no determinado, sería desde ya igualmente inconstitucional. Sin embargo, debe agregarse que, adicionalmente a lo anterior, en esta etapa se incurre una vez más en un incumplimiento de la exigencia constitucional del artículo 102 de la Carta Fundamental, al proporcionarse una regulación que no conduce a la determinación de los elegidos.

**13°.** Que, en efecto, en el citado artículo 79 a) el proyecto se limita primera y exclusivamente a decir que para determinar los elegidos “*se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos*”, dejando con esta regulación sin determinación alguna quiénes serán los elegidos en casos de empate entre candidatos.

**14°.** Que, seguidamente, el mismo artículo 79 a) agrega que, al acordar dos candidatos la suma de sus votos, “*la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora*”, dejando subsistentes las indeterminaciones en casos de empates entre candidatos y creando un impedimento para la determinación de los elegidos y para alcanzar la consiguiente integración de los consejos, sin perjuicio de lo expuesto ya en el numerando decimosegundo.

**15°.** Que tratándose de materias de carácter electoral y de sistemas dirigidos a otorgar a las personas elegidas el carácter de integrantes de órganos públicos con atribuciones específicas en los gobiernos regionales, no caben aplicaciones ni interpretaciones por analogía, siendo ineludible el estricto apego a los preceptos orgánicos constitucionales requeridos por la Carta Fundamental para dar limpio título, autoridad e investidura regular a quienes deban tener tal carácter al tenor del artículo 7° de la Ley Suprema.

**16°.** Que las irregularidades constitucionales referidas no pueden calificarse como omisiones del legislador, ya que no es éste el caso de que se haya silenciado una regulación o se la haya enunciado insuficientemente. El proyecto de ley en examen establece una regulación, pero las normas en ella contenidas conllevan la imposibilidad de que con su aplicación se produzca la integración de los consejos, creando un efectivo impedimento para determinar el número de consejeros por cada provincia y para determinar quiénes serán los elegidos. Resulta de todo ello una evidente inconstitucionalidad, al no haberse dado cumplimiento al mandato que el constituyente confiere al legislador orgánico en el artículo 102 de la Carta Fundamental, para que, con las regulaciones que establezca, se produzca la integración de los consejos regionales. Tan evidente es lo expresado que no puede dejar de constatarse que, para que las normas del proyecto pudieran conducir al objetivo que la Constitución Política les asigna y exige, necesitarían indispensablemente ser sustituidas o modificadas y no meramente complementadas.

**17°.** Que, por todo lo expuesto, las normas indicadas y correspondientes al inciso primero, literal b) del artículo 29, en lo que concierne a la

distribución del número de consejeros entre las provincias de la región, así como las del inciso segundo del mismo artículo, y las del artículo 79 a) no pueden sino ser declaradas inconstitucionales.

**18°.** Que a las inconstitucionalidades mencionadas en el numerando anterior se agrega, obviamente y como consecuencia, la del artículo 30 del proyecto de ley que señala que *“Los consejeros regionales que correspondan a cada provincia serán elegidos por los concejales mediante el procedimiento y el sistema electoral establecidos por el Capítulo VI de este Título”*, ya que justamente en esas normas existen inconstitucionalidades manifiestas, como ya ha sido señalado en los numerandos anteriores.

**Los Ministros señores Jiménez, Bulnes y García disienten**, asimismo, del fallo en cuanto estuvieron también por la declaración de inconstitucionalidad de la parte primera del artículo 45 del proyecto de ley en análisis, en consideración a los siguientes fundamentos:

**1°.** Que el artículo 45 del proyecto de ley expresa: *“El gobernador, además de las atribuciones que el intendente pueda delegarle, ejercerá las siguientes”*, que luego pasa a señalar.

**2°.** Que el artículo 105 de la Carta Fundamental, relativo al gobierno provincial, señala: *“En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República”*, agregando luego en su inciso segundo: *“Corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el intendente y las demás que le corresponden”*.

**3°.** Que, según se comprueba de la simple lectura del inciso segundo de la disposición constitucional precedentemente transcrita, el gobernador en su provincia gozará para el desempeño de su cargo de las atribuciones propias inherentes a él y de todas aquellas otras que le pueda delegar el intendente de la respectiva región, siendo, según el texto constitucional, denominador común y fuente de origen del goce y ejercicio de ambos tipos de atribuciones, que la ley correspondiente se las determine y otorgue.

**4°.** Que es indudable que la referencia a la ley que hace la norma constitucional del inciso segundo del artículo 105 de la Carta Fundamental sobre las atribuciones del gobernador son aquéllas que se deben contener en la ley orgánica constitucional respectiva o en otras leyes del mismo carácter. Consiguientemente, la determinación de las atribuciones que deben contener esas normas legales, implica inevitablemente que en ellas se precisen y especifiquen todas aquéllas que pueda delegarle el intendente.

**5°.** Que, a mayor abundamiento, al no establecerse en la ley tal precisión, podría el intendente delegar incluso aquellas atribuciones que el

proyecto en examen le reconoce en sus artículos 23 al 27, con respecto a las cuales el mismo proyecto no agrega prohibición alguna de delegar, no obstante su naturaleza y carácter.

6°. Que, en mérito a lo anterior, al no precisar y determinar el proyecto de ley en estudio las atribuciones que el intendente pueda delegar al gobernador, infringe el inciso segundo del artículo 105 de la Constitución Política, siendo por ello inconstitucional la expresión “*además de las atribuciones que el intendente pueda delegarle*” contenida en la primera parte del artículo 45 de dicho proyecto.

**Los Ministros señores Jiménez y García disienten**, asimismo, del fallo, en el sentido de considerar que la expresión “*y los reglamentos supremos que las complementen*” que forma parte del artículo 20, literal a) del proyecto en examen, adolece de inconstitucionalidad, en mérito a las siguientes razones:

1°. Que el artículo 20 del proyecto en análisis se refiere a las atribuciones que se le otorgan al gobierno regional para el cumplimiento de sus funciones. Estas materias han sido calificadas por el órgano legislador y por este Tribunal como propias de la ley orgánica constitucional relativa a la administración del gobierno regional.

2°. Que el literal a) del indicado artículo 20 prescribe que corresponde al gobierno regional: “*Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes y las de su organización interna, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen*”.

3°. Que, inequívocamente, el proyecto pretende que la ley orgánica del gobierno regional en lo relativo a las atribuciones de éste para el desempeño de las funciones que le son propias, pueda ser complementada, es decir, completada, perfeccionada o integrada, por un reglamento dictado por el Presidente de la República, al señalar la norma que esa complementación provendría de “*reglamentos supremos*”.

4°. Que conforme al artículo 32, número 8°, de la Carta Fundamental, el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria dictando los correspondientes reglamentos en todas aquellas materias que no son propias del dominio legal, sin perjuicio de aquéllos que tengan por objeto la ejecución o aplicación de la ley respectiva.

5°. Que, como ya se ha señalado, la ley que regula la administración del gobierno regional es de naturaleza orgánica constitucional, la cual debe contener todo lo relativo a la materia que le corresponde regular y en caso alguno puede quedar subordinada a ser complementada, integrada o completada por un reglamento del Presidente de la República. Sería absurdo suponer que el constituyente hubiese reservado a la potestad reglamentaria y no a la ley orgánica desarrollar parte de la normativa

constitucional que expresamente ha encomendado a esa ley al disponer en el artículo 102 de la Carta Fundamental que “*la ley orgánica constitucional respectiva*” fijará las atribuciones y regulará la integración y organización de los consejos regionales.

**6°.** Que, si se aceptare el criterio de que una ley orgánica constitucional puede prescribir que debe ser complementada o completada por un reglamento que dicte el Presidente de la República, significaría que se estarían delegando en ese órgano constitucional materias que no pueden ser objeto de delegación, conforme el artículo 61 de la Constitución Política que señala que las materias “*que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales*” no se pueden delegar.

**7°.** Que, consiguientemente, con respecto al literal a) del artículo 20 del proyecto en examen, adicionalmente a la inconstitucionalidad de que adolece y que ha sido declarada en el fallo, debe ser reconocida la inconstitucionalidad de su expresión “*y los reglamentos supremos que las complementen*”.

**La Ministra señora Bulnes concurre** a la sentencia sobre la constitucionalidad de la expresión “*y los reglamentos supremos que las complementen*” que forma parte del literal a) del artículo 20 del proyecto de ley en análisis, en el entendido de que se trata de reglamentos que regulan cómo se ejecuta la ley orgánica constitucional y en caso alguno de reglamentos que agreguen otras atribuciones a los consejos regionales.

**Los Ministros señor Jiménez y señora Bulnes disienten** también del fallo en cuanto en éste se califica con el carácter de norma orgánica constitucional el artículo 15 del proyecto de ley en examen. En atención a la materia que dicho artículo regula, estuvieron por calificarlo como norma propia de ley ordinaria o común. Para lo anterior, tienen en consideración que, siendo la Carta Fundamental un todo orgánico y sistemático y habiendo el constituyente tratado materias que inciden o se relacionan con el concepto de sede o ubicación territorial o domicilio de algunos órganos constitucionales como propios de regulación por normas ordinarias o comunes, esta misma debe ser la calificación que se debe dar al artículo 15 que versa sobre la sede de funcionamiento de los gobiernos regionales.

**Los Ministros señores Jiménez y García disienten** por otra parte también del fallo, en cuanto en éste se califican como normas de ley común, los artículos 60 y 63 del proyecto de ley, que contemplan, respectivamente, la existencia de las secretarías regionales ministeriales y las atribuciones de dichas secretarías, normas que, a juicio de los disidentes, son propias de ley orgánica por corresponder a la estructura del gobierno regional del que forma parte el consejo regional.

**El Ministro señor García disiente** del fallo en cuanto en éste se califica como norma de ley común el artículo 68 bis del proyecto, el cual a su entender es norma de ley orgánica ya que genera una obligación permanente de proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los gobiernos regionales, sin los cuales no podría llevarse a cabo la organización de los consejos regionales que forman parte de aquéllos y cuya regulación es materia de la legislación orgánica constitucional que exige el artículo 102 de la Carta Fundamental.

**Los Ministros señores Cereceda y García previenen que,** de conformidad con la argumentación que han sostenido en anteriores fallos del Tribunal, no está impedido éste de calificar como normas de carácter orgánico constitucional disposiciones del proyecto de ley enviado y que no han sido calificadas como tales en el oficio con que lo ha remitido la Cámara de Diputados. Agregan que, en tal sentido, las disposiciones cuarta y sexta transitorias del proyecto en examen son normas de ley orgánica constitucional, por tratar materias propias de ésta, de conformidad con el artículo 102 de la Constitución Política.

**El Ministro señor García, por su parte, agrega que,** consiguientemente con la prevención anterior y con los fundamentos de la disidencia que ha compartido y que ha señalado la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 29 del proyecto, resulta a su juicio igualmente inconstitucional la disposición sexta transitoria del mismo proyecto, que constituye una derivación de dicho artículo 29.

Redactó la sentencia el Ministro señor Cereceda, y las disidencias y prevenciones sus autores.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 155-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 156-1992

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LA PLANTA DE CARGOS  
DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

**Ley N° 19.179, de 26 de noviembre de 1992**

Santiago, dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 961, de 23 de septiembre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Planta de Cargos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 17 y 21 del proyecto de ley remitido, por contener normas de rango orgánico constitucional;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que las normas contenidas en la letra e), del inciso cuarto, del artículo 17; y en el artículo 21 del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental;

**QUINTO.** Que las disposiciones que conforman los incisos primero, segundo, tercero y cuarto, letras a), b), c) y d), del artículo 17, del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dicho precepto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando 4° no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, 63 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las disposiciones contenidas en la letra e), del inciso cuarto, del artículo 17, y en el artículo 21 del proyecto remitido, son constitucionales.

**2.** Que no corresponde pronunciarse a este Tribunal sobre las demás disposiciones contenidas en los incisos primero, segundo, tercero y cuarto, letras a), b), c) y d) del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Los Ministros señores Cereceda y García previenen** que, de acuerdo con las consideraciones que han hecho constar en anteriores sentencias del Tribunal y, en especial, con las indicadas en los fallos de 26 de diciembre de 1989 y de 15 de enero de 1990, roles N<sup>º</sup> 88 y N<sup>º</sup> 92, corresponde a su juicio verificar si otras disposiciones del proyecto de ley, distintas a las consultadas por la Honorable Cámara de Diputados, tienen el carácter de orgánicas constitucionales y ejercer a su respecto, también, el control de constitucionalidad que la Carta Fundamental a este Tribunal encomienda. En el caso de autos, previenen particularmente que los artículos 5<sup>º</sup>, letra h), y 10 del proyecto en examen tienen el rango orgánico constitucional tomando en consideración que son estrictamente semejantes al artículo 17, inciso cuarto, letra e), y al artículo 21, respectivamente, los cuales son considerados orgánicos constitucionales por esta sentencia.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 156-1992**

Se certifica que el Ministro señor Ricardo García Rodríguez concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N° 157-1992

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.129, SOBRE SUBSIDIO A LA INDUSTRIA DEL CARBÓN, EN ASPECTOS PREVISIONALES

#### **Ley N° 19.173, de 30 de octubre de 1992**

Santiago, quince de octubre de mil novecientos noventa y dos.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 963, de 30 de septiembre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N° 19.129, sobre subsidio a la industria del carbón, en aspectos previsionales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, en relación con los artículos 87 y 88 de la misma Carta Fundamental, ejerza el control de constitucionalidad respecto de la letra c) del numerando 6 del artículo 1° de dicho proyecto;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 1°, numerando 6, letra c), del proyecto remitido, dispone:

*“c) Sustitúyese en el inciso final del artículo 10 la palabra “correspondiente” por la expresión “cuando corresponda”.*”;

**CUARTO.** Que el artículo a que alude el considerando anterior establece:

*“Artículo 10. Los gastos de traslado que podrán imputarse a un programa de reconversión laboral sólo corresponderán a los costos de transporte del beneficiario, su grupo familiar y sus enseres, desde su domicilio actual a aquel que corresponda a su nuevo empleo, incluidos los costos de instalación en éste.*

*“Los gastos por concepto de entrenamiento para un nuevo puesto de trabajo que podrán incorporarse al programa de reconversión laboral tendrán por objeto financiar el costo que para el nuevo empleador signifique el entrenamiento inicial del beneficiario. Estos serán equivalentes al 50% de la remuneración imponible mensual que se haya pactado, con un tope máximo de un ingreso mínimo, durante los seis meses iniciales de desempeño en la nueva ocupación.*

*“La beca de mantención, estará destinada a atender los gastos básicos del trabajador durante el proceso de reconversión. El monto mensual de esta beca, no podrá exceder de un ingreso mínimo mensual, ni el beneficio podrá extenderse por un período superior a seis meses.*

*“Los implementos y herramientas de trabajo que podrán entregarse a los beneficiarios del programa de reconversión laboral, corresponderán a aquellos que se requieran para el ejercicio de la nueva ocupación u oficio a que se vinculen las acciones de capacitación que se encuentren incluidas en el referido programa, o de la ocupación que vaya a desarrollar el beneficiario.*

*“En todo caso, el costo total del programa de reconversión laboral no podrá exceder de doce ingresos mínimos por cada beneficiario, distribuidos en un período de hasta nueve meses, contado desde el inicio de las acciones contenidas en el programa.*

*“Corresponderá al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo suscribir los convenios con los organismos ejecutores, aprobar los programas presentados por éstos, comprobar los antecedentes que fundamenten los beneficios establecidos en los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo anterior y efectuar los desembolsos correspondientes.*

*“Los decretos y resoluciones que para efectos de este artículo y del anterior dicte el Director del Servicio de Capacitación y Empleo, producirán sus efectos de inmediato, sin perjuicio de la posterior toma de razón correspondiente.”;*

**QUINTO.** Que la letra c) del numerando 6 del artículo 1° del proyecto de ley remitido, transcrita en el considerando tercero, es propia de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 87 y 88 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que la disposición a que hace referencia el considerando anterior no contiene normas contrarias a la Constitución Política de la República y es, en consecuencia, constitucional;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que la disposición sometida a control de constitucionalidad ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República y que sobre ella no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N° 1°, 87 y 88 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:** Que la letra c) del numerando 6 del artículo 1° del proyecto de ley remitido es constitucional.

**Los Ministros señores Cereceda y García previenen** que, de acuerdo con las consideraciones que han hecho constar en anteriores sentencias del Tribunal y, en especial, con las indicadas en los fallos de 26 de diciembre de 1989 y de 15 de enero de 1990, roles N°s 88 y 92, corresponde a su juicio verificar si otras disposiciones del proyecto de ley, distintas a las consultadas por la Honorable Cámara de Diputados, tienen el carácter de orgánicas constitucionales y ejercer a su respecto, también, el control de constitucionalidad que la Carta Fundamental a este Tribunal encomienda. En el caso de autos, previenen particularmente que el Artículo Segundo Transitorio del proyecto en examen, al dar retroactividad a la norma del número primero, literal c), que tiene rango de orgánica constitucional como el Tribunal lo reconoce en su sentencia *ut supra*, no podría sino tener también similar rango, ya que, de no ser así, se estaría aceptando que una ley común pudiera establecer que una ley orgánica rigiera y tuviera vigencia antes de haber sido debidamente aprobada y existir como tal, lo que vulnera el sentido y expresión del precepto contenido en el artículo 63 de la Constitución Política de la República.

**El Ministro señor Jiménez concurre** a la declaración de constitucionalidad en el entendido que el trámite de toma de razón de los decretos y resoluciones cuando esto corresponda se efectuará simultáneamente con el inicio de su aplicación.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 157-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 158-1992CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE ESTABLECE LA FECHA DE LA PRIMERA ELECCIÓN  
DE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS REGIONALESLey N<sup>º</sup> 19.174, de 12 de noviembre de 1992

Santiago, veintidós de octubre de mil novecientos noventa y dos.

## VISTOS:

1°. Que por oficio N<sup>º</sup> 3606 de 13 de octubre en curso, el Honorable Senado ha enviado a este Tribunal el proyecto aprobado por el Congreso Nacional que establece la fecha de la primera elección de los miembros de los Consejos Regionales, para los efectos de lo dispuesto en el N<sup>º</sup> 1° del artículo 82 de la Constitución Política de la República. Se hace presente en el oficio de que se trata que el inciso primero del artículo único del proyecto remitido interpreta un precepto constitucional, y que, a su vez, el inciso segundo contiene materias propias de ley orgánica constitucional;

2°. Que el N<sup>º</sup> 1° del artículo 82 de la Constitución Política de la República establece como atribución del Tribunal Constitucional, la siguiente: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

3°. Que el proyecto remitido por el H. Senado dispone textualmente: *“Artículo único. El plazo contemplado en la segunda parte del inciso segundo de la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República se contará desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia y se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva.*

*Para tal efecto, el correspondiente Director Regional del Servicio Electoral certificará ambas circunstancias, dentro del plazo de tres días de ocurrida la última de ellas.”*;

## Y, CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República dispone en su inciso segundo: *“Las elecciones populares que se originen en esta reforma constitucional se efectuarán antes del 30 de junio de 1992. Las de los miembros de los consejos regionales, en la forma que prevea la ley orgánica constitucional respectiva, se celebrarán quince días después de la instalación de los concejos”*;

**SEGUNDO.** Que el texto de la disposición citada se limita a establecer dos características de las elecciones de miembros de los consejos regionales: la de que se deberán efectuar *“en la forma que prevea la ley orgánica constitucional respectiva”* y la de que deberán efectuarse en una fecha determinada: *“quince días después de la instalación de los concejos”*;

**TERCERO.** Que el inciso primero del artículo único del proyecto de ley sometido a control de este Tribunal, tramitado y aprobado por el Congreso Nacional como norma interpretativa de la disposición trigesimatercera transitoria de nuestra Carta Fundamental prescribe lo siguiente

*“Artículo único. El plazo contemplado en la segunda parte del inciso segundo de la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República se contará desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia y se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva”*;

**CUARTO.** Que del texto de las dos disposiciones anteriormente transcritas se puede constatar fehacientemente que el inciso primero del artículo único del proyecto de ley sometido a control de este Tribunal como norma interpretativa de nuestra Carta Fundamental, contiene y agrega elementos y requisitos nuevos y adicionales, no contemplados en la norma constitucional que se pretende interpretar;

**QUINTO.** Que son elementos nuevos, no interpretativos de la disposición trigesimatercera transitoria de la Carta Fundamental contenidos en el proyecto de ley en estudio, en primer término, establecer que la elección de consejeros regionales se efectuará a través de elecciones separadas por provincias, lo que resulta como consecuencia de lo que dispone al señalar que el plazo para efectuar las elecciones se contará *“desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia”*, lo que, a su vez, significa que la elección de consejeros no se llevará a cabo necesariamente en una sola fecha y dentro de un solo plazo, sino en fechas eventualmente sucesivas y dentro de diferentes plazos. En segundo término, el proyecto agrega que para realizar las elecciones de los consejeros, los plazos se contarán además, desde que se cumpla un segundo requisito, cual es, el de que *“se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva”*, con lo que se agrega a la norma constitucional el aditamento de que a cada provincia corresponderá un determinado número de consejeros regionales y que la determinación de ese número emanará de la resolución que lo establezca;

**SEXTO.** Que no corresponde, por medio de una ley interpretativa de una norma constitucional agregar nuevos elementos a lo que ésta indica e introducir conceptos que no han sido siquiera insinuados por la Carta Fundamental. Ello implicaría una modificación de la disposición constitucional, la que se regiría por las normas aplicables para ello. Por medio de una ley interpretativa sólo cabe proporcionar claridad o precisión a

la redacción de una norma constitucional, cuando su propio texto sea susceptible de originar confusión o desentendimiento, para asegurar con esa interpretación su correcta, uniforme, armónica y general aplicación;

**SÉPTIMO.** Que tanto la doctrina nacional como fallos reiterados de la Corte Suprema han sido contestes en rechazar como normas interpretativas aquellas disposiciones legales que contienen elementos o requisitos nuevos no contemplados en la norma legal interpretada como también cuando el texto de la ley que se pretende interpretar no contiene nada ininteligible u oscuro que amerite su interpretación por una ley posterior;

**OCTAVO.** Que debe concluirse de lo anteriormente expresado que el inciso primero del artículo único del proyecto de ley en estudio en la parte analizada en los considerandos precedentes es inconstitucional en cuanto constituye una modificación y no una interpretación de la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que no obstante lo anterior, hay un aspecto en que el inciso segundo de la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución ha sido interpretado efectiva y legalmente por el inciso primero del artículo único del proyecto de ley en análisis y es el relativo a precisar y aclarar que el plazo de quince días que la disposición constitucional prevé para celebrar la elección de los miembros de los consejos regionales “*se contará desde que se hayan instalados todos los concejos*”.

El actual inciso segundo del artículo trigesimotercero transitorio de la Constitución prevé que la elección de los miembros de los consejos regionales se hará quince días después de la instalación de los concejos. Evidentemente, con lo establecido en el proyecto de ley en análisis se está precisando el alcance de la norma vigente disipando las dudas que puedan surgir con su aplicación, al señalar que la elección de los consejeros regionales deberá realizarse una vez que estén instalados todos los concejos y no dos o más como podría haberse estimado de no existir esta disposición interpretativa o aclaratoria;

**DÉCIMO.** Que de lo expuesto en el considerando precedente se concluye que el proyecto de ley en estudio, interpretó y aclaró el inciso segundo de la disposición trigesimatercera transitoria de la Carta Fundamental al prescribir que las elecciones de los consejeros regionales se celebrarán quince días después de la instalación de todos los concejos, siendo en esta parte plenamente constitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que el inciso segundo del proyecto en examen, enviado para su control de constitucionalidad con el carácter de ley orgánica constitucional en mérito a las consideraciones precedentes y a lo previsto en el artículo 102 de la Constitución Política, resulta inconstitucional.

**Y, VISTOS:** lo dispuesto en los artículos 82, Nº 1º; 100; 102; 104 y trigésimotercero transitorio de la Constitución Política de la República, y lo dispuesto en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:**

1º. Que la segunda parte del inciso primero del artículo único remitido, que dice: *“de la correspondiente provincia y se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva”* es inconstitucional y deber ser eliminada del proyecto.

2º. Que con motivo de lo resuelto en la declaración primera de esta sentencia, el inciso segundo del proyecto remitido es inconstitucional y debe, asimismo, ser eliminado de dicho proyecto.

3º. Que la primera parte del inciso primero del artículo único, que dice: *“Artículo único. El plazo contemplado en la segunda parte del inciso segundo de la disposición trigésimatercera transitoria de la Constitución Política de la República se contará desde que se hayan instalado todos los concejos”*, es constitucional.

Redactaron la sentencia los Ministros señores Jiménez y García.

Devuélvase el proyecto al H. Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol Nº 158-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 159-1992

### REQUERIMIENTO DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, EL ESTATUTO ADMINISTRATIVO PARA FUNCIONARIOS MUNICIPALES, Y DICTA NORMAS SOBRE REMUNERACIONES PARA EL PERSONAL MUNICIPAL, DEDUCIDO POR 31 DIPUTADOS

Santiago, doce de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Teniendo presente que ha desaparecido el motivo que dio origen al requerimiento de fojas uno, según consta del oficio N<sup>º</sup> 3669, de 5 de noviembre de 1992, del H. Senado, archívese estos antecedentes.

Comuníquese a los requirentes.

**El Ministro señor Jiménez tuvo además en consideración** para resolver lo anterior el escrito de desistimiento presentado por el representante de los requirentes según fax llegado a este tribunal con esta fecha.

#### **Rol N<sup>º</sup> 159-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 160-1992

REQUERIMIENTO DE LA CUESTIÓN DE  
CONSTITUCIONALIDAD SURGIDA DURANTE LA TRAMITACIÓN  
DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA PLANTA  
DE PERSONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA, DEDUCIDO POR EL SEÑOR  
VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Santiago, treinta de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

**VISTOS:**

Con fecha 11 de noviembre en curso, el señor Vicepresidente de la República, en conformidad a lo dispuesto en el N° 2° del artículo 82 de la Carta Fundamental, formuló requerimiento a este Tribunal para que resolviera la cuestión de constitucionalidad surgida durante la tramitación del proyecto de ley que modifica la planta de personal de la Contraloría General de la República.

A juicio del Ejecutivo, la calificación como materia de ley orgánica constitucional conferida al proyecto, está en desacuerdo con claras disposiciones constitucionales, en virtud de las cuales cabe estimar que la materia a que se refiere, es propia de ley ordinaria o común.

Los argumentos del requerimiento para sostener que la ley aprobada por el Congreso no debe tener el carácter de ley orgánica constitucional, son los siguientes:

La ley ordinaria o común constituye la regla general en nuestro derecho. Las leyes orgánicas constitucionales son aquellas que están expresamente previstas en la Constitución y por su carácter excepcional no pueden ser extendidas a otros aspectos, debiendo, por el contrario, interpretarse en forma restrictiva, conforme se infiere de la naturaleza extraordinaria de las mismas.

En este caso especial, el Ejecutivo estima que se ha elevado a rango orgánico una materia propia de ley común con lo cual se rompe la naturaleza especial que tiene la ley bajo la vigencia de la Constitución de 1980. El requerimiento analiza, enseguida, las innovaciones que en materia de ley introdujo la Carta vigente a la de 1925.

Sostiene el requirente que extender el ámbito propio de una ley orgánica implica contrariar dos elementos fundamentales de la Constitución. Por una parte, significa vulnerar el principio de competencia que caracteriza a las leyes orgánicas, en cuya virtud éstas se definen única y exclusivamente de acuerdo a las materias que expresamente la Constitución reserva a éstas y, por la otra, implica eludir la restricción del ámbito competencial que la Constitución estableció para la ley.

El Ejecutivo señala que el artículo 60 de la Constitución Política de la República, en su N<sup>º</sup> 14, precisa que son materias de ley las demás que la propia Carta señala como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, siendo ésta la calidad que asiste al proyecto de ley en estudio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2 del texto constitucional.

El requerimiento señala que otras disposiciones revelan con precisión que, cuando el constituyente ha deseado que determinados aspectos sobre el personal sean regulados por ley de carácter especial, así lo ha dicho expresamente, citando al efecto algunos ejemplos sobre el particular.

Con relación a la Contraloría General de la República la Constitución no exige expresamente que las materias de personal o la creación o supresión de cargos se regulen mediante ley orgánica constitucional. Los artículos 87, 88 y 89 especifican que requieren ley de ese carácter, “*la organización, el funcionamiento y las atribuciones*” de este organismo. Por lo demás, señala el requerimiento, la planta del personal de la Contraloría General de la República ha sido modificada con anterioridad por las Leyes N<sup>os</sup> 18.899, en su artículo 66, y N<sup>º</sup> 19.056, en su artículo 5<sup>º</sup>, ambas aprobadas con el carácter de ley simple. Por consiguiente, agrega, el criterio de aprobar una modificación de igual naturaleza que las anteriores mediante una ley orgánica constitucional, se opone a la interpretación reiterada del legislador restando con ello, la coordinación y permanencia del sistema jurídico.

A juicio del Ejecutivo, considerar que la planta de la Contraloría es propia de ley orgánica, en base a una interpretación amplia de los conceptos “*organización*” y “*funcionamiento*”, exorbita el ámbito preceptivo que la Constitución encarga a la ley orgánica regular. Si la planta de la Contraloría es materia de ley común, ello no afecta, en modo alguno, al funcionamiento de la Contraloría ni tampoco pone en peligro su independencia, pues ella está garantizada en la propia preceptiva constitucional.

El requerimiento acompaña un informe en derecho del profesor Jorge Precht Pizarro, que se tuvo presente en la vista de la causa.

El H. Senado de la República, contestando el requerimiento señala que la duda acerca de si correspondía estimar al proyecto objeto de autos como ley orgánica constitucional fue dilucidada mediante la aprobación del informe que acompaña, evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de esa Corporación la que, por mayoría de votos estimó que dicho proyecto tenía tal carácter.

Se hace constar que la H. Cámara de Diputados no dio respuesta al requerimiento objeto de esta sentencia.

Por resolución fundada de 20 de noviembre pasado el Tribunal amplió el plazo de diez días que de acuerdo al inciso quinto del artículo 82 de la Constitución, tiene para fallar esta clase de requerimiento, por otros diez días.

Por resolución de fecha 23 de noviembre pasado el Tribunal ordenó traer los autos en relación,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que la cuestión de constitucionalidad sometida a la resolución de este Tribunal dice relación con el carácter que debe dársele al proyecto de ley que modifica las plantas de personal de la Contraloría General de la República en el sentido de si sus normas pertenecen al campo de la ley orgánica constitucional o al propio de la ley ordinaria o común;

**SEGUNDO.** Que de los antecedentes que se han adjuntado a este requerimiento aparece claro que el Congreso Nacional aprobó como de rango orgánico constitucional el citado proyecto, teniendo para ello especialmente presente el informe evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del H. Senado, en donde la mayoría de sus miembros fundamentó su decisión principalmente, entre otras consideraciones, en determinada jurisprudencia de este Tribunal;

**TERCERO.** Que esta jurisprudencia es la contenida en la sentencia de 8 de septiembre de 1986, relativa a la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y en la de 24 de septiembre de 1985, sobre el Tribunal Calificador de Elecciones. Respecto de la primera se dice que las disposiciones que fijan la planta del personal del Servicio Electoral el Tribunal las estimó propias de ley orgánica constitucional y respecto de la segunda, se sostiene que dentro del proyecto del Tribunal Calificador de Elecciones se introdujeron disposiciones relativas a la planta de su personal, sin que su constitucionalidad haya sido objetada por este Tribunal;

**CUARTO.** Que si bien lo anterior es exacto, las razones por las cuales el Tribunal Constitucional procedió de esa manera son diferentes a las de la interpretación que hace el citado informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado;

**QUINTO.** Que para obrar de la manera dicha en el considerando segundo de esta sentencia, respecto del Servicio Electoral, este Tribunal tuvo en consideración el carácter especialísimo del artículo 18 de la Constitución Política en cuanto dispone que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la Constitución. Como las plantas de este Servicio no estaban previstas en la Carta Fundamental obvio resultaba que tenían que ser reguladas por una ley orgánica constitucional, no por el hecho de que formaran parte de la “*organización y funcionamiento*” del Servicio, sino porque estaban consideradas por la Constitución dentro de la globalidad estructural del sistema electoral mismo;

**SEXTO.** Que idénticas razones tuvo este Tribunal para no objetar el artículo que fijó la planta del Tribunal Calificador de Elecciones, al estimar que no había duda alguna de la vinculación que existía entre los artículos 18 y 84 de la Constitución, que hace que dicho Tribunal sea un organismo esencial dentro del sistema electoral público y deba ser su ley orgánica la que contenga todo lo no previsto de él en la propia Constitución Política;

**SÉPTIMO.** Que queda claro entonces, que los conceptos de “*organización*” y “*funcionamiento*” no cubren el aspecto de las plantas del personal ya que mientras las primeras acepciones se refieren a la estructura de un ente administrativo público, con la segunda se indica al personal permanente que sirve en dichas estructuras;

**OCTAVO.** Que si bien el inciso final del artículo 88 de la Constitución dispone que “*En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional*” no corresponde, por lo dicho en el considerando anterior, incluir en una ley de este carácter la fijación de la planta de su personal;

**NOVENO.** Que la conclusión anterior se deduce también de la naturaleza que en nuestro ordenamiento jurídico tienen las leyes orgánicas constitucionales que han sido incorporadas a la Carta Fundamental, restrictivamente y en forma muy excepcional, para regular, en lo medular, ciertas instituciones básicas con el propósito de dar estabilidad al sistema de gobierno y evitar el riesgo de que mayorías ocasionales lo puedan alterar;

**DÉCIMO.** Que es por ello que cuando la Constitución encarga a la ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento de un Poder del Estado o de un organismo autónomo, no puede el legislador orgánico abarcar o incursionar en todos los detalles que ello supone y tenga que limitarse a delinear la estructura básica o fundamental de aquellas instituciones para lograr un expedito funcionamiento en la práctica. Además ha sido el propio constituyente el que se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con la organización o funcionamiento de alguna entidad pública queda bajo el ámbito de la ley orgánica constitucional, pues ha reservado a la competencia de la ley común y a la iniciativa del Presidente de la República, en su artículo 60, N<sup>º</sup> 14, en relación con el artículo 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución, la facultad de crear nuevos servicios públicos o empleos rentados sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones. Y así, por lo demás, se ha hecho con la propia Contraloría General de la República al modificar sus plantas por leyes de carácter simple signadas con los números 18.899 de 30 de diciembre de 1989, en su artículo 66 y 19.056 de 8 de abril de 1991, en su artículo 5<sup>º</sup>;

**DECIMOPRIMERO.** Que el profesor señor Manuel Daniel comentando el ámbito y límites de la ley orgánica constitucional básica de la

administración pública, dice que *“la ley no puede incursionar en un desarrollo amplio de las estructuras y demás elementos de organización administrativa, porque básico es, semánticamente, lo que sustenta o es el apoyo fundamental de una cosa. Son, pues, los cimientos en que estribarán los elementos orgánicos de la Administración los que deben ser establecidos en esta ley. El ejercicio de las potestades legislativas ordinarias y reglamentarias, en sus respectivos dominios, completarán el edificio.”*. Este comentario hecho a propósito de la ley de Bases de la Administración Pública es perfectamente válido en lo que respecta a la organización de otras entidades públicas reguladas también por una ley de carácter orgánico constitucional;

**DECIMOSEGUNDO.** Que a mayor abundamiento debe señalarse que cuando el constituyente quiso que la ley orgánica constitucional regulara específicamente la planta de personal de un determinado órgano lo dijo expresamente en la preceptiva relativa al Tribunal Constitucional. No lo hizo, en cambio, cuando se refirió a la organización y funcionamiento de los tribunales de justicia (artículo 74 de la Constitución), del Banco Central (artículo 97 de la Constitución), de los consejos de desarrollo regional (artículo 102 de la Constitución) y de las municipalidades (artículo 108 de la Constitución), lo que indica claramente que no fue su intención incluir a las plantas del personal en las respectivas normativas, porque de haberlo hecho se le habría otorgado una extremada rigidez a un aspecto eminentemente técnico que hubiese entrabado la flexibilidad con que dichas plantas deben adecuarse para el eficaz desempeño de las instituciones señaladas precedentemente. Lo mismo ocurre con las plantas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, ya que si bien la Constitución dispone que la incorporación a ellas deberá hacerse en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, su fijación no pertenece al campo propio de aquella ley;

y **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 60, N° 14, 62, inciso cuarto, N° 2°, 63, 88 y demás disposiciones citadas de la Constitución, así como lo previsto en los artículos 38 al 45 de la Ley N° 17.997, de 19 de mayo de 1981,

**SE RESUELVE** la cuestión de constitucionalidad planteada y se acoge el requerimiento declarando que el proyecto de ley en análisis, en cuanto modifica la planta de personal de la Contraloría General de la República, es materia de ley común.

Regístrese, comuníquese y archívese.

### **Rol N° 160-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz

Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 161-1992

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE MEJORAMIENTO DE REMUNERACIONES Y FIJACIÓN DE NUEVAS PLANTAS PARA EL PERSONAL DE LOS SERVICIOS QUE INDICA DEL SECTOR EDUCACIÓN

#### Ley N<sup>º</sup> 19.184, de 5 de diciembre de 1992

Santiago, treinta de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1028, de 17 de noviembre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre mejoramiento de remuneraciones y fijación de nuevas plantas para el personal de los servicios que indica del sector educación, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 12 del proyecto de ley remitido;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que el artículo sometido a control establece:

*“Artículo 12. Los cargos que resultaren vacantes en los distintos grados, luego de efectuado el encasillamiento a que se refiere el artículo anterior, serán proveídos a contar del 1<sup>º</sup> de enero de 1992, con el personal contratado por la Junta Nacional de Jardines Infantiles con anterioridad al 1<sup>º</sup> de enero de 1976, los que se ubicarán*

en los nuevos grados según su antigüedad en la planta a la cual se encontraren asimilados. No obstante, en la planta de Profesionales estos cargos se proveerán:

a) Con el personal que al 31 de diciembre de 1991, o a la fecha de vigencia de la presente ley, se encontraba desempeñando la función de Dirección o de Encargados de Jardines Infantiles en carácter permanente. Su ubicación se hará en los grados correspondientes a la función que se encuentren sirviendo a la fecha de vigencia de esta ley.

b) Con el personal que cumpla la función de supervisión en un número equivalente a los cargos disponibles. Se ubicarán de acuerdo a su antigüedad en la función y a la antigüedad en el Servicio.

c) Con el personal que cumpla la función de gestión de administración o gestión técnica, ubicados acorde a su antigüedad en la función y a la antigüedad en el Servicio.

d) Los cargos que aún permanezcan vacantes, como resultado del proceso anterior, se **proveerán mediante concurso público.**”;

**QUINTO.** Que las normas contenidas en el inciso primero del artículo 12 y sus letras a), b), c) y d) del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando 5° no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SEPTIMO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

Y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 38, 63 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las disposiciones contenidas en el inciso primero del artículo 12 y sus letras a), b), c) y d) del proyecto remitido, son constitucionales.

**Los Ministros señores Cereceda y García previenen** que, de acuerdo con las consideraciones que han hecho constar en anteriores sentencias del Tribunal y, en especial, con las indicadas en los fallos de 26 de diciembre de 1989 y de 15 de enero de 1990, roles N° 88 y N° 92, corresponde a su juicio verificar si otras disposiciones del proyecto de ley, distintas a las consultadas por la Honorable Cámara de Diputados, tienen el carácter

de orgánicas constitucionales y ejercer a su respecto, también, el control de constitucionalidad que la Carta Fundamental a este Tribunal encomienda. En el caso de autos, previenen particularmente que el artículo 8° del proyecto en examen tiene el rango orgánico constitucional tomando en consideración que es semejante al artículo 12, el cual es considerado orgánico constitucional por esta sentencia.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 161-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N° 162-1992**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL ESTADO DE CHILE PARA PARTICIPAR EN LA CREACIÓN DE LA FUNDACIÓN EMPRESARIAL COMUNIDAD EUROPEA-CHILE**

#### **Ley N° 19.186, de 21 de diciembre de 1992**

Santiago, nueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

1°. Que por oficio N° 1048, de 1° de diciembre en curso, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que autoriza al Estado de Chile para participar en la creación de la Fundación Empresarial Comunidad Europea-Chile, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo

82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del inciso primero del artículo 6° del proyecto remitido;

2°. Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

3°. Que el inciso primero del artículo 6°, sometido a control constitucional, dispone:

*“Artículo 6°. La Fundación estará sujeta exclusivamente al control y fiscalización del Ministerio de Justicia, no aplicándose a su respecto lo dispuesto en el artículo 16 de la ley N° 10.336.”*;

4°. Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

5°. Que la norma establecida en el inciso primero del artículo 6°, se encuentra comprendida dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 87 y 88 de la Constitución Política de la República;

6°. Que la disposición a que hace referencia el considerando anterior no contiene normas contrarias a la Constitución Política de la República y es, en consecuencia, constitucional;

7°. Que consta de autos que la disposición sometida a control de constitucionalidad ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ella no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y, VISTO, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N° 1°, 87 y 88, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA**, que la disposición contenida en el inciso primero del artículo 6° del proyecto remitido, es constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 162-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros

señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 163-1992

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 19.175, SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

#### Ley N<sup>º</sup> 19.194, de 9 de enero de 1993

Santiago, cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres.

#### VISTOS:

Que por oficio N<sup>º</sup> 1.070, de 17 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados ha enviado el proyecto aprobado por el Congreso Nacional que modifica la Ley N<sup>º</sup> 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional para que este Tribunal ejerza el control de constitucionalidad respecto de la totalidad del proyecto de ley.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que el proyecto de ley en examen tiene por finalidad modificar la Ley N<sup>º</sup> 19.175, publicada en el Diario Oficial de fecha 11 de noviembre de 1992, sobre cuyos preceptos de carácter orgánico constitucional este Tribunal ejerció en su oportunidad el control de constitucionalidad que le encomienda la Carta Fundamental en el número 1<sup>º</sup> de su artículo 82;

**SEGUNDO.** Que con ocasión del conocimiento de las disposiciones de dicha ley, este Tribunal, por sentencia de fecha 3 de noviembre de 1992, señaló la inconstitucionalidad de alguna de sus normas y formuló, además, determinadas prevenciones sobre otras, para cuya aplicación se hacía necesaria una mayor precisión o complemento que evitara encontradas interpretaciones;

**TERCERO.** Que la eliminación de las normas declaradas inconstitucionales en la mencionada sentencia, produjo vacíos en el cuerpo legal

original, los que el proyecto de ley que ahora se ha sometido al examen de este Tribunal viene en gran parte a llenar y que, asimismo, en las normas de este nuevo proyecto se recogen en apreciable medida las preven- ciones anteriormente formuladas por dicha sentencia;

**CUARTO.** Que, no obstante lo expresado, en el N<sup>o</sup> 18 del proyecto en estudio, al intercalarse un artículo 76 a) nuevo, a continuación del anti- guo 76 bis, se ha incurrido en su parte final en una inconstitucionalidad. Dicho nuevo artículo 76 a) dispone:

*“Los Colegios Electorales se constituirán en 15 días después de la instalación de todos los concejos, a las nuevas horas, en el local determinado por el Tribunal Elec- toral Regional, y en presencia de un funcionario del Servicio Electoral designado por el Director Regional de dicho Servicio, quien levantará acta de todo lo obrado. En las provincias apartadas, actuará como ministro de fe, el oficial del Servicio de Registro Civil que designe el Director del Servicio Electoral. La calidad de aparta- das será determinada por el Director del Servicio Electoral en el mismo acto en que se designe al oficial del Servicio de Registro Civil.*

*“El Director Regional del Servicio Electoral comunicará a los concejales el lug- ar, día y hora en que deban constituirse los Colegios Electorales, según lo dispuesto en el inciso anterior.*

*“El Presidente de la Mesa pasará lista a los asistentes al tenor de la nómina a que se refiere el inciso segundo del artículo 76 y declarará instalado el Colegio Electoral si concurriere, a lo menos, la mayoría absoluta de sus miembros, cir- cunstancia que certificará el funcionario que actúe como ministro de fe en el acta respectiva. De no reunirse el indicado quórum, la sesión se celebrará tres horas después. Si no hubiere quórum, la instalación del Colegio Electoral se efectuará el día siguiente, en las mismas horas y en el mismo local.”;*

**QUINTO.** Que la indicada inconstitucionalidad proviene de la ora- ción con que concluye el inciso tercero del nuevo artículo 76 a) al dispo- ner que *“Si no hubiere quórum, la instalación del Colegio Electoral se efectuará el día siguiente, en las mismas horas y en el mismo local”*, ya que con ello se abre la posibilidad de que el acto electoral se efectúe en el decimosexto día siguiente al de la instalación de todos los concejos, en circunstancia de que la disposición trigesimatercera transitoria de la Constitución Política, interpretada por la Ley N<sup>o</sup> 19.174, dispone que las primeras elecciones de los miembros de los concejos regionales *“se celebrarán quince días después de la instalación de todos los concejos”*;

**SEXTO.** Que, si bien es cierto que las normas del nuevo artículo 76 a) serán aplicables también a todas las futuras elecciones de consejeros, para las cuales no rige el imperativo de la indicada disposición transitoria, no es menos cierto que, al no haber excluido el proyecto de ley la aplicación de la citada última oración de esta norma para la primera elección de consejeros y al hacerse posible por ello sobrepasar para esa primera elec- ción el plazo constitucional de quince días, su texto entra en pugna con la

citada disposición trigesimatercera transitoria de la Carta Fundamental, deviniendo tal oración consiguientemente en inconstitucional;

**SÉPTIMO.** Que, por otra parte, en el N<sup>º</sup> 28 del proyecto de ley en examen, al intercalarse un nuevo artículo 85 a) a continuación del antiguo artículo 85, se ha incurrido, asimismo, en inconstitucionalidad al disponer:

*“En las elecciones que regula el presente capítulo, en lo que les sea aplicable, se observarán las normas establecidas en los artículos 131 a 138 de la ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. También serán aplicables, en lo que corresponda, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley.”;*

**OCTAVO.** Que en el transcrito artículo 85 a), al pretenderse que para las elecciones de consejeros regionales se contemplen las mismas sanciones y penas que las establecidas para las conductas contempladas en los mencionados artículos 131 a 138 de la Ley N<sup>º</sup> 18.700 y que fueron previstas para las elecciones de otra naturaleza y con otras características, se vulnera la exigencia constitucional contemplada en el inciso final del N<sup>º</sup> 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental que perentoriamente dispone: *“Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”;*

**NOVENO.** Que no alcanza a subsanar esta contradicción el hecho de que la norma examinada haya agregado que la asimilación a las conductas de la Ley N<sup>º</sup> 18.700, procederá *“en lo que les sea aplicable”*, por cuanto ello no deja de hacer indispensable comparar situaciones que en sí son disímiles para, a través de la interpretación o por analogía, verificar cuáles de las conductas previstas en la ley de Votaciones y Escrutinios podrían entenderse que corresponderían a las que pueden darse en las elecciones de consejeros regionales y cuáles serían las sanciones penales que podrían quedar afectas;

**DÉCIMO.** Que no sería óbice el que en virtud de una ley se hicieren aplicables penas o se hicieren referencias a conductas establecidas, unas u otras, en un cuerpo legal distinto y separado de aquélla. Sin embargo, esta remisión a otras normas sólo resultaría válido en materia penal, si las conductas sancionadas tuvieren una exacta e indubitada común descripción y las penas fueren precisamente determinadas por la referencia legal correspondiente, de manera que no fuere factible que as situaciones pudieren prestarse a desentendimientos ni confusiones;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en el caso del citado artículo 85 a), se crea una fuente de indeterminación de conductas sancionadas, dadas las diferentes características de los actos electorales y las diversas situaciones que se regulan en los artículos 131 a 138 de la Ley N<sup>º</sup> 18.700, produciéndose así una inaceptable falta de tipificación que pugna abiertamente con el artículo 19, N<sup>º</sup> 3, inciso final, de la Constitución Política;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, de acuerdo con los principios generales del Derecho las normas de carácter penal deben entenderse en sentido estricto y no por analogía, correspondiendo las sanciones a conductas expresamente tipificadas, por todos lo cual el transcrito artículo 85 a) agregado por el N° 28 del proyecto en examen, al remitirse a las normas de la Ley N° 18.700 en cuanto sean aplicables, adolece de inconstitucionalidad, inconstitucionalidad que, por derivación, se extiende, asimismo, a la oración final del mismo artículo, que complementa lo anterior y que hace referencia a las normas sobre procedimientos que regirían “*en lo que corresponda*”;

**DECIMOTERCERO.** Que, independientemente de la inconstitucionalidad de las disposiciones indicadas en los considerandos precedentes, en el N° 4 del proyecto de ley en estudio, se reemplaza la letra c) del artículo 36 de la ley que ahora se modifica y que se refiere a la aprobación de los planes reguladores por los Consejos Regionales. Dicho literal c) fue calificado por este Tribunal, en su sentencia de 3 de noviembre de 1992 como norma de ley común, absteniéndose, consiguientemente, de ejercer a su respecto el control de constitucionalidad reservado para leyes orgánicas constitucionales. De igual modo ahora, con respecto a la disposición que sobre la misma materia sustituye el texto de la anterior, este tribunal se abstiene de pronunciarse por reconocerle el carácter de ley común.

Y, de conformidad además con lo prescrito en los artículos 19, N° 3; 63; 74, inciso segundo; 84; 85; 102; 104; 105 y 114 de la Constitución Política de la República, y, los artículos 34 a 37 de la Ley N° 17.997, de 19 de mayo de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** La oración final del inciso tercero del nuevo artículo 76 a), intercalado por el N° 18 del proyecto de ley y que reza: “*Si no hubiere quórum, la instalación del Colegio Electoral se efectuará el día siguiente, en las mismas horas y en el mismo local.*”, es inconstitucional y, en consecuencia, debe eliminarse del texto.

**2.** El artículo 85 a), intercalado por el N° 28 del proyecto de ley y que dispone: “*En las elecciones que regula el presente capítulo, en lo que les sea aplicable, se observarán las normas establecidas en los artículos 131 a 138 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. También serán aplicables, en lo que corresponda, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley.*”, es inconstitucional y debe eliminarse del texto.

**3.** El nuevo texto de la letra c) del artículo 36 de la Ley N° 19.175, reemplazado por el N° 4 del proyecto de ley, es norma de ley común, absteniéndose por ello el Tribunal de ejercer a su respecto el control de constitucionalidad.

4. El resto de las disposiciones del proyecto sometido a examen, corresponde a normas de carácter orgánico constitucionales y no merece objeción de constitucionalidad.

**El Ministro señor Jiménez no comparte** la decisión cuarta del fallo y está por declarar la inconstitucionalidad de la parte del N<sup>º</sup> 5 del artículo único del proyecto de ley en examen que modifica el artículo 45, letra g), de la Ley N<sup>º</sup> 19.175, pues considera que esta última disposición al permitir la delegación imprecisa e indeterminada de facultades que pueda hacer el Intendente en el Gobernador, vulnera el inciso segundo del artículo 105 de la Carta Fundamental que prescribe que es la ley orgánica constitucional respectiva la que debe contemplar las facultades que pueden delegarse, conforme a los fundamentos contenidos en su disidencia de la sentencia de este Tribunal de 3 de noviembre de 1992.

**Disienten los Ministros señores Jiménez y Cereceda** de la decisión segunda del fallo, que declara la inconstitucionalidad del artículo 85 a), del proyecto de ley en examen, en mérito a las siguientes razones:

1<sup>º</sup>. Que el inciso final del artículo 19, N<sup>º</sup> 3, de nuestra Carta Fundamental, señala:

*“Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.*

El objeto de la norma según se desprende de la historia de la disposición contenida en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política es evitar la dictación de leyes penales en blanco, en especial si la complementación de la norma que se dicta queda sujeta a instancias o normativas de rango inferior a la ley como podrían ser disposiciones reglamentarias o administrativas u otros actos de autoridad.

2<sup>º</sup>. Que no obstante el propósito del constituyente en la redacción del precepto constitucional anterior, no hay una prohibición expresa o directa a la existencia de la leyes penales en blanco, sino, se refiere más bien, a la necesidad de la descripción de las conductas penales que deben ser sancionadas, aspecto este último que la doctrina conoce como el señalamiento del tipo penal.

3<sup>º</sup>. Que el artículo 85 a) contenido en el N<sup>º</sup> 28 del proyecto de ley en examen prescribe:

*“Artículo 85 a). En las elecciones que regula el presente capítulo, en lo que les sea aplicable, se observarán las normas establecidas en los artículos 131 a 138 de la ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. También serán aplicables, en lo que corresponda, las normas sobre procedimientos que regulan los artículos 143 y siguientes de dicha ley.”.*

4<sup>º</sup>. Que la Ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios, regula, según su artículo primero los procedi-

mientos para la preparación, realización, escrutinios y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y parlamentarios. En sus artículos 131 a 138, ambos inclusive, contenidos en su Título VII titulado “*De las sanciones y procedimientos judiciales*”, se contemplan en forma precisa y exacta las diversas conductas antijurídicas ejecutadas por las personas que se indican, las que son sancionadas con las penas que expresamente se señalan.

5°. Que al remitirse y hacer aplicable el artículo 85 a) del proyecto en estudio, los tipos penales que específicamente se señalan contenidos en una normativa legal de igual rango orgánico constitucional, descartándose de esta manera una eventual sanción ante una calificación de ley penal en blanco, tampoco está vulnerando el artículo 19, N° 3, inciso final de la Constitución, porque la ley remitida describe precisamente las conductas catalogadas como un tipo penal y de esta manera la ley que se remite ha incorporado a su texto los citados tipos delictuales, cumpliendo en esta forma el mandato constitucional.

6°. Que el llamado que una norma legal hace a otra para integrar su contenido podrá no considerarse una adecuada técnica legislativa en materia penal, pero esta forma de legislar, no puede dar lugar a una inconstitucionalidad de la disposición integrada, porque según se ha señalado no existe una disposición o precepto constitucional que haya sido abiertamente violado.

7°. Que la objeción que pueda formularse al artículo 85 a) del proyecto en análisis sobre la base de una presunta indeterminación del tipo penal como consecuencia de prescribir que las normas penales a que se recurren se integrarán al texto legal en la medida “*que les sea aplicable*”, no es tal, pues las conductas tipificadas en los artículos 131 a 138 de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, por su redacción y contenido son de plena aplicación a los procedimientos que para la elección del Consejo Regional contemplan los artículos 76 y siguientes de la ley sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, incluidas las modificaciones contenidas en el proyecto de ley en estudio.

8°. Que el artículo 85 a) del proyecto con el llamado que hace a la aplicación de los artículos 131 a 138 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios no puede vulnerar aquellos principios del derecho penal que impiden la aplicación analógica o por analogía de los preceptos penales, pues en el caso en análisis se tiene una voluntad específica del legislador que ordena tengan vigencia “*en lo que les sea aplicable*” las normas de la citada ley orgánica constitucional, no generando una analogía.

Redactó la sentencia el Ministro señor García, y las disidencias, el Ministro señor Jiménez.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 163-1992**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Hernán Cereceda Bravo, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 164-1992**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL D.L. N<sup>º</sup> 2.573, DE 1979, LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, Y MODIFICA LAS PLANTAS DEL PERSONAL DE DICHO SERVICIO**

### **Ley N<sup>º</sup> 19.202, de 4 de febrero de 1993**

Santiago, veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1092, de 4 de enero pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Decreto Ley N<sup>º</sup> 2.573, de 1979, Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado, y modifica las plantas del personal de dicho Servicio, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los números 5 y 7, letra B), contenidos en el artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley remitido;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control establecen:

*“5. Sustitúyese el artículo 6º, por el siguiente:*

*“Artículo 6º. El Consejo se compondrá de doce abogados, quienes serán inamovibles en sus cargos y cesarán en sus funciones por las causales establecidas en el Estatuto Administrativo para los funcionarios de carrera. En caso de remoción, ésta deberá disponerse por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Cesarán en sus cargos al cumplir 75 años de edad.*

*“Serán nombrados por el Presidente de la República, sin sujeción a normas sobre escalafón, pudiendo recaer el nombramiento en personas ajenas al Consejo.*

*“El Presidente del Consejo será designado por el Presidente de la República entre los consejeros; durará tres años en su cargo, pudiendo renovarse su nombramiento. Le serán aplicables las normas contenidas en los incisos anteriores.*

*“En el caso de ausencia del Presidente, como igualmente en el de vacancia del cargo, será subrogado de conformidad al orden que se establezca entre los consejeros, por acuerdo del Consejo”.*

*“7. Modifícase el artículo 13, en la siguiente forma:*

*“B) Agrégase el siguiente inciso final:*

*“Los abogados procuradores fiscales serán designados por el Presidente del Consejo y durarán en el cargo mientras cuenten con la confianza del Consejo.”;*

**QUINTO.** Que las normas contenidas en los números 5 y 7, letra B), contenidas en el artículo 1º del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, 63 y 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contenidas en los números 5 y 7, letra B), contenidas en el artículo 1º del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 164-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 165-1993**

### **REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL DECLARE LA INHABILIDAD DE LOS SENADORES QUE SEÑALAN, DEDUCIDO POR 15 DIPUTADOS**

Santiago, diecinueve de enero de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que la jurisdicción se define generalmente como el poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver, por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan en el orden temporal, dentro del territorio de la República y en cuya solución les corresponda intervenir;

**SEGUNDO.** Que en uso de la facultad que ella otorga de conocer, juzgar y hacer cumplir lo juzgado, los tribunales establecidos en conformidad al artículo 74 de la Constitución Política tienen jurisdicción y competencia para conocer de los conflictos de intereses de carácter jurídico que se promuevan en el orden temporal y dentro del territorio de la República;

**TERCERO.** Que los conflictos de intereses pueden producirse entre particulares, entre éstos y el Estado y entre los poderes públicos. Estos últimos escapan del control jurisdiccional de los tribunales ordinarios de acuerdo al principio de competencia establecido en el artículo 7<sup>º</sup> de la Carta Fundamental;

**CUARTO.** Que la Constitución vigente ha sometido determinados conflictos entre poderes públicos al conocimiento de tribunales de rango constitucional que por tal circunstancia pasan a tener jurisdicción y competencia para resolverlos.

Entre los tribunales con estas facultades la Constitución contempla los siguientes:

a) El Tribunal Constitucional, que tiene jurisdicción y competencia para pronunciarse sobre las materias contempladas en el artículo 82 de la Constitución Política. Entre ellas, el N<sup>o</sup> 11<sup>o</sup> establece que el Tribunal está facultado para “*Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios*”.

En relación con esta facultad pueden precisarse los siguientes aspectos:

1. El proceso debe iniciarse por acción entablada por el Presidente de la República o por 10 parlamentarios en ejercicio a lo menos, y

2. El Tribunal Constitucional debe apreciar la prueba en conciencia cuando se trate de las causales de cesación del cargo de parlamentario y en derecho en los demás casos. Sin embargo, para resolver debe estarse a lo previsto en el artículo 31 de la Ley N<sup>o</sup> 17.997.

b) El Senado, órgano constitucional, ejerce excepcionalmente, en lo que interesa, jurisdicción para resolver de la acusación constitucional de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 49, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política.

Esta atribución presenta las siguientes características, que son de importancia en este caso:

1. Tiene acción para impulsar la acusación constitucional ante el Senado, la Cámara de Diputados cuando declare que ha lugar a la formación de causa en conformidad al artículo 48, N<sup>o</sup> 2<sup>o</sup>, –en la especie letra c)– de la Carta Fundamental.

2. La jurisdicción del Senado sólo lo autoriza para resolver si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa, precluyendo allí su función judicial.

3. En el caso de los magistrados de los tribunales superiores de justicia sólo puede hacerse efectiva su responsabilidad por la causal de notable abandono de sus deberes.

4. Llamado a intervenir el Senado, éste debe resolver como jurado si los acusados son o no culpables del delito, infracción o abuso de poder que se les imputa.

Esta facultad de actuar como jurado, sistema jurisdiccional que no tiene aplicación en nuestro país, se ha interpretado como la atribución del Senado para ponderar las pruebas en conciencia y aplicar la llamada jurisdicción de equidad en la sentencia.

Esto significa que el órgano resolutor cuenta con amplias atribuciones jurisdiccionales dentro de la limitación de su competencia;

**QUINTO.** Que las inhabilidades parlamentarias pueden ser de carácter absoluto o relativo. Las primeras se conciben como aquéllas que afectan a las personas que carecen de algún requisito constitucional de acceso a la función. Las segundas concurren respecto de las personas que han cumplido con dichos requisitos, pero no pueden ocupar el cargo en razón de la situación o función particular en que eventualmente se encuentran;

**SEXTO.** Que las inhabilidades pueden ser también de carácter sobreveniente, es decir, ocurrir mientras los parlamentarios están en ejercicio de sus cargos. Respecto de estas inhabilidades le corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse, y de acuerdo al mecanismo constitucional la inhabilidad sobreveniente de un parlamentario lo hace cesar en su cargo;

**SÉPTIMO.** Que de lo expuesto se desprende que este Tribunal Constitucional tiene facultades para pronunciarse sobre las inhabilidades sobrevenientes que puedan afectar a los parlamentarios y no sobre las causales de implicancia o recusación establecidas en el Código Orgánico de Tribunales;

**OCTAVO.** Que además, de todo lo anterior, se infiere que la declaración de inhabilidad que haga el Tribunal Constitucional, en un caso como éste, se refiere solamente al ejercicio del cargo y jamás puede entenderse que aquélla diga relación con la forma en que el parlamentario desempeñaría sus funciones, situación que está prevista en el Reglamento del Senado;

**NOVENO.** Que como este Tribunal lo ha sostenido en Rol N<sup>º</sup> 19, de fecha 27 de octubre de 1983, las normas jurídicas que establecen inhabilidades *“son prohibitivas, excepcionales y restrictivas y, por ende, conforme a los principios más elementales de hermenéutica jurídica, al intérprete le está vedado crearlas por la vía de la analogía.”*;

**DÉCIMO.** Que la pretensión concreta que contiene la acción de los diputados que suscriben el requerimiento consiste en solicitar al Tribunal Constitucional *“Tener por interpuesta esta presentación, admitirla a tramitación y en definitiva, acogerla, declarando que los Senadores designados Ricardo Martín Díaz, Carlos Letelier Bobadilla, Olga Feliú Segovia, están inhabilitados para conocer y pronunciarse en el Senado como Jurado en la Acusación Constitucional, y que esta inhabilidad está fundamentada en que le afectan causales de implicancia y recusación, que comprometen la imparcialidad e independencia de éstos para conocer como Jurados de esta acusación y votar por tanto en conciencia, la que deriva a su vez de su calidad de Senadores designados en representación de la Corte Suprema.”*;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en mérito de las consideraciones antes expuestas, este Tribunal carece de jurisdicción, y por lo tanto de competencia, para pronunciarse sobre la específica inhabilidad de los senadores mencionados en este requerimiento;

**DECIMOSEGUNDO.** Que la Constitución Política en su artículo 73, inciso segundo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, N<sup>º</sup> 17.997,

en su artículo 3º, consagran la denominada regla de inexcusabilidad que expresa, reclamada la intervención de un tribunal y en negocios de su competencia no podrán excusarse de ejercer su autoridad.

En la especie, este Tribunal carece de competencia por falta de jurisdicción para declarar que los Senadores Ricardo Martín Díaz, Carlos Letelier Bobadilla y Olga Feliú Segovia están inhabilitados para actuar en la acusación constitucional de que se trata, ya que la Constitución sólo lo autoriza para pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de parlamentarios,

Y **VISTO** lo prescrito en los artículos 7º, 48, 49, 54, 57, 73, 74 y 82 de la Constitución Política de la República y demás disposiciones citadas en el cuerpo de esta resolución,

**SE DECLARA:** Que este Tribunal carece de jurisdicción y, por ende, de competencia para resolver sobre la inhabilidad materia de este requerimiento.

Redactaron la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate y el Abogado integrante señor Juan Colombo Campbell.

Regístrese, comuníquese y archívese.

**Rol Nº 165-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y el Abogado Integrante señor Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 166-1993CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE PERMITE CONVENIOS DE PAGO DE LAS  
PATENTES MINERAS Y PRORROGA EL PAGO DE AQUELLAS  
CORRESPONDIENTES AL PERÍODO 1992-1993Ley N<sup>º</sup> 19.201, de 3 de febrero de 1993

Santiago, veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1112, e 19 de enero pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que permite convenios de pago de las patentes mineras y prorroga el pago de aquellas correspondientes al período 1992-1993, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*.

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que la norma sometida a control establece:

*“Artículo único. Prorrógase por única vez, hasta el 28 de febrero de 1993, el pago de la patente minera anual que debió efectuarse en el curso del mes de marzo de 1992, sin el recargo establecido en el inciso segundo del artículo 149, del Código de Minería, aun cuando la concesión minera de que se trate se encuentre en trámite de remate. El dueño de la concesión que hubiere eliminado ésta de la subasta, pagando el doble el valor adeudado como **patente, tendrá derecho a solicitar el reembolso en lo pagado a título de sanción.**”*;

**QUINTO.** Que las normas contenidas en el artículo único del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso séptimo, del N<sup>º</sup> 24, del artículo 19 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

y, **VISTO**, los dispuesto en los artículos 19, N° 24, inciso séptimo; 63, y 82, N° 1, de la Constitución Política, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 166-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jimenez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velazco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 167-1993**

**REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL DECLARE LA  
INCONSTITUCIONALIDAD DEL D.S. N° 327,  
DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, PUBLICADO  
EN EL DIARIO OFICIAL DE 29 DE DICIEMBRE DE 1992,  
DEDUCIDO POR DIVERSOS DIPUTADOS**

Santiago, seis de abril de mil novecientos noventa y tres.

**VISTOS:**

Con fecha 28 de enero pasado, los diputados señores Gustavo Alessandri Balmaceda; Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Buchi; Francisco Bayo

Veloso; Carlos Caminondo Sáez; Carlos Cantero Ojeda; Sergio Correa de la Cerda; María Angélica Cristi Mafil; Angel Fantuzzi Hernández; José Antonio Galilea Vidaurre; René Manuel García García; José García Ruminot; Carlos Ignacio Kuschel Silva; Cristián Leay Morán; Arturo Longton Guerrero; Evelyn Matthei Fornet; Patricio Melero Abaroa; Jorge Morales Adriasola; Jaime Orpis Bouchon; Juan Alberto Pérez Muñoz; Baldo Prokurica Prokurica; Carlos Recondo Lavanderos; Federico Ringeling Hunger; Claudio Rodríguez Cataldo; Hernán Rojo Avendaño; Julio Rojas Astorga; Andrés Sotomayor Mardones; Juan Enrique Taladriz García; Raúl Urrutia Avila; Carlos Valcarce Medina; Sergio Velasco de la Cerda y Carlos Vilches Guzmán, interpusieron requerimiento de conformidad a lo que establece el artículo 82, números 5 y 12 de la Constitución Política de la República, en contra del decreto supremo N<sup>º</sup> 327, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1992, que modifica el decreto N<sup>º</sup> 1.319, de 1977, que aprueba el reglamento del artículo 39 del Decreto N<sup>º</sup> 294, de 1984, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N<sup>º</sup> 15.840 y del Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 206 de 1960, Ley de Caminos.

Señalan los requirentes que los números 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup> del decreto supremo N<sup>º</sup> 327 violan los derechos constitucionales contenidos en los números 21, 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, motivo por el cual solicitan se declare inconstitucional.

El decreto N<sup>º</sup> 327, en su N<sup>º</sup> 3<sup>º</sup>, dispone que la distancia entre los letreros será como mínimo de mil metros (antes trescientos metros), contados a lo largo del camino, independiente del otro costado. La distancia mínima de los letreros a los cruces y empalmes de caminos u otros puntos peligrosos será de quinientos metros (antes trescientos metros).

En cuanto a la definición de puntos peligrosos el decreto cuestionado, en su N<sup>º</sup> 4<sup>º</sup>, extiende este concepto a las curvas horizontales y verticales que puedan ofrecer peligro; zonas de escuela, servicios asistenciales de salud, unidades policiales y de las Fuerzas Armadas y Santuarios Religiosos.

El decreto materia de autos, en sus números 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup>, infringe, a juicio de los requirentes, la garantía constitucional contenida en el N<sup>º</sup> 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental que asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

Sostienen los recurrentes que la inconstitucionalidad es muy clara ya que mediante sus disposiciones se está regulando una actividad económica a través de un decreto supremo, en circunstancia que le corresponde hacerlo al legislador.

Cualquier limitación o regulación del ejercicio de las garantías constitucionales, señalan, debe efectuarse a través de preceptos legales, es decir,

de leyes en sentido estricto y no de decretos con fuerza de ley ni disposiciones emanadas de la potestad reglamentaria.

Agregan los requirentes que sobre el particular este Tribunal adoptó una posición clara y precisa en los considerando octavo, decimoprimer y decimotercero de la sentencia de 21 de abril de 1992.

Los requirentes argumentan que las normas de los números 3° y 4° del Decreto Supremo N° 327 conculcan, también, gravemente el derecho de dominio no sólo de las empresas de avisaje publicitario caminero, sino que además de los propietarios de los predios colindantes con los caminos públicos del país que arriendan sus terrenos para la instalación de los letreros.

El inciso segundo del N° 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental dispone que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social.

De esta forma, las normas objetadas imponen una limitación al dueño de los letreros y de la propiedad por decreto y no por ley, lo que atenta contra la norma constitucional señalada, de la misma forma que la regulación de una actividad económica.

En esta parte, los diputados señalan que no se ha expresado y menos se ha probado la función social que determina las limitaciones impuestas.

Agregan los requirentes, que las normas contenidas en los números 3° y 4° del Decreto Supremo N° 327 violan el artículo 19, N° 26, de la Constitución Política de la República, que asegura que los preceptos legales que por mandato de ella regulen o complementen las garantías constitucionales que aquélla establece o que las limiten en los casos en que lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. Esta vulneración los requirentes la hacen consistir respecto a las garantías sobre la libre iniciativa en el plano económico y sobre el derecho de dominio.

Los requirentes señalan que la autoridad administrativa ha violado también los artículos 6° y 7° de la Constitución, porque ha invadido potestades de otros órganos estatales al regular materias legales por la vía reglamentaria.

El día 8 de marzo pasado se tuvo por formulado el requerimiento y se ordenó ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República y del Contralor General de la República.

Con fecha 22 de marzo pasado, S.E. el Presidente de la República contesta el requerimiento expresando que los caminos públicos tienen el carácter de bienes nacionales de uso público, situación que conlleva a establecer limitaciones a su uso y goce, en leyes y reglamentos, a fin de permitir su real aprovechamiento por todos los habitantes.

Así, el uso y goce de los caminos públicos se limita en el artículo 16 del D.F.L. N° 206/60, (Ley de Caminos), al prohibir: *“la colocación de carteles,*

*avisos de propaganda o cualquier otra forma de anuncios comerciales en los caminos públicos del país. La colocación de avisos en las fajas adyacentes a los caminos deberá ser autorizada por el Director de Vialidad, en conformidad al reglamento”.*

El Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.319/77 es el cuerpo reglamentario del artículo 16 transcrito, que establece las distancias mínimas entre letreros, la que es de trescientos metros. Este decreto está plenamente vigente y es el que modifica el Decreto N<sup>º</sup> 327, impugnado en parte por los requirentes.

La contestación expresa que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 327/92, permite el avisaje en la faja adyacente a los caminos, y que su contenido apunta a dos fines. Por una parte, al establecimiento de las condiciones requeridas para solicitar la autorización de la Dirección de Vialidad y, por la otra, a la modificación de las distancias mínimas entre letreros.

Se expresa en la respuesta que los requirentes no objetan la facultad que tiene la autoridad administrativa para establecer la distancia mínima entre los distintos avisos. Lo que impugnan es que sea de mil metros en vez de trescientos. Tal situación resulta de importancia a juicio del Presidente de la República pues el Tribunal Constitucional debe ejercer un control jurídico y no de mérito de las disposiciones cuestionadas.

Tampoco, agrega la respuesta del Presidente de la República, los requirentes impugnan todo el Decreto N<sup>º</sup> 327, del Ministerio de Obras Públicas, situación que también es importante, porque ello delimita la competencia del Tribunal Constitucional sin que pueda pronunciarse respecto de asuntos no sometidos a su conocimiento o sin que pueda invocar otras razones que las que hayan hecho valer las partes.

Sostiene la contestación del Presidente de la República que el hecho que se impugnen sólo determinados aspectos del Decreto N<sup>º</sup> 327 se contradice con la argumentación de fondo de los requirentes, pues manifiestan que toda regulación de la actividad económica de letreros camineros debiera hacerse por ley. Si ese es su razonamiento, lo que correspondía, lógicamente, era impugnar todo el decreto, no una parte de él, ya que no se advierte cómo se podría regular una parte de la actividad económica por decreto y la otra por ley, según la tesis de los recurrentes.

En la contestación se analiza con detalle la relación Ley-Reglamento.

Señala que la referencia que el D.F.L. N<sup>º</sup> 206 realiza al reglamento es lo que la doctrina denomina remisión normativa y que permite que de su desarrollo surja una norma estrictamente reglamentaria.

Expresa la respuesta del Presidente de la República que el artículo 16 del D.F.L. N<sup>º</sup> 206 de 1960 es una remisión normativa, pues encarga a la Administración elaborar un reglamento que regule la colocación y la autorización que el Director de Vialidad debe otorgar para la instalación de los avisos camineros en las fajas adyacentes a los caminos. El D.F.L. N<sup>º</sup> 206 es una norma de rango legal; la norma administrativa que dictó la Administración en ejercicio de la habilitación legal respectiva, es

el Decreto N° 1.319 y el Decreto Supremo N° 327. La modificación que este último realizó al N° 1.319 se funda en que mientras no se derogue el artículo 16 del D.F.L. N° 206, la facultad permanece vigente. Además, el D.F.L. N° 206 se remite al Decreto Supremo N° 1.319 y al N° 327 para completar su propia regulación.

En seguida la respuesta consigna que la Constitución de 1980 reforzó considerablemente la potestad reglamentaria del Presidente de la República y lo hizo a través del establecimiento de un dominio legal máximo, disponiendo expresamente las materias que son propias de ley o el ámbito propio de la ley, situando en la potestad reglamentaria del Presidente de la República la norma de clausura del ordenamiento positivo. El segundo mecanismo a través del cual la Constitución de 1980 restringió el ámbito competencial de la ley, fue a través del establecimiento de las leyes de bases, que encuentran su fundamento en los números 4, 18 y 20 del artículo 60 de la Constitución y que establecen “*las bases esenciales*” de un ordenamiento jurídico, dejando entregado lo demás a la potestad reglamentaria. Finalmente, el tercer mecanismo a través del cual la Constitución de 1980 reforzó la potestad reglamentaria del Presidente de la República es la consagración, en su artículo 32, N° 8, de la potestad reglamentaria autónoma, es decir, de aquella que faculta al Presidente para dictar decretos o reglamentos en virtud de los poderes propios que la Constitución le otorga, con prescindencia de si existe o no ley al respecto que ejecutar.

Los tres mecanismos anteriormente señalados permiten, a juicio del Presidente de la República, afirmar que en nuestro ordenamiento la ley tiene un ámbito muy preciso, que no puede ser excedido por ningún tipo de interpretación. La ley procede sólo en los casos que taxativamente señala la Constitución y en ningún otro. Toda remisión que la Constitución haga a la ley debe ser expresa e inequívoca, concreta, específica y delimitada. Además, la ley sólo debe contener “*las bases esenciales*” de la materia que regula. Finalmente, la ley no puede excluir la potestad reglamentaria, pues ésta tiene rango constitucional.

A continuación la contestación se refiere a los límites de la ley de remisión, la que puede reducirse a recoger unos cuantos elementos de una regulación y remitir el resto a la disposición de un reglamento. Al efecto cita abundante doctrina extranjera. La remisión que hace el D.F.L. N° 206 al reglamento, agrega, es materia de reserva relativa de ley, que se encuadra perfectamente dentro de los criterios rectores que señala la doctrina.

En cuanto a los límites del reglamento, la respuesta señala que el decreto debe incluir, justamente, todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la ley que desarrolla.

El D.F.L. N° 206 encarga al reglamento regular todo lo relativo a la colocación de avisos y a la autorización del Director de Vialidad. De ahí

que establezca requisitos procedimentales en materia de solicitud de la autorización respectiva, los requisitos que deberían cumplir las empresas para desarrollar su actividad, el plazo de duración del permiso, la distancia entre los mismos, etc.; todo ello con el fin de asegurar la debida aplicación de la ley. En este sentido, hay que tener presente que sin el reglamento y vigente el artículo 16 del D.F.L. N<sup>º</sup> 206 no se podrían colocar avisos ni otorgar las autorizaciones, pues la ley exige que todo ello se haga “*en conformidad al reglamento*”. Tal situación hace necesario analizar el reglamento de ejecución o subordinado que es aquel dictado para complementar la ley o asegurar su ejecución y que según la doctrina tiene un campo de acción relativamente amplio y en cierta medida puede desarrollar el texto legal, especialmente cuando la ley sólo consagra las normas fundamentales. De lo anterior puede deducirse que dentro del concepto de reglamento de ejecución –y el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.319 y su modificación, el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 327, lo son– ya cabe un cierto grado de amplitud.

En el apartado IV la contestación analiza la historia fidedigna del N<sup>º</sup> 21 del artículo 19 que asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. También analiza lo que en doctrina se conoce con el nombre de Orden Público Económico. Añade que entre las técnicas que utiliza el orden público y que enumera la doctrina pueden destacarse la técnica de prohibición, la de regulación o reglamentación y la técnica de control. La remisión que el D.F.L. N<sup>º</sup> 206 realiza al reglamento es, de acuerdo a la clasificación anterior, una técnica de regulación o reglamentación y de control, pues entrega al reglamento determinar algunos elementos que permitan obtener la autorización de acceso a la actividad de colocación de avisos camineros y vigilar que se respete la normativa respectiva.

De otro orden la contestación del Presidente de la República señala que el orden público económico se vincula estrechamente con el poder de policía que se otorga a la Administración para imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales, con la finalidad de salvaguardar determinados bienes jurídicos contra los ataques y peligros que pudieran afectarlos.

En el caso de autos, lo anterior tiene importancia, porque la autorización que la ley le encarga otorgar al Director de Vialidad es una medida de policía. Como tal, se puede concretizar en el reglamento la limitación en la actividad de la colocación de letreros camineros, regulando la autorización.

Al analizar el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, la respuesta del Ejecutivo sostiene que el reglamento tiene cabida dentro de la expresión “*normas legales*” que la disposición constitucional utiliza. En otras palabras, la posibilidad del

reglamento no sólo se brinda por la vía de la potestad reglamentaria de ejecución de una ley, sino también directamente, al quedar comprendido en el mismo artículo 19, N° 21. La expresión “*conforme a las normas legales que la regulen*”, no significa entonces, que la actividad se regule íntegramente por ley, sino que en base a ella. De ahí que la potestad reglamentaria tenga plena cabida.

La respuesta del Ejecutivo sostiene que el reglamento del artículo 16 del D.F.L. N° 206 no afecta a la libertad de empresa. Los empresarios del rubro pueden decidir libremente sus objetivos en esta materia y establecer su propia planificación en función de sus recursos. Los requirentes sólo impugnan dos aspectos de la regulación: la distancia de los letreros y los puntos peligrosos, que no son aspectos esenciales de la libertad de empresa.

El Presidente de la República termina sus observaciones solicitando que se rechace el requerimiento y se declare que el decreto supremo N° 327 se ajusta plenamente a la Constitución.

Con fecha 15 de marzo pasado el señor Contralor General de la República contesta el requerimiento, refiriéndose en primer término a la supuesta violación que el Decreto Supremo N° 327 hace del artículo 19, N° 21, de la Constitución, relativo a la libertad económica.

Manifiesta, que a juicio de esa Entidad dicha violación no existe puesto que es el propio texto legal, el artículo 39 del decreto supremo N° 294 de 1984 del Ministerio de Obras Públicas –antiguo artículo 16 del D.F.L. N° 206, de 1960–, el que limita la colocación de avisos publicitarios en las fajas adyacentes a los caminos públicos, al condicionar esta actividad a la autorización previa del Director de Vialidad el cual debe ejercer dicha atribución de acuerdo con las normas del reglamento, por prescripción expresa de la ley.

Añade el señor Contralor que existe otra normativa como son los artículos 104 y 105 de la Ley N° 18.290, dictada bajo el pleno imperio de la actual Carta Política, que entrega a la Dirección de Vialidad la atribución de fijar las condiciones de distancia mínima entre los letreros y entre éstos y los puntos peligrosos.

A continuación se refiere a la afirmación de los requirentes en el sentido de que los números 3° y 4° del Decreto Supremo N° 327 conculcan gravemente el derecho de dominio de las empresas de avisaje publicitario caminero y de los propietarios de los predios colindantes con los caminos públicos del país que arriendan sus terrenos para la instalación de los letreros, al imponer limitaciones por la vía del decreto supremo y no de una ley.

Señala que el artículo 39 del Decreto Supremo N° 294 de 1984 del Ministerio de Obras Públicas al establecer que “*la colocación de avisos en las fajas adyacentes a los caminos deberá ser autorizada por el Director de Vialidad, en conformidad al reglamento*” la limitación proviene de la propia ley y el re-

glamento, dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución, sólo regula aspectos secundarios de forma.

Finalmente, el señor Contralor alude a la aseveración hecha en el requerimiento en orden a que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 327 afectaría a los derechos consagrados en el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, y 24, de la Constitución, en su esencia, contraviniendo el artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la misma Carta Fundamental.

Expone que la circunstancia de que en las disposiciones reclamadas se aumente la distancia entre los letreros y entre éstos y los puntos peligrosos, como lo dice la motivación del Decreto N<sup>º</sup> 327, obedece a la *“necesidad de adecuar la normativa vigente en materia de avisaje caminero al deber del Estado de promover el Bien Común, velando por la seguridad del tránsito vehicular y la conservación del patrimonio ambiental”*, por lo que la norma no afecta la esencia de los derechos sino el detalle de su ejercicio. Por lo tanto, si se considera que los propietarios de los terrenos adyacentes a los caminos conservan plenamente sus facultades de uso, plena administración, goce y disposición que son propios del dominio y los dueños de las empresas de avisaje caminero sus prerrogativas al libre ejercicio de su actividad con la autorización de los primeros, sujetos ambos a observar, eso sí, las disposiciones expedidas por el Presidente de la República en uso de su potestad reglamentaria de ejecución que para la situación en análisis emana del artículo 39 del Decreto N<sup>º</sup> 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, en cuanto a la frecuencia de la colocación de los letreros, es ineludible concluir que tal restricción no conculca la esencia de algún derecho sino que regula un aspecto de las modalidades de su ejercicio.

Por las razones expuestas, el señor Contralor General de la República manifiesta que en su oportunidad tomó razón del documento impugnado por estimarlo ajustado a derecho.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por el artículo 16 del D.F.L. N<sup>º</sup> 206, de 1960, se estableció la prohibición de colocar carteles, avisos de propaganda o cualquier otra forma de anuncios comerciales en los caminos públicos del país, permitiéndose sólo la colocación de tales avisos en las fajas adyacentes a los caminos con autorización del Director de Vialidad y en conformidad al Reglamento;

**SEGUNDO.** Que, por Decreto N<sup>º</sup> 294, del Ministerio de Obras Públicas, de 1984, se fijó el texto refundido y sistematizado de la Ley N<sup>º</sup> 15.840 y del D. F. L. N<sup>º</sup> 206, de 1960; por el artículo 39 del decreto mencionado se reprodujo en los mismos términos la disposición del artículo 16 del referido D. F. L. indicado en el considerando anterior;

**TERCERO.** Que, el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.319, del Ministerio de Obras Públicas, de 12 de septiembre de 1977, reguló el artículo 16 del D.

F. L. N° 206, de 1960, reproducido íntegramente por el artículo 39 del Decreto N° 294, del mismo Ministerio, de 1984;

**CUARTO.** Que, por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas número 327, de 30 de octubre de 1992, publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre del mismo año, se modifica el decreto N° 1.319, de 1977, que aprobó el Reglamento del artículo 39 del Decreto N° 294, de 1984;

**QUINTO.** Que por los artículos 5 y 6 del Decreto N° 1.319, antes mencionado, se establece lo siguiente:

*“5. Las construcciones para la colocación de carteles, avisos de propaganda o anuncios comerciales a que se refiere este decreto, en zonas adyacentes a los caminos públicos, sólo podrán ser de tipo provisorio.*

*“Los avisos deben colocarse fuera de la faja del camino a la distancia del cierre que el avisador estime conveniente, siempre que no sobrepasen en ningún caso, la línea del cierre. Además, dichos avisos no podrán complementar o interferir la señalización que instale la Dirección de Vialidad y deben mantener un óptimo estado de conservación.*

*“La distancia entre ellos será como mínimo de 300 metros, contados a lo largo del camino, independientemente del otro costado, con excepción de aquellos a que se refiere el inciso 3° del Art. 3° de este decreto. Para estos efectos, el punto de ubicación de los letreros se proyectará al eje del camino, cualquiera que sea su ubicación y en ese eje se medirá la distancia correspondiente. La distancia mínima de los letreros a los cruces y empalme de caminos u otros puntos peligrosos a que se refiere el número siguiente, será de 300 metros.*

*“Será aplicable también el presente Reglamento a cualquier punto o lugar en que se instalen avisos de propaganda que sean visibles desde el camino.*

*“6. Se entiende por punto peligroso los pasos de nivel, cruce con vías férreas, puentes y túneles.*

*“La peligrosidad de las curvas verticales y de los accesos a los túneles será calificada exclusivamente por la Dirección de Vialidad.*

*“Queda prohibida la instalación de avisos en serie, y asimismo, los avisos que en conjunto representen el desarrollo de una leyenda o historieta y los temas que constituyen peligro para el tránsito.”;*

**SEXTO.** Que el decreto del Ministerio de Obras Públicas N° 327, de diciembre de 1992, modifica en virtud de sus números 3° y 4° las disposiciones transcritas en el considerando anterior, en la forma que se indica a continuación:

*“3°: En el Artículo 5°, inciso 3°, reemplázase el primer guarismo “trescientos” por “mil”, y el segundo guarismo “trescientos” por “quinientos”.*

*“4°: Sustitúyense los incisos 1° y 2° del Artículo 6°, por los siguientes:*

*“6. Se entiende por puntos peligrosos los pasos a nivel; cruce de vías férreas; puentes; túneles; curvas horizontales y verticales que puedan ofrecer peligro; zonas de escuela, servicios asistenciales de salud, unidades policiales y de las Fuerzas Armadas y Santuarios Religiosos.*

*“Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por curva horizontal un cambio de dirección en el trazado del camino, y por curva vertical, un cambio de pendiente en la rasante de éste. La peligrosidad de las curvas será determinada exclusivamente por la Dirección de Vialidad.”;*

**SÉPTIMO.** Que, los requirentes sostienen que el referido Decreto N<sup>º</sup> 327, de 1992, al modificar los artículos 5 y 6 del decreto N<sup>º</sup> 1.319 ha infringido los derechos constitucionales contenidos en los números 21, 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, en el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Constitución Política, se establece expresamente lo siguiente:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“N<sup>º</sup> 21°. El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.”;*

**NOVENO.** Que, como lo sostuvo este Tribunal en sentencia de 21 de abril de 1992, la disposición transcrita *“es una expresión de los contenidos filosófico-jurídicos del Capítulo I de la Constitución Política, y viene a ser una consecuencia del principio de subsidiariedad, como también del deber del Estado de resguardar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”;*

**DÉCIMO.** Que, las normas del Capítulo I de nuestra Constitución constituyen un marco de carácter valórico y conceptual que vienen a limitar la acción del Estado dentro de la sociedad, abriendo el mayor campo posible a la iniciativa de los particulares;

**DECIMOPRIMERO.** Que, un examen de la disposición constitucional transcrita nos lleva claramente a la conclusión, que las prohibiciones para desarrollar una actividad económica tienen que fundarse en no ser contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad nacional y que el ejercicio del derecho debe llevarse a cabo respetando las normas legales que lo regulen;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, si bien por *“regular”*, conforme al Diccionario de la Real Academia, debe entenderse: *“Ajustado y conforme a reglas”*, ello no podría jamás interpretarse en el sentido de que se impida el libre ejercicio del derecho. Por otra parte, si bien al regular se pueden establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de un derecho, éstas claramente, de acuerdo al texto de la Constitución, deben ordenarse por ley y no mediante normas de carácter administrativo. No podríamos entender en otro sentido la expresión *“las normas legales que la regulen”*, pues ello significaría violentar no sólo las claras normas del artículo 19, N<sup>º</sup> 21, sino que, también, sería aceptar que el administrador puede regular el ejercicio de los derechos constitucionales sin estar autorizado por la Constitución;

**DECIMOTERCERO.** Que, una conclusión como la señalada en el considerando anterior iría contra los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> de la Constitución

Política que establecen que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, como también que éstos actúan, válidamente, sólo cuando lo hacen previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley;

**DECIMOCUARTO.** Que, regular una actividad es someterla al imperio de una reglamentación que indique cómo puede realizarse; pero en caso alguno, bajo pretexto de “regular” un accionar privado se puede llegar hasta obstaculizar o impedir la ejecución de actos lícitos amparados por el derecho consagrado en el artículos 19, N° 21, de la Constitución Política;

**DECIMOQUINTO.** Que, a mayor abundamiento cabe señalar que este Tribunal por sentencia de 21 de abril de 1992 resolviendo sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo N° 357, de 19 de febrero de 1992, estableció: *“Que, si bien es efectivo que el legislador haciendo uso de su facultad de “regular” puede establecer limitaciones y restricciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, esta facultad no le corresponde al administrador; pues de acuerdo al texto constitucional, por el artículo 60, N° 2°, que establece “Sólo son materias de ley: las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley”, estas atribuciones están entregadas expresamente al legislador; al disponer el constituyente que el derecho a desarrollar una actividad económica se asegura “respetando las normas legales que la ‘regulen’”. En otras palabras, el constituyente entrega al legislador y no al administrador la facultad de disponer como deben realizarse las actividades económicas y a qué reglas deben someterse.”;*

**DECIMOSEXTO.** Que, en mérito de lo expuesto puede concluirse que:

1) el Decreto Supremo N° 327, de diciembre de 1992, en sus números 3° y 4° limitó el derecho a desarrollar una actividad económica;

2) la atribución de limitar el derecho indicado en el número anterior le corresponde al legislador y no al administrador;

3) sobre la materia el Tribunal ya se había pronunciado en la sentencia mencionada en el considerando anterior;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, de las conclusiones señaladas precedentemente, se desprende que el Decreto Supremo N° 327, del Ministerio de obras Públicas, de 1992, en sus números 3° y 4°, se aparta de las disposiciones del artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental, violentando también el inciso segundo del artículo 7° de la Constitución Política que establece:

*“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.”;*

**DECIMOCTAVO.** Que, los requirentes han planteado, también, la inconstitucionalidad del Decreto N° 327, de 1992, en razón de que aten-

taría contra el derecho consagrado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

*“La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”;*

De la sola lectura de esta norma se desprende que las inconstitucionalidades que se pueden derivar de esta disposición, sólo deben sustentarse en los “preceptos legales” que afecten la esencia de los derechos, lo que no podría aplicarse a los decretos supremos, pues éstos no tienen tal calidad. En mérito de lo anterior no es posible sostener la inconstitucionalidad del decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, N<sup>º</sup> 327, de diciembre de 1992, en sus números 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup>, basada en esta causal, pues es evidente que sus normas no son preceptos legales sino disposiciones de carácter administrativo.

La expresión “preceptos legales” se emplea también en el artículo 80 de la Constitución al referirse a la facultad de la Corte Suprema de declarar inaplicable por inconstitucionalidad una determinada disposición. La doctrina y la jurisprudencia han entendido que es requisito esencial del recurso de inaplicabilidad que él se dirija a obtener la no aplicación de un “precepto legal” lo que importa excluir de su materia propia las demás disposiciones de la autoridad pública, desde las simples providencias y órdenes escritas, hasta los decretos, los reglamentos y las ordenanzas. (Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo 35, 2a. parte, sección 1a., pág. 64);

Y VISTOS, lo dispuesto en los artículos 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup>, 19, N<sup>º</sup> 21, y 82, N<sup>OS</sup> 5<sup>º</sup> y 12, de la Constitución Política de la República, y artículos 38 a 45 y 48 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE RESUELVE, que se acoge el requerimiento de fojas 1 y se declaran inconstitucionales los números 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup> del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 327, del Ministerio de Obras Públicas, de octubre de 1992, publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1992, por atentar contra el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Constitución Política de la República.

**Acordada contra el voto del Ministro señor Eugenio Velasco Letelier y del Abogado Integrante señor Juan Colombo Campbell**, quienes estiman que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 327, del Ministerio de Obras Públicas, de 29 de diciembre de 1992, es constitucional y no vulnera los Nos. 21, 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, en mérito de las consideraciones que siguen:

1<sup>º</sup>. El primero de estos preceptos asegura a todas las personas “el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral,

*al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”.*

2°. El Art. 39 del Decreto con Fuerza de Ley N° 206, de 1960 dispone: (en su texto refundido y sistematizado por Decreto N° 294, de 1984):

*“Queda prohibida la colocación de carteles, avisos de propaganda o cualquiera otra forma de anuncios comerciales en los caminos públicos del país.*

*“La colocación de avisos en las fajas adyacentes a los caminos deberá ser autorizada por el Director de Vialidad, en conformidad al Reglamento.*

*“Toda infracción a las disposiciones del inciso precedente será sancionada por la Dirección de Vialidad en conformidad al Párrafo VI del presente Título, sin perjuicio de que la Dirección proceda al retiro inmediato de los mencionados carteles y avisos”.*

Como puede advertirse, en la faja pública de los caminos la colocación de carteles, avisos de propaganda y toda otra forma de anuncios comerciales está legalmente prohibida, en tanto que en la faja adyacente de esos caminos, su colocación está condicionada a la autorización del Director de Vialidad, que debe ejercer su atribución en conformidad al reglamento, por mandato expreso de la ley.

En consecuencia, el Decreto Supremo N° 327 no hace otra cosa que usar de la facultad que la ley ha concedido al Ejecutivo para reglamentar la colocación de avisos en las fajas adyacentes a los caminos públicos.

3°. El aludido decreto con fuerza de ley, es una norma legal que regula el derecho a desarrollar una actividad económica en plena concordancia con los términos del N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política. Por lo mismo, esa reglamentación tiene igual eficacia constitucional que el precepto legal que la autoriza.

4°. Dentro de la Constitución de 1980 la potestad reglamentaria del Presidente de la República es mucho más amplia que bajo el imperio de la de 1925, según la cual *“sólo en virtud de una ley”* era posible establecer normas obligatorias para la convivencia jurídica. Hoy día *“sólo son materia de ley”* aquellas que, de modo taxativo, se enumeran en el artículo 60 de la Carta Fundamental, el último de cuyos números, el único de carácter general, se refiere a normas que estatuyan *“las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”*. En estos casos, entonces, el legislador debe limitarse a establecer las bases, quedando entregada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la dictación de los *“reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”*.

5°. Es también indispensable recordar que, aun prescindiendo de las normas legales en análisis, la Ley N° 18.290, de 17 de febrero de 1984, sobre Ley de Tránsito, establece, en sus artículos 104 y 105, reglas muy semejantes a ellas, de modo que la Dirección de Vialidad tiene, por mandato expreso de esa ley, la atribución de fijar las condiciones y las distancias mínimas entre los letreros y entre éstos y los puntos estimados peligrosos.

6°. Los requirentes sostienen también que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 327 vulnera el N<sup>º</sup> 24 del artículo 19 de la Constitución Política que garantiza “*el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales*”, desde dos puntos de vista diferentes: a) en cuanto las empresas de avisos publicitarios “*son titulares de dominio de derechos incorporales tales como el de gozar de los legítimos beneficios o frutos civiles provenientes de estas inversiones, de los letreros actualmente instalados y de las relaciones y beneficios que por vía contractual han pactado con las empresas a las cuales avisan sus productos*”; y b) en cuanto “*al derecho de dominio de los propietarios de predios colindantes con los caminos públicos del país*”.

7°. Al respecto cabe recordar que el derecho de dominio es de carácter absoluto porque concede al titular las más amplias atribuciones que es posible ejercer sobre una cosa, como son las de usar, gozar y disponer de ella, pero no significa que esté al margen de restricciones y limitaciones que lo hacen racional y lo mantienen en su verdadero rol social, si ellas se estatuyen en la forma que señala la Carta Fundamental. Efectivamente, ésta dispone en el N<sup>º</sup> 24 del artículo 19, que la ley puede establecer “*el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social*”. Como se ha visto, es el Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 206, de 1960, el que autoriza al Ejecutivo a reglamentar la colocación de avisos en las fajas adyacentes a los caminos públicos y que otro tanto dispone la Ley del Tránsito. Por consiguiente, el Presidente de la República, en uso de la potestad reglamentaria de que está investido, ha señalado las condiciones en que pueden colocarse los avisos y carteles en la franja adyacente a los caminos públicos y, como legítima consecuencia de ello, ha quedado limitado el libre ejercicio del derecho de propiedad de las empresas publicitarias y de los dueños de predios en que pudiesen colocarse los avisos y carteles. La limitación proviene de la propia ley, ya que el reglamento regula los aspectos secundarios necesarios para el ejercicio de esa limitación.

8°. Por lo demás, este tipo de limitaciones autorizadas por ley y cuya ejecución se detalla en un decreto reglamentario, está desde antiguo reconocido y usado en nuestro sistema jurídico. Desconocerlo significaría arriesgar, con grave daño, reglas tan tradicionales y universalmente aceptadas, como las pautas sobre líneas de edificación, número de pisos a construir, instalaciones sanitarias de agua potable, alcantarillado y de pavimentación, que las municipalidades aprueban en sus planos reguladores y ordenanzas locales, con intervención del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por expreso mandato de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

**Los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señor Ricardo García Rodríguez estuvieron, además, por estimar que toda limitación que se**

**imponga al derecho de propiedad debe ser establecida por ley y no por la autoridad administrativa.**

Sostienen que el decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas N° 327, de octubre de 1992, al señalar nuevas regulaciones para el avisaje caminero viene a establecer restricciones al derecho de los propietarios de las fajas adyacentes de los caminos, quienes quedarían afectados por una limitación a su derecho a usar o gozar de estos espacios para propaganda comercial o publicidad caminera.

Del texto de la disposición del artículo 19, N° 24, se desprende que solamente el legislador puede determinar el modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, pero que ni aun por ley se puede afectar la esencia del derecho con medidas como privar o reducir gravemente el derecho de uso, goce o disposición.

Concluyen, en consecuencia, que están por aceptar la inconstitucionalidad planteada por los requirentes en el sentido que los N°s 3° y 4° del Decreto Supremo N° 327, de diciembre de 1992, son contrarios al precepto del artículo 19, N° 24, de la Constitución Política.

**El Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes sostiene que habiendo el Tribunal declarado que se acoge el requerimiento de autos por la infracción que comete el decreto impugnado al N° 21 del artículo 19 de la Constitución, no procede** que éste se pronuncie para aceptarlo sobre otras inconstitucionalidades que sirven de fundamento al requerimiento en examen.

Redactó la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, como la prevención. La disidencia fue redactada por el Ministro señor Eugenio Velasco Letelier, y el Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes su prevención.

Comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 167-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y el Abogado Integrante señor Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>o</sup> 168-1993CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE CREA LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA  
E INFORMACIONESLey N<sup>o</sup> 19.212, de 30 de abril de 1993

Santiago, trece de abril de mil novecientos noventa y tres.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>o</sup> 1152, de 25 de marzo pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 10, 24, inciso segundo y 27 del proyecto remitido, por contener materias de rango orgánico constitucional;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 1<sup>o</sup>. Créase la “Dirección de Seguridad Pública e Informaciones”, en adelante la Dirección, servicio público centralizado de carácter directivo, técnico y especializado, que dependerá del Ministerio del Interior.”*

*“Artículo 2<sup>o</sup>. El Ministro del Interior coordinará las actividades de los organismos de seguridad pública interior, para cuyo efecto la Dirección le proporcionará la información, estudios, análisis y las apreciaciones de inteligencia que se requieren para que el Gobierno formule políticas y adopte medidas y acciones específicas, en lo relativo a las conductas terroristas y aquellas que puedan constituir delitos que afecten el orden público o la seguridad pública interior. Para cumplir este objetivo, dispondrá, además, de las informaciones que le proporcionarán las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.”*

*“Artículo 10. La Dirección estará constituida por:*

*“a) El Director.*

*“b) La División de Análisis y Planificación.*

*“c) La División de Coordinación.*

*“d) La División Jurídica.*

*“e) La División de Informática.*

*“f) La División de Administración y Finanzas.”*

*Artículo 24, inciso segundo: “El organismo contralor procederá a la toma de razón en forma reservada de los decretos y resoluciones relativos a la Dirección o expedidos por ella. Estos decretos o resoluciones podrán cumplirse de inmediato, sin perjuicio de su posterior tramitación, cuando así se disponga en ellos.”*

*“Artículo 27. La Ley de Presupuestos deberá consultar los fondos necesarios para el funcionamiento de la Dirección, debiendo contemplar una cantidad para gastos reservados con la obligación de rendir cuenta en forma global y reservada al Contralor General de la República.*

*“La información del movimiento financiero y presupuestario de la Dirección, que se proporcione a los organismos correspondientes, se ajustará a las normas establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado. La documentación respectiva será mantenida en la Dirección, donde podrá ser revisada por los organismos pertinentes y por la Contraloría General de la República, según corresponda.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas establecidas en los artículos 2° y 10 del proyecto, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en los artículos 24, inciso segundo, y 27 del proyecto, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 87 y 88 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que la norma contenida en el artículo 1° del proyecto remitido, no es propia de la ley orgánica constitucional a que alude el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dicha disposición, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto y sexto no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**NOVENO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y, VISTO, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 87 y 88 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en los artículos 2<sup>º</sup>, 10, 24, inciso segundo, y 27 del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la norma del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto remitido, por versar sobre materia que no es propia de la ley orgánica constitucional.

**De acuerdo con las consideraciones consignadas en su prevención al fallo del Tribunal Constitucional de fecha 26 de diciembre de 1989, el Ministro señor García es de parecer** que el Tribunal debe también ejercer el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado, aún cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones de los artículos 3<sup>º</sup> y 18, inciso segundo, por su relación con el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 168-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 169-1993

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
SOBRE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA

**Ley N° 19.227, de 10 de julio de 1993**

Santiago, quince de junio de mil novecientos noventa y tres.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1230, de 18 de mayo pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre Fomento del Libro y la Lectura, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 5° y 13, inciso primero, del proyecto de ley remitido;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 5°. Créase, en el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, en adelante el Consejo.*

*“El Consejo estará formado por:*

*“a) El Ministro de Educación, o su representante, quien lo presidirá;*

*“b) Un representante del Presidente de la República;*

*“c) El Director de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, o su representante;*

*“d) Dos académicos de reconocido prestigio designados por el Consejo de Rectores, uno de los cuales deberá pertenecer a alguna Universidad con sede en las Regiones Primera a Decimosegunda;*

*“e) Dos escritores designados por la asociación de carácter nacional más representativa que los agrupe. Estos escritores no deberán ser necesariamente socios activos de dicha entidad o de otra de igual naturaleza;*

*“f) Dos representantes de las asociaciones de carácter nacional más representativas de los editores y de los distribuidores y librerías, debiendo uno estar vinculado a la edición y el otro a la comercialización;*

*“g) Un profesional de la educación de reconocida experiencia en la promoción de la lectura, designado por la asociación profesional de educadores de carácter nacional más representativa, y*

*“h) Un profesional de la bibliotecología con reconocida experiencia en bibliotecas públicas o escolares, designado por la asociación profesional de bibliotecólogos de carácter nacional más representativa.*

*“En el ejercicio de sus funciones y atribuciones, el Consejo gozará de plena autonomía y capacidad de decisión, pudiendo vincularse con otros organismos del área cultural.*

*“Las funciones de secretaría del Consejo serán ejercidas por el Jefe de la División de Extensión Cultural del Ministerio de Educación, quien sólo tendrá derecho a voz.*

*“Los integrantes señalados en las letras d), e), f), g) y h) durarán dos años en el cargo, pudiendo ser designados para el período siguiente.*

*“Si vacare alguno de los cargos señalados en el inciso anterior, el reemplazante será designado por quien corresponda, por el tiempo que faltare para completar el período para el cual fue designado su antecesor.*

*“Para sesionar, el Consejo requerirá la mayoría absoluta de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los presentes”.*

*Artículo 13, inciso primero. “El juez competente, de oficio o a petición de parte, podrá disponer el retiro de circulación, la incautación, el comiso o la suspensión de la venta de los libros que sean materia, objeto o instrumento del delito que se investiga.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas establecidas en el artículo 5° del proyecto, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en el inciso primero del artículo 13 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, establece que *“Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio”;*

**OCTAVO.** Que según consta de las versiones oficiales de las sesiones de la Cámara de Diputados, que se acompañan a autos, el inciso primero del artículo 13 del proyecto remitido, fue aprobado en la votación en particular en primer trámite constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 129, inciso segundo, del Reglamento de dicha Corporación, que dispone: *“Los artículos que la Comisión declare que no han sido objeto de*

*indicaciones en la discusión del primer informe, ni de modificaciones en el segundo, quedarán ipso-jure aprobados, sin votación, y así lo declarará el Presidente al entrar a la discusión particular.”;*

**NOVENO.** Que, en estas circunstancias, en dicha votación no se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 63, inciso segundo, de la Carta Fundamental, antes transcrito;

**DÉCIMO.** Que, en consecuencia, el inciso primero del artículo 13 del proyecto en análisis, adolece de un vicio de forma;

**DECIMOPRIMERO.** Que, a mayor abundamiento, el inciso primero del artículo 30, de la Ley N<sup>o</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, precisa que *“Las diversas disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación necesiten mayorías distintas a la de los miembros presentes, se aprobarán en votación separada, primero en general y después en particular, con la mayoría especial requerida en cada caso. Tanto la discusión como la votación se efectuarán siguiendo el orden que las disposiciones tengan en el proyecto.”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando quinto no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMOTERCERO.** Que consta de autos que las disposiciones contenidas en el artículo 5<sup>o</sup> del proyecto, sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 38, 63, y 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política de la República, lo establecido en el artículo 30 de la Ley N<sup>o</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>o</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en el artículo 5<sup>o</sup> del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que el inciso primero del artículo 13 del proyecto remitido, es inconstitucional por no haber sido aprobado por la mayoría que el artículo 63 de la Constitución Política de la República exige para las leyes orgánicas constitucionales.

**De acuerdo con las consideraciones consignadas en su prevención al fallo del Tribunal Constitucional de fecha 26 de diciembre de 1989, el Ministro señor García es de parecer** que el Tribunal debe también ejercer el control de constitucionalidad respecto de otras normas del pro-

yecto que se le ha enviado, aún cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones del artículo 7<sup>º</sup> del proyecto remitido.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 169-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 170-1993**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA NORMATIVA LEGAL DE LAS COMUNIDADES AGRÍCOLAS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.233, de 5 de agosto de 1993**

Santiago, veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1259, de 16 de junio pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la normativa legal de las comunidades agrícolas, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en los números 9, letra d); 21 y 32 del artículo primero del proyecto de ley remitido;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“ARTICULO PRIMERO. Modificase el decreto con fuerza de ley N<sup>o</sup> 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura, en la forma que se indica:”*

*“9. Modificase el artículo 7<sup>o</sup> en la forma siguiente:”*

*“d) Agrégase el siguiente inciso final:*

*“El procedimiento así iniciado será considerado de jurisdicción voluntaria y los procedimientos a que den lugar las observaciones de los artículos 11, 12, 13 y 14 deberán tramitarse en cuaderno separado.”*

*“21. Reemplázase el artículo 22, por el siguiente:*

*“Artículo 22. Todos los conflictos que se susciten entre los comuneros, o entre ellos y la Comunidad Agrícola, referentes al uso y goce de los terrenos y demás bienes comunes, serán sometidos a arbitraje del Directorio, que tratará de conciliar a las partes, de lo que se levantará acta. Si dicha conciliación no fuere acatada, en el plazo de treinta días después de consignada en el acta, la o las partes podrán acudir al juez de letras en lo civil del domicilio de la Comunidad Agrícola.*

*“El interesado presentará su demanda, por escrito, o verbalmente, ante el Secretario del Tribunal, el que en este último caso levantará acta de lo solicitado. La demanda se tramitará breve y sumariamente, con las siguientes modalidades:*

*“Las partes podrán comparecer personalmente, sin el patrocinio de abogado; la conciliación será trámite obligatorio; antes de dictarse sentencia, se deberá oír al presidente de la Comunidad Agrícola y al Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Región en que estuviere situada la Comunidad Agrícola, y si lo estuviere en más de una, al de cualquiera de ellas. El juez apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica; la sentencia sólo será susceptible del recurso de apelación, el que deberá ser someramente fundado, y la Corte la agregará extraordinariamente a la tabla.*

*“El mismo tribunal conocerá de los reclamos de las sanciones aplicadas por la Junta de Comuneros en uso de las facultades de la letra e) del artículo 18, cuando sean de orden pecuniario.”*

*“32. Intercálase, a continuación de su artículo 42, el siguiente, nuevo:*

*“Artículo 42 bis. Si un comunero dejare de pagar las cuotas a que se refiere el artículo 18 letra g), por un plazo superior a noventa días, su porcentaje de participación en la propiedad de la comunidad no será considerado para los efectos de la aprobación de aquellas medidas que requieran, de acuerdo con las normas de este decreto con fuerza de ley, la asistencia o el voto favorable de un número mínimo de comuneros. Si la deuda acumulada por este concepto, iguala o supera el valor de los derechos o cuota de un comunero en la respectiva Comunidad Agrícola, ésta podrá pedir ante el juez de letras en lo civil de la comuna o agrupación de comunas en que se encuentre situada la comunidad, la adjudicación de sus derechos o cuota en compensación de lo adeudado.*

*“Sólo podrán adquirir estos derechos los hijos de los comuneros que figuren en la nómina respectiva. La adjudicación de estos derechos se hará en la forma establecida en los estatutos. Este procedimiento se seguirá siempre que la Comunidad Agrícola adquiera cuotas o derechos a cualquier título.*

*“Si ningún hijo de comunero pudiere o quisiere adquirir estos derechos, podrán distribuirse a prorrata entre todos los comuneros.”;*

**QUINTO.** Que la letra d) del número 9; el inciso segundo del artículo 22, reemplazado por el número 21, y los incisos segundo y tercero del nuevo artículo 42 bis, intercalado por el número 32, todos ellos del artículo primero del proyecto remitido, no son propios de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 74 de la Constitución Política de la República, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dichas disposiciones, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las normas establecidas en los incisos primero y tercero del artículo 22, que reemplaza el número 21, y el inciso primero del nuevo artículo 42 bis, intercalado por el número 32, ambos del artículo primero del proyecto de ley remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las normas establecidas en los incisos primero y tercero del artículo 22, que reemplaza al número 21, y el inciso primero del nuevo artículo 42 bis, intercalado por el número 32, ambos del artículo primero del proyecto de Ley remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la letra d) del número 9; el inciso segundo del artículo 22, reemplazado por el número 21, y los incisos segundo y tercero del nuevo artículo 42 bis, intercalado por el número 32, todos ellos del artículo primero del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 170-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Eugenio Velasco Letelier, Osvaldo Faúndez Vallejos y Servando Jordán López. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 171-1993CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE CREA JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL  
EN LAS COMUNAS QUE INDICALey N<sup>º</sup> 19.236, de 21 de agosto de 1993

Santiago, veintidós de julio de mil novecientos noventa y tres.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1.277, del 30 de junio pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea Juzgados de Policía Local en las comunas que indica, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de la totalidad de las disposiciones contenidas en el proyecto, con excepción del artículo 21;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece: *“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deben tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 1<sup>º</sup>. Créase en la Municipalidad de Iquique un Juzgado de Policía Local, que se denominará “Segundo Juzgado de Policía Local”, pasado el actualmente existente a denominarse “Primer Juzgado de Policía Local”.*

*“Artículo 2<sup>º</sup>. Modifícase el artículo 1<sup>º</sup> del decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 229, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal para la Municipalidad de Iquique, en la siguiente forma:*

*“a) En el escalafón “Directivos”, sustitúyese las palabras y los guarismos “Juez de Policía Local, 4<sup>º</sup>, 1, Juez Segundo Juzgado de Policía Local, 4<sup>º</sup>, 1.*

*“b) En el escalafón “Profesionales”, sustitúyese la palabra y los guarismos “Profesionales, 12<sup>º</sup>, 2”, por “Profesionales, 12<sup>º</sup>, 3”.*

“c) En el escalafón “Administrativos”, sustitúyese la palabra y los guarismos “Administrativos, 18°, 3”, por “Administrativos 18°,9”.

“Artículo 3°. Créase en la Municipalidad de Chépica un Juzgado de Policía Local.

“Artículo 4°. Modifícase el artículo 1°, del decreto con fuerza de ley N° 266, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de Chépica, incorporando en el escalafón de “Directivos”, un cargo de Juez de Policía Local, grado 9°; en el escalafón de “Profesionales”, un cargo Profesional grado 12°, y en el escalafón de “Administrativos”, dos cargos administrativos grado 18°.

“Artículo 5°. Créase en la Municipalidad de Licantén un Juzgado de Policía Local.

“El ámbito territorial donde ejercerá su jurisdicción estará integrado por las comunas de Licantén, Vichuquén y Hualañé, de la Provincia de Curicó.

“Artículo 6°. Modifícase el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 358, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de Licantén, incorporado en el escalafón de “Directivos”, un cargo de Juez de Policía Local, grado 10°; en el escalafón de “Profesionales”, un cargo profesional, grado 12°, y en el escalafón “Administrativo”, dos cargos administrativos grado 18°.

“Artículo 7°. Créase en la Municipalidad de Los Angeles un Juzgado de Policía Local, que se denominará “Segundo Juzgado de Policía Local”, pasando el actualmente existente a denominarse “Primer Juzgado de Policía Local”.

“Artículo 8°. Modifícase el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 124, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de Los Angeles, en la siguiente forma:

“a) En el escalafón “Directivos”, sustitúyese las palabras y los guarismos “Juez de Policía Local, 5°,1”, por lo que sigue: “Juez Primer Juzgado de Policía Local, 5°,1. Juez Segundo Juzgado de Policía Local, 5°, 1”.

“b) En el escalafón “Profesionales”, sustitúyese la palabra y los guarismos “Profesionales, 12°,4”, por “Profesionales, 12°, 5”.

“c) En el escalafón “Administrativos”, reemplázase la palabra y los guarismos “Administrativos, 18°, 7”, por “Administrativos, 18°, 13”.

“Artículo 9°. Créase en la Municipalidad de Puerto Montt un Juzgado de Policía Local, que se denominará “Segundo Juzgado de Policía Local”, pasando el actualmente existente a denominarse “Primer Juzgado de Policía Local”.

“Artículo 10°. Modifícase el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 284, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de Puerto Montt, en la siguiente forma:

“a) En el escalafón “Directivos”, sustitúyese las palabras u los guarismos “Juez de Policía Local, 5°, 1” por los que siguen: “Juez Primer Juzgado de Policía Local, 5°, 1. Juez Segundo Juzgado de Policía Local, 5°, 1.

“b) En el escalafón “Profesionales”, créase un cargo profesional grado 12°.

“c) En el escalafón “Administrativos”, sustitúyese la palabra y los guarismos “Administrativos, 18°, 7”, por “Administrativos, 18°, 13”.

“Artículo 11. Créase en la Municipalidad de Providencia, un Juzgado de Policía Local, que se denominará “Segundo Juzgado de Policía Local”, pasando el actualmente existente a denominarse “Primer Juzgado de Policía Local”.

“Artículo 12. Modificase el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 49, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de la Municipalidad de Providencia, en la forma siguiente:

“a) En el escalafón “Directivos”, sustitúyese las palabras y los guarismos “Juez de Policía Local, 3°, 1. Juez Segundo Juzgado de Policía Local, 3°, 1.

“b) En el escalafón “Profesionales”, sustitúyese las siguientes palabras y los guarismos: “Profesional, 5°, 3” por “Profesional 5°, 4”; y “Profesional 7°, 2” por “Profesional 7°, 3”.

“c) En el escalafón “Administrativos”, sustitúyese las palabras y los guarismos: “Administrativo 12°, 6” por “Administrativo 12°, 11”; “Administrativo 13°, 16” por “Administrativo, 13°, 19”; “Administrativo, 15°, 11” por “Administrativo 15°, 13”.

“d) En el escalafón “Auxiliares”, reemplázase la palabra y los guarismos “Auxiliares 18°, 44” por “Auxiliares 18°, 45”.

“Artículo 13. Créase en la Municipalidad de Cabrero un Juzgado de Policía Local.

“Artículo 14. Modificase el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 86, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de Cabrero, incorporado el escalafón “Directivos”, un cargo de Juez de Policía Local, 7°; en el escalafón “Administrativos”, un cargo Administrativo 12°; y sustitúyese las palabras y los guarismos, “Administrativo 16°, 1”, por “Administrativo 16°, 3” y “Auxiliar 18°, 2” por “Auxiliar 18°, 3”.

“Artículo 15. Créase en la Municipalidad de La Florida un Juzgado de Policía Local, que se denominará “Segundo Juzgado de Policía Local”, pasando el actualmente existente a llamarse “Primer Juzgado de Policía Local”.

“Artículo 16. Modificase el artículo 23 del decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 1-18.294, de 1968, del Ministerio del Interior, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de La Florida, en el siguiente sentido:

“a) En el escalafón “Directivos”, sustitúyese las palabras y los guarismos “Juez de Policía Local, 4°, 1” por los que siguen: “Juez Primer Juzgado de Policía Local, 4°, 1. Juez Segundo Juzgado de Policía Local, 4°, 1.

“b) En el escalafón “Profesionales”, sustitúyese las palabras y los guarismos “Profesionales, 6°, 5” por “Profesionales, 6°, 6” y “Profesionales 10°, 6” por “Profesionales 10°, 7”.

“c) En el escalafón “Especializados”, créase un cargo especializado grado 11° y sustitúyese la palabra y el guarismo “Especializado, 12°, 5” por “Especializados, 12°, 7”.

“d) En el escalafón “Administrativos”, sustitúyese las palabras y los guarismos

“Administrativos, 15°, 16” por “Administrativos, 15°, 17”, “Administrativos, 15°, 16” por “Administrativos, 16°, 13” y “Administrativos, 17°, 9” por “Administrativos, 17°, 10”.

“e) En el escalafón “Auxiliares”, sustitúyese la palabra y los guarismos “Auxiliares, 18°, 17” por “Auxiliares, 18°, 18”.

“Artículo 17. El ejercicio de la jurisdicción por los Juzgados de Policía Local a que se refieren los artículos 1°, 7°, 9°, 11 y 15, de la presente ley, se disidirá mediante turnos semanales.

“Cada Juez deberá conocer de todos los asuntos que se promuevan durante su turno y seguirá conociendo de ellos hasta su conclusión”.

“Artículo 18. Los Juzgados de Policía Local que crea esta ley, deberán estar instalados legalmente dentro del plazo de 180 días contado desde su publicación.

“Artículo 19. Modifícase el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 211, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que fijó la planta de personal de la Municipalidad de Pucón, incorporando al escalafón “Especializados” un cargo grado 13°, y cinco cargos grado 15°.

“Artículo 20. El mayor gasto que signifique la aplicación de esta ley se financiará con cargo al presupuesto de la respectiva municipalidad.”

“Artículo transitorio. La primera provisión de los cargos que se crean por la presente ley para el funcionamiento de los Juzgados a que ésta se refiere, salvo los de Juez de Policía Local, deberá realizarse por concurso público.”;

**QUINTO.** Que este Tribunal ha resuelto en forma invariable desde el año 1981 hasta la fecha, lo siguiente en relación a la ley orgánica constitucional sobre “organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República” que se establece en el artículo 74 de la Constitución;

**SEXTO.** Que la referida ley orgánica debe contener o referirse a dos tipos de materias, una genérica que determinará “la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”, y, la otra, específica, relativa a “las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogados las personas que fueren nombrados ministros de Corte o jueces letrados”;

**SÉPTIMO.** Que ha sido el propio constituyente quien se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con el contenido genérico de la ley orgánica constitucional sobre “organización y atribuciones de los tribunales” queda bajo su dominio legal, pues ha reservado a la competencia de la ley común en su artículo 60, N°s 3 y 17, de la Constitución, materias que inciden o se relacionan directamente con la referida ley orgánica constitucional.

En efecto, el artículo 60, número 3, dispone que son materia de ley común las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra, y el mismo precepto en su número 17 reserva también a la

competencia de ley ordinaria señalar la ciudad en la cual debe funcionar la Corte Suprema;

**OCTAVO.** Que no habiendo definido nuestro ordenamiento jurídico el alcance conceptual de la ley orgánica constitucional, corresponde al intérprete determinar dentro del contexto de las normas constitucionales en análisis cuál es el alcance que el contribuyente atribuye a la expresión “*organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República*”, es decir, debe precisar cuál es su contenido específico;

**NOVENO.** Que para establecer el contenido específico de las materias reservadas a las leyes orgánicas constitucionales, es preciso recurrir al espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestro sistema jurídico, reflejado en los preceptos que las consagran, en su objetivo y en sus características esenciales.

Su objeto es individualmente desarrollar en un texto armónico y sistemático los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes;

**DÉCIMO.** Que el espíritu del constituyente al incorporar a nuestro ordenamiento jurídico las leyes orgánicas constitucionales es suficiente para interpretar en forma armónica y sistemática el artículo 74 de la Constitución en cuanto al contenido que debe tener la ley orgánica constitucional a que dicha disposición se refiere con lo señalado en los números 13 y 17 del artículo 60 de la misma Carta que reserva a la competencia de la ley común materias de menor trascendencia que inciden o se relacionan en forma directa con “*la organización y atribuciones de los tribunales*”.

Es decir, la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución y el concepto de “*organización y atribuciones de los tribunales*” en él referido, debe comprender aquellas disposiciones que regulan la estructura básica del Poder Judicial en cuanto son necesarias “*para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República*” y las materias específicas que señalan en la segunda parte del inciso primero del citado artículo;

**DECIMOPRIMERO.** Que conforme a lo señalado en los considerados precedentes, que contienen la doctrina permanente sustentada por el Tribunal Constitucional sobre la ley orgánica constitucional que establece el artículo 74 de la Constitución, es preciso concluir que el artículo 17 del proyecto de ley en estudio no es materia que deba ser regulada por la referida ley orgánica constitucional ni debe ser sometido al control de constitucionalidad que se prescribe en el número 1<sup>º</sup> del artículo 82 de la Constitución, pues no versa sobre disposiciones que regulen la organización fundamental del Poder Judicial según se desprende de su propio texto que establece:

*“Artículo 17. El ejercicio de la jurisdicción por los Juzgados de Policía Local a que se refieren los artículos 1º, 7º, 9º, 11 y 15, de la presente ley, se dividirá mediante turnos semanales.*

*Cada Juez deberá conocer de todos los asuntos que se promuevan durante su turno y seguirá conociendo de ellos hasta su conclusión”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que es evidente que ante el artículo 17 del proyecto de ley en análisis, no se ésta en presencia de una norma sobre la estructura esencial del Poder Judicial que se refiera a “*organización*” o “*atribuciones*” de los tribunales que fueren necesarios para una pronta y cumplida administración de justicia, pues dicha disposición el igual que la preceptuada en el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales que trata la misma materia son normas de orden exclusivamente económico y administrativo aplicables para lograr una atribución equitativa del trabajo en el conocimiento de asuntos entre tribunales de igual jerarquía dentro de un mismo territorio jurisdiccional;

**DECIMOTERCERO.** Que, por otra parte, no se puede considerar que el artículo 17 del proyecto de ley en examen sea una norma de competencia para el conocimiento de aquellos asuntos que la ley pone dentro de la esfera de sus atribuciones, pues tal como también ha resultado este Tribunal en forma permanente y específicamente en el Rol Nº 7, en el Rol Nº 62 y en el Rol Nº 131, la regla sobre el turno para la distribución de causas a que se refiere el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales no es una norma que regule la constitución básica del Poder Judicial sino una disposición que persigue sólo el propósito económico de efectuar una distribución equitativa del trabajo entre tribunales de igual jerarquía que ejercen jurisdicción en un mismo territorio.

Que este mismo planteamiento cuenta con la jurisprudencia mayoritaria de nuestros tribunales superiores de justicia y con las principales opiniones doctrinarias de los estudiosos del derecho procesal;

**DECIMOCUARTO.** Que no aceptar o apartarse de la interrupción reiterada que este Tribunal ha dado sobre el contenido específico de la ley orgánica constitucional que establece el artículo 74 de la Constitución, implica rigidizar la legislación sobre los aspectos, pues podría considerarse materia de ley orgánica constitucional, todo aquello que directa o indirectamente dijere relación aún remota con organización o atribuciones de los tribunales; con la aplicación consecuente de los principales requisitos y características de este tipo de leyes, como ser, quórum especiales para su aprobación, modificación o derogación, imposibilidad de delegación de facultades al respecto y control preventivo y obligatorio de constitucionalidad antes de su promulgación;

**DECIMOQUINTO.** Que, por último, debe también tenerse en consideración para resolver acerca de la conveniencia de mantener la razón decisoria contemplada en fallos anteriores del Tribunal Constitucional en

relación a una materia determinada, que ello crea la certeza y seguridad jurídica necesarias para todos aquellos a quienes pueda interesar y/o afectar lo que éste resuelva sobre el punto. Los cambios de doctrina Jurídica por lo general deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen;

**DECIMOSEXTO.** Que, en consecuencia, las normas del artículo 17 del proyecto remitido no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que tampoco son materia de dicha ley orgánica constitucional las disposiciones contenidas en los artículos 2<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup>, 6<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup>, 10<sup>º</sup>, 12<sup>º</sup>, 14<sup>º</sup>, 16<sup>º</sup>, 19<sup>º</sup> y 20<sup>º</sup>, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dichas disposiciones, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del contribuyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOCTAVO.** Que las normas establecidas en los artículos 1<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup>, 5<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup>, 9<sup>º</sup>, 11<sup>º</sup>, 13<sup>º</sup>, 15<sup>º</sup>, 18<sup>º</sup> y transitorio del proyecto de ley remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DECIMONOVENO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerado anterior no tienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**VIGÉSIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 60, N<sup>OS</sup> 3, y 17, 63, 74, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, lo previsto en el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las normas establecidas en los artículos 1<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup>, 5<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup>, 9<sup>º</sup>, 11, 13, 15, 18 y transitorio del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre los artículos 2<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup>, 6<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup>, 10, 12, 14, 16, 17, 19 y 20 del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordado lo resuelto en el punto segundo de esta sentencia, respecto a la declaración de ley común del artículo 17 del proyecto remitido, en empate de votos, y por contar dicha decisión con el voto conforme del Presidente subrogante del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en la letra f) del artículo 8° de la Ley N° 17.997. Votaron por no corresponderle pronunciarse al Tribunal sobre dicha disposición, los Ministros señores Jiménez, señora Bulnes y señor Faúndez, y por que el Tribunal debía pronunciarse en razón de considerar a dicho precepto como de ley orgánica constitucional, los Ministros señores García, Jordán y Colombo.**

Los disidentes estiman que el artículo 17 del proyecto, es materia propia de la ley orgánica constitucional, por las siguientes razones:

1°. Que el artículo 17 del proyecto sobre creación de Juzgados de Policía Local, establece reglas sobre distribución de causas, destinadas a ser aplicadas en los lugares donde se crean nuevos tribunales, con el objeto de precisar cuál será el que dedicará el conocimiento del asunto.

Para este evento, dispone: que *“el ejercicio de la jurisdicción por los Juzgados de Policía Local a que se refieren los artículos 1°, 7°, 9°, 11 y 15, de la presente ley, se dividirá mediante turnos semanales”*, agregando que, *“Cada Juez deberá conocer de todos los asuntos que se promuevan durante su turno y seguirá conociendo de ellos hasta su conclusión”*;

2°. Que en relación al control de constitucionalidad de esta disposición, debe tenerse presente que la jurisdicción es la facultad genérica que tienen todos los tribunales de la República para resolver conflictos de interés de relevancia jurídica y que se encuentra expresamente reconocida por el artículo 73 de la Carta Fundamental. La competencia es el mecanismo de distribución de la Jurisdicción entre los distintos tribunales y la define el artículo 108 del Código Orgánico de Tribunales, como *“la facultad que tiene cada Juez o Tribunal para conocer los negocios que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones”*.

Nuestro sistema procesal, contempla tres rangos de normas para llegar a precisar el tribunal competente que radicará el conocimiento del asunto y posteriormente lo resolverá con efecto de cosa juzgada.

Las primeras establecen la competencia absoluta, a base de los factores materia, cuantía y fuero y permiten determinar la clase de tribunal que debe intervenir, o, si dentro de esta clase existieran diversas jerarquías, también ella será fijada. De su parte, las reglas de competencia relativa se basan en el factor territorio y se aplican cuando existe más de un tribunal absolutamente competente. Mediante ellas se determinará cuál de los tribunales de similar competencia absoluta y relativa, en el lugar existe más de un tribunal de similar competencia, se aplicarán las reglas sobre distribución de causas, de tal manera, de poder llegar finalmente al tribunal habilitado por la ley para el conocimiento y resolución del conflicto sometido a la jurisdicción;

3°. Que el artículo 109 del Código Orgánico de Tribunales, contempla la regla general de la competencia denominada de la radicación o fijeza, en virtud de la cual *“Radicado con arreglo a la ley el conocimiento de un negocio ante tribunal competente, no se alterará esta competencia por causa sobreviniente”*.

Para que opere esta regla deben concurrir dos elementos: en primer término que el tribunal tenga competencia y en segundo lugar que la radicación se haga conforme a la ley.

El contenido de esta regla de competencia constituye presupuesto básico para que el proceso que se instruye sea *“debido”*. Sin él no se puede llegar al efecto de cosa juzgada real. En tal contexto resulta claro que toda norma que incida en la fijación de atribuciones de los tribunales, debe quedar comprendida en el ámbito de las leyes sobre organización y atribuciones de los tribunales, que tienen el rango de orgánicas constitucionales al tenor de lo previsto por el artículo 74 de la Carta Fundamental;

4°. Que los Juzgados de Policía Local se encuentran contemplados entre aquellos que reconoce el inciso penúltimo del artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales, que expresa: *“Los demás tribunales especiales se regirán por las leyes que los establecen y reglamentan, sin perjuicios de quedar sujetos a las disposiciones generales de este Código”*. Ellos no forman parte del Poder Judicial. Pero no tribunales y en tal situación le son aplicables suplementariamente las disposiciones generales que contempla el ordenamiento orgánico, entre ellas, las que se refieren a la competencia;

5°. Que el artículo 74 de la Constitución Política establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia.

En la actualidad y de acuerdo con lo previsto por la disposición quinta transitoria de la Constitución *“Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales”*. Esta es la situación en que se encuentra el Código Orgánico de Tribunales, en cuanto se refiere a normas relativas a la organización y atribuciones e los tribunales de justicia y que, como ya se dijo, contempla como órganos jurisdiccionales, en su artículo 5° a los Jueces de Policía Local.

6°. Que por su parte, el artículo 60 de la Constitución establece las materias que son propias de la ley, señalando como tales, en su número 1, a *“Las que en virtud de la Constitución deben ser objetos de leyes orgánicas constitucionales”*, y, en lo que interesa para esta sentencia, a las que contempla el número 3 *“Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra”*.

Al tenor de las consideraciones precedentes y disposiciones citadas, lo que debe resolverse por este Tribunal, es si las reglas son distribución de causas contenidas en el artículo 17 del proyecto quedan incluidas en el número 1 del citado artículo 60 en concordancia con el artículo 74 de la Constitución o si son objeto de ley común;

7°. Que teniendo en cuenta que las normas sobre atribuciones de los tribunales deben aplicarse desde la formación del proceso y hasta la precisión total del tribunal que debe intervenir en su solución, debe concluirse que las reglas que se refieren a la distribución de causas quedan incluidas entre aquellas que se refieren a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

Refuerza esta conclusión el tenor literal del artículo 74 de la Carta Fundamental, que ordena al legislador la dictación de una ley que contenga las normas sobre organización y atribuciones de los tribunales.

En mérito de las consideraciones precedentes, este Tribunal debe emitir pronunciamiento sobre el contenido del artículo 17 del proyecto.

Redactó la sentencia el Ministro señor Jiménez y la disidencia el Ministro señor Colombo.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de las hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol Nº 171-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 172-1993CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.700,  
ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES  
POPULARES Y ESCRUTINIOSLey N<sup>º</sup> 19.237, de 20 de agosto de 1993

Santiago, cuatro de agosto de mil novecientos noventa y tres.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1300, de 27 de julio pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de la totalidad del proyecto de ley remitido;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 18, inciso primero, de la Carta Fundamental establece que *“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen: *“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios:*

1) *Sustitúyese el N<sup>º</sup> 6) del inciso segundo del artículo 54, por el siguiente:*

*“6) Recibir; tan pronto termine cada escrutinio de mesa, los formularios de minuta a que se refiere el N<sup>º</sup> 7) del artículo 71. En cuanto los reciba, entregará uno de ellos al funcionario que señala el artículo 175 bis, y otro, al Secretario de la Junta Electoral, quien lo remitirá al Servicio Electoral, y”.*

2) *Sustitúyese, en el N<sup>º</sup> 15) del inciso segundo del artículo 55, la palabra “Dos”, por la expresión “Tres”.*

3) *Reemplázanse, en el N<sup>º</sup> 7) del artículo 71, las expresiones “una minuta con el resultado, firmada por los miembros de la Mesa. Copia de la minuta se fijará en un lugar visible de la mesa y,” por las frases “dos ejemplares de la minuta con el*

resultado, firmados por los miembros de la mesa. El tercer ejemplar, también firmado, se fijará en un lugar visible de la mesa, y”.

4) Intercálase el siguiente artículo, a continuación del 175:

*“Artículo 175 bis. Con objeto de mantener informada a la opinión pública del desarrollo de toda elección o plebiscito, el Ministerio del Interior emitirá boletines parciales que contengan información respecto de la instalación de las mesas de votación y de la situación del orden público, como, asimismo, sobre los resultados que se vayan produciendo, en la medida en que las mesas culminen su proceso de escrutinio.*

*Para estos efectos, los gobernadores provinciales acreditarán, en cada local de votación, ante el respectivo delegado de la Junta Electoral, un funcionario de la Administración Civil del Estado, que será responsable únicamente de obtener de aquél la información pertinente y remitirla al Ministerio del Interior en la forma que éste determine. Para el adecuado desempeño de este funcionario, las municipalidades deberán habilitarle, en cada local de votación, desde el tercer día anterior a la elección o plebiscito, un recinto dotado de instalación eléctrica.*

*Los boletines parciales que dé a conocer el Ministerio del Interior durante el proceso electoral o plebiscitario, y los finales que emita a su término, y que digan relación con resultados, tendrán carácter meramente informativo y no constituirán escrutinio para efecto legal alguno.”;*

**QUINTO.** Que las normas establecidas en el artículo único del proyecto de ley remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 18 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** El Tribunal tuvo presente un escrito del señor Ministro del Interior en que explica los antecedentes de hecho y de derecho de la iniciativa legal en estudio;

**OCTAVO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 18, 63 y 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA,** que las normas establecidas en el artículo único del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 172-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 173-1993**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS LIBROS I, II Y V DEL CÓDIGO DEL TRABAJO EN RELACIÓN CON EL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO, LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LA JURISDICCIÓN LABORAL, Y OTROS TEXTOS LEGALES**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.250, de 30 de septiembre de 1993**

Santiago, ocho de septiembre de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1342, de 24 de agosto pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica los Libros I, II y V del Código del Trabajo en relación con el contrato individual de trabajo, la protección de los trabajadores y la jurisdicción laboral, y otros textos legales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en el número 11 del artículo 1<sup>º</sup>, y número 27 del artículo 3<sup>º</sup> del proyecto de ley remitido;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“ARTICULO 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones al Libro I del Código del Trabajo aprobado por la ley N° 18.620:*

*“11. Reemplázase el artículo 26, por el siguiente:*

*“Artículo 26. Lo dispuesto en el inciso primero del artículo 23 no es aplicable a las personas que desarrollen labores discontinuas, intermitentes o que requieran de su sola presencia.*

*Tampoco se aplicarán sus disposiciones al personal que trabaje en hoteles, restaurantes o clubes, —exceptuado el personal administrativo y el de lavandería, lencería o cocina— en empresas de telégrafos, teléfono, télex, luz, agua, teatro y de otras actividades análogas, cuando, en todos estos casos, el movimiento diario sea notoriamente escaso, y los trabajadores deban mantenerse constantemente a disposición del público.*

*Con todo, los trabajadores a que se refiere este artículo no podrán permanecer más de doce horas diarias en el lugar de trabajo y tendrán, dentro de esta jornada, un descanso no inferior a una hora, imputable a dicha jornada.*

*En caso de duda, y a petición del interesado, el Director del Trabajo resolverá si una determinada labor o actividad se encuentra en alguna de las situaciones descritas en este artículo. De su resolución podrá recurrirse ante el juez competente dentro de quinto día de notificada, quien resolverá en única instancia, sin forma de juicio, oyendo a las partes.”*

*“ARTICULO 3°. Introdúcense las siguientes modificaciones al Libro V del Código del Trabajo aprobado por la ley N° 18.620:*

*“27. Agrégase el siguiente artículo 451-A:*

*“Artículo 451-A. Se sancionará con una multa a beneficio fiscal de una a doce unidades tributarias mensuales al empleador que dolosamente simule la contratación de trabajadores a través de terceros, cuyo reclamo se registró por lo dispuesto en el artículo 448.*

*El que utilice cualquier subterfugio para ocultar, disfrazar o alterar su individualización o patrimonio, con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que establece la ley o la convención, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de una a doce unidades tributarias mensuales, incrementándose hasta en un cuarto de unidad tributaria mensual por cada traba-*

*jador afectado por la infracción. El conocimiento y resolución de esta infracción, corresponderá a los Juzgados de Letras del Trabajo con sujeción a las normas establecidas en el Título I de este Libro.*

*Las multas establecidas en los incisos anteriores se duplicarán en caso de reincidencia dentro de un período no superior a un año, contado desde la evacuación de todos los recursos administrativos y judiciales o desde el vencimiento de los términos para interponerlos respecto del inciso primero de este artículo, o desde la fecha de la sentencia de término en el caso del inciso segundo.*

*Además, el empleador quedará obligado al pago de todas las prestaciones laborales que correspondieren a sus trabajadores, entendiéndose para estos efectos que por la acción judicial interpuesta por el trabajador para hacer efectiva la responsabilidad a que se refiere el inciso segundo, se suspende el plazo de prescripción de la acción y de los derechos laborales.”;*

**QUINTO.** Que los incisos primero, segundo, tercero y cuarto, en su primera parte, hasta el punto seguido, del artículo 26 del Código del Trabajo reemplazado por el N<sup>º</sup> 11 del ARTICULO 1<sup>º</sup>, y los incisos tercero y cuarto del artículo 451-A del mismo cuerpo legal agregado por el N<sup>º</sup> 27, del ARTICULO 3<sup>º</sup>, del proyecto remitido, no son propios de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 74 de la Constitución Política de la República, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dicha disposición, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las normas establecidas en el inciso cuarto, en su segunda parte, desde el punto seguido, del artículo 26 del Código del Trabajo reemplazado por el N<sup>º</sup> 11 del ARTICULO 1<sup>º</sup>, y los incisos primero y segundo del artículo 451-A del mismo cuerpo legal que agrega el N<sup>º</sup> 27, del ARTICULO 3<sup>º</sup>, del proyecto de ley remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que el Tribunal acordó oficiar a la Honorable Cámara de Diputados a fin de precisar determinados antecedentes del proyecto remitido, relativos a la exigencia constitucional del inciso segundo del artículo 74, de oír previamente a la Corte Suprema, y que por oficio N<sup>º</sup> 1350, de 2 de septiembre pasado, esa Corporación informó acerca de lo solicitado;

**NOVENO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, VISTO, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en la Ley N° 18.620 y en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la norma establecida en el inciso cuarto, en su segunda parte, desde el punto seguido, del artículo 26 del Código del Trabajo reemplazado por el ARTICULO 1°, y los incisos primero y segundo del artículo 451-A del mismo cuerpo legal que agrega el N° 27, del ARTICULO 3°, del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre los incisos primero, segundo, tercero y cuarto, en su primera parte, hasta el punto seguido, del artículo 26 del Código del Trabajo reemplazado por el N° 11, del ARTICULO 1°, y los incisos tercero y cuarto del artículo 451-A del mismo cuerpo legal agregado por el N° 27, del ARTICULO 3°, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordado lo resuelto en el punto segundo de esta sentencia, respecto a que el Tribunal no se pronuncia sobre los incisos primero, segundo, tercero y cuarto, en su primera parte, del artículo 26 del Código del Trabajo reemplazado por el N° 11, del ARTICULO 1°, del proyecto, en empate de votos; contando dicha decisión con el voto conforme del Presidente subrogante del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en la letra f) del artículo 8° de la Ley N° 17.997. Votaron porque el Tribunal no se pronunciaba sobre los incisos primero, segundo, tercero y cuarto, en su primera parte, del artículo 26 del Código del Trabajo reemplazado por el N° 11, del ARTICULO 1°, del proyecto, los Ministros señores Jiménez, Jordán y Colombo, y que el Tribunal debía declarar todo el artículo 26, como de ley orgánica constitucional, los Ministros señora Bulnes, y señores García y Faúndez.**

**De acuerdo con las consideraciones consignadas en su prevención al fallo del Tribunal Constitucional de fecha 26 de diciembre de 1989, el Ministro señor García es de parecer** que el Tribunal debe también ejercer el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado, aún cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones del inciso tercero del artículo 399 del Código del Trabajo reemplazado por el N° 1, del AR-

TICULO 3º, y la letra b), del N<sup>º</sup> 2, del ARTICULO 13, del proyecto de ley remitido.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 173-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 174-1993**

### **REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADO A LA INDICACIÓN SIGNADA COMO EL NÚMERO 2 DEL ARTÍCULO 1º DEL PROYECTO LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N<sup>º</sup> 3.063 SOBRE RENTAS MUNICIPALES, DEDUCIDO POR 30 DIPUTADOS**

Santiago, cuatro de octubre de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS:**

Con fecha 9 de septiembre del presente año, los señores Diputados Mario Enrique Devaud Ojeda y Hernán Bosselin Correa, han deducido un requerimiento firmado por 30 srs. Diputados en ejercicio, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2º, de la Constitución Política de la República, para que este Tribunal declare inconstitucional una indicación presentada por el Ejecutivo al proyecto de ley que modifica el D.L. N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales y la Ley N<sup>º</sup> 17.235, sobre Impuesto Territorial y en virtud de la cual se modifica el artículo 76, inciso primero, la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Los Diputados que suscriben el requerimiento son los siguientes: Mario Devaud Ojeda, Sergio Velasco de la Cerda, Andrés Palma Irrarázaval, Dionisio Faulbaum Mayorga, Hugo Rodríguez Guerrero, Baldemar Carrasco Muñoz, Sergio Ojeda Uribe, Hernán Bosselín Correa, Sergio Elgueta Barrientos, Guillermo Yunge Bustamante, Jaime Rocha Manrique, Hernán Rojo Avendafto, Luis Leblanc Valenzuela, Rodolfo Seguel Molina, Juan Carlos Latorre Carmona, Carlos Smok Ubeda, Andrés Aylwin Azócar, Eliana Caraball Martínez, Julio Rojos Astorga, Víctor Reyes Alvarado, Edmundo Salas de la Fuente, Jorge Pizarro Soto, Camilo Escalona Medina, Isidoro Tohá González, Nicanor Araya, Mario Hamuy Berr, Sergio Pizarro Mackay, Juan Concha Urbina, Hosain Sabag Castillo y Adriana Muñoz D'Albora.

Se fundamenta, en que a juicio de los señores de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y en virtud de la cual se modifica el artículo 76, inciso primero, de la Ley N<sup>o</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, violentaría lo dispuesto por el artículo 108, inciso segundo, de la Constitución Política. La actual Ley de Municipalidades, después de la modificación contenida en la Ley N<sup>o</sup> 19.130, de 1992, establece en su artículo 76, inciso primero: *“Todo concejal tiene derecho a ser informado plenamente por el alcalde o quien haga sus veces, de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación. Este derecho debe ejercerse de manera de no entorpecer la gestión municipal.”*

De acuerdo a la indicación propuesta, el inciso primero del artículo 76 del mismo cuerpo legal, se sustituye por el siguiente: *“Todo concejal tiene derecho a ser informado plenamente por el alcalde o quien haga sus veces de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la Corporación. De este modo podrá, individualmente, ejercer las atribuciones que las letras c) y d) del artículo 69 confieren al concejo. Todo lo anterior deberá realizarse a través del alcalde de manera de no entorpecer la gestión municipal, e informando al concejo.”*

Por su parte el artículo 69, que señala las atribuciones del concejo, dispone en lo pertinente:

*“Al concejo le corresponderá:*

*“c) Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal;*

*d) fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan las que deberán ser respondidas verbalmente o por escrito, pudiendo poner directamente en conocimiento de la Contraloría General de la República sus actos u omisiones y resoluciones que infrinjan las leyes y reglamentos y denunciar a los tribunales los hechos constitutivos de delito en que aquél incurriere.”*

Del texto de la presentación puede desprenderse que los requirentes objetan la constitucionalidad de dicha indicación por 2 razones:

A) El artículo 108 de la Constitución Política de la República actual-

mente vigente dispone en su inciso segundo: *“El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.”*

Señalan los peticionarios que no cabe duda alguna entonces que el Concejo Municipal es un cuerpo constituido en colegio.

Por otro lado el artículo 61 de la Ley N<sup>º</sup> 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece *“En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador; encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley.”*

Este artículo, señalan los requirentes, no hace otra cosa que reiterar la concepción del Concejo Municipal como cuerpo constituido en colegio.

Ambas normas, en consecuencia, conciben al consejo como un órgano colegiado y, de consiguiente, sus funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras las ha concebido el constituyente y el legislador en su caso, como depositadas en este cuerpo colegiado y no en cada uno de sus integrantes.

De lo anteriormente expuesto, sostienen los requirentes, sedesprende que cualquier indicación que implique singularizar las facultades de este órgano colegiado es contraria al texto de la Constitución.

B) Los requirentes señalan que el otorgamiento de facultades individuales fiscalizadoras a los concejales de un municipio, concernientes al cumplimiento de planes y

programas de inversión municipales, la ejecución del presupuesto municipal, y la fiscalización de las actuaciones del alcalde, materia que comprende la indicación que impugnan, no tiene relación ninguna con las ideas matrices del proyecto de ley en el cual se inserta, que tiene por objeto modificar la Ley de Rentas Municipales y la de Impuesto Territorial; proyecto que además, no se refiere en su concepción original, en parte alguna a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Los requirentes invocan al efecto el artículo 24, inciso primero, de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que expresa *“Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*.

Pretende el requerimiento que en mérito de los fundamentos que expresa y lo previsto en los artículos 15 y 24 de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; 108, inciso segundo y 82, N<sup>os</sup> 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> de la Constitución Política de la República; 34 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, y demás pertinentes, se resuelva la cuestión de constitucionalidad hecha valer en la presentación, declarando inconstitucional la indicación signada en el proyecto de ley, como el numeral 2<sup>º</sup> del artículo 1<sup>º</sup> del mismo.

Este Tribunal por resolución de fecha 14 de septiembre del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en co-

nocimiento de S. E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en su calidad de órganos Constitucionales interesados, los que no dieron respuesta sobre el particular.

El Tribunal por resolución de fecha 23 de septiembre pasado, prorrogó el plazo constitucional para resolver.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que el requerimiento se ha formulado haciendo uso de la atribución constitucional que consagra el artículo 82, N° 2°, de la Carta Fundamental que otorga competencia a este Tribunal para *“resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”*.

La infracción constitucional se hace consistir en que la facultad fiscalizadora que la Constitución establece para la administración comunal, se radica en el Concejo Municipal considerado como un órgano colegiado. En efecto, el artículo 108, inciso segundo de la Constitución Política, modificado por la Ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991 señala *“el concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva”*. Por lo tanto, la ley lo que debe regular es la forma como este concejo ejerce las facultades que le otorga el ya citado inciso segundo del artículo 108 de la Carta Básica y no puede entregarle a los concejales las atribuciones que la Constitución le encomienda al concejo.

Siendo así al pretenderse por la indicación que las facultades fiscalizadoras que actualmente tiene el concejo como órgano colegiado, mencionadas en las letras c) y d) del artículo 69, de la Ley N° 18.695, ya citadas en esta sentencia, se les otorguen a los concejales individualmente, estaría infringiéndose el artículo 108 de la Constitución Política en relación con los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

Los señores Diputados pretenden obtener a través de este requerimiento la declaración de inconstitucionalidad de la indicación que les entrega las facultades de fiscalización de los cumplimientos de planes y de programas de inversión municipal y de ejecución del presupuesto y las actuaciones del alcalde, a cada uno de los concejales, en circunstancias que el citado artículo 108, inciso segundo, de la Constitución Política, se las otorga al Concejo Comunal como un ente colegiado;

**SEGUNDO.** Que para la acertada decisión de la materia en *litis* debe tenerse presente que en la primera parte del requerimiento y como su primer fundamento, se expresa que de acuerdo al artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, no serán admitidas indicaciones que no digan relación con las ideas matrices del proyecto y

que el otorgamiento de facultades individuales fiscalizadoras a los concejales de un municipio no tiene relación alguna con las ideas matrices del proyecto. Además el proyecto no se refiere en su concepción original en parte alguna a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

No obstante tal argumentación, los requirentes no dan por vulnerado el artículo 66, inciso primero, de la Carta Fundamental que señala: *“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.”*

Al respecto debe destacarse que en el informe evacuado por la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, de la Cámara de Diputados, con fecha 16 de junio de 1993, sobre el proyecto de ley en referencia, acompañado por los requirentes y en conformidad con lo preceptuado en los artículos 66 y 70 de la Constitución Política de la República, y 24 y 32 de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se indican las ideas matrices o fundamentales del proyecto y entre las cuales no se contempla la contenida en la indicación impugnada;

**TERCERO.** Que el fundamento original de la disposición constitucional contenida en el inciso primero del artículo 66 de la Constitución Política, se encuentra en las palabras del ex Presidente de la República que promovió la Reforma Constitucional de 1970 a la Carta Fundamental de 1925, don Eduardo Frei Montalva, que en su artículo intitulado “La Reforma Constitucional en su Contexto Histórico-político” afirmaba lo siguiente: *“En primer término, la consagración constitucional de la norma, actualmente contenida en los reglamentos de ambas Cámaras, pero constantemente violada, de que en un proyecto de ley no son admisibles las indicaciones y observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Estos preceptos pondrán fin a la práctica arraigada de las llamadas “leyes misceláneas”, que tratan toda clase de asuntos y se prestan al abuso frecuente de que se aproveche una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aún a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aún difícil de entender por los intérpretes avezados”.*

Por su parte la Comisión de Constitución del Senado de la época, compartió plenamente la idea expresada en el Mensaje respectivo lo que en definitiva se tradujo en la modificación constitucional actualmente contemplada en el texto vigente del artículo 66 de la Carta Fundamental modificado por la Ley de Reforma Constitucional N<sup>º</sup> 18.825, de 17 de agosto de 1989, que expresa *“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación*

*directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto*". En relación a este tema debe tenerse presente que para la determinación de lo que la citada disposición constitucional entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley, habrá que estarse al análisis de su propio texto y a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o Moción que la iniciare como también en la discusión general del proyecto y de todo antecedente legislativo en que aquélla se deduzca.

El profesor Francisco Cumplido en sus comentarios a la Reforma Constitucional del año 1970 y propósito de este materia expresaba *"Para determinar las ideas matrices (generadoras) o fundamentales del proyecto habrá que recurrir a su propio texto, a las justificaciones y comentarios del Mensaje o Moción a la discusión general del proyecto (en que se apruebe la idea de legislar) en cada Cámara o a los fundamentos del veto si lo hubiere. El concepto de relación directa es antagónico en la historia de la Reforma al concepto de lo opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana pertinente o atinente con las ideas del proyecto"*;

**CUARTO.** Que al no contener la iniciativa objetada materias que se encuentran comprendidas en algunas de las ideas matrices o fundamentales del proyecto su contenido no se ajusta a lo previsto por el artículo 66 de la Carta Fundamental todo lo cual autoriza a este Tribunal para declarar su inconstitucionalidad;

**QUINTO.** Que para resolver sobre lo anterior debe tenerse especialmente en consideración lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, que expresa *"El Tribunal podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad, respecto de las normas cuestionadas, en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el requerimiento"*.

y **VISTOS** lo dispuesto en los artículos 6° 37, 66 y 82, 2, de la Constitución Política de República y lo previsto por las disposiciones citadas de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA:**

Que la indicación propuesta a la Cámara de Diputados que sustituye el inciso primero del artículo 76 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 es inconstitucional por contener materias que no dicen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto en que fue presentada.

Que habiéndose declarado la inconstitucionalidad por la consideración expuesta, este Tribunal no emite pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad que se hace consistir en la violación por la indicación al artículo 108, inciso segundo de la Carta Fundamental.

Redactó la sentencia el Ministro señor Juan Colombo Campbell.  
Comuníquese regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 174-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 175-1993**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS INDÍGENAS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.253, de 5 de octubre de 1993**

Santiago, veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1388, de 20 de septiembre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece normas sobre protección y desarrollo de los indígenas, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los siguientes artículos del proyecto: 16; 17 –inciso tercero–; 19; 38; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 48; 49; 52; 56; 57 y 59 permanentes, y 1<sup>º</sup>; 7<sup>º</sup> y 10 transitorios;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 16. La división de las tierras indígenas provenientes de títulos de merced deberá ser solicitada formalmente al Juez competente por la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios residentes en ella. El Juez, sin forma de juicio y previo informe de la Corporación, procederá a dividir el título común, entregando a cada indígena lo que le corresponda aplicando el derecho consuetudinario de conformidad al artículo 54 de esta ley y, en subsidio, la ley común.*

*Sin perjuicio de lo anterior; en casos calificados, un titular de derechos hereditarios residente podrá solicitar al Juez la adjudicación de su porción o goce, sin que ello signifique la división del resto del título común. Dicha adjudicación importará la extinción de sus derechos hereditarios en el título común restante. Asimismo, se extinguirán los derechos de la comunidad hereditaria respecto de la porción o goce adjudicado.*

*Las controversias que se originen con ocasión de la división de un título común serán resueltas de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 56 de esta ley.*

*Los indígenas ausentes y los que sean titulares de derechos hereditarios sobre tierras indígenas provenientes de títulos de merced en que se constituya una comunidad indígena o propiedad individual, de acuerdo a esta ley y no desearan libre y voluntariamente pertenecer a ella o no sean adjudicatarios de hijuelas, podrán solicitar al Juez con informe de la Corporación, el reconocimiento de sus derechos, los que una vez determinados se pagarán en dinero siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 1° transitorio de esta ley.”*

*Artículo 17, inciso tercero: “Existiendo motivos calificados y siempre que de ella no resulten lotes inferiores a tres hectáreas, el Juez previo informe favorable de la Corporación, podrá autorizar la subdivisión por resolución fundada. De la resolución que deniegue la subdivisión podrá apelarse ante el tribunal superior aplicando el procedimiento del artículo 56 de esta ley.”*

*“Artículo 19. Los indígenas gozarán del derecho a ejercer comunitariamente actividades en los sitios sagrados o ceremoniales, cementerios, canchas de guillatún, apachetas, campos deportivos y otros espacios territoriales de uso cultural o recreativo, que sean de propiedad fiscal.*

*La Comunidad Indígena interesada podrá solicitar la transferencia a título gratuito de los inmuebles referidos en el inciso anterior. Existiendo dos o más Comunidades interesadas, todas ellas tendrán derecho a solicitar la transferencia del inmueble. Mediante resolución expedida a través del organismo público respectivo, se calificarán, determinarán y asignarán los bienes y derechos.*

*En el caso que no se cumpliero o existiere entorpecimiento en el ejercicio de los derechos reconocidos en los incisos anteriores, la Comunidad Indígena afectada tendrá acción de reclamación ante el Juez de Letras competente quien, en única instancia, sin forma de juicio, previa audiencia de los demás interesados, del organismo público respectivo e informe de la Corporación, se pronunciará sobre la acción entablada.”*

*“Artículo 38. Créase la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación. Podrá usar la sigla CONADI. Tendrá su domicilio y sede principal en la ciudad de Temuco.*

*Existirán dos Subdirecciones Nacionales: una en la ciudad de Temuco para la VIII, IX y X regiones y otra en la ciudad de Iquique para la I y II regiones. La Subdirección Nacional de Temuco tendrá a su cargo una Dirección Regional con sede en Cañete y otra con sede en Osorno para atender a la VIII y X regiones respectivamente. La Subdirección Nacional de Iquique tendrá a su cargo Oficinas de Asuntos Indígenas en Arica y San Pedro de Atacama. Existirán, además, Oficinas de Asuntos Indígenas en Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas.”*

*“Artículo 41. La dirección superior de la Corporación estará a cargo de un Consejo Nacional integrado por los siguientes miembros:*

*a) El Director Nacional de la Corporación, nombrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá;*

*b) Los Subsecretarios o su representante, especialmente nombrados para el efecto, de cada uno de los siguientes Ministerios: Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales;*

*c) Tres consejeros designados por el Presidente de la República;*

*d) Ocho representantes indígenas: cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional. Estos serán designados, a propuesta de las Comunidades y Asociaciones Indígenas, por el Presidente de la República, conforme al reglamento que se dicte al efecto.*

*Los consejeros a que se refieren las letras a), b) y c) se mantendrán en sus cargos mientras cuenten con la confianza de la autoridad que los designó y, los de la letra d), durarán cuatro años a contar de la fecha de publicación del decreto de nombramiento, pudiendo ser reelegidos.*

*El Fiscal de la Corporación actuará como Secretario y Ministro de Fe.”*

*“Artículo 42. Serán funciones y atribuciones del Consejo Nacional:*

*a) Definir la política de la institución y velar por su cumplimiento.*

*b) Proponer el proyecto de presupuesto anual del Servicio. Si ello no ocurriere oportunamente el Ministro de Planificación y Cooperación procederá a presentarlo al Ministro de Hacienda.*

*c) Aprobar los diferentes programas que tiendan al cumplimiento de los objetivos de la Corporación, evaluarlos y asegurar su ejecución.*

*d) Estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente.*

*e) Sugerir a los diversos ministerios y reparticiones del Estado los planes y programas que estime conveniente aplicar y desarrollar en beneficio de los indígenas.*

*f) Proponer al Ministerio de Planificación y Cooperación el establecimiento de áreas de desarrollo.*

g) *Decidir sobre todas las otras materias que la presente ley encomienda a este Consejo Nacional.*”

“Artículo 43. *Para sesionar, y tomar acuerdos, el Consejo deberá contar con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. Salvo que la ley exija un quórum distinto, sus acuerdos se adoptarán por simple mayoría. En caso de empate dirimirá el Director Nacional.*

*El Consejo Nacional se reunirá, a lo menos, trimestralmente. Los miembros que no sean funcionarios públicos, percibirán una dieta por cada sesión a la que asistan equivalente a 3 unidades tributarias mensuales y la Corporación les cancelará pasajes y viáticos. Con todo no podrán percibir, dentro del trimestre, más de seis unidades tributarias mensuales.*

*La inasistencia de los consejeros individualizados en la letra d) del artículo 41 a 3 sesiones, sin causa justificada a juicio del propio Consejo, producirá la cesación inmediata del consejero en su cargo. Su reemplazo se hará conforme a las normas del artículo 41 y por el tiempo que falte para completar el período.*”

“Artículo 44. *Un funcionario, con el título de Director Nacional, será el Jefe Superior del Servicio y tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

a) *Representar judicial y extrajudicialmente a la Corporación.*

b) *Fijar, con acuerdo del Consejo, la organización interna del Servicio y las demás funciones y atribuciones correspondientes a los cargos directivos, así como los departamentos y demás dependencias.*

c) *Designar y poner término a los servicios de los funcionarios de la Corporación, de conformidad al Estatuto Administrativo.*

d) *Preparar el proyecto de presupuesto anual de la Corporación para su sanción por el Consejo.*

e) *Ejecutar el presupuesto anual de la Corporación.*

f) *Informar al Consejo sobre la marcha de las actividades de la Corporación y someter a su consideración los planes y proyectos específicos.*

g) *Supervigilar las Oficinas de Asuntos Indígenas de Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas y apoyar las asociaciones indígenas de las regiones no cubiertas por las Subdirecciones.*

h) *Suscribir toda clase de actos y contratos sobre bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales.*

i) *Desempeñar las demás funciones generales o específicas necesarias para el logro de los objetivos de la Corporación.*

*En caso de ausencia, el Director Nacional será subrogado por el Fiscal.*”

“Artículo 45. *Las Subdirecciones Nacionales serán las encargadas de orientar y ejecutar, descentralizadamente, la acción de la Corporación en favor de las personas, agrupaciones y Comunidades Indígenas dentro de su respectivo ámbito. Estarán a cargo de un Subdirector Nacional que será asesorado por un Consejo Indígena.*

*Son funciones y atribuciones de los Subdirectores Nacionales:*

a) *Asumir la representación judicial o extrajudicial de la Corporación en el ámbito de su jurisdicción.*

b) *Designar y poner término a los servicios de los funcionarios de la Subdirección, Direcciones Regionales y Oficinas de Asuntos Indígenas que de él dependan, previa ratificación del Director Nacional, de conformidad al Estatuto Administrativo.*

c) *Someter al Consejo Nacional, por medio del Director, la aprobación de planes y programas de desarrollo indígena para su ejecución en el ámbito de la Subdirección.*

d) *Ejecutar los planes y programas aprobados por la Corporación en el ámbito de su jurisdicción, pudiendo, al efecto, suscribir todos los actos y contratos necesarios para su eficaz cumplimiento.*

e) *Proponer al Director Nacional el presupuesto anual para la Subdirección.*

f) *Representar a la Corporación, en materias de su competencia, ante las autoridades públicas en sus respectivas regiones.*

g) *Desempeñar las demás funciones que esta ley les encomienda.”*

*“Artículo 46. En cada Subdirección existirá un Consejo Indígena el que cumplirá funciones de participación y consulta. Los integrantes de estos Consejos no percibirán remuneración por el ejercicio de sus funciones. Serán nombrados mediante resolución del Subdirector Nacional oyendo a las comunidades y asociaciones indígenas con domicilio en la o las regiones que comprenda el territorio jurisdiccional de la respectiva Subdirección.*

*El Consejo será presidido por el respectivo Subdirector y tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

a) *Analizar las acciones, planes y programas que la Corporación ejecute en su jurisdicción.*

b) *Hacer las sugerencias que estime conveniente, en especial, aquellas destinadas a coordinar la acción de los órganos del Estado en función del desarrollo indígena.*

c) *Sugerir mecanismos de participación de los indígenas.*

d) *Dar su opinión sobre todas aquellas materias que sean sometidas a su conocimiento.*

*El Presidente de la República reglamentará el período de duración de los consejeros indígenas, los requisitos que deberán cumplir, las causas de cesación en el cargo, las fórmulas de reemplazo y de toda otra norma que permita el expedito funcionamiento de este órgano de participación y consulta.”*

*“Artículo 48. Los Jefes de Oficina, en el ámbito de su jurisdicción, asumirán las funciones y atribuciones que expresamente les sean delegadas por el Director Nacional, en el caso de las Oficinas de Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas, o por el Subdirector Nacional de Iquique, en el caso de las Oficinas de Arica y de San Pedro de Atacama, sin perjuicio de las funciones propias contempladas en el Título VIII.”*

*“Artículo 49. Los Subdirectores Nacionales, Directores Regionales o Jefes de*

*Oficina, en su caso, asesorarán y colaborarán con los respectivos Intendentes en todas las materias propias de la competencia de la Corporación que deban resolverse en los ámbitos jurisdiccionales respectivos.”*

*El artículo 52 del proyecto fija la planta de personal de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.*

*“Artículo 56. Las cuestiones a que diere lugar el dominio, posesión, división, administración, explotación, uso y goce de tierras indígenas, y los actos y contratos que se refieran o incidan en ellas, y en que sean parte o tengan interés indígenas, serán resueltas por el Juez de Letras competente en la comuna donde se encontrare ubicado el inmueble, de conformidad con las disposiciones de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo a las siguientes normas:*

*1. La demanda se presentará por escrito y se notificará, por receptor judicial o por un funcionario del Tribunal especialmente designado al efecto, conforme a la norma establecida en el inciso primero del artículo 553 del Código de Procedimiento Civil. A petición de parte, la notificación podrá ser practicada por Carabineros.*

*2. El Tribunal citará a las partes a una audiencia de contestación y avenimiento para el décimo día hábil siguiente a la fecha de notificación y ordenará la comparecencia personal de las partes bajo los apercibimientos a que se refiere el artículo 380 del Código de Procedimiento Civil.*

*3. En la audiencia, el Juez actuando personalmente, propondrá bases de conciliación. Las opiniones que emita no lo inhabilitarán para seguir conociendo de la causa. De la conciliación, total o parcial, se levantará acta que contendrá las especificaciones de lo avenido y será suscrita por el Juez, las partes y el secretario. Tendrá el mérito de sentencia ejecutoriada.*

*4. En todo aquello que no se produjere conciliación, el Tribunal, en la misma audiencia, recibirá la causa a prueba fijando los hechos sustanciales y pertinentes controvertidos sobre los cuales ella deba recaer. Contra esta resolución sólo procederá el recurso de reposición que deberá interponerse de inmediato y fallarse sin más trámite.*

*5. El término probatorio será de diez días hábiles contados desde la notificación de la resolución que reciba la causa a prueba y, dentro de él, deberá producirse toda la prueba. Esta se ceñirá al procedimiento establecido en el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil.*

*6. Los incidentes que se formulen por las partes se fallarán conjuntamente con la cuestión principal.*

*7. Vencido el término probatorio, de oficio o a petición de parte, el Tribunal remitirá a la Dirección copia del expediente y de la prueba instrumental que pudiere estar guardada en custodia.*

*La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, dentro del plazo de quince días de recibidos los antecedentes, evacuará un informe jurídico, técnico y socio-económico acerca de la cuestión debatida adjuntando, si fuere*

*el caso, los instrumentos fundantes que se estimen pertinentes. Este informe será suscrito por el Director de la Corporación haciéndose responsable de su autenticidad.*

8. *El Tribunal dictará sentencia dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha que haya recibido el informe de la Corporación. Además de contener las referencias generales a toda sentencia, deberá considerar lo dispuesto en el párrafo primero de este título.*

9. *Las partes podrán apelar de la sentencia definitiva dentro del décimo día de notificada. El recurso se concederá en ambos efectos.*

10. *En segunda instancia el recurso se tramitará conforme a las reglas establecidas para los incidentes, gozando de preferencia para su vista y fallo, sin necesidad de comparecencia de las partes.*

11. *El Tribunal encargado del conocimiento de la causa, en cualquier etapa del juicio podrá llamar a conciliación a las partes.”*

*“Artículo 57. En estos juicios las partes deberán comparecer con patrocinio de abogado y constituir mandato judicial.*

*Al efecto los Consultorios Jurídicos de las Corporaciones de Asistencia Judicial no podrán excusar su atención basados en la circunstancia de estar patrocinando a la contraparte indígena.*

*Sin perjuicio de lo expuesto en el inciso anterior, podrán asumir gratuitamente la defensa de los indígenas aquellos abogados que, en calidad de Defensores de Indígenas, sean así designados por resolución del Director.*

*Los indígenas que sean patrocinados por abogados de los Consultorios Jurídicos de las Corporaciones de Asistencia Judicial, por los abogados de turno o por los abogados Defensores de Indígenas, gozarán de privilegio de pobreza por el solo ministerio de la ley.”*

*“Artículo 59. La rectificación de los errores de hecho existentes en los títulos de merced y en los títulos gratuitos de dominio a que se refiere esta ley, se resolverá sin forma de juicio, por el Juez de Letras competente, a solicitud de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena o del interesado. En este último caso, el Juez procederá previo informe de la Corporación.”*

*Artículo 1<sup>º</sup> transitorio: “Para los efectos de los procesos de división de reservas, adjudicación y liquidación de las comunidades de hecho, iniciados en virtud de la ley N<sup>º</sup> 17.729, de 1972, que se encontraren pendientes a la fecha de publicación de la presente ley, se entenderá que la Corporación asume las funciones, atribuciones y obligaciones entregadas al Instituto de Desarrollo Agropecuario manteniéndose, para el solo efecto del procedimiento que se aplicará, los artículos 9<sup>º</sup> a 33 de dicho cuerpo legal.*

*Las comunidades de hecho que no desearan persistir en el proceso de división, regularización o adjudicación, a que se refiere el inciso anterior, podrán así solicitarlo al juez competente, con el mismo requisito que la presente ley establece en el inciso primero del artículo 16; de lo contrario este organismo continuará el proceso hasta su conclusión. Igual procedimiento se aplicará en favor de los*

*indígenas pertenecientes a aquellas comunidades de hecho indivisas provenientes de título de merced.”*

*Artículo 7° transitorio: “Suprímese, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Departamento de Asuntos Indígenas. Veinte funcionarios de ese Departamento pasarán a desempeñarse como titulares de cargos de la Corporación y serán individualizados mediante uno o más decretos supremos emanados del Ministro de Planificación y Cooperación y del Ministro de Hacienda, sin sujeción a las normas de la ley N° 18.834; en ningún caso, este traslado podrá significar disminución de sus remuneraciones. Cualquier diferencia de remuneraciones que se produzca será pagada por la planilla suplementaria, la que será reajutable e imponible en la misma forma en que lo sean las remuneraciones que compensa y que se absorberá por futuras promociones. Los demás funcionarios conservarán su cargo y encasillamiento en la planta del Instituto de Desarrollo Agropecuario o podrán acogerse al artículo 148 de la citada ley N° 18.834.*

*El traspaso de personal a que se refiere el inciso anterior, se dispondrá sin solución de continuidad y no será considerado, para efecto legal alguno, como causal de término de los servicios. Los cargos que queden vacantes en el Instituto de Desarrollo Agropecuario a consecuencia de este traspaso, no se podrán proveer y la dotación máxima de este servicio se disminuirá en el mismo número de personas traspasadas.”*

*Artículo 10 transitorio: “El primer Consejo de la Corporación, tendrá una duración de seis meses a contar de la publicación del reglamento señalado en el artículo 46 de la presente ley, y será conformado de la siguiente manera:*

*a) Las organizaciones de cada etnia propondrán una o más ternas por cada cargo a llenar.*

*El Presidente de la República designará, por una sola vez, los consejeros a que se refiere la letra “d” del artículo 40.*

*b) Los consejeros no indígenas se nombrarán de acuerdo a lo estipulado en esta ley y por una sola vez durarán también seis meses en sus cargos.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas establecidas en los artículos 16; 17, inciso tercero; 19, inciso tercero; 56, inciso primero, en la parte que establece: “Las cuestiones a que diere lugar el dominio, posesión, división, administración, explotación, uso y goce de tierras indígenas, y los actos y contratos que se refieran o incidan en ellas, y en que sean parte o tengan interés indígenas, serán resueltas por el Juez de Letras competente en la comuna donde se encontrare ubicado el inmueble”, y su numeral 9; 59; e inciso segundo del artículo 1° transitorio del proyecto de ley remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en los artículos 38; 41, incisos primero y tercero; 42; 43, inciso tercero; 44; 45; 48; inciso primero del artículo 7<sup>º</sup> transitorio, en la parte que establece: “*Suprímese, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Departamento de Asuntos Indígenas. Veinte funcionarios de ese Departamento pasarán a desempeñarse como titulares de cargos de la Corporación y serán individualizados mediante uno o más decretos supremos emanados del Ministro de Planificación y Cooperación y del Ministro de Hacienda, sin sujeción a las normas de la ley N<sup>º</sup> 18.834; en ningún caso, este traslado podrá significar disminución de sus remuneraciones. Cualquier diferencia de remuneraciones que se produzca será pagada por la planilla suplementaria, la que será reajutable e imponible en la misma forma en que lo sean las remuneraciones que compensa y que se absorberá por futuras promociones.*”, y la parte del inciso segundo que dispone: “*El traspaso de personal a que se refiere el inciso anterior, se dispondrá sin solución de continuidad y no será considerado, para efecto legal alguno, como causal de término de los servicios.*”, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 19; inciso segundo del artículo 41; incisos primero y segundo del artículo 43; artículo 46; artículo 49; artículo 52; artículo 56, a partir de la oración “*de conformidad con las disposiciones de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo a las siguientes normas:*”, y los numerales que siguen a continuación, excepto el numeral 9; artículo 57; inciso primero del artículo 1<sup>º</sup> transitorio; la última oración del inciso primero, y la última oración del inciso segundo del artículo 7<sup>º</sup> transitorio; y artículo 10 transitorio del proyecto remitido, no son propios de las leyes orgánicas constitucionales a que aluden los artículos 38 y 74 de la Constitución Política de la República, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dichas disposiciones, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto y sexto no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**NOVENO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DÉCIMO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, VISTO, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las normas establecidas en los artículos 16, 17, inciso tercero; 19, inciso tercero; 38; 41, incisos primero y tercero; 42; 43, inciso tercero; 44; 45; 48; 56, inciso primero, en la parte que establece: “*Las cuestiones a que diere lugar el dominio, posesión, división, administración, explotación, uso y goce de tierras indígenas, y los actos y contratos que se refieran o incidan en ellas, y en que sean parte o tengan interés indígenas, serán resueltas por el Juez de Letras competente en la comuna donde se encontrare ubicado el inmueble*”, y su numeral 9; 59; inciso segundo del artículo 1° transitorio; inciso primero del artículo 7° transitorio, en la parte que establece: “*Suprímese, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Departamento de Asuntos Indígenas. Veinte funcionarios de ese Departamento pasarán a desempeñarse como titulares de cargos de la Corporación y serán individualizados mediante uno o más decretos supremos emanados del Ministro de Planificación y Cooperación y del Ministro de Hacienda, sin sujeción a las normas de la ley N° 18.834; en ningún caso, este traslado podrá significar disminución de sus remuneraciones. Cualquier diferencia de remuneraciones que se produzca será pagada por la planilla suplementaria, la que será reajutable e imponible en la misma forma en que lo sean las remuneraciones que compensa y que absorberá por futuras promociones*”, y la parte del inciso segundo que dispone: “*El traspaso de personal a que se refiere el inciso anterior; se dispondrá sin solución de continuidad y no será considerado, para efecto legal alguno, como causal de términos de los servicios*”, del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre los incisos primero y segundo del artículo 19; inciso segundo del artículo 41; incisos primero y segundo del artículo 43; artículo 46; artículo 49; artículo 52; artículo 56, a partir de la oración “*de conformidad con las disposiciones de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo a las siguientes normas*”; y los numerales que siguen a continuación, excepto el numeral 9; artículo 57; inciso primero del artículo 1° transitorio; la última oración del inciso primero, y la última oración del inciso segundo del artículo 7° transitorio; y el artículo 10 transitorio del proyecto remitido por versar sobre materias que no son propias de Ley orgánica constitucional. De acuerdo con las consideraciones consignadas en su prevención al fallo del Tribunal Constitucional de fecha 26 de diciembre de 1989, el Ministro señor García es de parecer que el Tribunal debe también ejercer el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado, aún cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de

la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones de los artículos 3<sup>º</sup>, 39, 67, 69 y 79, del proyecto de Ley remitido.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 175-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 176-1993**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.168, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.277, de 30 de enero de 1994**

Santiago, veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

#### **VISTOS:**

Que por oficio N<sup>º</sup> 1435, de 25 de octubre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.168, General de Telecomunicaciones, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad, por contener normas de rango orgánico constitucional, respecto de las siguientes disposiciones del proyecto: in-

cisos décimo y undécimo del artículo 13 A contenidos en el número 8; incisos quinto, sexto y séptimo del artículo 15 insertos en el número 10; inciso tercero del artículo 16 contemplado en el número 11; párrafo tercero de la letra b) y letra f) del artículo 16 bis incluidos en el número 12; incisos tercero y cuarto del artículo 36 A contenidos en el número 17, y el artículo 39 contemplado en el número 20;

El artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

El artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que tal como se ha indicado en la parte expositiva, el proyecto de ley que se ha enviado a este Tribunal para que ejerza el control de constitucionalidad que contempla el artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Carta Fundamental, versa sobre las modificaciones que se han introducido a la Ley General de Telecomunicaciones N<sup>o</sup> 18.168, de 1982, la cual comprende y tiene por objeto regular y reglar, según se desprende de su artículo 1<sup>o</sup>, todo lo relativo a *“transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos e informaciones de cualquier naturaleza, por línea física, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”*.

Como se puede apreciar, la esfera de acción de la ley cuyas modificaciones se analizan es de la más alta trascendencia para el país tanto por el acceso igualitario a las telecomunicaciones de que deben gozar sus habitantes, como por su íntima relación al involucrar en su contenido medios de comunicación social con el derecho inalienable y fundamental contemplado en nuestra Constitución en el N<sup>o</sup> 12 del artículo 19 que asegura a todas las personas *“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio,…”*

Es en consecuencia, desde el prisma anterior y teniendo en especial consideración la importancia de los valores y derechos contenidos en la ley que versa sobre las telecomunicaciones, desde el cual se deben analizar las modificaciones que a su texto se contienen en el proyecto de ley enviado para control de constitucionalidad de este Tribunal;

**SEGUNDO.** Que la primera modificación a la Ley General de Telecomunicaciones que se somete a control de constitucionalidad, se contiene en el artículo nuevo que se crea con el N<sup>º</sup> 13 A, agregado por el N<sup>º</sup> 8 del proyecto de ley en análisis, el cual se compone de doce incisos, los que en una forma sistemática, relacionada e integral formando un solo todo resuelven lo relativo a la participación de interesados en el concurso público para obtener concesiones y permisos de telecomunicación (inciso primero); a la actividad que desarrolla la Subsecretaría de Transportes y Telecomunicaciones ante una solicitud de concesión (incisos segundo, tercero y cuarto); a la participación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones dictando una resolución que asigna la concesión, declara desierto el concurso público o llama a una nueva licitación entre participantes similares (inciso quinto); a la publicación en el Diario Oficial de la resolución que asigna la concesión o la declara desierta (inciso sexto); a la reclamación en contra de la resolución del Ministro por todo el que tenga interés, requisitos de la reclamación, procedimiento a que somete la reclamación el Ministro (incisos séptimo y octavo); a la resolución de la oposición por el Ministro (inciso noveno); a la aplicación que hace el Ministro del mismo procedimiento de los incisos anteriores para resolver la reclamación en contra de su resolución que niega la concesión o que declara desierto el concurso (inciso décimo); a la interposición del recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de la resolución del Ministro que resuelva la reclamación (inciso décimo primero), y a la dictación por el Ministro del decreto supremo o la resolución que le corresponda emitir (inciso décimo segundo);

**TERCERO.** Que la síntesis hecha precedentemente de los incisos que conforman el nuevo artículo 13 A del proyecto, conduce inexorablemente a concluir que la actividad y actitud que adopta el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones cuando dicta una resolución que otorga o deniega una concesión o un permiso de telecomunicaciones, es la de un funcionario público que está estableciendo o afectando derechos de terceros, es decir está actuando como una autoridad administrativa que por la vía de la reclamación pasará a ejercer funciones jurisdiccionales, sometida al procedimiento judicial administrativo que la propia disposición le señala;

**CUARTO.** Confirma lo expuesto precedentemente si se tiene en consideración que el artículo 13 A preceptúa que las resoluciones que dicte el Ministro resolviendo una reclamación deducida en contra de la asignación o denegación de una concesión de telecomunicaciones, son revisables por los tribunales ordinarios de justicia mediante la interposición que hace el afectado del recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Es decir, es indudable que se está en presencia de un proceso jurisdiccional, con partes interesadas en la solución de un

conflicto de intereses de relevancia jurídica, con una resolución o sentencia que dicta una autoridad en primera instancia, la que es revisada por un tribunal de segunda instancia, que viene a constituirse en el superior jerárquico del que dicta la resolución.

Estamos en presencia de aquel concepto que los estudiosos y profesores de derecho procesal denominan el “*principio de la doble instancia*”, cuyo fundamento esencial es que el mismo asunto sea visto en dos oportunidades por distintos jueces, todo ello a través del recurso de apelación;

**QUINTO.** Que lo anterior se confirma por el análisis que se contiene sobre el artículo 13 A en el segundo Informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado, conforme lo acordado en las sesiones que se especifican en el Boletín N° 400-15 b) del Senado. En efecto, al tratarse una indicación del Ejecutivo que pretende reemplazar en el referido artículo los vocablos “*reclamable*”, “*reclamación*” y “*el reclamo*”, por “*impugnable*”, “*impugnación*”, y “*la impugnación*” y los vocablos “*apelada*”, “*apelación*”, “*apelar*” y “*la apelación*”, por “*reclamada*”, “*reclamación*”, “*reclamar*”, y “*el reclamo*” respectivamente, la Comisión rechazó por la unanimidad de los miembros la indicación “en atención a que es el Ministro quien resuelve en primera instancia y emite una resolución que es apelable.”;

**SEXTO.** Que la primera parte del inciso primero del artículo 73 de la Constitución prescribe que “*La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley*”.

Que dentro del concepto “*causas civiles*” a que se refiere la disposición preinserta, se deben incluir todas aquellas controversias jurídico administrativas que se pueden suscitar, y que deben resolver autoridades, que si bien no están insertas dentro de los tribunales que regula el Código Orgánico de Tribunales, están ejerciendo jurisdicción y resolviendo cuestiones que afectan los derechos de las personas.

Es lo anterior, por lo demás, el origen de la eliminación que hizo al inciso segundo del artículo 38 de la Carta Fundamental, la Ley N° 18.825, de 1989, cuyo texto establecía: “*Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño*”. Es decir, la única modificación que sufrió el artículo constitucional citado fue la eliminación de la referencia a lo “*contencioso administrativo*” cuyo objetivo fue, tal como lo señala el profesor Carlos Andrade Geywitz, en su obra sobre “*Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*” que “*mientras no se dicte la ley que regule a los tribunales contencioso administrativos, corresponderá a los tribunales ordinarios del Poder Judicial el conocimiento de estos asuntos*” (Obra citada, página 216, Editorial Jurídica de Chile, 1991);

**SÉPTIMO.** Que teniendo en consideración que el artículo 74 de la Constitución Política de la República, prescribe que es materia de ley orgánica constitucional la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia, es forzoso concluir, que el artículo 13 A del proyecto de ley en estudio versa sobre el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a un funcionario administrativo, que, al ejercerlas, actúa como un tribunal de primera instancia cuyas resoluciones son revisadas en segunda instancia por otro tribunal. Por lo anterior las materias pertinentes contenidas en dicho artículo 13 A que se señalan en el considerando siguiente, se encuentran dentro de la órbita propia de la ley orgánica constitucional antes referida según se desprende del texto constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal;

**OCTAVO.** Que conforme lo señalado en los considerandos precedentes, versan sobre la Ley Orgánica Constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución, los siguientes incisos del artículo 13 A en análisis:

a) El inciso quinto en la parte que señala *“El Ministro, cumplido los trámites precedentes, asignará la concesión o declarará desierto el concurso público o, de existir solicitudes con similares condiciones, llamará a licitación entre éstas. El Ministro, en los dos primeros casos o en el tercero, resuelta la licitación, dictará la resolución respectiva.”*;

b) El inciso séptimo en la parte que establece: *“Esta resolución será reclamable por quien tenga interés en ello, dentro del plazo de 10 días contados desde la publicación de su extracto.”*;

c) El inciso noveno que establece: *“Vencido el plazo para el traslado, con o sin la respuesta del asignatario y recibido el informe de la Subsecretaría, el Ministro resolverá la oposición dentro de los 16 días siguientes a la fecha de recepción de este informe.”*;

d) El inciso décimo primero, en la parte que establece: *“La resolución que resuelva la reclamación podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su notificación.”*, y el párrafo final de este inciso que señala: *“La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno.”*;

e) El inciso décimo segundo del artículo que establece: *“Vencido el plazo para apelar, sin haberse interpuesto este recurso o ejecutoriada la resolución que resuelva la apelación, el Ministro procederá a dictar el decreto supremo o la resolución que corresponda.”*;

**NOVENO.** Que la segunda modificación a la Ley General de Telecomunicaciones que se somete a consideración de este Tribunal, se contiene en el nuevo artículo 15 que reemplaza al anterior de la Ley General de Telecomunicaciones, el cual está compuesto por nueve incisos que, en forma relacionada e integral, resuelven todo lo relativo a las solicitudes de concesión y de modificación de servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones;

**DÉCIMO.** Que al ser tratado este artículo en el segundo Informe por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado que se ha señalado en el considerando quinto, al discutirse una indicación del Ejecutivo que tenía por objeto reemplazar los vocablos “apelada”, “apelación” y “apelar” por “reclamada”, “reclamación” y “reclamar”, respectivamente se manifestó textualmente en su página 66:

*“Se dejó expresa constancia, para la historia de la ley, que se desea consagrar un procedimiento contencioso administrativo reglamentado, claro y de acuerdo a las reglas del debido proceso, y que no se radica la primera instancia en un Juzgado de Letras, porque existe una connotación técnica importante, que aconseja entregar su evaluación al Ministro, pudiendo la parte que no se conforme con la resolución que dicte, apelar de ella”.*

Sostienen además los partidarios de la tesis que fue acogida y por la cual se rechazó la indicación del Ejecutivo: *“La indicación en debate, a juicio de los autores de este planteamiento, no postula por consiguiente un simple cambio de términos, sino que involucra un radical cambio de conceptos. Terminaron reiterando que, por su naturaleza, la resolución del Ministro de que se trata resuelve un conflicto jurídico, y es, entonces, una resolución de primera instancia apelable.”;*

**DECIMOPRIMERO.** Que este Tribunal, teniendo en consideración lo expuesto precedentemente en los considerandos anteriores, resuelve que son de naturaleza orgánica constitucional los siguientes incisos del artículo 15 del proyecto de ley en análisis:

a) El inciso cuarto en la parte que establece: *“El que tenga interés en ello podrá oponerse al otorgamiento de la concesión o modificación de la concesión, dentro del plazo de 10 días contados desde la publicación del extracto.”;*

b) El inciso quinto en la parte que establece: *“Vencido el plazo para el traslado, con o sin respuesta del peticionario, y recibido el informe de la Subsecretaría, el Ministro resolverá la oposición dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de este informe. Esta resolución podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su notificación.”.* También tiene el mismo carácter el párrafo final de este inciso en la parte que establece: *“La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno.”.*

c) Los incisos sexto y séptimo que disponen:

*“La resolución judicial que rechaza totalmente una oposición, deberá condenar expresamente en costas al opositor y le aplicará una multa no inferior a 10 ni superior a 1.000 UTM, la que irá a exclusivo beneficio fiscal. La Corte graduará la multa atendida la plausibilidad de la oposición, las condiciones económicas del oponente y la buena o mala fe con que éste haya actuado en el proceso. La Corte, en resolución fundada, podrá no aplicar multa.”.*

*“Vencido el plazo para apelar o ejecutoriada la resolución que resuelve la apelación, el Ministro procederá a dictar el decreto, otorgando la concesión o modificación de la misma.”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que habiéndose sometido a consideración de este Tribunal el nuevo artículo 16, inciso tercero, contenido en el número 11 del proyecto de ley en estudio, se declara que el citado inciso que establece: “*En caso que la Subsecretaría no estime subsanados los reparos u observaciones, dictará una resolución fundada rechazando el otorgamiento o la modificación de la concesión. Esta resolución podrá ser reclamada ante la Corte de Apelaciones de Santiago dentro de los diez días siguientes a la fecha de su notificación, deberá ser fundada y se tramitará conforme a las reglas del recurso de protección.*”, es materia de la Ley Orgánica Constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOTERCERO.** Que también se ha sometido a consideración de este Tribunal el párrafo tercero de la letra b) y la letra f) del artículo 16 bis que se crea, incluido en el número 12 del proyecto de ley en estudio que señalan:

– *Artículo 16 bis, letra b), párrafo tercero: “Las disposiciones contenidas en esta letra no se aplicarán a la notificación de las resoluciones dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia.”*

– *Artículo 16 bis, letra f): “Todos los trámites procesales que se realicen ante los Tribunales de Justicia se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, del Código Orgánico de Tribunales y los Autos Acordados respectivos.”*

El Tribunal no se pronuncia sobre estas disposiciones por versar sobre materias propias de la ley ordinaria o común.

**DECIMOCUARTO.** Se ha sometido también a consideración de este Tribunal un nuevo artículo que se crea con el número 36 A, contenido en el número 17 del proyecto de ley en estudio, que se refiere a la aplicación de sanciones por las infracciones que se cometan a la Ley General de Telecomunicaciones y contempla, además, el procedimiento para su aplicación;

**DECIMOQUINTO.** Que a lo expuesto en los considerandos segundo, tercero y cuarto de este fallo, debe agregarse lo expresado en el segundo Informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado en las oportunidades indicadas en los considerandos quinto y décimo, en el cual se hace constar que se rechazó una indicación de la senadora señora Feliú que tenía por objeto eliminar el procedimiento que en él se establece fundada, según ella, en que “*dicho procedimiento transforma al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones en un tribunal de primera instancia para la aplicación de sanciones, las que sólo deben ser de competencia de los tribunales ordinarios*”. Además se rechazan las indicaciones del Ejecutivo en cuanto al reemplazo de las expresiones “*apelable*” y “*apelación*” por “*reclamable*” y “*reclamación*” respectivamente, por las mismas razones que se tuvieron para no acoger las referentes al artículo 13 A;

**DECIMOSEXTO.** Que en mérito de lo anterior, este Tribunal resuelve que versan sobre materias propias de la Ley Orgánica Constitucional a

que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política, los incisos primero, segundo y tercero del artículo 36 A, que establecen:

*“Antes de aplicarse sanción alguna, se deberá notificar previamente al infractor del o de los cargos que se formulan en su contra. El afectado, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la notificación, deberá formular sus descargos y, de estimarlo necesario, solicitar un término de prueba para los efectos de acreditar los hechos en que basa su defensa. Los descargos deberán formularse por escrito ante el Ministro, señalar los medios de prueba con que se acreditarán los hechos que los fundamentan, adjuntar los documentos probatorios que estuvieren en poder del imputado, y fijar domicilio dentro del radio urbano de la comuna de Santiago.”*

*“Vencido el plazo para el traslado, con o sin la respuesta del afectado o, si existiendo descargos, no hay hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro resolverá derechamente. En caso de existir descargos y haber hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro recibirá la causa a prueba, la que se rendirá conforme a lo establecido en la letra c) del artículo 16 bis. Expirado el término probatorio, se haya rendido prueba o no, el Ministro resolverá sin más trámite.”*

*“La resolución que imponga sanciones será apelable para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema.”;*

**DECIMOSEPTIMO.** Que se ha sometido también a control de constitucionalidad la sustitución que se hace en el proyecto de ley en estudio al actual inciso primero del artículo 39 de la Ley General de Telecomunicaciones, que se reemplaza por el siguiente:

*“Artículo 39: En casos graves y urgentes, y sólo por razones de conveniencia o utilidad pública, la Subsecretaría podrá suspender hasta por 30 días el funcionamiento de un servicio, cuando se contravengan normas técnicas del marco regulador a que se refiere el artículo 24 de la presente ley. De la resolución de la Subsecretaría podrá, dentro de quinto día, reclamarse ante la Corte de Apelaciones de Santiago. El reclamo se tramitará de conformidad con las normas que rigen el recurso de protección y su interposición no suspende la medida decretada, sin perjuicio de las facultades de la Corte de Apelaciones.”;*

**DECIMOCTAVO.** Que tal como se ha señalado anteriormente, la Ley General de Telecomunicaciones tiene una importancia relevante dentro de la organización social del país, pues ella regula entre otros, los servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión, cuyas transmisiones están destinadas a la recepción libre y directa del público en general; los servicios públicos de telecomunicaciones destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general; los servicios limitados de telecomunicaciones, incluyéndose dentro de ellos servicios limitados de televisión y la radiodifusión televisiva, todos los cuales inciden directa o indirectamente con aquel derecho fundamental que la Constitución asegura a todas las personas en el número 12 del artículo

19, reconociéndoles “*La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, ...*”;

**DECIMONOVENO.** Que para el Constituyente de 1980, es tan importante la libertad de emitir opinión y la de informar que sólo contempla la afectación de su ejercicio mediante la suspensión o restricción que pueda decretar el órgano constitucional habilitado para ello, en caso que ocurran los estados de excepción constitucional a que se refieren los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política.

Específicamente los números 1, 2 y 5 del artículo 41 de la Carta Fundamental autorizan al Presidente de la República para suspender o restringir la libertad de información y de opinión, cuando en situación de guerra externa declara en estado de asamblea todo o parte del territorio nacional, o cuando decreta estado de sitio en caso de guerra interna o conmoción interior o cuando en caso de calamidad pública declare la zona afectada o cualquier otra que lo requiera en estado de catástrofe;

**VIGÉSIMO.** Que el nuevo inciso primero del artículo 39 del proyecto en análisis contempla como se ha transcrito, la posibilidad de suspender un servicio de telecomunicaciones, para lo cual faculta al funcionario público Subsecretario de Telecomunicaciones para decretarla discrecionalmente en casos graves y urgentes y por razones de conveniencia o utilidad pública que él mismo determina.

Es decir, la facultad que se otorga al Subsecretario de Telecomunicaciones para suspender un servicio de esta última naturaleza, implica facultarlo para impedir el ejercicio de una garantía constitucional cuando la suspensión afecta a un medio informativo regulado por la Ley General de Telecomunicaciones;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que reafirma la discrecionalidad con que actúa el Subsecretario para aplicar la suspensión de un servicio de telecomunicaciones cuando la contravención en que se fundamenta es el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones, el hecho que al señalar las “*normas técnicas del marco regulador*” establece que las constituyen “*a) Planes fundamentales de numeración, encaminamiento, transmisión, señalización, tarificación y sincronismo; b) Planes de gestión y mantención de redes; c) Planes de operación y funcionamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones; d) Plan de uso del espectro radioeléctrico; e) Plan de radiodifusión sonora y televisiva*”, elementos todos que de su simple lectura no permiten precisar cuándo existe una contravención que faculte para decretar la suspensión de un servicio de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que al verse eventualmente afectado en su ejercicio, uno de los derechos que la Constitución asegura a todas las personas fuera de los casos que la misma Carta contempla, es preciso concluir que la norma en análisis es inconstitucional;

**VIGESIMOTERCERO.** Que no obstante que la Cámara de origen sometió a control como materia propia de ley orgánica constitucional conforme al artículo 82, N° 1°, de la Constitución, los incisos décimo y décimo primero del artículo 13 A; los incisos quinto, sexto y séptimo del artículo 15; los incisos tercero y cuarto del artículo 36 A, y el inciso primero del artículo 39, todos del proyecto de ley en análisis, este Tribunal estima, tal como lo ha señalado precedentemente, que los incisos que se han sometido a su control constituyen un solo todo orgánico y sistemático con los restantes incisos, que forman parte del artículo que los contiene, y que con un análisis parcializado de su contenido no puede desarrollar en su integridad y cabalmente su labor fundamental destinada a la preservación de uno de los valores rectores que conforman las Bases de la Institucionalidad contenidas en nuestra Carta Fundamental, cual es velar por el principio de la supremacía constitucional a que se refieren sus artículos 6° y 7°.

El Tribunal Constitucional cumple su función de control de constitucionalidad que la Carta Fundamental le señala en el artículo 82, N° 1°, confrontando la disposición orgánica constitucional consultada con la correspondiente norma de nuestra Constitución que le daría tal carácter, pero, el Tribunal no puede verse restringido en el ejercicio de su labor al consultársele solamente incisos de un artículo, en especial si éste constituye una disposición nueva que se crea, pues tal como se ha señalado, los incisos o partes de un artículo forman un solo todo que es jurídicamente difícil de separar y permiten al sentenciador constitucional comprender su exacto contenido y alcance;

**VIGESIMOCUARTO.** Que lo señalado precedentemente no es obstáculo para que en el desempeño de su labor, el Tribunal Constitucional examinando un artículo sometido a su control, pueda, con el objeto de desarrollar el sentido que lo ha inspirado en su jurisprudencia de no rigidizar la legislación, determinar libremente que ciertos incisos o párrafos de aquél cuando ello sea pertinente son preceptos o normas que versan sobre materias propias de ley orgánica constitucional;

**VIGESIMOQUINTO.** Que este Tribunal, al controlar otros incisos del mismo artículo consultado no está actuando de oficio, sino que tal como se ha señalado, está cumpliendo su función fundamental de velar como órgano preventivo por la supremacía y aplicación integral de las normas de la Constitución, para lo cual la propia Carta en su inciso segundo del artículo 83 lo faculta y encarga al prescribir que *“Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate”*, labor que debe y puede realizar sin restricciones dentro del ejercicio de sus atribuciones y funciones taxativas que le señalan el artículo 82 de la Carta Fundamental;

**VIGESIMOSEXTO.** Que consta de autos que se ha oído previamente

a la Corte Suprema en conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que consta, asimismo, de autos que tanto las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad como las que no lo han sido, fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup>, 19, N<sup>º</sup> 12, 39, 40, 41, 63, 73, 74, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup> y 83, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en la Ley N<sup>º</sup> 18.168, General de Telecomunicaciones, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:**

**1<sup>º</sup>.** Que el inciso primero del artículo 39, sustituido por el numeral 20 del proyecto, es inconstitucional, y por tanto debe eliminarse de su texto.

**2<sup>º</sup>.** Que las siguientes disposiciones del proyecto, son de naturaleza orgánica y constitucional:

I) Artículo 13 A, agregado por el numeral 8 del proyecto remitido:

Inciso décimo primero, la primera oración que dice: “La resolución que resuelva la reclamación podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su notificación.”, y la oración final, que expresa: “La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno”.

II) Artículo 15, reemplazado por el número 10, del proyecto remitido:

a. Inciso quinto, las dos primeras frases que dicen: “Vencido el plazo para el traslado, con o sin respuesta del petionario, y recibido el informe de la Subsecretaría, el Ministro resolverá la oposición dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de este informe. Esta resolución podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su notificación.”, y la frase final: “La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno.”.

b. Inciso sexto, y

c. Inciso séptimo.

III) Artículo 16, sustituido por el número 11 del proyecto:

Inciso tercero.

IV) Artículo 36 A, agregado por el numeral 17 del proyecto remitido:

Inciso tercero.

**3<sup>º</sup>.** Que las siguientes disposiciones del proyecto, son también de naturaleza orgánica y constitucional:

- I) Artículo 13 A, agregado por el numeral 8 del proyecto remitido:
- a. Inciso quinto, la primera parte que dice: “El Ministro, cumplido los trámites precedentes, asignará la concesión o declarará desierto el concurso público o, de existir solicitudes con similares condiciones, llamará a licitación entre éstas. El Ministro, en los dos primeros casos o en el tercero, resuelta la licitación, dictará la resolución respectiva.”;
  - b. Inciso séptimo, en la parte que dice: “Esta resolución será reclamable por quien tenga interés en ello, dentro del plazo de 10 días contados desde la publicación de su extracto.”;
  - c. Inciso noveno;
  - d. Inciso décimo segundo.
- II) Artículo 15, reemplazado por el número 10 del proyecto:
- Inciso cuarto, en la parte que dice: “El que tenga interés en ello podrá oponerse al otorgamiento de la concesión o modificación de la concesión, dentro del plazo de 10 días contados desde la publicación del extracto.”
- III) Artículo 36 A, agregado por el número 17 del proyecto:
- a. Inciso primero;
  - b. Inciso segundo.
- 4°. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las siguientes disposiciones del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional:
- I) Artículo 13 A, contenido en el numeral 8 del proyecto:
- a. Inciso décimo;
  - b. Inciso décimo primero, la frase que dice: “La apelación deberá ser fundada y para su agregación a la tabla, vista y fallo, se regirá por las reglas aplicables al recurso de protección. El Ministro deberá elevar los autos a la Corte dentro de quinto día de interpuesto el recurso”.
- II) Artículo 15, consultado en el número 10 del proyecto:
- Inciso quinto, la frase: “La apelación deberá ser fundada y para su agregación a la tabla, vista y fallo, se regirá por las reglas aplicables al recurso de protección.”
- III) Artículo 16 bis, contemplado en el número 12 del proyecto:
- a. Párrafo tercero de la letra b), y
  - b. Letra f);
- IV) Artículo 36 A, contenido en el número 17 del proyecto:
- Inciso cuarto.

**Acordada la declaración tercera, en todo cuanto se refiere a disposiciones no señaladas en el oficio N° 1435, de 25 de octubre último, por el que la H. Cámara de Diputados solicita se ejerza el control de constitucionalidad establecido en el N° 1° del artículo 82 de la Constitución Política de la República respecto de los preceptos que precisa –incisos décimo y décimo primero del artículo 13 A; incisos quinto, sexto y sép-**

**timo del artículo 15; inciso tercero del artículo 16; párrafo tercero de la letra b) y letra f) del artículo 16 bis; incisos tercero y cuarto del artículo 36 A, e inciso primero del artículo 39 del proyecto–, en empate de votos, contando dicha declaración con el voto conforme del Presidente subrogante del Tribunal, Ministro señor Jiménez, de acuerdo a lo dispuesto en la letra f) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, y los votos de los Ministros señores García y Colombo; y con el voto en contra de los Ministros señora Bulnes y señores Faúndez y Jordán.** Los disidentes fueron de opinión de no emitir pronunciamiento alguno en relación con aquellas disposiciones por las que no se ha requerido por la Cámara de origen del proyecto la intervención de este Tribunal. En concepto de los señores Ministros disidentes, el claro mandato del artículo 3° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, que perentoriamente ordena que éste 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, lleva inevitablemente a concluir que no es procedente, como por lo demás lo ha resuelto de manera reiterada e invariable este Tribunal, que, de oficio, efectúe el control de constitucionalidad sobre normas de un proyecto de ley que no le han sido sometidas a su examen.

Para evitar que se produzcan situaciones análogas a las que motivan su disidencia; los que, por los razonamientos que han vertido, no comparten las decisiones signadas en la declaración tercera del fallo, estuvieron por hacer presente a ambas ramas del Congreso la inconveniencia de solicitar ejercer dicho control respecto de incisos o partes de un precepto y no del precepto respectivo en su integridad, puesto que es el contenido total de éste el que permite fijar su real sentido y alcance, y consecuentemente, ejercer a cabalidad y razonablemente el control constitucional correspondiente.

Redactó la sentencia el Ministro señor Jiménez, y la disidencia el Ministro señor Faúndez.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 176-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL Nº 177-1993

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
SOBRE PLANTAS DE PERSONAL DE LAS MUNICIPALIDADES

**Ley Nº 19.280, de 16 de diciembre de 1993**

Santiago, treinta de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

1°. Que por oficio Nº 1478, de 19 de noviembre en curso, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre plantas de personal de las Municipalidades, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las siguientes disposiciones del proyecto: artículo 1°; artículo 2° –incisos sexto y séptimo–; artículo 3° –inciso segundo–; artículo 4°; artículo 6° –inciso primero, y artículo 13;

2°. Que el artículo 82, Nº 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

3°. Que las normas sometidas a control establecen:

– Artículo 1°. *“Modifícase la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en los siguientes términos:*

*“a) Sustitúyese el inciso segundo de su artículo 34, por el siguiente:*

*“Para los efectos anteriores, se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integren la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal.”*

*“b) Modifícase el inciso tercero de su artículo 34, agregando la siguiente frase final:*

*“Al personal a contrata se le aplicará aquellas disposiciones estatutarias contenidas en la ley Nº 18.883 que guarden conformidad con la naturaleza de estos empleos.”*

*“c) Incorpórase, en el inciso segundo de su artículo 36, entre la palabra “funcionarios” y la preposición “para”, la expresión “de planta”.*

*“d) Intercálase, en el inciso segundo del artículo 52, entre la coma (,) y el vocábulo “que”, la siguiente oración: “los funcionarios regidos por la ley Nº 18.883, sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales y los profesionales de la educación regidos por la ley Nº 19.070 sobre Estatuto Docente,”*

*“e) Agrégase la siguiente letra e), nueva, en el artículo 53, sustituyéndose la coma final (,) de la letra c) por un punto y coma (;) y trasladándose la “y” que*

precede a la letra d), a continuación del punto aparte (.) de esta última, el que pasa a ser punto y coma (;):

“e) Vencimiento del período o subperíodo respectivo.”.

“f) Reemplázase la primera parte del inciso final del artículo 53, por la siguiente:

“Con excepción de la causal prevista en la letra e), la cesación en el cargo de alcalde traerá aparejada la del de concejal, debiendo procederse a la provisión del cargo vacante, según lo establecido en el artículo 68, previamente a la elección del nuevo alcalde.”.

– Artículo 2<sup>º</sup>, incisos sexto y séptimo: “El Presidente de la República ejercerá las facultades señaladas precedentemente, a proposición de los respectivos alcaldes, quienes tendrán, con este objeto, un plazo máximo de sesenta días, a contar de la publicación de esta ley, para informar a esa autoridad acerca de las modificaciones que consideren conveniente, de los efectos de éstas en el presupuesto municipal y de los recursos que podrían utilizarse para financiarlas. Los alcaldes formularán su proposición con acuerdo del Concejo y oyendo a la asociación de funcionarios más representativa del respectivo municipio.

“El alcalde, luego de oír a la asociación de funcionarios más representativa del respectivo municipio y dentro de los 30 días siguientes a la fecha de publicación de esta ley, deberá convocar especialmente al Concejo con el fin de que se pronuncie sobre la proposición que formulará el Presidente de la República, para lo cual deberá haberla hecho llegar a cada concejal, con no menos de 6 días de anticipación a la fecha de la reunión. El Concejo municipal no podrá aumentar el número de cargos ni modificar los grados que contenga la proposición y sólo podrá reducir la proposición de planta. Si el Concejo no despachare el proyecto en la fecha para que fue convocado o dentro de los 6 días siguientes, se entenderá aprobada la proposición del alcalde. La proposición que aprobare el Concejo será la que deba formularse al Presidente de la República.”

– Artículo 3<sup>º</sup>, inciso segundo: “Los alcaldes, mediante decreto, dejarán constancia de la ubicación precisa que ha correspondido en las plantas a cada funcionario.”

– Artículo 4<sup>º</sup>. “Los alcaldes, mediante decreto, encasillarán al personal de planta en actual servicio, en los cargos creados y en los que sucesivamente vayan quedando vacantes con motivo de la provisión de los primeros. Este encasillamiento se efectuará conforme al orden de los ascensos, de conformidad con el escalafón de mérito vigente a la fecha de publicación de esta ley, y respetando el derecho que otorga el inciso tercero del artículo 2<sup>º</sup> a los funcionarios a que se refiere, a quienes, además, no les serán exigibles los requisitos generales y los específicos del respectivo cargo, para ser encasillados en un cargo del grado inmediatamente superior al del cargo que sirven.

“En el ejercicio de la facultad que se otorga en este artículo los alcaldes podrán encasillar en plantas distintas a las que éstos pertenecen siempre que se cumplan los requisitos propios del cargo y, además, los siguientes:

“a) Que el empleado desde un año antes a lo menos esté realizando funciones de la planta en que se le encasilla;

“b) Que el cambio de planta no le signifique disminución de sus remuneraciones ni detrimento de su jerarquía, y

“c) Que el funcionario acepte previamente y por escrito el traspaso.

“Los cargos que no sea posible proveer por encasillamiento, podrán ser provistos por concurso público.”

– Artículo 6°, inciso primero: “En el decreto a que se refiere el artículo 4°, los alcaldes deberán nombrar, sin concurso previo, una vez encasillado el personal de planta, a los funcionarios a contrata y a las personas contratadas a honorarios asimiladas a grado que, al 29 de diciembre de 1989, se desempeñaban en las respectivas municipalidades en las calidades mencionadas y que se encuentren en servicio a la fecha de entrada en vigencia de esta ley. Para ser nombradas, estas personas deberán cumplir con los requisitos generales y específicos del cargo correspondiente.”

– Artículo 13. “Las sumas que cada municipalidad destine anualmente al pago de honorarios, no podrá exceder del 10% del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de remuneraciones de su personal de planta.

“Corresponderá al concejo, al momento de aprobar el presupuesto municipal, y sus modificaciones, prestar su acuerdo a los objetivos y funciones específicas que deban servirse mediante contratación a honorarios, sin perjuicio que la responsabilidad por las contrataciones en forma individual corresponde al alcalde, conforme a las normas legales que rijan la materia.”;

4°. Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

5°. Que en la situación señalada en el considerando anterior se encuentran todas las disposiciones sometidas a examen por este Tribunal;

6°. Que los preceptos contenidos en el artículo 1°, letras a), c), d), e) y f); artículo 2° –incisos sexto y séptimo–, artículo 3° –inciso segundo–; artículo 4°; artículo 6° –inciso primero–, y artículo 13, del proyecto remitido, están conforme con la Constitución Política de la República;

7°. Que el artículo 1°, letra b), dispone:

b) Modifícase el inciso tercero de su artículo 34, agregando la siguiente frase final:

“Al personal a contrata se le aplicará aquellas disposiciones estatutarias contenidas en la ley N° 18.883 que guarden conformidad con la naturaleza de estos empleos.”

8°. Que, como lo ha señalado anteriormente este Tribunal, la absoluta indeterminación de las disposiciones legales a que se alude en dicho precepto, impide a este Tribunal no sólo determinar si alguna de ellas son

materia de ley orgánica constitucional, sino también ejercer el respectivo control de constitucionalidad que le corresponde, motivo por el cual debe ser declarado inconstitucional.

9°. Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad;

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N.º 1°, y 108, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N.º 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en los artículos 1°, letras a), c), d), e) y f); artículo 2° –incisos sexto y séptimo–; artículo 3° –inciso segundo–; artículo 4°; artículo 6° –inciso primero–, y artículo 13, del proyecto de ley remitido son constitucionales.

2. Que la disposición contenida en la letra b) del artículo 1° del proyecto remitido es inconstitucional.

**El Ministro señor García disiente del fallo**, en cuanto considera que las normas contenidas en los literales a) y b) del artículo 1° del proyecto de ley en examen, son inconstitucionales en razón de las siguientes consideraciones:

1°. Que el artículo 1° del proyecto, al introducir modificaciones a la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala en su literal a): “Sustitúyese el inciso segundo de su artículo 34, por el siguiente:

*“Para los efectos anteriores, se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integren la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal.”;*

2°. Que, en virtud de la expresada sustitución, el proyecto incorpora al cuerpo de dicha Ley Orgánica un precepto por el que se pretende crear un nuevo tipo de “*funcionarios municipales*”, que, hasta ahora, no tiene tal carácter, ya que se encuentran limitados a los alcaldes y al personal de planta. La composición funcionaria municipal pasaría de esta manera a incrementarse con “*los personales a contrata*”, alterándose, consiguientemente la estructura básica de la Administración Municipal;

3°. Que el artículo 38 de la Constitución Política dispone que “*Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y*

*profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”;*

4°. Que el precepto constitucional citado refleja nítidamente la voluntad del constituyente en el sentido de que, a través de una legislación de naturaleza orgánica, se consagren, copulativamente, la determinación de una organización básica de la Administración, la garantía de la carrera funcionaria, la consideración de principios de orden técnico y profesional, la igualdad de oportunidades y la capacitación y perfeccionamiento de los “*integrantes*” de dicha Administración;

5°. Que tras esa voluntad del constituyente aparece, en forma igualmente clara, el propósito de que la Administración Pública se cimente en bases estables fijadas por normas de carácter orgánico constitucional y, por lo mismo, de mayor exigencia para su aprobación, modificación o derogación. Paralelamente, el constituyente agrega que, de igual modo, quienes sean “*integrantes*” de esa Administración deberán ser garantizados en su carrera funcionaria y gozar de igualdad de oportunidades de ingreso y de capacitación y perfeccionamiento. Asimismo, el constituyente excluye que puedan aplicarse para estos fines otros principios que no sean estrictamente los de carácter técnico y profesional;

6°. Que los dichos objetivos, precisamente indicados por la norma constitucional, son los que enmarcan el mandato del constituyente al legislador para fijar, por medio de ley orgánica, aquella organización básica, con las características indispensables e ineludibles que la misma Carta Fundamental con igual precisión señala, no siendo admisible para el legislador, por lo mismo, contrariar o vulnerar lo que la disposición constitucional le encomienda;

7°. Que tanto la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, como la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que constituyen, la una en lo general y la otra en lo que en particular concierne a las Municipalidades, la misma y propia respuesta del legislador al llamado hecho por la Constitución Política en su artículo 38, respetan y reproducen los mismos conceptos de esta norma de la Carta Fundamental, como puede observarse, en especial, en los artículos 18 y 45 y siguientes de la primera y en los artículos 34 y siguientes de la segunda;

8°. Que el proyecto de ley en examen pretende incorporar a la Administración Municipal, por medio de la correspondiente Ley Orgánica Constitucional, a “*los personales a contrata*”, como “*funcionarios municipales*” y, por tanto, como “*integrantes*” de esa Administración, debiendo entenderse con ello que la modificación de esa Ley Orgánica a que el proyecto conduce, necesitaría ajustarse a la plenitud de las exigencias que el artículo 38 de la Constitución Política establece y que han sido recordadas en los precedentes considerandos de esta disidencia;

9°. Que es el caso, sin embargo, que los personales a contrata, por su propia naturaleza y su intrínseca temporalidad, no pueden gozar de la garantía de una carrera funcionaria ni de las prerrogativas que conlleva la calidad de funcionarios de planta, resultando por ello del todo inapropiado y contrario al objetivo y ámbito de la ley orgánica constitucional dictada de conformidad con el artículo 38 de la Carta Fundamental, incorporarlos por medio de ella a la estructura de la Administración Municipal, hacerlos integrantes de esa Administración y comprometer permanentemente la organización básica de la misma;

10°. Que, si tal admisibilidad a la integración de la Administración se aceptara, se estaría de inmediato y simultáneamente aceptando la flagrante violación del artículo 38 de la Constitución Política, ya que tales integrantes no podrían bajo respecto alguno participar como tales de las garantías y seguridades que ese mismo precepto consagra;

11°. Que, de lo expuesto y de la manifiesta vulneración del artículo 38 de la Carta Fundamental en que el proyecto incurre, resulta la indispensable declaración de inconstitucionalidad de la modificación que por el artículo 1° de este proyecto se introduce al inciso segundo del artículo 34 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades;

12°. Que, como obvia derivación de la misma conclusión, procede declarar la inconstitucionalidad de la modificación que el mismo proyecto dispone con respecto al inciso tercero del artículo 34 de la misma Ley de Municipalidades, al preceptuar que *“Al personal a contrata se le aplicará aquellas disposiciones estatutarias contenidas en la ley N<sup>º</sup> 18.883 que guarden conformidad con la naturaleza de estos empleos.”*. Siendo inconstitucional a juicio del disidente la incorporación de los funcionarios a contrata a la organización básica de la Administración Municipal, es así igualmente inconstitucional esta agregación a dicho inciso;

Finalmente, el disidente previene que su disidencia no impide una regulación por ley ordinaria o común de los personales a contrata, ya que ésa no sería por sí misma atentatoria contra la Carta Fundamental, como lo es al afectarse por ley orgánica e impropiamente la organización básica de la Administración Municipal.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 177-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodrí-

guez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL Nº 178-1993

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LA PLENA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

#### Ley Nº 19.284, de 14 de enero de 1994

Santiago, cuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio Nº 5257, de 21 de diciembre de 1993, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre la plena integración de las personas con discapacidad, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 25, 48, 49, 52, 57, 62 y 63 del proyecto remitido, por contener materias de rango orgánico constitucional;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 25. Los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, públicos o privados; los que exhiban espectáculos artísticos, culturales o deportivos y los edificios destinados a un uso que implique la concurrencia de público, que cuenten con estacionamientos para vehículos, reservarán un número suficiente de ellos, para el uso de las personas con discapacidad. Corresponderá a la municipalidad respectiva velar por el adecuado cumplimiento de esta obligación.”*

*“Artículo 48. Sin perjuicio de las normas administrativas y penales existentes, toda persona que por causa de acto u omisión arbitraria o ilegal sufra discriminación o amenaza en el ejercicio de los derechos y beneficios consagrados en esta*

ley, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, al Juez de Policía Local correspondiente a su domicilio, el que deberá adoptar de inmediato las providencias para asegurar y restablecer su derecho afectado.”

“Artículo 49. El que fuere sancionado como autor de acto u omisión arbitraria o ilegal en los términos previstos en el artículo precedente, pagará una multa de una a tres unidades tributarias mensuales, que se duplicará en caso de reincidencia. La reincidencia será causal suficiente para la eliminación del Registro Nacional de la Discapacidad, si el sancionado estuviere inscrito en él.”

“Artículo 52. Créase una persona jurídica de derecho público denominada “FONDO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD”, de carácter autónomo, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad será administrar los recursos mencionados en el artículo 54, en favor de las personas con discapacidad a que se refiere la presente ley.”

“Artículo 57. La dirección del Fondo Nacional de la Discapacidad corresponderá a un Consejo que será su máxima autoridad.

El Consejo estará integrado por:

a) El Ministro de Planificación y Cooperación, quien lo presidirá y dirimirá los empates;

b) Los Ministros de Educación; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de Vivienda y Urbanismo, y de Transportes y Telecomunicaciones, o sus representantes;

c) Cuatro representantes de organizaciones de personas con discapacidad, que no persigan fines de lucro;

d) Un representante del sector empresarial;

e) Un representante de los trabajadores, y

f) Dos representantes de instituciones privadas de beneficencia constituidas para atender a personas con discapacidad.

Los Consejeros no serán rentados en su calidad de tales, y los señalados en las letras c), d), e) y f) serán designados por el Presidente de la República, a proposición de las entidades respectivas, que elegirán sus representantes en la forma que determine el Reglamento. Durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser nuevamente propuestos.”

“Artículo 62. Las personas que presten servicios en el Fondo Nacional de la Discapacidad tendrán el carácter de trabajadores del sector privado y se regirán exclusivamente por el Código del Trabajo y sus normas complementarias.”

“Artículo 63. El Fondo Nacional de la Discapacidad estará sometido a la auditoría contable de la Contraloría General de la República.”;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que del artículo 5° de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en concordancia con el artículo 107 de la Constitución Política, se desprende que la atribución que contiene el

artículo 25 del proyecto, referida a las municipalidades, no es de aquellas esenciales, a que alude la primera de las disposiciones citadas. En tal virtud este Tribunal no se pronuncia al respecto por versar sobre materia propia de ley común;

**SEXTO.** Que las normas establecidas en el artículo 48 del proyecto, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, inciso primero, de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las normas contenidas en el artículo 49 del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude la disposición señalada en el considerando anterior, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que respecto al artículo 52 del proyecto que crea la persona jurídica FONDO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD, debe señalarse que se trata de un servicio público descentralizado, es decir personificado y, en consecuencia, se ciñe al régimen establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, según lo previenen sus artículos 25 y 26.

Entenderlo de otro modo, implicaría que el legislador habría creado una persona jurídica de derecho público que administra fondos del Estado, y que, sin embargo, no forma parte de éste, lo que obviamente no es posible concluir por cuanto ello escapa a la competencia del legislador.

En conformidad con lo expuesto, dicha disposición no es propia de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que el artículo 57 del proyecto establece que la dirección del Fondo corresponderá a un Consejo, cuya integración se describe en la misma disposición. Ello está de acuerdo con lo previsto en el artículo 28, inciso tercero, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y es materia propia de ley orgánica constitucional, según lo ha resuelto reiteradamente este Tribunal;

**DÉCIMO.** Que el artículo 62 del proyecto dispone que las personas que presten servicios en el Fondo tendrán el carácter de trabajadores del sector privado, y se regirán por el Código del Trabajo y sus normas complementarias.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política en su artículo 38, los “trabajadores” de la Administración del Estado, esto es de los distintos organismos que la componen, sean centralizados o descentralizados, son funcionarios públicos.

Que en consecuencia, tratándose de un servicio público descentralizado que forma parte e integra dicha Administración, las personas que

presten servicios en el referido Fondo no pueden tener el carácter de trabajadores del sector privado que el proyecto les atribuye, por lo cual la frase “*tendrán el carácter de trabajadores del sector privado y*” debe ser declarada inconstitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que el artículo 63 del proyecto es constitucional en el entendido que la auditoría contable a la que estará sometido el Fondo, por parte de la Contraloría General de la República, es sin perjuicio de las demás atribuciones que posee dicha Contraloría en relación con la fiscalización de los fondos públicos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 87 de la Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, por lo tanto los artículos 48, 57, 62 y 63 del proyecto remitido son normas propias de ley orgánica constitucional y que, con excepción de la frase “*tendrán el carácter de trabajadores del sector privado*” comprendida en el artículo 62, no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMOTERCERO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOCUARTO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, 63, 74, 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, y 87 de la Constitución Política de la República, lo establecido en la Ley N<sup>o</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N<sup>o</sup> 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>o</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la frase “*tendrán el carácter de trabajadores del sector privado y*”, contenida en el artículo 62 del proyecto es inconstitucional, y por tanto debe eliminarse de su texto.

2. Que las disposiciones contenidas en los artículos 48, 57 y 62 del proyecto remitido, son constitucionales. Asimismo, es constitucional la norma comprendida en el artículo 63, en el entendido de lo expuesto en el considerando 11, de esta sentencia.

3. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas de los artículos 25, 49 y 52 del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Redactó la sentencia el abogado integrante don Eduardo Soto Kloss.  
Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.  
Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol Nº 178-1993**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL Nº 179-1994**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE AUTORIZA EL ESTABLECIMIENTO DE ALMACENES  
DE VENTA LIBRE EN EL AEROPUERTO  
ARTURO MERINO BENÍTEZ DE SANTIAGO**

**Ley Nº 19.288, de 9 de febrero de 1994**

Santiago, diez y siete de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio Nº 1510, de 6 de enero en curso, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que autoriza el establecimiento de almacenes de venta libre en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del inciso primero del artículo 6º;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que la norma sometida a control constitucional, establece: *Artículo 6<sup>º</sup>, inciso primero. “El ingreso de mercancías extranjeras a los Almacenes de Venta Libre se efectuará sin sujeción a las disposiciones que, sobre importaciones, establece el párrafo 8<sup>º</sup> del Título III de la ley orgánica constitucional del Banco Central de Chile, o a cualquier otro requisito bancario que fijaren las leyes o reglamentos para las importaciones de mercancías al territorio nacional.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que la norma contenida en el inciso primero del artículo 6<sup>º</sup> del proyecto remitido, se encuentra comprendida dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional que señala el artículo 97 de la Carta Fundamental, en cuanto se refiere a funciones y atribuciones del Banco Central de Chile;

**SEXTO.** Que la disposición a que hace referencia el considerando anterior no contiene normas contrarias a la Constitución Política de la República y es, en consecuencia, constitucional;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que la disposición sometida a control de constitucionalidad ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ella no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 97 de la Constitución Política de la República, lo establecido en la Ley N<sup>º</sup> 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que la disposición contenida en el inciso primero del artículo 6<sup>º</sup> del proyecto remitido, es constitucional.

De acuerdo con las consideraciones consignadas en su prevención al fallo del Tribunal Constitucional de fecha 26 de diciembre de 1989, el Ministro señor García es de parecer que el Tribunal debe también ejercer el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado, aún cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones de los artículos 7<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup>, por contemplar atribuciones del Banco Central de Chile.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 179-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 180-1994**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY SOBRE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**Ley N° 19.296, de 14 de marzo de 1994**

Santiago, veintisiete de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1531, de 21 de enero pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 10, 15, 19, incisos sexto, séptimo y octavo, 25, 51, 52, 62, 66 y 68, por contener normas de rango orgánico constitucional;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 10. El ministro de fe actuante no podrá negarse a certificar el acta original y las copias a que se refiere el inciso primero del artículo precedente. Deberá, asimismo, autorizar con su firma, a lo menos, tres copias del acta y de los estatutos, autenticándolas. La Inspección del Trabajo respectiva entregará tales copias a la asociación de funcionarios una vez hecho el depósito, insertando en ellas, además, el correspondiente número de registro.*

*La Inspección del Trabajo podrá, dentro del plazo de noventa días corridos, contados desde la fecha del depósito del acta, formular observaciones a la constitución de la asociación si faltare por cumplir algún requisito para constituir la o si los estatutos no se ajustaren a lo prescrito por esta ley.*

*La asociación deberá subsanar los defectos de constitución o conformar sus estatutos a las observaciones formuladas por la Inspección del Trabajo dentro del plazo de sesenta días contados desde su notificación o, dentro del mismo plazo, reclamar de esas observaciones ante el Juzgado de Letras del Trabajo correspondiente, bajo apercibimiento de tener por caducada su personalidad jurídica por el solo ministerio de la ley. El directorio de la asociación de funcionarios se entenderá facultado para introducir en los estatutos las modificaciones que requiera la Inspección del Trabajo o, en su caso, el tribunal que conozca de la reclamación respectiva.*

*El tribunal conocerá de la reclamación a que se refiere el inciso anterior, en única instancia, sin forma de juicio, con los antecedentes que el solicitante proporcione en su presentación y oyendo a la Inspección del Trabajo respectiva. Esta última deberá evacuar su informe dentro del plazo de diez días hábiles contados desde el requerimiento del tribunal, el que se notificará por cédula, acompañando copia íntegra del reclamo.*

*Si el tribunal rechazare total o parcialmente la reclamación, ordenará lo pertinente para subsanar los defectos de constitución, si ello fuere posible, o enmendar los estatutos en la forma y dentro del plazo que él señale, bajo apercibimiento de caducar su personalidad jurídica.”*

*“Artículo 15. La reforma de los estatutos deberá aprobarse en sesión extraordinaria y se regirá, en cuanto le sean aplicables, por las normas de los artículos 8°, 9° y 10. El apercibimiento del inciso quinto del artículo 10 será el de dejar sin efecto la reforma de los estatutos.*

*La aprobación de la reforma de los estatutos deberá acordarse por la mayoría absoluta de los afiliados que se encontraren al día en el pago de sus cuotas, en votación secreta y unipersonal.”*

*Artículo 19, incisos sexto, séptimo y octavo. “El afectado por la calificación señalada en el inciso anterior podrá reclamar de ella ante el Juzgado de Letras del Trabajo respectivo, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde que le sea notificada.*

*El afectado que haga uso del reclamo previsto en el inciso anterior mantendrá su cargo mientras aquél se encuentre pendiente y cesará en él si la sentencia le es desfavorable.*

*El tribunal conocerá en la forma señalada en el inciso cuarto del artículo 10.”*

*“Artículo 25. Los directores de las asociaciones de funcionarios gozarán de fuero, esto es, de inamovilidad en sus cargos, desde la fecha de su elección y hasta seis meses después de haber cesado su mandato como tales, siempre que la cesación en él no se hubiere producido por censura de la asamblea de la asociación o mediante aplicación de la medida disciplinaria de destitución, ratificada por la Contraloría General de la República. Del mismo modo, el fuero no subsistirá en el caso de disolución de la asociación, cuando ésta derivare de la aplicación de las letras c) y e) del artículo 61, o de las causales previstas en los estatutos, siempre que, en este último caso, las causales importaren culpa o dolo de los directores de las asociaciones.*

*Asimismo, durante el lapso a que se refiere el inciso precedente, los dirigentes no podrán ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito.*

*Igualmente, no serán objeto de calificación anual durante el mismo lapso a que se refieren los incisos anteriores, salvo que expresamente la solicitare el dirigente. Si no la solicitare, regirá su última calificación para todos los efectos legales.*

*Los directores de las asociaciones de funcionarios tendrán derecho a solicitar información, de las autoridades de la institución correspondiente, acerca de las materias y de las normas que dijeren relación a los objetivos de las asociaciones y a los derechos y obligaciones de los afiliados.*

*Las autoridades de la institución deberán recibir oportunamente a los dirigentes y proporcionarles la información pertinente.*

*Igualmente, tendrán derecho a solicitar participación en el estudio de las políticas relativas a los derechos y obligaciones del personal de la institución respectiva.”*

*“Artículo 51. La participación de una asociación en la constitución de una federación o confederación, y la afiliación a ellas o la desafiliación de las mismas, deberán ser acordadas por la mayoría absoluta de sus afiliados, mediante votación secreta y en presencia de un ministro de fe.*

*El directorio deberá citar a los asociados a votación con tres días hábiles de anticipación, a lo menos.*

*Previo a la decisión de los funcionarios afiliados, el directorio de la asociación deberá informarlos acerca del contenido del proyecto de estatutos de la organización de superior grado que se propone constituir o de los estatutos de la organización a que se propone afiliarse, según el caso, y del monto de las cotizaciones que la asociación deberá efectuar a ella. Del mismo modo, si se tratare de afiliarse a una federación deberá informárselos acerca de si se encuentra afiliada o no a una confederación o central y, en caso de estarlo, la individualización de éstas.*

*Las asambleas de las federaciones y confederaciones estarán constituidas por los dirigentes de las organizaciones afiliadas, los que votarán en conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.*

*En la asamblea constitutiva de las federaciones y confederaciones deberá dejarse constancia de que el directorio de estas organizaciones de superior grado se entenderá facultado para introducir en los estatutos todas las modificaciones*

que requiere la Inspección del Trabajo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10.

*La participación de una federación en la constitución de una confederación, así como la afiliación a ella o la desafiliación de la misma, deberán acordarse por la mayoría de las asociaciones bases, las que se pronunciarán conforme con lo dispuesto en los incisos primero a tercero.”*

*“Artículo 52. En la asamblea de constitución de una federación o confederación, se aprobarán los estatutos y se elegirá al directorio. En el caso de que los estatutos establecieren la elección de directorio de la federación o confederación a través de la elección directa por parte de los funcionarios afiliados, el directorio tendrá el carácter de provisorio y permanecerá en sus cargos por un lapso de tres meses, dentro del cual se deberán realizar las elecciones directas del directorio definitivo.*

*De la asamblea se levantará acta, en la cual constarán las actuaciones indicadas en el inciso precedente, la nómina de los asistentes y los nombres y apellidos de los miembros del directorio.*

*El directorio así elegido deberá depositar, en la Inspección del Trabajo respectiva, copia del acta de constitución de la federación o confederación y de los estatutos, dentro del plazo de quince días, contado desde la asamblea constituyente. La Inspección mencionada procederá a inscribir a la organización en el registro de federaciones o confederaciones que llevará para el efecto.*

*El registro se entenderá practicado y la federación o confederación adquirirá personalidad jurídica desde el momento del depósito a que se refiere el inciso anterior.*

*Respecto de las federaciones y confederaciones, se seguirán las mismas normas establecidas en el artículo 10.”*

*“Artículo 62. La disolución de una asociación, federación o confederación deberá ser declarada por el juez de letras del trabajo de la jurisdicción en que ella tuviere su domicilio.*

*El juez conocerá y fallará en única instancia, sin forma de juicio, con los antecedentes que proporcionare en su presentación el solicitante, oyendo al directorio de la organización respectiva, o en su rebeldía. Si lo estimare necesario, abrirá un período de prueba de diez días, la que apreciará en conciencia. La sentencia deberá dictarse dentro de quince días, contados desde que se hubiere notificado al presidente de la organización o a quien estatutariamente lo reemplazare, o desde el término del período probatorio.*

*La notificación al presidente de la asociación se hará por cédula y se entregará copia íntegra de la presentación en el domicilio que tuviere registrado en la Inspección del Trabajo.*

*La sentencia que declarare disuelta la asociación deberá ser comunicada por el juez a la Inspección del Trabajo respectiva, la cual deberá proceder a eliminar a aquélla del registro correspondiente.”*

*“Artículo 66. Las multas a que se refiere esta ley serán aplicadas por la Dirección del Trabajo y de ellas podrá reclamarse ante los Juzgados de Letras del Trabajo, conforme al procedimiento establecido en el Título II del Libro V del Código del Trabajo.*

*Los directores responderán personalmente del pago o del reembolso de las multas por las infracciones en que incurrieren.*

*Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal en que pueden incurrir los directores en el desempeño de sus funciones.”*

*“Artículo 68. Las asociaciones a que se refiere la presente ley podrán acceder a los beneficios del Fondo para la Capacitación y Extensión Sindical, contemplados en la Ley N° 19.214, en igualdad de condiciones que las organizaciones sindicales allí mencionadas.*

*De igual modo para los efectos de la Ley N° 18.695 estas asociaciones serán consideradas dentro de las contempladas en la letra c) del artículo 82, así como también para los efectos de lo dispuesto en la letra j) del artículo 3° de la ley N° 17.276.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas contenidas en los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 10; el inciso primero del artículo 15; los incisos sexto y octavo del artículo 19; el inciso quinto del artículo 52; el inciso primero y el inciso segundo, en su primera parte, que dice: *“El juez conocerá y fallará en única instancia, sin forma de juicio, con los antecedentes que proporcionare en su presentación el solicitante, oyendo al directorio de la organización respectiva, o en su rebeldía.”* del artículo 62, y el inciso primero del artículo 66, del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que el inciso primero del artículo 15 del proyecto, es propio de ley orgánica constitucional, en cuanto al hacer referencia al artículo 10 del mismo proyecto, le está concediendo competencia a los jueces de letras del trabajo para conocer en única instancia de los reclamos que se puedan interponer por las observaciones que formule la Inspección del Trabajo en relación con la reforma de los estatutos de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado;

**SÉPTIMO.** Que el Tribunal reitera, en relación al artículo 19 del proyecto, lo que resolvió en el Rol N° 176, en el sentido que cumple a cabalidad la función de control de constitucionalidad que la Carta Fundamental le señala en el artículo 82, N° 1°, ejerciéndola sobre todos los incisos de un artículo y no sobre parte de ellos, pues forman un solo todo orgánico y sistemático que es jurídicamente difícil de separar para determinar su real sentido y alcance;

**OCTAVO.** Que las normas contenidas en el inciso primero del artículo 25 del proyecto remitido se encuentran comprendidas dentro de las ma-

terias que el constituyente ha reservado a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado salvo en aquella parte que le conceden una atribución a la Contraloría General de la República, la que es propia de la ley orgánica constitucional de ésta institución;

**NOVENO.** Que las disposiciones contempladas en los incisos segundo y tercero del artículo 25 del proyecto, se encuentran comprendidas dentro de las materias correspondientes a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;

**DÉCIMO.** Que el Tribunal, al declarar que son constitucionales los incisos primero, segundo y tercero del artículo 25 del proyecto, lo hace en el entendido que ellos no son aplicables a los funcionarios de la confianza exclusiva del Presidente de la República contemplados en el artículo 32 de la Constitución Política, debido a que éstos, por su propia naturaleza, no pueden quedar comprendidos en dichas disposiciones;

**DECIMOPRIMERO.** Que el inciso final del artículo 52 es materia de ley orgánica constitucional en cuanto al hacer referencia al artículo 10 del proyecto de ley remitido, le está concediendo competencia a los jueces de letras del trabajo para resolver en única instancia de los asuntos a que alude dicha disposición, respecto de las federaciones y confederaciones;

**DECIMOSEGUNDO.** Que la disposición contenida en la primera parte del inciso segundo del artículo 68, que dice: “*De igual modo para los efectos de la ley N<sup>º</sup> 18.695 estas asociaciones serán consideradas dentro de las contempladas en la letra c) del artículo 82,*”, es propia de la ley orgánica constitucional de Municipalidades;

**DECIMOTERCERO.** Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dicho precepto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental: los incisos primero y segundo del artículo 10; el inciso segundo del artículo 15; el inciso séptimo del artículo 19; los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 25; el artículo 51; los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 52; el inciso segundo, en la parte que dice: “*Si lo estimare necesario, abrirá un período de prueba de diez días, la que apreciará en conciencia. La sentencia deberá dictarse dentro de quince días, contados desde que se hubiere notificado al presidente de la organización o a quien estatutariamente lo reemplazare, o desde el término del período probatorio.*”, y los incisos tercero y cuarto del artículo 62; los incisos segundo y tercero del artículo 66; el inciso primero y la frase final del inciso segundo del artículo 68, que expresa: “*así como también para los efectos de lo dispuesto en la letra j) del artículo 3<sup>º</sup> de la ley N<sup>º</sup> 17.276*”;

**DECIMOCUARTO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto, octavo, noveno y decimosegundo no contienen

normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMOQUINTO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOSEXTO.** Que consta de autos, asimismo, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 32, 38, 63, 74, inciso primero, 82, N° 1°, 87, inciso primero y 107 de la Constitución Política de la República, lo establecido en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las normas contenidas en los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 10; el inciso primero del artículo 15; los incisos sexto y octavo del artículo 19; los incisos primero, segundo y tercero del artículo 25; el inciso quinto del artículo 52; el inciso primero y el inciso segundo, en su primera parte, que dice: *“El juez conocerá y fallará en única instancia, sin forma de juicio, con los antecedentes que proporcionare en su presentación el solicitante, oyendo al directorio de la organización respectiva, o en su rebeldía.”* del artículo 62; el inciso primero del artículo 66, y la primera parte del inciso segundo del artículo 68, que dice: *“De igual modo para los efectos de la ley N° 18.695 estas asociaciones serán consideradas dentro de las contempladas en la letra c) del artículo 82,”* del proyecto remitido, son constitucionales.

**2.** Que no corresponde pronunciarse a este Tribunal sobre las disposiciones contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 10; el inciso segundo del artículo 15; el inciso séptimo del artículo 19; los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 25; el artículo 51; los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 52; el inciso segundo, en la parte que dice: *“Si lo estimare necesario, abrirá un período de prueba de diez días, la que apreciará en conciencia. La sentencia deberá dictarse dentro de quince días, contados desde que se hubiere notificado al presidente de la organización o a quien estatutariamente lo reemplazare, o desde el término del período probatorio.”*, y los incisos tercero y cuarto del artículo 62; los incisos segundo y tercero del artículo 66; el inciso primero y la frase final del inciso segundo del artículo 68, que expresa: *“así como también para los efectos de lo dispuesto en la letra*

j) del artículo 3<sup>º</sup> de la ley N<sup>º</sup> 17.276”, del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 180-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 181-1994**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE CREA JUZGADOS Y CARGOS QUE INDICA;  
MODIFICA COMPOSICIÓN DE CORTES DE APELACIONES  
QUE SEÑALA, EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES  
Y LA LEY N<sup>º</sup> 18.776**

### **Ley N<sup>º</sup> 19.298, de 12 de marzo de 1994**

Santiago, primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

#### **VISTOS:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1558, de 26 de enero pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea juzgados y cargos que indica; modifica composición de Cortes de Apelaciones que señala, el Código Orgánico de Tribunales y la Ley N<sup>º</sup> 18.776, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 74 de la misma Carta Fundamental, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las siguientes disposiciones: Artículos 1<sup>º</sup>; 2<sup>º</sup>; 3<sup>º</sup>; 4<sup>º</sup>; 5<sup>º</sup>; 6<sup>º</sup>; 7<sup>º</sup>; 8<sup>º</sup>; 9<sup>º</sup>; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16;

17; 18; 19; 26, letras a) y b); 27, letras a), b) y c); 28, letras a), b) y c); 29, letras a), b) y c); 30, letras a), b) y c); 31; 32 y 1° y 2° transitorios;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: “Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en el proyecto en estudio, que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas contempladas en los artículos 1°; 2°; 3°; 4°; 5°; 6°; 7°; 8°; 9°; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 26, letras a) y b); 27, letras a), b) y c); 28, letras a), b) y c); 29, letras a), b) y c); 30, letras a), b) y c); 31; 32 y 1° y 2° transitorios, del proyecto remitido son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política;

**OCTAVO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las disposiciones contenidas en los artículos 1°; 2°; 3°; 4°; 5°; 6°; 7°;

8°, 9°, 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 26, letras a) y b); 27, letras a), b) y c); 28, letras a), b) y c); 29, letras a), b) y c); 30, letras a), b) y c); 31; 32 y 1° y 2° transitorios del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 181-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes Ricardo García Rodríguez, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 182-1994**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE PRÓRROGA DEL PLAZO PARA EL PAGO DE PATENTES MINERAS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.294, de 3 de marzo de 1994**

Santiago, primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

#### **VISTOS:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1559, de 26 de enero pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre prórroga del plazo para el pago de patentes mineras, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que el artículo del proyecto remitido, dispone:

*“Artículo único. Prorrógase, hasta el 30 de junio de 1994, a los titulares de concesiones mineras, el plazo para el pago de la patente anual que debió efectuarse en el curso del mes de marzo de 1993. Dicho pago se hará tomando como base el valor que la unidad tributaria mensual tenga en el mes en que se haga el respectivo pago efectivo; sin el recargo establecido en el inciso segundo del artículo 149 del Código de Minería, aun cuando la concesión minera de que se trate se encuentre en trámite de remate. El dueño de la concesión minera que hubiere eliminado ésta de la subasta, pagando el doble del valor adeudado como patente, tendrá derecho a solicitar que lo pagado a título de sanción se impute al pago de la patente que deberá pagar en marzo de 1994.”;*

**QUINTO.** Que las normas contenidas en el artículo único del proyecto remitido, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso séptimo, del N° 24°, del artículo 19 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 19, N° 24, inciso séptimo; 63, y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las disposiciones contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 182-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por

su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Ricardo García Rodríguez, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 183-1994

### REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO N<sup>º</sup> 434, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 13 DE ENERO DEL AÑO 1994, QUE MODIFICA TARIFAS EN DETERMINADAS PLAZAS DE PEAJE, DEDUCIDO POR 32 DIPUTADOS

Santiago, diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

#### VISTOS:

Por el requerimiento de fs. 1, treinta y dos HH. Diputados solicitan de este Tribunal, en virtud de la atribución 5<sup>a</sup>. Del artículo 82, de la Constitución Política de la república, que declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 434, de 20 de diciembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de 13 de enero del año en curso, dictado por orden de S.E. el Presidente de la República, con las firmas de los Ministros de Obras Públicas, de Economía, Fomento y Reconstrucción y Ministro de Hacienda subrogante, decreto que modifica tarifas en determinadas plazas de peaje, tarifas que habían sido fijadas con anterioridad por Decreto Supremo N<sup>º</sup> 30, de 1993.

A juicio de los requirentes el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 434 infringe la Constitución, pues violenta el principio de la legalidad en materia tributaria estableciendo en los artículos 19, N<sup>º</sup> 20; 60, N<sup>os</sup> 2 y 14; 62, inciso segundo, y 62, N<sup>º</sup> 1, de la Carta Fundamental.

De manera sustancial el requerimiento objeta el Decreto Supremo de referencia, en el sentido que la administración sólo puede imponer tributos en virtud de una norma constitucional expresa o con autorización del legislador para actuar en tal sentido, como ocurre con las autoridades regionales o comunales, siempre que se cumplan los supuestos que al efecto previene la Constitución.

Se agrega, que las tasas de peaje constituyen un tributo, ya que este vocablo fue incorporado al texto constitucional en reemplazo de las ex-

presiones “*contribuciones o impuestos*” de la Carta anterior, debiendo entenderse que el concepto que fija el contenido del N° 20 del artículo 19 antes citado “*comprende, además, las tasas y los derechos o cargas semejantes*”.

Refiriéndose en particular a la inconstitucionalidad que se reprocha, precisan los requirentes que las disposiciones legales en que se sustenta el Decreto N° 434 se encuentran tácitamente derogadas por la Constitución, desde que entró en vigencia, por ser inconciliables con ésta; y que, asimismo, no puede asilarse, en cuanto su legitimidad, en la “única excepción a la garantía en materia tributaria” que estableció el constituyente en la disposición séptima transitoria, porque si bien ésta previene que mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado mientras no sean expresamente derogadas, dicha norma no exceptuó de la derogación tácita a las leyes promulgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, como son los números 14.999 y 15.840 y el D.F.L. N° 206.

A fs. 15, S.E. el Presidente de la República solicita el rechazo del reclamo basándose en antecedentes históricos y legales. Al efecto sostiene, en primer término, que la Ley N° 14.999, de 1962, en su artículo 3°, establece por primera vez la facultad del Presidente de la República “*para establecer peajes en los caminos, puentes y túneles que estime conveniente, fijando su monto*” y “*para determinar los vehículos que no pagarán esta contribución*”; y que dicho precepto fue incorporado como artículo 75 al Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas N° 294, de 1984, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, con ciertas modificaciones formales; y que a su vez el artículo 30, N° 5, del ya mencionado decreto establece como facultad del Director de Vialidad proponer al Presidente de la República las tarifas de peaje a que se refiere el artículo 75 de esa ley y su forma de percepción e inversión. En virtud de estas facultades se dictó el decreto que se impugna y que es el décimo quinto desde que entró en vigencia la Constitución, sin que los decretos anteriores hayan sido cuestionados como inconstitucionales. Se agrega, que conforme a lo antes expuesto el legislador ha facultado expresamente a la administración para fijar el valor de los peajes, facultad que a la fecha se encuentra totalmente vigente.

Se sostiene, también en la respuesta del Presidente de la República y desde otro ángulo, que el peaje no es un tributo sin que es un ingreso de derecho privado, una prestación pecuniaria realizada en carácter de contraprestación por el consumo o uso de bienes y servicios de naturaleza económica o de cualquier otro carácter proporcionados por el Estado; y este concepto se armoniza con el hecho de que los peajes no constituyen valores que ingresen al tesoro Público en calidad de tributos con intervención del Servicio de Tesorerías, pues dichos fondos se recaudan y depositan por la Dirección General de Obras Públicas en las cuentas corrientes propias del Ministerio de Obras Públicas.

Se continúa argumentando que es improcedente lo sostenido por lo requirentes en orden a la derogación tácita de las disposiciones legales que no se concilian con la Constitución, pues la única vía para atacar una norma legal expresa incide en el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las leyes de competencia de la Excma. Corte Suprema.

Por último se manifiesta en la respuesta del Presidente de la República, que no existe la inconstitucionalidad del Decreto N<sup>º</sup> 434 o más bien del artículo 75 del Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas N<sup>º</sup> 294, de 1984, porque los ingresos de los peajes se encuentran afectos a un destino determinado, la construcción y conservación de la red caminera del país; supuesto que al respecto, en el caso de que el peaje sea en verdad un tributo, la Constitución en su disposición séptima transitoria, establece la excepción al artículo 19, N<sup>º</sup> 20, inciso tercero, cuando previene que *“mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas.”*

A fs. 31 el señor Controlador General de la República subrogante, da respuesta al requerimiento en términos similares a la contestación de S.E. el Presidente de la República, y en algunos aspectos lo complementa, al manifestar que es el propio Poder Legislativo, quien de manera contraria a lo sostenido por los requirentes, en cuanto a la derogación tácita del artículo 3<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 14.999, y artículos 30, N<sup>º</sup> 5, y 75, del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 294 de 1984, quien ha dado por vigente ambas normas a través de la Ley N<sup>º</sup> 18.482, de diciembre de 1985, que amplió las facultades de Director de Vialidad en materia de peajes al encargar a particulares, a través de propuestas públicas su administración y recaudación, y al efectuar un agregado al inciso segundo del artículo 75 del Decreto N<sup>º</sup> 294 en cuanto a las destinaciones de parte de los ingresos provenientes de los peajes.

Concluye sosteniendo que las disposiciones legales antes citadas se encuentran plenamente vigentes, ya que no sólo no han sido derogadas por leyes posteriores al 11 de marzo de 1981, sino que, por el contrario, modificadas por el legislador, que les ha introducido modalidades que confirman su existencia jurídica.

Se trajeron los autos en relación; y

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que mediante el libelo de fs. 1, treinta y dos Honrables Diputados han formulado requerimiento a este Tribunal para que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 434, de 20 de diciembre de 1993, que modifica tarifas de peaje en determinadas Plazas, tarifas que habían sido fijadas con anterioridad por Decreto N<sup>º</sup> 30 del mismo año; se sostiene al respecto que el Decreto en referencia quebranta el principio de legalidad en materia tributaria estableciendo

en los artículos 19, N° 20; 60, N°s 2 y 14; 62, inciso segundo, y 62, N° 1, de la Ley Fundamental;

**SEGUNDO.** Que contrariamente a lo sostenido en el reclamo el Decreto Supremo objetado se sustenta precisamente en el principio cuya ausencia se reprocha, toda vez que la administración ha procedido a su dictación en la facultad que confiere a S.E. el Presidente de la República el artículo 3° de la Ley N° 14.999 de 1962, en cuanto a “establecer peajes en los caminos, puentes y túneles que estime conveniente, fijando su monto” y “para determinar los vehículos que no pagarán esta contribución”, precepto que fue incorporado como artículo 75 al Decreto Supremo N° 294, de 1984, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, con la adición que “Los ingresos provenientes de este tributo deberán destinarse anualmente a la construcción y conservación de la red caminara del país. Sin embargo, parte de estos ingresos podrán destinarse a financiar la contratación a que se refiere el N° 6 del artículo 30 de esta ley.”. Como consecuencia de la norma transcrita, el artículo 30, N° 5, del Decreto Supremo N° 294, establece como facultad del Director de Vialidad: “Proponer al Presidente de la República las tarifas de peaje a que se refiere el artículo 75 de esta ley y su forma de percepción e inversión”;

**TERCERO.** Que las disposiciones legales a que se alude en el fundamento anterior son las que han servido de sustento a quince decretos sobre la materia de peajes, incluyendo obviamente al reprochado, preceptos legales que se encuentran actualmente vigentes por no haber sido derogados expresamente;

**CUARTO.** Que si bien el tributo en materia de peaje es de afectación a un fin determinado, como lo es la construcción y conservación de la red caminera del país, lo que no se encuentra comprendido dentro de las excepciones del inciso cuarto del N° 20 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no es menos cierto que rige con respecto al Decreto N° 434 la excepción contenida en la disposición séptima transitoria de la Constitución en cuanto previene que sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del N° 20 del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas. Como se advierte, la norma transitoria transcrita implica actual y pleno efecto jurídico del tributo de afectación de que se trata intentarlo las leyes que les sirven de base no hayan sido abrogadas de un modo expreso;

**QUINTO.** Que de lo razonado con anterioridad surge en evidencia que el tributo cuestionado en el Decreto N° 434 ha sido concebido dentro de la esfera de la legalidad y que, por ende, no es inconstitucional;

**Y, VISTO,** además lo prescrito en los artículos 82, N° 5, y 83 de la Constitución Política de la República, y artículo 48, incisos primero y segundo de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA:****Que se rechaza el requerimiento de fs. 1**

**Se previene que el Ministro señor Osvaldo Faúndez** concurre al rechazo del reclamo teniendo en consideración sólo los razonamientos que pasa a exponer:

1°. Que para decidir sobre materia propuesta, es decir, sobre la inconstitucionalidad del decreto impugnado, no es necesario resolver previamente que el peaje a que se refiere constituya o no un tributo, porque cualquiera que sea la naturaleza jurídica de éste, o sea, se le considere efectivamente como tal, como lo sostienen los requirentes, o se le estime un ingreso de derecho privado del Fisco como lo afirma el Presidente de la República, lo cierto es que en ambos casos, únicos posibles en la especie, no es dable concluir que el mencionado decreto adolezca de vicio que se le imputa;

2°. Que, en efecto, si el peaje es un tributo lo sería de afectación y mantendría actualmente su vigencia porque no ha sido expresamente derogado, conforme se establece en las fundamentaciones básicas del fallo; y si no es un tributo, al Presidente de la República perfectamente podría establecerlo o modificarlo mediante decreto debidamente fundado en los artículos 3° de la Ley N° 14.999 y 75 del Decreto N° 294, de 1984 del Ministerio de Obras Públicas, que fijó el texto refundido de la Ley N° 15.840, que lo facultan para establecer peajes en los caminos, puentes y túneles que estime conveniente y fijar su monto, atribución esta última que es precisamente la que ha usado en el que motiva este requerimiento, y

3°. Que, de consiguiente, y como fluye de todo lo expresado, el Decreto Supremo N° 434 del Ministerio de Obras Públicas publicado en el Diario Oficial del Día 13 de enero último, contemple o no un tributo, no es violatorio de los preceptos constitucionales que los reclamantes dan por infringidos.

**El Ministro señor García disiente** de la sentencia *ut supra* en razón de las siguientes consideraciones:

1°. Que el artículo 82 de la Constitución Política encomienda al Tribunal Constitucional ejercer la atribución de “*resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República... dicte un decreto inconstitucional*” cuando tal cuestión sea promovida dentro del plazo y por quienes ese mismo artículo señala, situación que se da en el caso de autos, al haberse reclamado por un cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 434 publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1994, que modifica las tarifas que deben pagar los vehículos que cruzan determinados puntos de la red caminera nacional, discriminando según su tipo, día y horario en que lo hagan.

2°. Que para ejercer debidamente la atribución antedicha, debe el Tribunal Constitucional confrontar el decreto reclamado con las normas pertinentes de la Carta Fundamental, a fi de verificar si las disposiciones de aquél están en armonía con los preceptos y exigencias constitucionales o si los vulneran por ignorarlos o contradecirlos.

3°. Que lo esencial de esa verificación reside en tener ante sí las normas de la Constitución Política, adentrándose, si es el caso, en su historia fidedigna y en los principios y valores que en ellas se quisieron consagrar, con el objeto de asegurarse que el decreto impugnado responde correctamente a esas normas fundamentales o se aparta de ellas, y de juzgar consiguientemente su constitucionalidad o Constitución Política, cuya primicia es por la que el Tribunal Constitucional debe velar para dar cumplimiento al mandato que le impone la misma Constitución.

4°. Que en el caso sometido al examen del Tribunal Constitucional se trata de imponer a quienes crucen en vehículos los puntos de la red caminera nacional que el decreto señala, el pago de una nueva tarifa, sin que exista en más de uno de aquellos puntos otra opción que no sea ese pago para poder desplazarse de un lugar a otro, configurando así una exacción pecuniaria y obligatoria para las personas que precisen de ese desplazamiento.

5°. Que, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en causa Rol 16.293, sentencia de 28 de enero de 1992, tan exacción queda comprendida dentro del vocablo tributo, que, como en dicha sentencia se consigna, *“fue incorporado en nuestra actual Constitución en reemplazo de la voz contribuciones o impuestos, de modo que ha de entenderse que comprende, además, las tasas y los demás derechos y cargas semejantes”*, agregando dicho fallo que, *“así se dejó constancia también en la discusión respectiva en el seno de la Comisión Constituyente, sesión 398, en el sentido de que el vocablo tributo significaba obligaciones pecuniarias que la ley impone a las personas para el cumplimiento de los fines de Bien Común propios del Estado.”*

6°. Que la Constitución Política en el numeral 20 de su artículo 19, consagra, entre las seguridades que da a todas las personas, *“la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”*.

7°. Que la Carta Fundamental ha consagrado de esta manera inequívocamente el principio de la *“legalidad tributaria, dando la seguridad a todas las personas que no podrán estar afectas a un tributo si no existe una ley que establezca, agregando, además y como limitación expresa al legislador, que esa ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”*.

8°. Que la indicada legalidad tributaria exige, como es obvio y como no podría dejar de entenderse, que sea la propia ley la que singularice el tributo respectivo, precisando su forma, proporcionalidad o progresión,

no siendo por lo tanto suficiente que la ley se limite a una expresión genérica, vaga o indeterminada o a dejar en manos de terceros tal singularización, ya que, con ello no se estaría atendiendo la perentoria exigencia constitucional que demanda que sea la ley la que “establezca” la imposición. Una indeterminación sería contraria a tal requerimiento y debería asimilarse a una ausencia del fundamento legal indispensable.

9°. Que, no obstante lo anterior, cabría tener en cuenta la posibilidad de que la ley proporcionara los elementos que hicieran que el tributo, si no absolutamente determinado, fuere, sin embargo y a lo menos, determinable. Para ello, tales elementos debieran hacer factible que, por medio de simples cálculos reglados por la misma ley, se llegare a una precisa determinación, respetándose de esta manera el requerimiento constitucional de que sea la voluntad del legislador y no la de otros, la que conduzca a establecer la exacción de que se trate.

10°. Que, en armonía con el precedente considerado, la anteriormente citada sentencia de la Corte Suprema de Justicia, aludiendo a estas mismas exigencias constitucionales, pone de relieve la necesidad de que el tributo o gabela se determine “sobre la base de pautas permanentes e inequívocas, como una forma de respetar el principio básico de igualdad ante la ley e igual repartición de los tributos, tal como este principio básico de igualdad ante la ley e igual repartición de los tributos, tal como este principio aparece concebido en el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, inciso primero” de la Constitución Política.

11°. Que, confirmando la Constitución Política al mismo requisito de fundamento legal para todo tributo, en su artículo 62, inciso segundo, dispone que “las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean”, “sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados”, y en el numeral 1° de su inciso cuarto que agregará que corresponderá al Presidente de la República “la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”, todo lo cual guarda armonía así también con lo preceptuado en el segundo numeral del artículo 60 de la misma Constitución al precisar que “sólo don materia de ley las que la Constitución exige que sea regulada por una ley”.

12°. Que resulta de lo expresado ineludible concluir que en la Constitución Política se consagró con absoluta claridad que las cargas tributarias, de cualquier naturaleza o índole que sean, sólo pueden ser impuestas y establecidas por medio de una norma legal; originada en la Cámara de Diputados, por iniciativa del Presidente de la República y en la cual no se incurra en una manifiesta desproporción o injusticia.

13°. Que, adicionalmente, debe tenerse en consideración que el inciso segundo del numeral 20 del artículo 19 de Constitución Política, puntualiza una responsabilidad que entrega, asimismo, al legislador, al disponer que “en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente despropor-

*cionados o injustos*". Es así, la ley misma la que no debe incurrir en tales desproporciones o injusticias, lo que el legislador sólo puede estar en condiciones de apreciar, cautelar y respetar si es él mismo y no otro quien establece las precisas determinaciones o los elementos caracterizantes de la significación del tributo que impone.

**14°.** Que lo anterior debe, asimismo, entenderse en armonía con los preceptos constitucionales de los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental. Que obligan a los órganos del Estado a *"someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella"* y precisan que actúan válidamente cuando lo hacen *"dentro de su competencia"*, no pudiendo atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución a las leyes.

**15°.** Que resulta así incuestionable que el constituyente quiso asegurar a todas las personas que no podrían ser expuestas a una exacción sino por la voluntad del legislador, la que debería tener en su expresión el marco singularizador suficiente para evitar que toda otra autoridad pudiese llegar a imponerla o interferir en ella por su simple decisión o criterio.

**16°.** Que es éste el enmarcamiento constitucional que el Tribunal no puede menos que tener ante sí para examinar la reclamación que se le ha planteado, para lo cual debe constatar si el tributo que se pretende modificar por el decreto impugnado cuenta con respaldo y fundamento suficientes, esto es, si hay una forma legal que haya establecido el tributo, y fijado sus pautas y forma de manera proporcionada y justa.

**17°.** Que en este proceso de constatación, es claro y manifiesto que tal disposición legal, con esos imprescindibles elementos, no existe y que las normas mencionadas en el mismo texto del decreto impugnado, no otorgan eses indispensable respaldo, ya que, en efecto, de su sola lectura se desprende que se limitan a consignar una facultad de carácter genérico al Presidente de la República, sin establecer por sí mismas la singularización tributaria exigida por la Carta Fundamental ni los elementos para su precisa determinación.

**18°.** Que la circunstancia de que con anterioridad se hayan dictado decretos semejantes al que es objeto del reclamo de autos, sin que su declaración de inconstitucionalidad haya sido en esas ocasiones solicitada, no puede constituir fundamento para denegar el actual requerimiento, ya que, como es obvio, una presente vulneración constitucional no puede entenderse que ha dejado de serlo por el hecho de que una anterior no haya sido oportunamente representada.

**19°.** Que la situación prevista en la disposición séptima transitoria de la Constitución Política que señala que *"sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 3° del N° 20 del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no*

*sean expresamente derogadas*”, no tendría aplicación en el caso de los autos, entre otras razones, por no existir una norma legal que permita dar por establecido el tributo de que se trata con las precisiones que para ello resultan indispensables, en virtud de todo lo anteriormente expresado en esta disidencia.

**20°.** Que las consideraciones de orden jurídico expuestas son ajenas en todo sentido a los objetivos perseguidos por el decreto materia de la reclamación deducida, objetos que no pueden formar parte del análisis de este Tribunal, dada la responsabilidad que la Constitución Política le ha entregado de velar por la primacía del orden constitucional y no ello cautelar que las seguridades que la Carta Fundamental garantiza a las personas y que la forma en que esas seguridades son reguladas por la misma Carta, se respeten irrestrictamente, empleándose, si de afectarlas se trata, los debidos medios que las disposiciones constitucionales para tal fin establecen, todo ello como base esencial del ordenamiento establecido en la propia Constitución.

**21°.** Que, finalmente, no cabría confundir la situación planteada al examen de Tribunal, con las que podrían originarse en un régimen de concesiones de obras nuevas, con financiamiento e inversiones privadas, enmarcadas en contratos que se celebran al respecto y cuyas respectivas obligaciones y derechos corresponderá convenir al amparo de las normas legales vigentes sobre la materia.

**22°.** Que de esta manera, por las precedentes consideraciones y en mérito a las disposiciones constitucionales citadas, el decreto impugnado debe a juicio del disidente, ser declarado inconstitucional.

Redactó la sentencia el Ministro señor Jordán y la disidencia y la prevención, sus autores.

Regístrese, comuníquese y archívese.

#### **Rol N<sup>o</sup> 183-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Servando Jordán López. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 184-1994

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LAS LEYES DE MERCADO DE VALORES,  
ADMINISTRACIÓN DE FONDOS MUTUOS, DE FONDOS  
DE INVERSIÓN, DE FONDOS DE PENSIONES, DE COMPAÑÍAS  
DE SEGUROS, Y OTRAS MATERIAS QUE INDICA

**Ley N° 19.301, de 19 de marzo de 1994**

Santiago, siete de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1561, de 28 de enero pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica las leyes de Mercado de Valores, Administración de Fondos Mutuos, de Fondos de Inversión, de Fondos de Pensiones, de Compañías de Seguros, y otras materias que indica, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las siguientes disposiciones del proyecto:

– **ARTICULO PRIMERO:**

1. artículo 136 –inciso final–.
2. artículo 155 –letra g)–.
3. artículo 182.

– **ARTICULO SEGUNDO:**

4. Inciso final del número 9 del artículo 13 contenido en el número 5.

– **ARTICULO CUARTO:**

5. número 9 –inciso segundo del artículo 44–.
6. número 10 –inciso décimo, vigésimo y final del artículo 45.
7. número 13 –incisos primero, tercero, decimoquinto, vigesimotercero letra b), vigesimocuarto letra b), vigesimoquinto, trigesimoprimer y trigesimosegundo del artículo 47.
8. número 16.
9. número 17 –incisos primero y segundo del N° 12 del artículo 94.
10. número 18 –párrafo final de la letra f) que se sustituye en el artículo 98.
11. número 44.

– **ARTICULO QUINTO:**

12. Incisos segundo y tercero del número II del artículo 21.

– **ARTICULO SEPTIMO:**

13. número I;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: “*Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución*”;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que de las normas mencionadas en el considerando primero, se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 97 de la Constitución Política de la República, las siguientes:

– **ARTÍCULO PRIMERO:** Que introduce modificaciones a la Ley N<sup>º</sup> 18.045 de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981:

Artículo 136 –inciso final–, y artículo 182, agregados por la letra b).

– **ARTÍCULO SEGUNDO:** Que introduce modificaciones al decreto ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976, sobre Administración de Fondos Mutuos:

Inciso final del número 9 agregado por la letra iii) al artículo 13 contenido en el número 5.

– **ARTÍCULO CUARTO:** Que introduce modificaciones al Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980:

Inciso segundo del artículo 44, reemplazado por la letra a) del número 9.

Incisos décimo, vigésimo y final del artículo 45, sustituido por el número 10.

Incisos primero, tercero, decimoquinto, vigesimotercero letra b), vigesimocuarto letra b), vigesimoquinto, trigesimoprimer y trigesimosegundo del artículo 47, reemplazado por el número 13.

Artículo 49, sustituido por el número 16.

Incisos primero y segundo del N<sup>º</sup> 12 del artículo 94, agregado por la letra d) del número 17.

Párrafo final de la letra f), del artículo 98, que es reemplazada por la letra a) del número 18.

Artículo 18 del Título XIII “Disposiciones Transitorias”, reemplazado por el número 44.

– **ARTÍCULO QUINTO:** Que introduce al Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 251, de 1931, las siguientes modificaciones:

Incisos segundo y tercero de la letra h), incorporada por la letra j) del número 6, que modifica el artículo 21.

– **ARTÍCULO SEPTIMO:** Que introduce modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1980:

Letra u), agregada al artículo 3º, por el número 1;

**QUINTO.** Que, en cambio, la norma contenida en la letra g) del artículo 155, agregado por la letra b) del ARTICULO PRIMERO, que introduce modificaciones a la Ley Nº 18.045 de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981, del proyecto remitido, no es propia de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 74 de la Constitución Política de la República, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dicha disposición, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que el Nº 17 del ARTICULO CUARTO del proyecto en análisis, que agrega un número 12 al artículo 94 del Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, que establece nuevo sistema de pensiones, es materia de ley orgánica constitucional –por afectar atribuciones del Banco Central– y como tal ha sido aprobada por ambas ramas del Congreso Nacional, pero el precepto adolece de inconstitucionalidad por varias causales.

El referido Nº 17 del ARTICULO CUARTO agrega al artículo 94 del Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, un nuevo Nº 12, cuyo texto dispone:

*“Nombrar, mediante resolución fundada, que deberá contar con el acuerdo previo del Banco Central de Chile, administrador delegado de las Administradoras, el que tendrá todas las facultades del giro ordinario que la ley y los estatutos señalan al directorio y al gerente, en lo que a la gestión del Fondo correspondan, cuando aquéllas hubieren incurrido en infracción grave de ley, y que cause o pudiera causar perjuicio al Fondo que administra. Dicho nombramiento procederá también respecto de la Administradora que redujere de hecho su patrimonio a una cantidad inferior al mínimo exigido en el artículo 24, y comprenderá en este caso la totalidad de su giro ordinario.*

*“La resolución antes indicada será reclamable ante la Corte de Apelaciones respectiva, sujetándose su tramitación al procedimiento establecido en el número 8 del presente artículo.”*

*“El nombramiento del administrador delegado no podrá tener una duración superior a tres meses, no obstante lo cual, podrá renovarse por un período de igual duración si el Superintendente lo estima necesario.”*

**SÉPTIMO.** Que dicho precepto vulnera la Constitución:

a) En su artículo 19, Nº 24, en cuanto priva de la facultad de administración a la Administradora afectada, facultad que es inherente al derecho de propiedad. En efecto, la constitución asegura a todas las personas *“El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales”* (inciso primero) y dispone que *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio,”* sino en virtud de expropiación autorizada por la ley, y por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, mediando siempre la correspondiente indemnización determinada en la forma que la Constitución señala, y pudiendo siempre

reclamar el afectado de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios (inciso tercero).

De ello resulta que la privación de un bien de propiedad de una persona, de alguna de los atributos o alguna de las facultades esenciales del dominio, sólo puede realizarse del modo, en la forma y cumpliendo los requisitos que la propia Constitución establece.

En la especie no se cumple con ninguna de las exigencias impuestas por la Carta Fundamental para tal situación, por lo cual el precepto analizado es inconstitucional, ya que dispone la privación total, –por mera disposición administrativa, aun si por tres meses, prorrogables por otros tres meses– de una facultad esencial del dominio como es la de administración del ente societario por sus propios dueños o por quien éstos determinen libremente conforme a su propio estatuto social.

b) En su artículo 19, N<sup>º</sup> 26, en cuanto al pretender regular el ejercicio de una de las facultades esenciales del derecho de propiedad afecta a éste “*en su esencia*”, al impedir de modo total su ejercicio en cuanto se refiere a la facultad de administración del ente societario por sus propios dueños o por quienes ellos determinen libremente en conformidad con su propio estatuto social. Tal afectación del derecho de propiedad en su contenido esencial viola de modo notorio la Constitución, que ha dispuesto esta salvaguarda como base fundamental del respeto de los derechos de las personas especialmente frente al legislador.

c) En su artículo 19, N<sup>º</sup> 15, que reconoce a toda persona el derecho de asociación.

En efecto, el derecho de asociación, reconocido por el constituyente, posee una doble vertiente, a saber, el derecho de asociación y la libertad de asociación; esta libertad consiste precisamente en el poder de autodeterminarse en cuanto pertenecer o no, crear o no, una sociedad, asociación o grupo corporativo específico, vale decir no ser coaccionado a integrarse a un determinado ente societario, acoger o no, libremente, como miembro a un determinado sujeto que deseara integrarse a él, en fin retirarse o no de ese grupo o cuerpo asociativo libremente. Y la disposición analizada del proyecto referido infringe claramente este derecho/libertad de asociación al imponerse por la autoridad administrativa a una entidad asociativa –cuál es la Administradora de Fondos de Pensiones– una determinada persona, ajena enteramente a ella, como “*interventor*” (“*administrador delegado*” dice el proyecto), para que ejerza actividades de administración, asumiendo funciones sin la aquiescencia ni participación alguna de los miembros que conforman el cuerpo asociativo afectado.

d) En su artículo 1<sup>º</sup>, inciso tercero, que reconoce y ampara los grupos asociativos o cuerpos intermedios que existen entre la sociedad y el Estado “*y les garantiza su adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos*”.

En efecto, la autonomía de los cuerpos asociativos –una de las bases esenciales de la institucionalidad– se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismos; esto es, por la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo más conveniente según lo dispongan sus estatutos, decidir sus propios actos, la forma de administrarse y fijar los objetivos o fines que deseen alcanzar, por sí mismos y sin injerencia de personas o autoridades ajenas a la asociación, entidad o grupo de que se trata. No significa ello, en modo alguno, que puedan estos entes actuar de manera ilegal, dañosa o ilícita, amparándose en la referida autonomía, ya que de incurrir en excesos en su actuación quedan, obviamente, sujetos a las responsabilidades consecuenciales que toca a los tribunales de justicia conocer, comprobar y declarar en el correspondiente debido proceso.

Por otra parte, no debe olvidarse que el constituyente, en las bases de la institucionalidad (Capítulo I, artículo 1º, inciso tercero), dispone como especial deber del Estado reconocer y amparar los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, como asimismo garantizar su autonomía, deber que se impone no sólo al Estado en su función administrativa, como lo especifica particularmente la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 3º, inciso segundo, sino también al legislador y a todo órgano del Estado, como lo prescriben los artículos 6º, incisos primero y segundo, y 7º, incisos primero y segundo.

e) En su artículo 73, que radica la función jurisdiccional del Estado exclusivamente en los tribunales establecidos por ley, prohibiendo expresamente tal función –“*en caso alguno*”– tanto al Presidente de la República como al Congreso Nacional.

El nombrarse interventor de una Administradora de Fondos de Pensiones por vía administrativa, a través de una resolución de un servicio público como es una Superintendencia, en las condiciones en que lo hace el Nº 17 del ARTICULO CUARTO del proyecto en análisis, no es sino adoptar una medida precautoria y ello es inherente, propio y consustancial al ejercicio de potestades jurisdiccionales, exclusivas y excluyentes de los tribunales de justicia, y no de órganos de la administración del Estado. Como es sabido, se trata de medidas cautelares, propias de quien ejerce función jurisdiccional y jamás de quien ejerce funciones administrativas, como es el caso de las Superintendencias, cualquiera que sea su denominación.

f) Que, como consecuencia de lo anterior, dicho precepto en análisis vulnera también lo dispuesto en el artículo 19, Nº 3, inciso cuarto, de la Constitución, que reconoce a toda persona el derecho al juez natural y prohíbe el ser juzgado por “*comisiones especiales*”, como denomina el constituyente a todo órgano que usurpa atribuciones jurisdiccionales y pretende asumirlas sin haber sido atribuído de ellas conforme a derecho.

g) Que todo lo dicho comporta, asimismo, la vulneración de los artículos 1<sup>º</sup>, inciso cuarto, 5<sup>º</sup>, inciso segundo, 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup>, de la Constitución Política, que prohíbe expresamente a todo órgano del Estado vulnerar los derechos esenciales de la persona humana, le imponen el deber de respetarlos y promover su ejercicio, y le obligan a someter su acción a la Constitución, sancionando su infracción con la nulidad de los actos que la vulneren o infrinjan;

**OCTAVO.** Que en consecuencia, el N<sup>º</sup> 17, del ARTICULO CUARTO del proyecto remitido, que agrega un N<sup>º</sup> 12 al artículo 94 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, es inconstitucional;

**NOVENO.** Que por las mismas razones señaladas en el considerando anterior, es contraria a la Constitución Política de la República la letra u), agregada al artículo 3<sup>º</sup>, por el número 1 del ARTICULO SEPTIMO que introduce modificaciones al decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1980;

**DÉCIMO.** Que las materias comprendidas en los artículos 44 y 45 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, fueron objeto de un pronunciamiento de este Tribunal en el Rol N<sup>º</sup> 101, por sentencia de ocho de marzo de 1990, siendo calificadas en dicha oportunidad como normas propias de ley orgánica constitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que, tal como lo ha señalado este Tribunal en los roles N<sup>OS</sup> 176 y 180, no obstante que la Cámara de origen ha enviado para su control como materia propia de ley orgánica constitucional incisos o partes de artículos del proyecto de ley en análisis, ellos constituyen un solo todo orgánico y sistemático con los restantes preceptos que forman parte del artículo que los comprende; y, que, con un análisis parcializado de su contenido no puede desarrollar en su integridad y cabalmente su función de velar por la supremacía constitucional, en conformidad con el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política, motivo por el cual debe entrar a examinar los demás incisos que conforman cada uno de los artículos cuyas disposiciones han sido sometidas a su conocimiento;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, de acuerdo a lo señalado precedentemente las siguientes disposiciones del proyecto son también de naturaleza orgánica constitucional:

– *ARTICULO SEGUNDO: Que introduce modificaciones al decreto ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976, sobre Administración de Fondos Mutuos:*

*Incisos tercero y cuarto del número 9, y número 10, agregados por la letra iii) al artículo 13 por el número 5.*

– *ARTICULO CUARTO: Que introduce modificaciones al decreto ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980:*

*Inciso primero del artículo 44, reemplazado por la letra a) del número 9.*

*Letra n), del inciso segundo del artículo 45, sustituido por el número 10.*

*Inciso noveno, incluidos sus números 1 al 12, del artículo 45, sustituido por el número 10.*

*En el inciso decimonoveno, del artículo 45, sustituido por el número 10, la frase final que dice: “El Banco Central de Chile podrá excluir de la determinación de porcentajes máximos de inversión contemplada en este inciso, a los instrumentos de cada tipo señalados en la letra n).”.*

*Inciso tercero del número 12, agregado por la letra d) al artículo 94, por el número 17;*

**DECIMOTERCERO.** Que la Constitución Política de la República, contempla en su Capítulo V relativo al Congreso Nacional todo lo concerniente a la “*Formación de la ley*”, artículos 62 a 72, preceptuándose en el artículo 63 el quórum necesario para la “*aprobación, modificación o derogación*” de una norma legal, sea interpretativa de la Constitución, de carácter orgánica constitucional, norma de quórum calificado o simplemente legal. Lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 60, Nº 16, en que se exige un quórum especial de los dos tercios de los Diputados y Senadores en ejercicio para las leyes que conceden indultos generales o amnistías en los casos de delitos de carácter terrorista;

**DECIMOCUARTO.** Que, como puede observarse, es requisito esencial de una ley el que sea acordada por el número de parlamentarios que la Constitución establece, pues es precisamente la reunión de las voluntades individuales de los Diputados y Senadores en el número previsto por el constituyente lo que determinará la existencia de una norma legal que produzca todos sus efectos jurídicos;

**DECIMOQUINTO.** Que la mayoría necesaria para aprobar, modificar o derogar una norma legal a la cual la Constitución le confiere el carácter de orgánica constitucional es de los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio;

**DECIMOSEXTO.** Que de acuerdo a lo expuesto en los oficios Nºs 1568 y 1575, de fechas 22 de febrero pasado, y 1º de marzo, respectivamente, de la H. Cámara de Diputados, que se acompañan a autos, las disposiciones del proyecto señaladas en el considerando decimosegundo no fueron aprobadas en todos los trámites constitucionales que éste tuvo por los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, quórum que, como se ha dicho, exige el artículo 63 de la Constitución Política, para las normas propias de una ley orgánica constitucional. No cumpliéndose así con dicho requisito de forma, las disposiciones indicadas adolecen de un vicio de esa naturaleza, motivo por el cual deben ser declaradas inconstitucionales;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que las demás disposiciones a que hace referencia el considerando cuarto no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMOCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema, en conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMONOVENO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones aludidas en el considerando primero, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se han suscitado cuestiones de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 1<sup>º</sup>; 5<sup>º</sup>; 6<sup>º</sup>; 7<sup>º</sup>; 19, N<sup>OS</sup> 3, 15, 24 y 26; 63; 73; 74; 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 97 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que los incisos primero y segundo del N<sup>º</sup> 12 del artículo 94, agregados por la letra d) del número 17 del ARTICULO CUARTO del proyecto que introduce modificaciones al Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980; y la letra u), agregada al artículo 3<sup>º</sup>, por el número 1 del ARTICULO SEPTIMO que introduce modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1980, son inconstitucionales, y por tanto deben eliminarse de su texto.

**2.** Que las siguientes disposiciones del proyecto, son también de naturaleza orgánica, e inconstitucionales, según lo explicado en el considerando decimosexto de esta sentencia, y deben eliminarse de su texto:

– **ARTÍCULO SEGUNDO:** Que introduce modificaciones al Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976, sobre Administración de Fondos Mutuos:

Incisos tercero y cuarto del número 9, y número 10, agregados por la letra iii) al artículo 13 por el número 5.

– **ARTÍCULO CUARTO:** Que introduce modificaciones al decreto ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980:

Inciso primero del artículo 44, reemplazado por la letra a) del número 9.

Letra n), del inciso segundo del artículo 45, sustituido por el número 10.

Inciso noveno, incluidos sus números 1 al 12, del artículo 45, sustituido por el número 10.

En el inciso decimonoveno, del artículo 45, sustituido por el número 10, la frase final que dice: *“El Banco Central de Chile podrá excluir de la determinación de porcentajes máximos de inversión contemplada en este inciso, a los instrumentos de cada tipo señalados en la letra n).”*

Inciso tercero del número 12, agregado por la letra d) al artículo 94, por el número 17;

**3.** Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido son constitucionales:

– **ARTÍCULO PRIMERO:** Que introduce modificaciones a la Ley N<sup>º</sup> 18.045 de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981:

Artículo 136 –inciso final–, y artículo 182, agregados por la letra b).

– ARTÍCULO SEGUNDO: Que introduce modificaciones al decreto ley Nº 1.328, de 1976, sobre Administración de Fondos Mutuos:

Inciso final del número 9 agregado por la letra iii) del artículo 13 contenido en el número 5.

– ARTÍCULO CUARTO: Que introduce modificaciones al decreto ley Nº 3.500, de 1980:

Inciso segundo del artículo 44, reemplazado por la letra a) del número 9.

Incisos décimo, vigésimo y final del artículo 45, sustituido por el número 10.

Incisos primero, tercero, decimoquinto, vigesimotercero letra b), vigesimocuarto letra b), vigesimoquinto, trigésimoprimer y trigésimosegundo del artículo 47, reemplazado por el número 13.

Artículo 49, sustituido por el número 16.

Párrafo final de la letra f), del artículo 98, que es reemplazada por la letra a) del número 18.

Artículo 18 del Título XIII “Disposiciones Transitorias”, reemplazado por el número 44.

– ARTÍCULO QUINTO: Que introduce modificaciones al decreto con fuerza de ley Nº 251, de 1931:

Incisos segundo y tercero de la letra h), incorporada por la letra j) del número 6, que modifica el artículo 21.

4. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la letra g) del artículo 155, agregado por la letra b) del ARTÍCULO PRIMERO, que introduce modificaciones a la Ley Nº 18.045 de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**El Ministro señor Servando Jordán fue de opinión de no emitir pronunciamiento alguno** en relación con aquellas disposiciones por las que no se ha requerido por la Cámara de origen del proyecto la intervención de este Tribunal. En concepto del Ministro disidente, el claro mandato del artículo 3º de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, que perentoriamente ordena que éste 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, lleva inevitablemente a concluir que no es procedente, como por lo demás lo ha resuelto de manera reiterada e invariable este Tribunal, que, de oficio, efectúe el control de constitucionalidad sobre normas de un proyecto de ley que no le han sido sometidas a su examen.

**El Ministro señor Jiménez previene** que no obstante compartir los fundamentos de la sentencia no comparte lo que expresan las letras e) y f) del considerando séptimo.

**El Ministro señor Manuel Jiménez y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss sostienen la inconstitucionalidad** del inciso trigésimoséptimo del artículo 47, reemplazado por el N<sup>º</sup> 13 del ARTICULO CUARTO del proyecto, del cual varios incisos han sido remitidos para su control constitucional, cuyo texto es el siguiente: *“Las facultades que por esta ley se confieren al Banco Central de Chile, serán ejercidas por éste previo informe de la Superintendencia para cada caso particular.”*

Fundamentan su disidencia en el hecho de constituir este inciso una disposición que afecta la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile pues le impone a éste la obligación jurídica de adoptar las decisiones a que la misma se refiere *“previo informe de la Superintendencia para cada caso particular”*, y ello sólo puede hacerse mediante una disposición que haya sido aprobada por el legislador con los quórums exigidos para las leyes orgánicas constitucionales, lo que no ha ocurrido en este caso. Desde que este inciso ha sido aprobado con quórum de ley común resulta que no puede en tales condiciones pretender modificarse disposiciones de una ley orgánica constitucional y afectar las atribuciones del Banco Central de Chile, el cual por expresa voluntad de la Constitución (artículo 97) es regido por una ley orgánica constitucional.

**En lo referente a la declaración de inconstitucionalidad de las modificaciones al artículo 3<sup>º</sup> del D.F.L. N<sup>º</sup> 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1980, y al artículo 94 del D. L. N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, que autorizan a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones para designar Administrador Delegado en los organismos sometidos a su fiscalización, se acordó con el voto en contra del Ministro señor Juan Colombo Campbell** quien estuvo por decidir que la referida facultad tiene el rango de una norma orgánica y se ajusta a la Constitución, por las siguientes consideraciones:

1<sup>º</sup>. Que las Superintendencias son organismos con que cuenta el gobierno para controlar la actividad que realizan los particulares cuando manejan, autorizados expresamente por la ley, fondos ajenos.

Ello ocurre con los bancos que reciben depósitos de sus clientes y los dan en préstamos a terceros; con las compañías de seguros que invierten las reservas técnicas que mientras no se extinga el riesgo, pertenecen a los asegurados y en especial con la administración de los fondos de pensiones de todos los trabajadores del país que están manejados en su mayor parte por el sistema de Asociación de Fondos de Pensiones, en manos de empresas particulares.

Este concepto está claramente vertido en la fundamentación de la Ley de Bancos, Decreto Ley N° 1.097, que en su N° 1°, expresa: “*que el interés nacional exige mantener una adecuada vigilancia y control sobre las instituciones financieras que en el giro de sus negocios utiliza fundamentalmente recursos del público*”.

Este mismo concepto es válido para las Administradoras de Fondos de Pensiones que invierten por su propio destino, fondos previsionales de los trabajadores del país.

2°. Que la Constitución Política garantiza en el artículo 19, N° 24, el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Precisamente los fondos de pensiones pertenecen a quienes los han generado con su trabajo y en virtud de la ley son administrados y están puestos bajo la custodia de terceros que funcionan y desarrollan su actividad amparados por la ley. Ello exige que el sistema que los autoriza y estimula cuente con controles eficientes, tendientes a velar porque dichos fondos no sean distraídos, mal invertidos o dilapidados.

Ello justifica que diversas leyes faculden a los organismos contralores para tomar medidas administrativas tendientes a la conservación y cuidado de la propiedad de los dineros y otros bienes de los usuarios, administrados por las empresas sometidas a su control.

El proyecto de ley sometido a la consideración de este Tribunal, mantiene el sano criterio de facultar a la Superintendencia competente, para que en casos extremos de ineficiencia o de conducción dolosa en la administración de las A.F.P., puedan intervenir su administración, designando Administrador Delegado, en resguardo de los intereses de los propietarios de los fondos.

3°. Que la propia Constitución en el artículo 19, N° 18, garantiza a todas las personas el derecho a la seguridad social, agregando el texto que “*el Estado supervigilará*” el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

En otros términos, el constituyente da un mandato perentorio al Estado, para que a través de sus organismos competentes cumpla con dicho deber.

La disposición en análisis, en opinión de este Ministro disidente, da plena eficacia a este precepto constitucional y queda debidamente amparado por él.

4°. Que la norma consultada establece requisitos perentorios que deben cumplirse para que, como última alternativa punitiva, la Superintendencia pueda designar Administrador Delegado en los organismos sometidos a su control. En efecto, ello ocurrirá cuando la Administradora incurra en infracción grave de ley, que cause o pudiera causar perjuicio al fondo que administra o cuando se redujese su patrimonio en términos tales que no cumplan con los mínimos exigidos por la ley.

La referida decisión está sometida a un control preventivo administrativo y decretada, a un control jurisdiccional. En efecto, el nombramiento deberá contar con el acuerdo previo del Consejo del Banco Central de Chile el que, por lo tanto, es determinante para que se curse el nombramiento.

Contra la resolución que lo designa, la ley concede a los eventualmente afectados una acción jurisdiccional especial, otorgándose competencia para su conocimiento en primera instancia a la Corte de Apelaciones respectiva, considerando la importancia de la materia. Dicha resolución podrá ser revisada por la Excelentísima Corte Suprema.

5°. Que el disidente estima necesario precisar su pensamiento sobre algunos de los motivos que hicieron sentencia.

En efecto, se declaran inconstitucionales los artículos que autorizan la designación de Administrador Delegado, en lo esencial, porque violentaría el derecho de propiedad de los dueños de las sociedades que administran los fondos de pensiones, ya que se verían privados de la facultad de administración, inherente al dominio.

Sobre este particular estima que la ley está sancionando a las personas que en la custodia de fondos ajenos cometen infracción grave a la ley que los regula. Hay una flagrancia que obliga a la autoridad administrativa a actuar. Los recursos jurisdiccionales amparan suficientemente cualquier derecho de los particulares que pudiese verse afectado por la medida administrativa tomada en emergencia. Por lo tanto, son en definitiva los tribunales de justicia los que decidirán sobre la designación de Administradores Delegados.

Siendo así, la facultad cautelar de hacer uso de este derecho por la autoridad administrativa, en los términos excepcionales y regulados que establece la ley, se explica por razones de oportunidad en la vigilancia de los fondos previsionales.

6°. Que en cuanto a la supuesta violación de los artículos 73 y 74, en concordancia con los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, deben tenerse únicamente presente que el conflicto de intereses de relevancia jurídica cuya solución está reservada privativamente a la actividad jurisdiccional, se producirá solo cuando decretado el nombramiento de Administrador Delegado, su designación sea impugnada por la vía jurisdiccional a través de la acción especial que establece el proyecto o de las generales que establece el sistema procesal. En esta forma la ley aprobada por el Congreso no violenta de manera alguna las disposiciones constitucionales citadas, sino por el contrario les da plena eficacia.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 184-1994**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente en comisión de servicio dispuesta por la Excma. Corte Suprema.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 185-1994**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
SOBRE BASES DEL MEDIO AMBIENTE**

**Ley N° 19.300, de 9 de marzo de 1994**

Santiago, veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 5318, de 28 de enero de 1994, el H. Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre Bases del Medio Ambiente, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos que en él se señalan.

El Senado aprobó los artículos 23, inciso segundo; 51; 57; 59; 60; 61; 62, letra a) e inciso final; 63; 65, inciso segundo; 66; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82; 85; 86, y 87, con carácter de ley orgánica constitucional.

A su vez, la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, aprobó los artículos 23, inciso segundo; 48; 49; 51; 55; 57; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82; 85; 86; 87; 88; 89, y 90, con carácter de ley orgánica constitucional.

Según se da cuenta en el Oficio del Senado, éste, en tercer trámite constitucional aprobó con una mayoría igual o superior a los cuatro sép-

timos de los Senadores en ejercicio, las modificaciones introducidas por la H. Cámara de Diputados a los artículos 23, inciso segundo; 49; 66; 71; 79, letras b) y c), y 72, inciso primero.

Por su parte las proposiciones de la Comisión Mixta, según el mismo Oficio del Senado, respecto de los artículos 55; 57, inciso primero; 63; 83, y 84 fueron aprobados tanto en el H. Senado como en la H. Cámara de Diputados con las mayorías del inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política;

**SEGUNDO.** Que si se analiza con detenimiento la relación que hace el H. Senado de los artículos aprobados con mayorías especiales se concluye que los artículos 48; 88; 89, y 90 sólo lo fueron en la H. Cámara de Diputados y no en el H. Senado. Igualmente, se aprecia que los artículos 62 y 65 fueron aprobados parcialmente por el H. Senado y en su totalidad por la H. Cámara de Diputados, razón por la cual este Tribunal no se pronunciará respecto de los preceptos en que no se alcance el quórum constitucional de aprobación en ambas Cámaras, tal como se dirá en la parte pertinente de esta sentencia;

**TERCERO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando anterior de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas establecidas en los artículos 51 –salvo en la parte que dice *“y la aplicación de las regulaciones especiales en caso de emergencia,”*–; 61, inciso primero; 63, inciso segundo, y 65, inciso segundo, del proyecto de ley remitido se encuentran comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, inciso primero, de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que la norma contemplada en el inciso segundo del artículo 23 del proyecto sometido a control es propia de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 107 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones contenidas en los artículos 70, inciso tercero; 72, inciso primero; 78; 79; 81; 82, y 83 del proyecto, son propias de la ley orgánica constitucional referida en el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que respecto al inciso segundo del artículo 51 del proyecto que dispone: *“La interposición del reclamo no suspenderá en caso alguno los efectos del acto impugnado.”*, el Tribunal previene que en ningún caso se

puede afectar con la disposición transcrita las funciones jurisdiccionales del juez a que se refiere el artículo 73 de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que respecto de las normas contempladas en los artículos 55, 57 y 66, el Tribunal no se pronuncia sobre ellas, puesto que de acuerdo al inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se dispone que todo lo relacionado con las materias vinculadas a la protección del medio ambiente son atribuciones no esenciales de las municipalidades y, por tanto, quedan entregadas al campo de la ley común;

**DÉCIMO.** Que el Tribunal tampoco se pronuncia sobre las siguientes disposiciones: artículos 59, 60, 61, inciso segundo, 62, letra a) e inciso final, 63, incisos primero y tercero, 70, incisos primero y segundo, 71, 72, inciso segundo, 73, 74, 75, 76, 77, 80, 84, 85, 86, y 87, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dichos preceptos, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental;

**DECIMOPRIMERO.** Que el artículo 49 del proyecto es materia de ley orgánica constitucional, y como tal ha sido aprobada por ambas ramas del Congreso Nacional, pero el precepto adolece de inconstitucionalidad por varias causales.

En efecto, el artículo 49, que constituye el Párrafo 7° del Título II del presente proyecto de ley, se refiere a “las Situaciones de Emergencia Ambiental”. Dice su texto: *“Se establecerán regulaciones especiales de carácter permanente para las emisiones, las que serán aplicadas cuando se sobrepasen los niveles de contaminación que originan situaciones de emergencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 32.*

*“Estas regulaciones especiales tendrán por objeto que los índices de calidad ambiental, en el área afectada, recuperen su nivel de normalidad. Para ello, establecerán emisiones totales máximas, que sólo registrarán durante el período necesario para lograr dicho objeto.*

*“Excepcionalmente, sólo cuando resulte indispensable para recuperar los niveles de normalidad de los índices de calidad ambiental y exclusivamente por el período necesario para ello, dichas regulaciones podrán comprender restricciones totales o parciales al uso de vehículos motorizados contaminantes y prohibiciones totales o parciales de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental.*

*“Las regulaciones especiales a que se refiere el inciso anterior, se establecerán por decreto supremo, que llevará las firmas del Ministro Secretario General de la Presidencia, del Ministro de Salud y de los ministros sectoriales correspondientes. Este decreto señalará las autoridades encargadas de su aplicación y fiscalización y establecerá las obligaciones de medición y control que correspondan.*

*“El procedimiento a seguir para la dictación de estas regulaciones especiales deberá ceñirse a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 32.”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que dicho precepto vulnera la Constitución en cuanto dispone que las regulaciones especiales que se establezcan conforme al artículo 32 del mismo proyecto, por decreto supremo y de acuerdo a un reglamento, *“podrán comprender restricciones totales o parciales al uso de vehículos motorizados contaminantes y prohibiciones totales o parciales de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental”* (inciso tercero). Y la vulnera:

a) Porque según la Constitución Política en su artículo 19, N<sup>º</sup> 8, inciso segundo, que dice: *“La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”*, ello es de reserva legal; es decir, es de competencia exclusiva y excluyente del legislador el establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;

b) Porque esas *“restricciones”* específicas la Constitución las preve para los *“estados de excepción constitucional”* (artículos 39 a 41 de la Constitución Política) y no para situaciones de normalidad constitucional en las que se mueve el legislador en este proyecto, por lo cual la disposición analizada excede notoriamente la normativa fundamental (artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup>, en relación con los artículos 1<sup>º</sup>, inciso cuarto, y 5<sup>º</sup>, inciso segundo, de la Constitución Política);

c) Porque al establecer el referido artículo 49 del proyecto *“restricciones”* totales o parciales al uso de vehículos motorizados contaminantes, infringe el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución, que permite que sólo la ley pueda *“establecer”* el modo de usar, gozar y disponer de los bienes sobre los cuales se tiene derecho de propiedad, y *“establecer”* limitaciones que deriven de su función social, función que comprende entre otros cuanto exija *“la conservación del patrimonio ambiental”* (inciso segundo). Aquí no es la *“ley”* la que establece las condiciones o requisitos, sino que se reenvía ello a la determinación que haga el Presidente de la República mediante un *“acto administrativo reglamentario”* (inciso cuarto, en relación con el artículo 32 del proyecto); ello vulnera, además, los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup>, y los artículos 1<sup>º</sup>, inciso cuarto, y 5<sup>º</sup>, inciso segundo, de la Carta Fundamental;

d) Porque el establecer *“prohibiciones totales o parciales”* de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental, viola el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, inciso primero, de la Constitución Política, que reconoce a todas las personas el *“derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”*. La regulación de la actividad referida es materia de reserva legal y el artículo 49 del referido proyecto no es precisamente quien regula el punto sino que expresamente reenvía a regulaciones dictadas por

la autoridad administrativa, por medio de un reglamento administrativo; por ello mismo vulneránse también los artículos 6° y 7°, 1°, inciso cuarto, y 5°, inciso segundo, de la Constitución;

e) Finalmente, porque al pretender establecer restricciones totales o parciales, y prohibiciones totales o parciales, al ejercicio de derechos fundamentales de las personas, se afecta el contenido esencial de ellos, lo que se encuentra expresamente prohibido por el artículo 19, N° 26, de la Constitución, lo que hace que se infrinjan asimismo sus artículos 6° y 7°, 1°, inciso cuarto y 5°, inciso segundo, en relación con su artículo 19, N°s 24 y 21;

**DECIMOTERCERO.** Que, en consecuencia el artículo 49 del proyecto remitido es inconstitucional;

**DECIMOCUARTO.** Que la frase “*y los que establezcan las regulaciones especiales que regirán en caso de emergencia ambiental*”, contenida en el artículo 50 del proyecto; y la frase “y la aplicación de las regulaciones especiales en caso de emergencia,” del inciso primero del artículo 51 del proyecto, son inconstitucionales como consecuencia de la inconstitucionalidad establecida en el considerando anterior;

**DECIMOQUINTO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto, sexto y séptimo no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMOSEXTO.** Que consta de autos que se ha oído, en los artículos pertinentes, previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que consta, asimismo, de autos que sobre las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 73, 74, 82, N° 1°, y 107 de la Constitución Política de la República, lo establecido en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que el artículo 49 del proyecto es inconstitucional, y por tanto debe eliminarse de su texto, como asimismo el epígrafe que le precede. Que la frase “*y los que establezcan las regulaciones especiales que regirán en caso de emergencia ambiental*”, contenida en el artículo 50 del proyecto; y la frase “*y la aplicación de las regulaciones especiales en caso de emergencia,*” del inciso primero del artículo 51 del proyecto, también son inconstitucionales y deben eliminarse de su texto.

2. Que las normas establecidas en los artículos 23, inciso segundo; 51 –salvo en la parte que dice “y la aplicación de las regulaciones especiales en casos de emergencia”–; 61, inciso primero; 63, inciso segundo; 65, inciso segundo; 70, inciso tercero; 72, inciso primero; 78; 79; 81; 82, y 83, del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

3. Que el artículo 51 del proyecto se declara constitucional en el entendido de lo dispuesto en el considerando 8<sup>º</sup> de esta sentencia.

4. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre los artículos 55; 57; 59; 60; 61, inciso segundo; 62, letra a) e inciso final; 63, incisos primero y tercero; 66; 70, incisos primero y segundo; 71; 72, inciso segundo; 73; 74; 75; 76; 77; 80; 84; 85; 86, y 87, del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

5. Que el Tribunal no se pronuncia sobre los artículos 48; 62, incisos primero, segundo, letras b) y c) y tercero; 65, inciso primero; 88; 89, y 90 del proyecto, en razón de haber sido aprobados sin contar en ambas Cámaras con las mayorías especiales del artículo 63, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

**Acordada la sentencia que declara inconstitucional el artículo 49 del proyecto y las referencias contenidas en los artículos 50 y 51, con el voto en contra del Ministro señor Colombo, por las siguientes razones:**

1<sup>º</sup>. Que la Constitución Política establece un mecanismo que permite mantener un equilibrio razonado entre los derechos del Estado sobre los particulares, las garantías constitucionales de éstos y el bien común.

En efecto, el artículo 19 establece los derechos y deberes constitucionales declarando en su número final que se garantiza “*La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio*”. El artículo 1<sup>º</sup> establece como deber imperativo del Estado la promoción del bien común.

2<sup>º</sup>. Que para el ejercicio de la soberanía que reside esencialmente en la nación, la Carta Fundamental establece tres funciones públicas claramente definidas que ejercen preferentemente los poderes públicos consagrados por sus disposiciones.

En lo que interesa para esta sentencia, la función legislativa la ejerce en lo fundamental el Congreso Nacional con participación activa del Poder Ejecutivo. Su constitucionalidad, interpretación y aplicación le corresponde a los órganos jurisdiccionales consagrados por los Capítulos VI y VII de la Constitución Política.

Las materias propias de ley están establecidas por el artículo 60, y entre ellas destacan las que deben ser materia de leyes orgánicas constitucionales.

3°. Que el gobierno y la administración del Estado le corresponden al Presidente de la República que como lo señala el artículo 24 “*es el Jefe del Estado*”.

La Constitución le ha entregado atribuciones generales, en diversas disposiciones constitucionales y legales y especiales en el artículo 32.

Entre ellas destaca su potestad reglamentaria.

4°. Que la Constitución Política consagra en sus artículos 39 a 41 los estados de excepción constitucional regulados por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.415, de 14 de junio de 1985.

En opinión del Ministro disidente las situaciones previstas por la ley sometida a control de este Tribunal no quedan comprendidas en los casos regulados por el artículo 40 de la Carta Fundamental. Ello significa que para corregir las alteraciones ambientales que puedan afectar gravemente a los habitantes de Chile, no puede hacerse uso de las facultades que al Presidente de la República le da la normativa sobre estados de excepción a menos que ello se transforme por su magnitud en calamidad pública.

5°. Que la ley sometida al control constitucional de este Tribunal, que en cuanto al contenido del artículo 49 tiene el rango de ley orgánica constitucional, establece regulaciones especiales de carácter permanente para las emisiones, con el objeto de recuperar los índices normales que miden la calidad ambiental.

Esta ley establece la facultad de restringir determinadas garantías constitucionales cuando ello resulta indispensable para recuperar los niveles de normalidad y exclusivamente por el período necesario para ello.

Puesta la situación ambiental en los casos previstos taxativamente por la ley, se faculta al Presidente de la República para decretar las medidas que la ley contempla, entre ellas la restricción vehicular y la prohibición de funcionamiento de empresas o industrias contaminantes.

La ley orgánica contempla acciones jurisdiccionales para que los afectados por alguna de las disposiciones administrativas, puedan obtener la solución de su conflicto por sentencia de los tribunales competentes.

6°. Que si bien es efectivo que las medidas antes señaladas podrían eventualmente traducirse en una limitación al ejercicio de las garantías constitucionales contempladas especialmente en los N°s 21, 23 y 24 del artículo 19, no es menos cierto que ello se hace con el objeto de lograr el bien común, deber de la autoridad, como lo señala el artículo 1° de la Carta Fundamental.

A propósito de lo expuesto debe tenerse presente que la Constitución también garantiza a los habitantes en su N° 8 del artículo citado, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado, tutelando la preservación de la naturaleza.

Esta ley precisamente contempla disposiciones tendientes a preservar el medio ambiente para lo cual, de acuerdo al mandato constitucional,

establece la posibilidad de decretar restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades.

7°. Que los artículos 6° y 7° de la Constitución Política establecen que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y que sólo en ese ámbito actúan válidamente.

El inciso segundo del artículo 7° establece que ninguna autoridad o persona pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

8°. Que el Ministro disidente estima que el artículo 49 se ajusta a la normativa constitucional y que para seguridad de los afectados contiene los recursos jurisdiccionales necesarios para evitar que el Poder Ejecutivo pueda vulnerar garantías constitucionales ejerciendo las atribuciones que la ley en consulta le confiere.

**Que los Ministros señores Aburto, Jiménez y Colombo no emiten pronunciamiento sobre el contenido del artículo 32, por estimarlo materia de ley común.**

**El Ministro señor Jordán y el Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss estiman que al referirse el artículo 49 consultado al artículo 32, el Tribunal debe también pronunciarse sobre él** ya que ello significa que el artículo referido es traído, insertado e incluido en el artículo 49.

El artículo 32 dice: *“Mediante decreto supremo, que llevará las firmas del Ministro Secretario General de la Presidencia y del Ministro de Salud, se promulgarán las normas primarias de calidad ambiental. Estas normas serán de aplicación general en todo el territorio de la República y definirá los niveles que originan situaciones de emergencia.*

*“Mediante decreto supremo que llevará las firmas del Ministro Secretario General de la Presidencia y del ministro competente según la materia de que se trate, se promulgarán las normas secundarias de calidad ambiental.*

*“Un reglamento establecerá el procedimiento a seguir para la dictación de normas de calidad ambiental, que considerará a lo menos las siguientes etapas: análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad. Establecerá además los plazos y formalidades que se requieran para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo y los criterios para revisar las normas vigentes.*

*“Toda norma de calidad ambiental será revisada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente a lo menos cada cinco años, aplicando el mismo procedimiento antes señalado.*

*“La coordinación del proceso de generación de las normas de calidad ambiental, y la determinación de los programas y plazos de cumplimiento de las mismas, corresponderá a la Comisión Nacional del Medio Ambiente.”;*

Que, es sabido que la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales ha sido entregada –excepción hecha del derecho de reunión en plazas, calles y demás lugares de uso público (artículo 19, N° 13, inciso segundo, de la Constitución)– a la reserva del legislador, en cuanto es éste el órgano estatal competente para dictar normas que permitan su más adecuada realización por sus titulares. Y esa regulación legislativa incluso la Constitución la condiciona en su juridicidad al hecho de no “*afectar los derechos en su esencia*” (artículo 19, N° 26). Pero hay más: a fin de asegurar efectivamente que sea el legislador quien determine esa regulación, le prohíbe expresamente que delegue atribuciones legislativas en tal materia, de tal manera que jamás puede el Presidente de la República –en tal caso a través de decreto con fuerza de ley– intervenir en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales (artículos 61, inciso segundo, de la Constitución Política).

Si, como se advierte, ni siquiera puede por Decreto con Fuerza de Ley intervenir el Presidente de la República en la regulación de los derechos fundamentales por estarle expresamente prohibida tal posibilidad, mucho menos podrá intervenir por la vía simplemente reglamentaria mediante una mera remisión que le haga el legislador, pues ello además de infringir claramente las competencias que ha establecido el constituyente significaría un verdadero fraude a la Constitución, lo que debe declararse perentoriamente inadmisibles; más aún si se considera la notoria discrecionalidad administrativa que ello conlleva y en una materia ostensiblemente delicada tanto respecto de los derechos de las personas como respecto de la actividad económica del país. Por estas razones estiman que el artículo 32 del proyecto es inconstitucional;

**Que el Ministro señor Jiménez considera que el artículo 32 del proyecto en análisis a que se refiere la disposición del artículo 49 consultado versa sobre materias propias de una ley ordinaria o común y, en consecuencia, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre su contenido,** no obstante estimar que de haber sido dicha disposición de naturaleza orgánica constitucional debería haber sido declarada contraria a la Constitución por haber dejado sometido a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, a través de los decretos supremos que contempla la dictación de las normas sobre calidad ambiental, materia propia de reserva legal según nuestra Carta Fundamental.

**El Ministro señor Colombo disiente** en cuanto el Tribunal no se pronuncia respecto del artículo 61, inciso segundo, pues considera que dicho precepto que establece: “*En los casos en que el juez competente corresponda a lugares de asiento de Corte, en que ejerza jurisdicción civil más de un juez letrado, deberá cumplirse con lo dispuesto en el artículo 176 del Código Orgánico de Tribunales*”, es materia de ley orgánica constitucional, y, además, sostiene:

1°. Que en relación al control de constitucionalidad de esta disposición, debe tenerse presente que la jurisdicción es la facultad genérica que tienen todos los tribunales de la República para resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica y que se encuentra expresamente reconocida por el artículo 73 de la Carta Fundamental. La competencia es el mecanismo de distribución de la jurisdicción entre los distintos tribunales y la define el artículo 108 del Código Orgánico de Tribunales, como *“la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de los negocios que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones”*.

Nuestro sistema procesal, contempla tres rangos de normas para llegar a precisar el tribunal competente que radicará el conocimiento del asunto y posteriormente lo resolverá con efecto de cosa juzgada.

Las primeras establecen la competencia absoluta, a base de los factores materia, cuantía y fuero y permiten determinar la clase de tribunal que debe intervenir, o, si dentro de esa clase existieran diversas jerarquías, también ella será fijada. De su parte, las reglas de competencia relativa se basan en el factor territorio y se aplican cuando existe más de un tribunal absolutamente competente. Mediante ellas se determinará cuál de los tribunales de similar competencia absoluta es el que debe conocer. Finalmente, si aplicadas las reglas de competencia absoluta y relativa, en el lugar existe más de un tribunal de similar competencia, se aplicarán las reglas sobre distribución de causas, de tal manera, de poder llegar finalmente al tribunal habilitado por la ley para el conocimiento y resolución del conflicto sometido a la jurisdicción;

2°. Que el artículo 109 del Código Orgánico de Tribunales, contempla la regla general de la competencia denominada de la radicación o fijeza, en virtud de la cual *“Radicado con arreglo a la ley el conocimiento de un negocio ante tribunal competente, no se alterará esta competencia por causa sobreviniente”*.

Para que opere esta regla deben concurrir dos elementos: en primer término que el tribunal tenga competencia y en segundo lugar que la radicación se haga conforme a la ley.

El contenido de esta regla de competencia constituye presupuesto básico para que el proceso que se instruye sea *“debido”*. Sin él no se puede llegar al efecto de cosa juzgada real. En tal contexto resulta claro que toda norma que incida en la fijación de atribuciones de los tribunales, debe quedar comprendida en el ámbito de las leyes sobre organización y atribuciones de los tribunales, que tienen el rango de orgánicas constitucionales al tenor de lo previsto por el artículo 74 de la Carta Fundamental;

3°. Que el artículo 74 de la Constitución Política establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia.

En la actualidad y de acuerdo con lo previsto por la disposición quinta transitoria de la Constitución “*Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales*”. Esta es la situación en que se encuentra el Código Orgánico de Tribunales, en cuanto se refiere a normas relativas a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

4°. Que por su parte, el artículo 60 de la Constitución establece las materias que son propias de ley, señalando como tales, en su número 1, a “*Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales*”, y, en lo que interesa para esta sentencia, a las que contempla el número 3 “*Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra*”.

Al tenor de las consideraciones precedentes y disposiciones citadas, lo que debe resolverse por este Tribunal, es si las reglas sobre distribución de causas contenidas en el artículo 61, inciso segundo, del proyecto quedan incluídas en el número 1 del citado artículo 60 en concordancia con el artículo 74 de la Constitución o si son objeto de ley común;

5°. Que teniendo en cuenta que las normas sobre atribuciones de los tribunales deben aplicarse desde la formación del proceso y hasta la precisión total del tribunal que debe intervenir en su solución, debe concluirse que las reglas que se refieren a la distribución de causas quedan incluídas entre aquellas que se refieren a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

Refuerza esta conclusión el tenor literal del artículo 74 de la Carta Fundamental, que ordena al legislador la dictación de una ley que contenga las normas sobre organización y atribuciones de los tribunales.

En mérito de las consideraciones precedentes, este Tribunal debe emitir pronunciamiento sobre el contenido del inciso segundo del artículo 61 del proyecto.

**Acordada la sentencia con el voto en contra del Ministro señor Servando Jordán y del Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss**, quienes estuvieron por afirmar que las frases primera y segunda del artículo 55 del proyecto son materia de ley orgánica constitucional.

Sostienen ello fundados en que la frase segunda, cuyo texto es el siguiente: “*Deducida demanda por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.*”, incide de lleno en las “*atribuciones de los tribunales*” a que se refiere el artículo 74 de la Constitución y que ésta exige que sea regulada por este tipo de leyes (inciso segundo), puesto que impide a los tribunales aceptar o conocer “*demandas*” en la materia que regula este artículo 55 del proyecto

cuando ya la hayan deducido los sujetos que indica su inciso primero.

Además, sostienen que dicha frase segunda vulnera de manera muy clara la Constitución en cuanto tal disposición impide y cercena el ejercicio del derecho fundamental reconocido a toda persona para ocurrir a la Justicia en demanda de sus derechos (artículo 19, N<sup>º</sup> 3, inciso primero, de la Constitución Política), y además vulnera el artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la misma Carta Fundamental pues impone una prohibición que afecta la “*esencia*” del referido derecho fundamental, ya que se permite al afectado su intervención solamente como tercero y no como demandante. Ello significa, además, vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 19, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución), pues incurre en una discriminación carente de toda razonabilidad, y también el artículo 5<sup>º</sup>, inciso segundo, de la Carta Fundamental, desde que el legislador infringe por esta frase segunda analizada su deber de respetar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana como es el derecho a ocurrir ante la Justicia, sin trabas ni limitaciones, ni mucho menos prohibiciones, como en este caso en que se cercena su legitimación activa como demandante no obstante tener sus derechos afectados por la acción de un tercero. Tal prohibición, sostienen los disidentes, es enteramente inconstitucional.

**Acordada la sentencia que declara no corresponderle al Tribunal pronunciarse sobre el artículo 57 del proyecto, con el voto en contra del Ministro señor Servando Jordán y del Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss**, quienes estiman que se trata de un precepto con carácter de ley orgánica constitucional, por cuanto al otorgar competencia al juez a que se refiere el artículo 61 del proyecto, para imponer las sanciones que este artículo 57 establece, se está afectando las “*atribuciones*” de los tribunales de justicia, y conforme con lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución Política, ello es materia de ley orgánica constitucional. Lo mismo debe decirse de los artículos 58, 59 y 60 de este proyecto.

**Acordada la sentencia que declaró constitucional el inciso segundo del artículo 65 del proyecto, con el voto en contra del Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss**, quien estuvo por declararlo inconstitucional en lo referente a la exigencia para recurrir ante la Justicia de una “*previa consignación equivalente al 10% del valor de la multa aplicada*”, multa que según el inciso primero de la misma disposición puede ascender “*hasta quinientas unidades tributarias mensuales*”, impuesta por la autoridad administrativa (Comisión Nacional o Regional del Medio Ambiente).

Sostiene la inconstitucionalidad de la exigencia de la previa consignación de una suma de dinero equivalente a un porcentaje de la sanción de multa impuesta por una autoridad administrativa, por cuanto ello vulnera de modo flagrante el derecho fundamental del afectado a la “*igual*”

*protección de la ley en el ejercicio de sus derechos*” (artículo 19, N° 3, de la Constitución), derecho que implica en sí mismo el derecho fundamental del acceso a la justicia y el derecho fundamental a una efectiva tutela judicial por parte de los tribunales.

En efecto, el imponer la obligación de pagar una suma de dinero sea el total, sea como en este caso el equivalente a un porcentaje de la sanción de multa impuesta por vía administrativa, para poder el afectado reclamar de ella, es un impedimento para el ejercicio de su derecho a recurrir al juez, que incluso puede afectar su derecho en su esencia (artículo 19, N° 26, de la Constitución); no puede escaparse que este requisito impuesto para abrir la vía judicial, es una exigencia que sólo tiene por objeto y finalidad precisamente entorpecer y obstaculizar el ejercicio de este derecho.

Ello vulnera, además, el artículo 5° de la Constitución, que impone una expresa obligación a todo órgano del Estado, incluido obviamente el legislador, de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, siendo el derecho del acceso a la justicia uno de los más inequívocos derechos naturales del ser humano, como es el derecho a la defensa ante un juez, es decir ante un tercero independiente e imparcial. Y tanto más grave aparece esta vulneración cuando en el artículo 65 del proyecto en análisis (inciso primero) no hay norma legal alguna que prevea el debido procedimiento administrativo para la elaboración de esos actos administrativos sancionadores (artículos 7°, inciso primero, y 60, N° 18, de la Constitución), requisito esencial para que esas sanciones aparezcan revestidas de algún viso de juridicidad, en cuanto se respeten los principios elementales de la justicia natural (imparcialidad, contradicторiedad verdadera y leal, publicidad).

Además, este gravamen conlleva el atentar en contra del derecho a la *“igualdad ante la ley”* (artículo 19, N° 2, de la Constitución) puesto que una tal exigencia de pagar parte de la multa impuesta por vía administrativa para tener la posibilidad de reclamar de ella ante la Justicia, significa un privilegio para la autoridad administrativa sin fundamento constitucional, y que, por el contrario, no es sino una discriminación arbitraria. Un tal *“privilegio”* no cuadra con la Constitución desde que ésta dispone de modo rotundo y sin tapujos que *“En Chile no hay persona ni grupo privilegiados”* (inciso primero), y ciertamente que lo es quien sin ser juez se ve provisto con la garantía de que sus actos no pueden ser controvertidos ante la Justicia sin que se pague previamente la multa, o parte de ella, que unilateralmente él mismo ha impuesto, y que agravia –y puede hacerlo gravemente– a un tercero afectado por ella. Ello implica una discriminación *“arbitraria”*, desde que no aparece fundada racionalmente puesto que no constituye precisamente signo de racionalidad impedir el ejercicio de los derechos fundamentales, y sobre todo uno de tal relevancia como es el acceder a la justicia en demanda de protección o amparo frente al

agravio de un tercero, quienquiera sea éste, aun si el propio Estado.

Por otra parte, de la propia Constitución resulta, conforme con sus artículos 1<sup>º</sup>, inciso cuarto, y 5<sup>º</sup>, inciso segundo, que es deber del Estado y de cada uno de sus órganos –incluido ciertamente el legislador– de promover el ejercicio de los derechos y no obstaculizarlos, y de remover los obstáculos que impiden a las personas su libertad o igualdad, o el pleno desarrollo de su personalidad, a fin de permitir su mayor realización, que es justamente la promoción del bien común, que es el fin mismo del Estado. No se olvide que el bien común reside en las condiciones de ejercicio de las libertades naturales que son indispensables para el desarrollo de la vocación humana.

El “*solve et repete*” –fatídico resabio de épocas estatistas, irrespetuosas de los derechos de las personas– que plantea el inciso segundo del artículo 65 del proyecto referido, vulnera precisa y cabalmente este deber impuesto también al legislador por la propia Constitución, en su afán de hacer realidad la primacía de la persona y el carácter servicial del Estado. Y lo vulnera cualquiera sea el monto –si poco o mucho– del valor que imponga como requisito para ocurrir a la Justicia en reclamo de los derechos de las personas.

No está de más señalar:

a) Que la Corte Constitucional italiana hace ya más de treinta años ha declarado inconstitucional el “*solve et repete*” (sentencia del 31 de mayo de 1961, reafirmada poco después el 30 de diciembre de 1961) por ser contrario precisamente al “derecho a la igualdad”, que la Constitución de 1947 (artículo 3<sup>º</sup>) reconoce a todos los ciudadanos (pueden verse los comentarios de G. Treves y C. Esposito en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, pp. 139 y ss.);

b) Que en España fue suprimido este artificio antilibertario por la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (27 de diciembre de 1956) conforme al correcto sentido que la jurisprudencia fue dando a su artículo 57.2 letra e) (véase J. González Pérez, “El derecho a la tutela jurisdiccional”. Civitas, Madrid, 1984, p. 79: “ha quedado definitivamente superado este gravísimo obstáculo a la Justicia”);

c) Que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, declara en su artículo 8<sup>º</sup> que “*Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley*”, y resulta obvio que exigencias económicas para acudir a la jurisdicción como es el pago previo de la multa, o un equivalente a un porcentaje de ella, que impone unilateralmente la Administración, vulnera el citado artículo 8<sup>º</sup> y hace ilusoria tal efectividad;

d) Que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (Organización de las Naciones Unidas) de 16 de diciembre de 1966, promulgado

por Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 778 (Diario Oficial de 29 de abril de 1989) en su artículo 26 reconoce a toda persona la igualdad ante la ley “y el derecho sin discriminación a igual protección de la ley”, debiendo la ley prohibir toda discriminación y proveer los medios para garantizar la “protección igual y efectiva” frente a cualquiera discriminación; y por último,

e) Que la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José, de 1969) en su artículo 8°, N° 1, referente a “*garantías judiciales*”, también reconoce el derecho fundamental de toda persona a ser oída por un juez o tribunal, lo que resulta incompatible con el mecanismo del previo pago de un porcentaje de la multa administrativa que precisamente se trata de reclamar, exigencia que obstaculiza, limita, restringe e incluso impide el acceso libre e igualitario a la justicia.

Por las consideraciones expuestas, el inciso segundo del artículo 65 del proyecto de ley sobre Bases del Medio Ambiente es sobradamente inconstitucional.

**El Ministro señor Jiménez previene que aceptando los conceptos de la sentencia no comparte lo establecido en su considerando 12, letra b).**

**Con la prevención del Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss** quien estuvo por declarar inconstitucional el artículo 13 del proyecto en cuanto éste remite a un reglamento la dictación de las normas por las cuales se ha de elaborar por los interesados los estudios de impacto ambiental y de calificarlo la Comisión Nacional o Regional del Medio Ambiente, ya que tratándose del derecho a realizar cualquiera actividad económica su ejercicio es materia de regulación “*legal*” y jamás reglamentaria (artículo 19, N° 21, inciso primero, de la Constitución); como asimismo el citado artículo 13 y el artículo 14 en cuanto remiten a un reglamento para que éste establezca el “*procedimiento administrativo*” para la tramitación de los estudios referidos, lo que infringe palmariamente el artículo 7° de la Carta Fundamental el cual, junto con el artículo 60, N° 18, de ella, establece la reserva legal de la materia. Del mismo modo, resulta inconstitucional el artículo 35, inciso final, de este proyecto, que remite al reglamento el establecimiento de normas sobre “requisitos, plazos y limitaciones de aplicación general que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento a las obligaciones y cargas a que se refiere su artículo 1°, materias todas que son de manifiesta reserva legal y jamás de competencia de un órgano administrativo (véase artículo 62, incisos segundo, y cuarto N° 1, de la Constitución).

Redactó la sentencia el señor abogado integrante don Eduardo Soto Kloss, las disidencias el Ministro señor Juan Colombo Campbell y el abogado integrante don Eduardo Soto Kloss y las prevenciones sus autores.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 185-1994**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente en comisión de servicio dispuesta por la Excm. Corte Suprema.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 186-1994**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE OBLIGACIONES A ENTIDADES QUE INDICA, EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.303, de 13 de abril de 1994**

#### **VISTOS:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 5317, de 28 de enero pasado, complementado por los oficios N<sup>os</sup> 5338, 5342 y 5349, de 11 y 16 de febrero, y 9 de marzo, respectivamente, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece obligaciones a entidades que indica, en materia de seguridad pública, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 74 de la misma Carta Fundamental, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

Artículo 3°, inciso tercero, que dice: *“La entidad obligada podrá, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, solicitar al Presidente de la República la reposición del decreto por el que se le hubiere sometido al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente ley. Este recurso deberá resolverse en el término de treinta días y si no hubiere fallo a la expiración de ese plazo o si la entidad obligada no se conformare con lo resuelto, podrá reclamar, dentro del plazo de diez días, ante la Corte de Apelaciones que tenga jurisdicción en el territorio donde se ubique el respectivo recinto o local.”*

Artículo 6°, incisos tercero y cuarto. *“Si el recurso no fuere fallado dentro del plazo fijado en el inciso anterior o si la entidad obligada no se conformare con lo resuelto, ésta podrá reclamar, dentro del plazo de cinco días, ante el Juez del Crimen que corresponda al domicilio del establecimiento respectivo.*

*El reclamo se tramitará breve y sumariamente. El tribunal resolverá con audiencia de la autoridad policial que corresponda y contra su fallo sólo procederá el recurso de apelación.”*

Artículo 10, inciso segundo. *“Será competente para aplicar dichas multas el juez de policía local que corresponda al domicilio del establecimiento afectado, quien conocerá y resolverá a requerimiento del Prefecto de Carabineros o de la autoridad institucional que corresponda, conforme al procedimiento establecido en la ley N° 18.287.”;*

Artículo 15, que sustituye al artículo 3° del Decreto Ley N° 3.607, de 1981, en lo que respecta a los incisos noveno y duodécimo, de su nuevo texto.

Inciso noveno: *“Será competente para aplicar dichas multas el Juez de Policía Local que corresponda al domicilio del infractor, quien conocerá y resolverá a requerimiento del Prefecto de Carabineros respectivo, conforme al procedimiento establecido en la ley N° 18.287.”*

Inciso duodécimo: *“Serán reclamables ante un Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, quien conocerá en única instancia, la resolución que notifique a las entidades a que se refiere el inciso primero la circunstancia de encontrarse en la situación que éste contempla y las condiciones que se exijan para el funcionamiento del servicio de vigilantes privados en el respectivo decreto supremo o en*

*los que lo modifiquen. El plazo para reclamar será de diez días, contado desde la notificación del correspondiente acto administrativo.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en el proyecto en estudio, que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en el artículo 3<sup>º</sup>, inciso tercero, 6<sup>º</sup>, incisos tercero y cuarto, 10, inciso segundo y 15, que sustituye el artículo 3<sup>º</sup> del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.607, de 1981, en lo que respecta a los incisos noveno y duodécimo, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que el inciso cuarto del artículo 3<sup>º</sup> del proyecto dispone: *“Interpuesto el reclamo, al que deberán acompañarse los antecedentes en que se funde, la Corte pedirá informe a la autoridad respectiva, fijándole un plazo breve para emitirlo. Recibido dicho informe, la Corte resolverá el reclamo en única instancia, dentro de los treinta días siguientes. En caso de ordenarse medidas para mejor resolver, este plazo se entenderá prorrogado por diez días.”;*

**OCTAVO.** Que tal como lo ha resuelto uniformemente este Tribunal en los roles N<sup>os</sup> 176, 180 y 184, no obstante que la Cámara de origen ha enviado para su control como materia propia de ley orgánica constitucional incisos de artículos del proyecto en análisis, ellos constituyen un solo todo orgánico y sistemático con los restantes preceptos que forman parte del artículo que los comprende; y, que, con un análisis parcializado de su contenido no le permite desarrollar en su integridad y cabalmente su función de velar por la supremacía constitucional, en conformidad con el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política, motivo por el cual debe entrar a examinar los demás incisos que conforman cada uno de los artículos cuyas disposiciones han sido sometidas a su conocimiento. De este análisis se desprende que el inciso cuarto del artículo 3<sup>º</sup>, del proyecto, tiene también, el carácter de norma propia de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DÉCIMO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones aludidas en los considerandos cuarto y séptimo, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que los incisos tercero y cuarto del artículo 3°, tercero y cuarto del artículo 6°, inciso segundo del artículo 10 e incisos noveno y duodécimo del nuevo artículo 3° del Decreto Ley N° 3607 de 1981, incorporado por el artículo 15 del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

**Acordada esta declaración, en cuanto se refiere al inciso cuarto del artículo 3°, no señalado en el oficio N° 5317 del Honorable Senado, con el voto en contra de los Ministros señora Bulnes y señores Faúndez y Jordán.** Los disidentes fueron de opinión de no emitir pronunciamiento alguno en relación con aquellas disposiciones por las que no se ha requerido por la Cámara de origen del proyecto la intervención de este Tribunal, como sucede con el inciso en referencia, en mérito de las razones expuestas en los roles N°s 176 y 184.

Para evitar que se produzcan situaciones análogas a las que motivan su disidencia estuvieron por hacer presente a ambas ramas del Congreso, tal como se hiciera en el Rol N° 176, la inconveniencia de solicitar ejercer dicho control respecto de incisos o partes de un precepto y no del artículo respectivo en su integridad, puesto que es el contenido total de éste el que permite fijar su real sentido y alcance, y consecuentemente, ejercer a cabalidad y razonablemente el control constitucional correspondiente.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 186-1994**

Se certifica que el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse con licencia médica.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 187-1994

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY, ACERCA DEL MALTRATO DE MENORES

Santiago, dos de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 5320, de 1<sup>º</sup> de febrero de 1994, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, acerca del maltrato de menores, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 1<sup>º</sup>. Agrégase al artículo 8<sup>º</sup> del Código de Procedimiento Penal, el siguiente inciso:*

*“Los jueces del crimen que conozcan de uno de los delitos tipificados en los artículos 346 a 372 del Código Penal, en que sea víctima un menor, deberán poner el hecho en conocimiento del juez de menores competente, a fin de que éste pueda dictar, si procediere, alguna medida de protección en su favor.”*

*“Artículo 2<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 16.618, que fija el texto definitivo de la Ley de Menores:*

*1. Modifícase el artículo 29, en los siguientes términos:*

*a) Sustitúyese el encabezamiento de su inciso primero, por el siguiente:*

*“Artículo 29. En los casos de la presente ley, el juez de letras de menores, en cualquier estado del proceso y aun antes de practicarse la notificación de la denuncia, querrela o demanda, podrá adoptar alguna o algunas de las medidas siguientes:”*.

b) *Suprímese en el N° 3° la frase “o a algún establecimiento adecuado que el juez determine”.*

c) *Agréganse los siguientes números:*

“5° *Ordenar la suspensión de la habitación del presunto agresor en la vivienda que constituye el hogar del grupo familiar, si estima que la continuación de la convivencia significa un riesgo para la integridad física o psíquica de alguno de sus integrantes, y ordenar el reintegro al hogar de quien haya tenido que salir de él. La aplicación y la vigencia de la medida la determinará el juez según las circunstancias del caso.*

“*Si el presunto agresor no diere cumplimiento a la medida decretada por el tribunal, será apremiado en la forma establecida en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil;*

6° *Prohibir el acceso del imputado al domicilio o lugar de trabajo del ofendido, o al establecimiento educacional del menor;*

7° *Ordenar la entrega inmediata de los efectos personales al ofendido, si éste ha salido de su hogar, proporcionando la protección de Carabineros cuando fuere necesario para la seguridad del solicitante;*

8° *Decretar la prohibición de celebrar actos y contratos sobre los bienes conyugales y los propios del ofendido;*

9° *Fijar una pensión de alimentos meramente provisorios, si correspondiere, de acuerdo con los antecedentes de la causa, lo establecido en la ley N° 14.908 y lo preceptuado en el Título XVIII del Libro I del Código Civil;*

10° *Establecer el régimen provisorio de cuidado personal, crianza y educación de los hijos, si correspondiere, y*

11° *Instar a que el agresor o la víctima asistan a programas educativos y terapéuticos.”.*

2. *Ha sustituido el artículo 62, por el siguiente:*

“*Artículo 62. El maltrato resultante de una acción u omisión que produzca menoscabo en la salud física o psíquica de los menores, no comprendido en la ley sobre violencia intrafamiliar, será sancionado con todas o algunas de las siguientes medidas:*

“1) *Asistencia del agresor a programas terapéuticos o de orientación familiar, bajo el control de la institución que el juez estime más idónea o conveniente, tales como el Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional del Menor, el Centro de Diagnósticos del Ministerio de Educación o los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar, declarándolo así en la sentencia definitiva. La institución designada deberá, periódicamente, remitir los informes de cumplimiento al tribunal en que esté radicada la causa.*

“2) *Realización de trabajos determinados, a petición expresa del ofensor, en beneficio de la comunidad, para la Municipalidad o para las corporaciones municipales existentes en la comuna correspondiente a su domicilio, análogos a la actividad, profesión u oficio del condenado o relacionados con ellos, sin que estos trabajos alteren sus labores habituales.*

“3) *Multa, a beneficio municipal, equivalente al ingreso diario del condenado, de uno a diez días, la que se fijará prudencialmente por el juez.*”

“*En todos los casos en que los hechos denunciados ocasionen lesiones graves o menos graves, los antecedentes serán remitidos al tribunal del crimen respectivo.*”

“*Sin perjuicio de lo anterior, la parte afectada tendrá derecho a solicitar las medidas cautelares contempladas en el artículo 29 de esta ley. Estas medidas podrán también ser decretadas de oficio por el tribunal.*”

“*Lo dispuesto en este artículo será también aplicable cuando las personas indicadas en el inciso primero abandonen al menor sin velar por su crianza y educación o lo corrompan.*”.

3. *Intercálase en el artículo 66 el siguiente inciso primero, pasando los actuales a ser incisos segundo y tercero, respectivamente:*

“*Artículo 66. Deberán denunciar los hechos constitutivos de maltrato de menores aquéllos que en conformidad a las reglas generales del Código de Procedimiento Penal estuvieren obligados a hacerlo; la misma obligación y sanciones afectarán a los maestros y otras personas encargadas de la educación de los menores.*”.”;

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en los N<sup>os</sup> 1 y 2 del artículo 2<sup>o</sup> del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que los N<sup>os</sup> 1 y 2 del artículo 2<sup>o</sup> del proyecto consultado, de acuerdo a los oficios N<sup>os</sup> 5320, 5337 y 5341, de fechas 1<sup>o</sup>, 3 y 16 de febrero pasado, respectivamente, del H. Senado, que se acompañan a autos, no fueron aprobados en todos los trámites constitucionales que éste tuvo por los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, quórum que exige el artículo 63 de la Constitución Política, para las normas propias de una ley orgánica constitucional. No cumpliéndose así con dicho requisito de forma, las disposiciones indicadas adolecen de un vicio de esa naturaleza, motivo por el cual deben ser declaradas inconstitucionales;

**OCTAVO.** Que, atendido lo expuesto en el considerando anterior, este Tribunal no entra a pronunciarse acerca de si el contenido de las normas antes indicadas está conforme con la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que las normas contenidas en los artículos 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup>, N<sup>o</sup> 3, del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude la disposición señalada en el considerando tercero, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa

jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOPRIMERO.** Que consta, asimismo, de autos que sobre las disposiciones sometidas a control no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las normas contenidas en los N°s 1 y 2 del artículo 2° del proyecto remitido son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre los artículos 1° y 2°, N° 3, del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 187-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 188-1994REQUERIMIENTO PARA EL TRIBUNAL MODIFIQUE  
SU RESOLUCIÓN CONTENIDA EN EL ROL N<sup>º</sup> 187,  
SOBRE MALTRATO DE MENORES, DEDUCIDO POR EL H.  
SENADOR SEÑOR MARIANO RUÍZ-ESQUIDE JARA

Santiago, ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS:**

Don Mariano Ruíz-Esquide Jara, senador de la República, en uso del derecho de petición consagrado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 14, de la Constitución, expone que es autor de la moción parlamentaria que contiene el proyecto de ley sobre maltrato de menores. Dice que tal proyecto fue votado como ley común por la Cámara de Diputados y como orgánico constitucional por el Senado de la República, y que, pese a esta divergencia esencial entre las corporaciones y no obstante existir mecanismos reglamentarios destinados a zanjar diferencias entre las Cámaras, se remitió al Tribunal Constitucional el proyecto, con lo que se violó el inciso segundo del artículo 34 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, pues erróneamente se informa al Tribunal de haber quedado totalmente tramitado por el Congreso el proyecto mencionado.

Agrega que en ese entendido inexistente, el Tribunal Constitucional, en uso de sus atribuciones, dicta la sentencia de 2 de marzo de 1994 (STC Rol N<sup>º</sup> 187) y ordena eliminar de su texto los N<sup>os</sup> 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto. Señala que en virtud del artículo 32 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997 el Tribunal puede, de oficio o a petición de parte modificar sus resoluciones si se hubiere incurrido en algún error de hecho que así lo exija.

Agrega además que no estando definido en la ley quien es "*parte*" debe considerarse como tal también a los parlamentarios autores de una moción, pues tienen un legítimo interés en formular peticiones al Tribunal a fin de no ver acabado un proyecto de su autoría por no haberse agotado las posibilidades internas de alcanzar pleno acuerdo entre las Cámaras.

Que por lo dicho solicita al Tribunal Constitucional se sirva hacer uso de la facultad modificatoria prevista en el artículo 32 de su ley orgánica constitucional y disponga que lo dispuesto en el punto 1 de lo declarativo de su sentencia del 2 de marzo de 1994 es sin perjuicio de las atribuciones del Congreso Nacional para zanjar las diferencias entre las Cámaras y lograr las adecuadas votaciones de las Salas, conforme a la naturaleza de ley orgánica constitucional del precepto mencionado, con el fin de dar cumplimiento a lo decidido en este fallo.

**Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que la competencia del Tribunal Constitucional se encuentra fijada por el artículo 82 de la Constitución Política que contiene doce numerales que señalan taxativamente las materias de su jurisdicción.

La misma disposición se encarga además de precisar quiénes son los titulares de la acción contemplada por la propia Carta Fundamental para promover un proceso donde se resuelvan las cuestiones que se encuentren dentro de las esferas de las atribuciones del Tribunal Constitucional.

En lo que interesa a esta resolución, sólo da acción pública para requerir al Tribunal respecto de las situaciones a que se refieren los N<sup>os</sup> 7 y 10 del artículo 82 que tratan respectivamente a la declaración de inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos y de las inhabilidades constitucionales o legales que afecta a una persona para ser Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones.

Entre los legitimados procesalmente para recurrir ante el Tribunal Constitucional según la norma constitucional en análisis no se encuentra un senador de la República razón por la cual la petición formulada por el senador Mariano Ruíz-Esquide debe ser desestimada.

**SEGUNDO.** Que reafirma lo precedentemente señalado lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N<sup>o</sup> 17.997, orgánica de este Tribunal que expresa “*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*”.

**TERCERO.** Que además de lo anteriormente expuesto sirve también de fundamento para desestimar lo solicitado, el hecho que, el Tribunal Constitucional ha dictado la sentencia cuya modificación se solicita, sobre un proyecto de ley totalmente terminado en su tramitación en el Congreso Nacional y cuyo texto se encontraba fijado desde que el Presidente de la República le comunicó a la Cámara de origen que no haría uso del derecho a veto que le reconoce el artículo 70 de la Carta Fundamental, o sea, conforme al artículo 69 de la misma Carta sólo procedía disponer “*su promulgación como ley*”.

Pero, como el proyecto de ley en referencia versaba sobre materias propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución, debió, en conformidad al artículo 82, N<sup>o</sup> 1, de ella, “*antes de su promulgación*” ser controlada su constitucionalidad por este Tribunal.

**CUARTO.** Que el control de constitucionalidad que ejerce este Tribunal lo cumple a cabalidad velando por que la normativa legal controlada esté de acuerdo tanto en la forma como en el fondo con los preceptos de la Carta Fundamental.

La sentencia cuya modificación hoy se solicita por un senador de la República constató la existencia de vicios formales que afectaban a los preceptos del proyecto que se señalan y declaró su inconstitucionalidad.

La aplicación de dicha sanción ha sido notificada legalmente a los órganos constitucionales correspondientes, únicas partes en el proceso de control de constitucionalidad que ejerce este Tribunal, produciéndose su desasimio que le impide volver a revisar su decisión sobre un asunto sentenciado.

Regístrese, comuníquese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 188-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 189-1994**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE NORMALIZA LAS PLANTAS DE PERSONAL DEL SECTOR SALUD**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.308, de 27 de junio de 1994**

Santiago, diez de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 43, de 5 del presente, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que normaliza las plantas de personal del sector salud, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 2<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que la norma sometida a control constitucional dispone:

*“Artículo 2°. El personal a contrata que no conserva la propiedad de un empleo de planta, que esté en funciones a la fecha de creación de esos cargos y que posea una antigüedad mínima de cinco años de servicio será incorporado a los cargos que se crean por el artículo anterior; por estricto orden de antigüedad, en el mismo grado y planta en que se encontraba asimilado al 31 de julio de 1993. Para estos efectos, sólo se computará el tiempo servido en el Ministerio de Salud y demás organismos indicados en el artículo 15 del decreto ley N° 2.763, de 1979, o en sus antecesores legales, y no se considerará el que se haya utilizado en una pensión de jubilación.*

*“Por resolución del Ministro de Salud o de los jefes superiores de servicio, según corresponda, se designará, sin concurso previo y sin solución de continuidad, a los funcionarios a contrata que ocuparán estos nuevos cargos, ubicándoseles dentro de su grado a continuación de los que ya pertenecen a él, de acuerdo a la referida antigüedad. Este personal mantendrá el número de bienes y el tiempo transcurrido desde la fecha de cumplimiento del último de ellos, para los efectos de la asignación de antigüedad.*

*“Los cargos que no puedan proveerse, por no estar en funciones a la fecha de su creación el personal a contrata que debía ocuparlos, permanecerán vacantes.*

*“Facúltase al Presidente de la República para que dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha de la presente ley, mediante uno o más decretos con fuerza de ley expedidos por intermedio del Ministerio de Salud y firmados, además, por el Ministro de Hacienda, suprima los cargos a que se refiere el inciso anterior y cree, en el mismo decreto con fuerza de ley, igual número de ellos en las plantas indicadas en el artículo 1°, del Ministerio y organismos que en la misma norma se individualizan, los que serán provistos en la forma señalada en los incisos primero y segundo de este artículo. Vencido este plazo, los cargos a que se refiere el inciso anterior que aún permanezcan vacantes, se suprimirán de pleno derecho.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas establecidas en los incisos primero y segundo del artículo 2° del proyecto de ley remitido, al permitir la incorporación a las plantas de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares, del Ministerio de Salud y demás organismos dependientes por una vía distinta a la establecida en los artículos 46 y 47 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, constituye una norma de rango orgánico constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República, como lo ha dicho este Tribunal en sentencias de 16 y 30 de noviembre de 1992, roles N°s 156 y 161, respectivamente;

**SEXTO.** Que, la frase *“ los que serán provistos en la forma señalada en los incisos primero y segundo de este artículo.”*, contemplada en el inciso cuarto

del artículo 2° sometido a control, por la misma razón expresada en el considerando anterior, es propia de la ley orgánica constitucional antes referida;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso tercero, y cuarto, excepto su oración “, los que serán provistos en la forma señalada en los incisos primero y segundo de este artículo.”, del artículo 2° del proyecto remitido, están referidas a las plantas de los servicios a que alude el artículo 1° de la misma iniciativa, materia que el constituyente ha reservado a la competencia de la ley común. En consecuencia, deben considerarse que no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República, de acuerdo a las mismas consideraciones hechas valer en la sentencia de 30 de noviembre de 1992, recaída en el requerimiento formulado en el proyecto de ley que modifica la planta de personal de la Contraloría General de la República, Rol N<sup>º</sup> 160;

**OCTAVO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto y sexto no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**NOVENO.** Que, consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, 60, N<sup>º</sup> 14; 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2, 63, y 82, N<sup>º</sup> 1°, de la Constitución Política de la República, lo establecido en los artículos 46 y 47 de la Ley N<sup>º</sup> 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en los incisos primero y segundo, y la frase “, los que serán provistos en la forma señalada en los incisos primero y segundo de este artículo.” del inciso cuarto, del artículo 2° del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde pronunciarse a este Tribunal sobre las disposiciones contenidas en los incisos tercero, y cuarto, excepto su oración “, los que serán provistos en la forma señalada en los incisos primero y segundo de este artículo.”, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 189-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 190-1994**

**REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL DECLARE  
QUE EL SENADOR DE LA REPÚBLICA  
DON FRANCISCO JAVIER ERRÁZURIZ TALAVERA  
HA INCURRIDO EN LA CAUSAL DE CESACIÓN  
EN EL CARGO CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 57, INCISO  
SEGUNDO, ÚLTIMA PARTE E INCISO TERCERO DE LA CARTA  
FUNDAMENTAL, DEDUCIDO POR DIVERSOS SENADORES**

Santiago, siete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS:**

Los Senadores señores Jorge Lavanderos Illanes, Nicolás Díaz Sánchez, Mariano Ruiz Esquide Jara y José Ruiz de Giorgio y los Diputados señores Felipe Valenzuela Herrera, Alejandro Navarro Brain, Pedro Muñoz Aburto, José Luis González Rodríguez, Sergio Elgueta Barrientos, Exequiel Silva Ortiz y Gabriel Ascencio Mansilla, domiciliados en Tucapel Jiménez N° 30, Santiago, han formulado, con fecha 6 de junio del presente año, un requerimiento en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 11, de la Constitución Política con el objeto de que el Tribunal Constitucional declare que el Senador de la República don Francisco Javier Errázuriz Talavera ha incurrido en la causal de cesación en el cargo contemplada en el artículo 57, inciso segundo, última parte e inciso tercero de la misma Carta Fundamental. Con fecha 21 de junio último adhirieron al requerimiento la señora Senadora María Elena Carrera y los Senadores señores Jaime Gazmuri, Ricardo Hormazábal y Ricardo

Nuñez. El Tribunal tuvo presente la adhesión, pero sin considerar a los ocurrentes como partes en el proceso.

Señalan los requirentes que don Francisco Javier Errázuriz Talavera, hasta antes de asumir el cargo de senador, participaba como presidente, director y administrador de prácticamente todas las sociedades que conforman el denominado “grupo Errázuriz”. Añaden que los directorios de dichas sociedades estaban constituidos por el propio señor Errázuriz y por un reducido grupo de personas naturales que tenían la característica de ser dependientes del actual senador quienes no recibían dieta ni participación alguna por el cargo de director que ostentaban.

Agregan que el Senador Errázuriz actúa también en la administración de sociedades anónimas o en cargos de similar importancia al de director, por medio de una sociedad de personas de la cual forma parte y que administra, cual es la Sociedad Agrícola, Ganadera y Forestal Las Cruces Ltda.

En el mismo orden de cosas ha continuado administrando la sociedad de responsabilidad Ltda. denominada Sociedad Ganadera y Forestal Nacional, de la cual fue designado director.

Exponen que de los antecedentes anteriores se desprende que el Senador Errázuriz ha incurrido en la causal de cesación en el cargo contemplada en la última parte del inciso segundo y en el inciso tercero del artículo 57, de la Constitución Política de la República.

Más adelante hacen referencia a determinadas disposiciones de la Ley sobre Mercado de Valores, N<sup>º</sup> 18.045, especialmente los artículos 96, 97, 99 y 100, insertos en el título XV denominado “*De los grupos empresariales, de los controladores y de las personas relacionadas*” de dicho cuerpo legal.

Terminan los requirentes solicitando que, en mérito de lo que han expuesto, se acoja el requerimiento, declarándose que el Senador Francisco Javier Errázuriz Talavera ha incurrido en la causal de cesación del cargo de parlamentario prevista en el artículo 57 de la Constitución Política de la República.

En parte de prueba, acompañan diversas fotocopias de documentos relacionados con las sociedades del grupo empresarial del Senador Errázuriz.

Por resolución de 7 de junio pasado el Tribunal acordó acoger una petición del Ministro señor García de no entrar en el conocimiento de esta causa en mérito de lo expuesto en el artículo 19 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

Por resolución de 7 de junio del presente año, el Tribunal tuvo por formulado el requerimiento y ordenó notificárselo personalmente al Senador Errázuriz, lo que se hizo con fecha 13 del mismo mes y año.

El Senador Francisco Javier Errázuriz, al contestar el requerimiento expresa que la abstracta acusación que se le formula consiste en sostener

que, luego de asumir su cargo, habría continuado actuando como director respecto de sociedades anónimas en relación con las cuales, según reconocen expresamente los requirentes, renunció con anterioridad a la asunción del cargo. Todas ellas, dice, son sociedades anónimas cerradas, no abiertas, que son las que consideró el constituyente al establecer la inhabilidad.

Expresa que los reales propósitos perseguidos por los requirentes no son otros que políticos, aunque sus móviles originales se confunden con los de una institución bancaria, que, a través de sus abogados, públicamente pidió en el Congreso la concurrencia parlamentaria para concretar sus fines y que su verdadero objetivo es dañar su imagen como senador.

Señala que las normas constitucionales sobre inhabilidades parlamentarias que restringen los derechos de las personas para ser elegidas como representantes del pueblo y ejercer las funciones propias del cargo, deben necesariamente ser de derecho estricto, no pudiendo aplicarse por analogía a otras situaciones que las expresamente contempladas en el texto. A este respecto cita diversos autores y jurisprudencia.

Luego analiza el precepto constitucional invocado por los requirentes para solicitar su inhabilidad y concluye que desde un punto de vista formal, cesa en el cargo el parlamentario que durante su ejercicio *“manifieste su voluntad de aceptar el nombramiento de director que se le haya hecho, de un banco o de una sociedad anónima, o ejerza cargos de administración en tales sociedades, sea que la ejecución de estos actos de administración la realice por sí mismo o a través de otras personas, o tales actos los efectúe una sociedad de personas de la que forme parte”*.

Agrega que el sentido del precepto constitucional en que se basa el requerimiento es evitar que los parlamentarios se valgan de sus cargos para ser designados directores de banco o de sociedades anónimas.

Si el valor que se pretende preservar, agrega, es el de la independencia del parlamentario, a fin de que éste no emplee su influencia para ser designado director, debe por lo tanto considerarse con especial atención esta circunstancia cuando se trate de analizar los eventuales actos de administración que pueda ejercer un parlamentario respecto de una sociedad anónima que accionariamente pudiese controlar, pues en este caso no se afecta su independencia y, en el fondo, dicho parlamentario no está sino ejerciendo facultades propias del derecho de propiedad que le pertenece.

De esta manera, señala más adelante, la norma constitucional no puede afectar derechos tan importantes como son el derecho a voto que pueda tener un parlamentario en su carácter de titular de acciones de un banco o de una sociedad anónima. Menos el derecho que tiene de concurrir con su voto a los acuerdos de la junta como son, entre otros, la designación de los directores de la sociedad.

Al efectuar el análisis de ciertos preceptos de la Ley N<sup>º</sup> 18.045 sobre Mercado de Valores invocados por los requirentes, expone que resulta obvio que ellos le han dado un sentido absolutamente inapropiado y ajeno al texto legal.

De esta manera, afirma que si tiene la propiedad de determinadas acciones de sociedades anónimas sujetas a fiscalización, el derecho de propiedad que emana de ese dominio puede y debe legítimamente ejercerlo a través de su condición de controlador o de persona relacionada con la sociedad de que se trate.

En consecuencia, como la Constitución le asegura el respeto a su derecho de propiedad y el ejercicio de los atributos o facultades inherentes a éste y, por otro lado, no existe norma constitucional que le exija desprenderse del dominio de las acciones de determinadas empresas, no se divisa cómo podría constituir causal de inhabilidad para el desempeño del cargo el hecho de que una ley posterior e inferior en rango a la Constitución reconozca y regule como una expresión de ese mismo derecho de propiedad las condiciones de controlador o relacionado respecto de tal o tales sociedades anónimas.

Agrega que la idea de controlador o de persona relacionada es de índole absolutamente patrimonial que conlleva obligaciones adicionales para las empresas. No implica ocultamiento ni fraude, constituye una situación objetiva a efectos de establecer ciertas obligaciones de información. Así es erróneo e inaceptable usar esos preceptos para determinar el sentido y alcance del concepto de “*interpósita persona*” que alude claramente a la idea de administrar maliciosa y ocultamente a través de un tercero.

En consecuencia, pretender la inhabilidad de un senador en razón del legítimo ejercicio, efectuado con anterioridad a su designación, de su derecho de propiedad, resulta claramente improcedente, abusivo y atentatorio, precisamente, del cabal ejercicio de ese fundamental derecho reconocido por la Constitución.

Más adelante manifiesta que no se cumple en este caso con el derecho al debido proceso, contemplado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 3<sup>º</sup>, de la Constitución. No es racional el proceso en el cual no se le indican al acusado clara y concretamente los hechos en que se funda la acusación.

Expone, enseguida, que deben tenerse presente los principios o bases fundamentales en que descansa la Constitución.

Entre ellos está la de la soberanía. Señala que al presentarse ante los electores puso especialísimo énfasis en señalar su condición de empresario y que precisamente ofrecía poner su experiencia como tal al servicio del país. Agrega que fue esa calidad de empresario, la que hoy día los acusadores le reprochan, la que sirvió de fundamento al triunfo a través del cual el pueblo lo eligió.

Otro principio fundamental de la institucionalidad es el reconocimiento de los grupos intermedios a través de los cuales las personas se organizan con el fin de cumplir sus fines propios.

Siendo la familia el núcleo fundamental de la sociedad, resulta obvio que en las sociedades a través de las cuales desarrollaba sus actividades, lo hiciera incorporando a ellas a su cónyuge y a sus hijos.

Por último, dentro de los valores fundamentales que consagra la Constitución está el derecho de propiedad. Señala al respecto que, cuando asumió el cargo, ya era dueño de todos y cada uno de los bienes que hoy constituyen su patrimonio. De manera que tenía, al igual que el día de hoy, la facultad reconocida por la Constitución de usar, gozar y disponer de sus bienes.

La elección de una persona como parlamentario, señala, no lo convierte en discapacitado, ni le impone voto de pobreza, ni tampoco equivale a su declaración legal de interdicción.

Expresa, además, que en ninguna de las sociedades anónimas en que posee acciones, tiene el control de las mismas, y aún cuando sumara a sus propias acciones las de sus hijos menores, no contaría con el quórum requerido para designar la mayoría de los miembros del directorio.

En seguida, el requerido se refiere al campo empresarial que abarca el grupo Errázuriz, señalando que es un conglomerado de empresas presentes en muchos sectores económicos del país y agrega que resulta irracional y poco serio pretender que detrás de las innumerables decisiones que tiene que adoptar dicho grupo se encuentra la voluntad única y omnipotente del senador cuya inhabilidad se solicita.

Analiza luego la estructura jurídica de las empresas del grupo Errázuriz las que están estructuradas como sociedades anónimas cerradas y como sociedades de responsabilidad limitada, todas las que enumera detalladamente.

En cuanto a los directores del grupo Errázuriz, señala que son personas de alta especialización profesional, vinculadas al grupo desde hace varios años y que han ido ascendiendo hasta llegar a sus actuales cargos a través de su meritoria carrera.

Respecto a su participación en las sociedades del grupo señala que no sólo no posee acciones que le permitan por sí solo controlar las sociedades anónimas de que es accionista, sino que además renunció a la presidencia de sus directorios antes de asumir como senador.

Más adelante desvirtúa la acusación que los requirentes le atribuyen de ejercer el cargo de director de sociedades anónimas por interpósitas personas, analizando en detalle esta conducta que es objeto de reproche por parte de la ley.

En el requerimiento, agrega, no se señala ningún hecho concreto y preciso del requerido que implique una administración de sociedades anónimas por interpósitas personas. Sin embargo, añade, del contexto

del requerimiento, aparece que tal conducta se haría a través “*de su cónyuge y el mismo grupo de personas naturales dependientes y subordinadas que habrían conformado sus directorios hasta antes de su elección*”.

Se refiere a continuación a la participación de doña María Victoria Ovalle Ovalle en la administración de empresas del grupo Errázuriz y a la intervención de los miembros de los directorios en las sociedades de aquél. Concluye que en ninguno de los dos casos puede considerarse como una intervención propia de testafierros, pues se trata de directores de sociedades anónimas legítimamente elegidos.

Por todos los antecedentes que ha señalado solicita el rechazo del requerimiento con expresa condenación en costas.

En los otrosíes objeta los documentos presentados por la parte requirente y acompaña en parte de prueba los documentos que indica, así como diversos informes en derecho de los profesores que se señala.

Con fecha 23 de junio pasado, la parte requirente hizo presente ciertos hechos conocidos, según afirma, con posterioridad a la presentación del requerimiento, que se vinculan con la causal de inhabilidad que invocan.

Ellos corresponden a diversas peticiones de oficio hechas por el requerido en sesiones del Senado, al señor Ministro de Minería, al presidente del Banco del Estado de Chile, al Banco Central de Chile y a la Superintendencia de Bancos, todos los cuales se vinculan, según los requirentes, a la gestión de administración de los negocios sociales en que participa el Senador Errázuriz.

Con fecha 1<sup>º</sup> de julio del presente año, la parte requerida se refiere a las solicitudes de oficio aludidas y refuta que ellas hayan sido pedidas con los fines que los requirentes le atribuyen, resaltando que ellas tenían por objeto hacer presente diversos problemas de carácter e interés nacional, y que su actuar estaba resguardado, por de pronto, por el artículo 58 de la Constitución Política que se refiere a la inviolabilidad parlamentaria.

Con fecha 5 de julio de 1994, los abogados señores Luis Ortíz Quiroga, Pablo Rodríguez Grez, Gabriel Cáceres Squella, Alvaro Ortúzar Santa María, Pedro Hernán Aguila, Luis Gutiérrez Samohod y José Domingo Eluchans, solicitaron, por las razones que señalan, que se les admitiera comparecer en este proceso ajustándose a los trámites que en derecho correspondan.

Por resolución de fecha 15 de julio pasado, el Tribunal negó lugar a dicha solicitud.

Con fecha 2 de agosto de este año, el Tribunal ordenó recibir la causa a prueba, fijando los hechos sobre los cuales ésta debía recaer. Posteriormente comisionó a uno de sus miembros para recibir la testifical de los requirentes y a otro para recibir la confesional del requerido.

Con fechas 22, 23 y 24 de agosto pasado, se recibió la prueba testimonial ofrecida por la parte requirente (fs. 221 y ss.).

Con fecha 30 de agosto de 1994, el Tribunal a solicitud de la parte requirente, citó al Senador Francisco Javier Errázuriz Talavera a absolver las posiciones que en sobre cerrado acompañó. Esta diligencia se llevó a efecto el 12 de septiembre de 1994.

Con fechas 26 y 27 de septiembre pasado las partes formularon observaciones a la prueba rendida en esta causa, y el Tribunal decretó “autos en relación”.

Con fecha 4 de octubre pasado, el Tribunal acordó oír alegatos. Con fecha 9 de noviembre, se da por terminada la relación y con fecha 10 del mismo mes, se llevaron a efecto los alegatos. Alegó por la parte requirente el abogado señor Hernán Vodanovic Schnake y por la parte requerida el abogado señor José Bernales Pereira.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, acorde con lo expuesto en la parte expositiva, el asunto que se somete a la decisión del Tribunal se circunscribe a resolver si el señor Senador de la República don Francisco Javier Errázuriz Talavera ha incurrido en alguna de las conductas que configuran la causal de cesación en el cargo de parlamentario descrita en la última parte del inciso segundo y en el inciso tercero del artículo 57 de la Constitución Política de la República. El inciso segundo citado dispone: *“Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza.”* y agrega, en lo que importa al requerimiento: *“En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.”*. El inciso tercero expresa, a continuación: *“La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.”*;

**SEGUNDO.** Que la solicitud para que así se declare ha sido presentada ante este Tribunal Constitucional, porque, de conformidad con lo dispuesto en el N° 11 del artículo 82 de nuestra Carta Fundamental, es su atribución: *“Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios”*;

**TERCERO.** Que, en síntesis, los requirentes fundan su petición de que se declare la inhabilidad del señor Errázuriz para continuar en el cargo de Senador en los antecedentes que pasan a enunciarse:

a) En el hecho, y para salvar formalmente la inhabilidad ya referida, cuya existencia había reprochado públicamente antes de asumir su senaturía, el señor Errázuriz renunció a los cargos de director que tenía en

numerosas sociedades anónimas, en las que, sin embargo, se mantienen y aparecen designados directores su cónyuge y el mismo grupo de personas naturales dependientes y subordinadas suyas que habían conformado sus directorios antes de ser elegido Senador, de modo que se trata, sin dudas, de personas interpuestas a través de las cuales ejerce el cargo de director o administrador de sociedades anónimas;

b) Don Francisco Javier Errázuriz ha mantenido hasta la fecha la calidad de administrador en carácter de director de la Sociedad Agrícola, Ganadera y Forestal Las Cruces Limitada, sociedad que junto a la denominada “Inversiones Errázuriz S. A.” o “Inverráz S. A.” es una de las sociedades matrices o “holding” a través de las cuales controla y administra, directa o indirectamente, un importante grupo de sociedades anónimas, en el que se encuentran, entre otras, Cidef S. A., Papeles Químicos S. A., Unimarc S. A., Pesquera Nacional S. A., Leasing Nacional S. A., A. F. P. Planvital S. A., Salmones Unimarc S. A., Comercial e Inmobiliaria Unimarc S. A., Renta Nacional Compañía de Seguros Generales S. A., Renta Nacional Seguros de Vida S. A., Ganadera y Forestal Nacional, Espárragos de Valdivia Ltda. y la propia Inversiones Errázuriz S. A., de todo lo que aparece que actúa en la administración de dichas sociedades o en cargos de similar importancia al de director, por medio de una sociedad de personas de la cual forma parte y además administra, como lo es la “Sociedad Agrícola, Ganadera y Forestal Las Cruces Ltda.”, y

c) El señor Errázuriz ha continuado administrando la Sociedad Ganadera y Forestal Nacional, a la cual, luego de su elección como Senador, renunció al cargo de director, pero, entre el 31 de enero y el 31 de marzo del presente año, transformó en sociedad de responsabilidad limitada, de la que igualmente fue designado director.

Estiman que los antecedentes representados son bastantes para tener por acreditada la causal de cesación en el cargo e inhabilidad a que se refiere la última parte del inciso segundo y el inciso tercero del artículo 57 de la Constitución Política de la República, esto es, que el señor Francisco Javier Errázuriz ejerce cargos similares al de director de sociedades anónimas, ejerce el cargo de director de sociedades anónimas por interpósitas personas y lo ejerce, también, por medio de sociedades de personas de las cuales forma parte y administra. Agregan que tal conclusión aparece más evidente si se considera la entidad de los vínculos patrimoniales existentes entre el señor Errázuriz y el conglomerado de sociedades que han mencionado y la naturaleza de parte importante de las mismas, antecedentes que hacen necesariamente aplicables al caso las disposiciones de la Ley de Mercado de Valores N<sup>º</sup> 18.045 y especialmente el Título XV “*De los Grupos Empresariales, de los Controladores y de las Personas Relacionadas*”, entre las que tienen especial importancia el artículo 96, que establece que “*grupo empresarial es el conjunto de entidades que presentan vínculos de tal naturaleza*

en su propiedad, administración o responsabilidad crediticia, que hacen presumir que la actuación económica y financiera de sus integrantes está guiada por los intereses comunes del grupo o subordinada a ésta”, y que “forman parte de un mismo grupo empresarial: a) una sociedad y su controlador; b) todas las sociedades que tienen un controlador común, y éste último ...”; el artículo 97, que agrega que “es controlador de una sociedad toda persona o grupo de personas con acuerdo a actuación conjunta que, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, participa en su propiedad y tiene poder para realizar alguna de las siguientes actuaciones: a) asegurar la mayoría de votos en las juntas de accionistas y elegir a la mayoría de los directores, tratándose de sociedades anónimas, o asegurar la mayoría de votos en la asamblea o reuniones de sus miembros y designar al administrador o representante legal o a la mayoría de ellos, en otro tipo de sociedades, o b) influir decisivamente en la administración de la sociedad ...”; el artículo 99, que preceptúa que “se entenderá que influye decisivamente en la administración o en la gestión de una sociedad toda persona, o grupo de personas con acuerdo o actuación conjunta, que, directamente, o a través de otras personas naturales o jurídicas, controla al menos el 25% del capital con derecho a voto de la sociedad, o del capital de ella si no se tratara de una sociedad por acciones”, y, por último, el artículo 100 que señala que “son relacionados con una sociedad las siguientes personas: a) las entidades del grupo empresarial al que pertenece la sociedad; b) las personas jurídicas que tengan respecto de la sociedad, la calidad de matriz, coligante, filial o coligada, en conformidad a las disposiciones de la ley N° 18.046; c) quienes sean directores, gerentes, administradores o liquidadores de la sociedad, o sus cónyuges o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad; y d) toda persona que por sí sola o con otras con que tenga acuerdo o actuación conjunta, pueda designar al menos un miembro de la administración de la sociedad o control de un 10% más del capital con derecho a voto si se tratare de una sociedad por acciones ...”. Señalan que de los antecedentes que han mencionado y por presunción expresa de las normas legales transcritas, el Senador Errázuriz es el “controlador” de un “grupo empresarial” compuesto por numerosas sociedades anónimas, respecto de las cuales tiene el poder para asegurar la mayoría de votos en junta de accionistas y elegir la mayoría de los directores de la asamblea, así como para designar al administrador o representante legal de las mismas, e influir decisivamente en la administración de las sociedades. Por todo lo que exponen terminan por solicitar se acoja el requerimiento por haber incurrido el Senador señor Errázuriz en las conductas descritas que configuran la causal de cesación en el cargo establecida en los citados inciso segundo, última parte, y tercero del artículo 57 de la Constitución Política de la República;

**CUARTO.** Que por esta solicitud de inhabilitación de un parlamentario se ha sometido a la decisión del Tribunal un conflicto de intereses de relevancia jurídica de rango constitucional que deberá resolverse una vez tramitado el proceso jurisdiccional correspondiente de acuerdo al proce-

dimiento que señala la Constitución y la ley, en el cual la acción procesal, impulsada por el requerimiento, concebida como la facultad de solicitar la apertura de un proceso para la solución de un conflicto, se encuentra restringida en cuanto a su titularidad a las personas señaladas en el inciso penúltimo del artículo 82 de la Constitución, conforme al que *“En el caso del número 11.º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio”*, el requerimiento, como acto inicial de la relación procesal, debe reunir ciertos requisitos precisos cuyo cumplimiento confiera seriedad y plausibilidad a la pretensión del derecho que se invoca, desde que la demanda fundada constituye una exigencia procesal que se justifica plenamente cuando la materia de que se trata es la solución de un conflicto constitucional, como sucede en la especie, en que el Tribunal tiene la trascendente misión de decidir si un congresal puede o no continuar en sus funciones, y en cuanto a la prueba, la demanda debe indicar las diligencias probatorias con que se pretende acreditar los hechos que se invocan, bajo sanción de no ser admitidas si así no se hiciere, y si hay instrumentos ellos tienen el carácter de fundantes que deben acompañarse al requerimiento, porque si no se hace, precluye el derecho a la prueba instrumental;

**QUINTO.** Que de lo expuesto se infiere que la Constitución y la ley que regulan las inhabilidades parlamentarias rodean la presentación del requerimiento de un conjunto de precisas formalidades para evitar de tal manera que se formulen planteamientos que carezcan de asidero jurídico, lo que se ve confirmado por la facultad que tiene el Tribunal para no dar curso a la acción, o sea, de no admitir el requerimiento a tramitación cuando no cumple con los cuatro primeros requisitos del artículo 53 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal;

**SEXTO.** Que el categórico mandato del precedentemente citado artículo 53 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, en cuanto a que en los procesos a que se refieren los N<sup>OS</sup> 10 y 11 del artículo 82 de la Constitución Política el requerimiento debe contener las menciones precisas que en forma imperativa señala –la individualización de quien deduzca la acción, en el caso que indica; el nombre del Ministro de Estado o parlamentario a quien afecte, con indicación precisa de la causal de inhabilidad, incompatibilidad o cesación en el cargo que se invoca y de la norma constitucional o legal que la establece; la exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, la enunciación precisa, consignada en la conclusión, de las peticiones que se someten al fallo del tribunal; y la indicación de todas las diligencias probatorias con que se pretenda acreditar los hechos que se invocan, bajo sanción de no admitirse dichas diligencias si así no se hiciere– lleva incuestionablemente a estimar que el requerimiento no es susceptible legalmente de ser complementado, ampliado o modificado de cualquier forma con posterioridad a su admisión a tramitación y condu-

ce a concluir que el escrito presentado por los requirentes a fs. 96, diez días después de notificado el demandado del requerimiento interpuesto en su contra y el mismo día en que le dio respuesta, por el que determinadamente solicitan se tenga presente lo que en él exponen, no puede considerarse parte del requerimiento de fs. 1, sino que sólo la exposición de los antecedentes que menciona;

**SÉPTIMO.** Que el Senador señor Errázuriz ha solicitado el rechazo del requerimiento formulado, aduciendo que en él no se mencionan hechos concretos, ni el nombre de quienes se habrían prestado para burlar la Constitución, ni el de las sociedades respectivas, ni cuáles serían los actos de administración que él habría efectuado con trasgresión constitucional, ni la forma en que habría efectuado actos de administración de sociedades anónimas a través de las sociedades de responsabilidad limitada Las Cruces o Forestal Nacional, y que por ello es sólo una acusación abstracta, carente de hechos concretos y tan difusa, hipotética e imprecisa que resulta imposible de contestar, pues no contiene ni establece situaciones, circunstancias, actuaciones o hechos a los cuales pueda referirse en una defensa; que, en cuanto al fondo, las imputaciones que se le hacen carecen de asidero, porque, como los propios requirentes lo reconocen, antes de asumir el cargo de Senador y sin tener la obligación de hacerlo, procedió a renunciar a todos y cada uno de los cargos de director que tenía en sociedades anónimas cerradas, agregando que en el grupo Errázuriz no existen sociedades anónimas abiertas, y que hasta la fecha no ha sido nombrado ni menos ha aceptado integrar directorio de sociedad anónima alguna; que en cuanto al ejercicio por su parte de cargos similares al de director de sociedades anónimas se trata de una afirmación del todo indeterminada, que, por ello, es imposible responder; que su cónyuge, de la que se encuentra separado de bienes desde hace 29 años, es y sigue siendo dueña de derechos accionarios dentro del grupo Errázuriz desde hace 19 años como titular del 95% de los derechos de lo que fue la actual Ganadera y Forestal Nacional Limitada y Frutícola Nacional S. A., en la que es además co-administradora, y desde 1984 como titular del 20% del capital de la Sociedad Agrícola, Ganadera y Forestal Las Cruces Limitada, en la que es directora, y que a partir de 1988 es accionista y directora de Inversiones Errázuriz S. A., antecedentes que razonablemente impiden considerar que se haya transformado en testaférro de su marido por el sólo hecho de haber sido éste electo Senador 6 años después de haber ella asumido en el directorio de la citada sociedad anónima de inversiones; que en ninguno de los directorios de cuya presidencia renunciara ha asumido alguno de sus familiares y que sólo han permanecido en ellos sus antiguos directores y ejecutivos, todos de experiencia y conocimientos en dichos negocios, respecto de los cuales no puede estimarse que por el sólo antecedente de ser empleados o estar vinculados con el grupo Errázuriz le sirvan como testaférrros. Añade que de conformidad a lo establecido

en el artículo 33 de la Ley N<sup>º</sup> 18.046 los directores de una sociedad anónima pueden o no ser remunerados por sus funciones y pueden ejercer paralelamente en la misma sociedad empleos distintos al ejercicio de sus cargos; que los acuerdos sobre dietas en las sociedades anónimas necesariamente deben hacerse en junta ordinaria de accionistas y que en el caso todas las sociedades anónimas cerradas del grupo Errázuriz sujetas voluntariamente a la fiscalización de la Superintendencia de Valores en el mes de abril de 1994, fecha en la cual correspondía celebración de junta ordinaria, se tomaron los respectivos acuerdos tendientes a disponer el pago de dietas e incentivos a los directores, circunstancia que fue debidamente comunicada a la referida Superintendencia.

Refiere que a la época del estudio, redacción y promulgación de la Constitución Política de 1980 existía en nuestro país un solo tipo de sociedades anónimas, regidas por el Código de Comercio y con una fiscalización común de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, sociedades en cuyas actuaciones se encontraba comprometida la fe pública, como es el caso de los bancos, y que hoy denominamos sociedades anónimas abiertas; que, para la resolución del caso *sub lite* y en atención a que las empresas del grupo Errázuriz son todas anónimas cerradas, tiene especial importancia el informe evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 31 de julio de 1990, acerca de la exacta interpretación de, entre otros, el artículo 57 de la Constitución, en el que luego de considerarse en lo fundamental que la Ley N<sup>º</sup> 18.046, sobre Sociedades Anónimas, fue publicada en el año 1981, en tanto que la actual Constitución Política fue aprobada por plebiscito de 11 de septiembre de 1980, es decir, cuando en nuestro ordenamiento jurídico existía solamente un tipo de sociedades anónimas que correspondía, sustancialmente, a lo que la mencionada actual ley denomina sociedades anónimas abiertas, lo que demostraría que al dictar la norma que analiza, el constituyente solo tuvo en consideración las únicas que existían en esa época y mal pudo haber previsto la posterior creación de las cerradas, y de ponderarse, además, que la citada ley, posterior como se ha consignado a la Constitución, dispone que los Diputados y Senadores no podrán ser directores de una sociedad anónima abierta o de sus filiales, se concluye que la expresión sociedades anónimas contenida en el precepto constitucional que nos ocupa debe entenderse referido solamente a las sociedades anónimas abiertas. Agrega, en apoyo de su defensa, que en el mismo informe citado se sostiene que, atendido a que el constituyente emplea en el precepto en cuestión la forma verbal “actúe”, para que un parlamentario incurra en la causal se requiere una participación voluntaria y directa de su parte en alguna de las situaciones sancionadas en el inciso segundo, y que, por lo tanto, no se configura esta causal por el solo hecho de pertenecer el Diputado o Senador a una sociedad.

En lo relativo a la aplicación de las disposiciones de la Ley N<sup>o</sup> 18.045, sobre Mercado de Valores, que se mencionan en el requerimiento, conforme a las cuales habría que concluir que el conjunto de empresas que ordinariamente se denomina “grupo Errázuriz”, corresponde al concepto de “grupo empresarial” definido en el artículo 96; que el mismo Senador tiene la calidad de “controlador” del mismo conjunto de empresas –artículos 97 y 98– y que el citado parlamentario tiene la calidad de relacionado con cada una de las entidades que componen el grupo empresarial Errázuriz –artículo 100–, expresa que los requirentes le han dado un sentido absolutamente inapropiado y ajeno al texto legal, pues la esfera de aplicación de las normas contenidas en su Capítulo XV dice relación única y exclusivamente con el deber de informar a la Superintendencia de Valores y Seguros, que tiene las sociedades anónimas sujetas a su fiscalización de la existencia de los fenómenos económicos definidos por la ley como grupo empresarial, controlador y persona relacionada, obligación que pesa exclusivamente sobre las sociedades sujetas a la fiscalización y no respecto de quienes sustentan las calidades de controlador o de persona relacionada a tal sociedad. Agrega que si la Constitución Política le reconoce al señor Errázuriz –como toda persona– plenamente el derecho de propiedad sobre determinadas acciones de ciertas sociedades anónimas y le reconoce igualmente el derecho al ejercicio de los atributos del dominio sobre las mismas, en especial el derecho a voto, no puede ser causal de inhabilidad para el ejercicio de su cargo la circunstancia de que una ley, posterior a la promulgación de la Constitución y de rango inferior a ella, reconozca y reglamente como una expresión de ese mismo derecho de propiedad las condiciones de controlador o relacionado a tal o tales sociedades anónimas, sean abiertas, cerradas, en comandita, de responsabilidad limitada o de otra naturaleza. Expone, por último, razonamientos que estima decisivos sobre esta materia, cuales son que los conceptos jurídicos y económicos de controlador y de persona relacionada contenidos en la Ley N<sup>o</sup> 18.045 no tienen rango constitucional que permita enfrentar, interpretar o complementar la norma sobre inhabilidades parlamentarias establecida en el artículo 57 de la Constitución Política; que los preceptos destinados a regular una determinada área jurídica no pueden servir como normas de interpretación analógica de preceptos constitucionales; que en la especie es evidente que la idea de controlador o de persona relacionada es de índole absolutamente patrimonial que conlleva obligaciones adicionales para las empresas que se encuentran en la condición prevista en la Ley N<sup>o</sup> 18.045 y que por ello resulta erróneo e inaceptable tratar de usar estos preceptos para determinar el sentido y alcance del concepto “*interpósita persona*” que utiliza el artículo 57 de la Carta, que alude claramente a la idea de administrar maliciosa y ocultamente a través de otro, presentando al exterior una imagen de algo que no es, cometiendo en realidad un

fraude para burlar la prohibición constitucional. Termina reiterando que, en base a todo lo expuesto, se rechaza en todas sus partes el requerimiento presentado en su contra;

**OCTAVO.** Que, producida así la controversia entre los requirentes y el requerido, para lograr su adecuada y debida decisión, previo a toda otra consideración se hace fijar el real sentido y alcance de los preceptos constitucionales y legales en que se basan sus libelos, pues solamente alcanzada esta finalidad podrá apreciarse razonablemente la pertinencia y la eficacia de la prueba que ellos han rendido en apoyo a sus posiciones;

**NOVENO.** Que la institución de las prohibiciones parlamentarias, cuya preceptiva se encontraba en los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Constitución de 1925 y ahora está contenida en el Capítulo V de la actual Constitución, artículos 44 a 46 y 54 a 57 y, de manera excepcional en el N<sup>º</sup> 15 del artículo 19, tiene en general y de acuerdo a los preceptos mencionados, la trascendental finalidad de cautelar y asegurar la independencia global de los diputados y senadores, tanto respecto del Poder Político cuanto de los diferentes grupos de presión, sean económicos o sociales, y de preservar la respetabilidad y la dignidad del cargo de parlamentario, para lo cual establece una primera especie, las inhabilidades parlamentarias, que constituyen un conjunto de prohibiciones de elección y de ejecución de actos determinados respecto de quienes aspiran a un cargo de diputado o senador o lo están ejerciendo, inhabilidades que pueden ser absolutas, si consisten en la falta de alguno de los requisitos que la Constitución señala para ser elegido diputado (artículo 44) o senador (artículo 46), y relativas, si afectan las candidaturas y el ejercicio del cargo parlamentario. Estas últimas pueden ser, a su vez, preexistentes (artículo 54), si impiden ser candidatos a parlamentarios, y sobrevinientes (artículo 57), si determinan la cesación en el cargo de diputado o senador y que se producen, obviamente, una vez que el parlamentario ha empezado a ejercer el cargo; una segunda especie de prohibiciones parlamentarias son las incompatibilidades (artículo 55), que son aquellas que impiden el desempeño simultáneo del cargo de parlamentario y el de otro cargo, y la última especie de incompatibilidades son las incapacidades para que el senador o diputado sea nombrado para otro cargo (artículo 56);

**DÉCIMO.** Que las prohibiciones parlamentarias son pues, limitaciones de derecho público que afectan la elección de diputados y senadores y el ejercicio de los cargos parlamentarios, cuyas infracciones aparejan sanciones como la nulidad de la elección, la cesación en el cargo de congresal y la nulidad del nombramiento, según los casos. Por ello, la aplicación de estas normas prohibitivas debe dirigirse solamente a los casos expresa y explícitamente contemplados en la Constitución, toda vez que se trata de preceptos de derecho estricto, y no puede hacerse extensiva a otros, sea por similitud, analogía o extensión, conforme al principio de la

interpretación restrictiva de los preceptos de excepción unánimemente aceptado por la doctrina, aplicado reiteradamente por este Tribunal en, entre otras causas, las roladas bajo los N<sup>os</sup> 21 y 67, planteado ya expresamente y en general en la sesión N<sup>o</sup> 212, del 19 de mayo de 1976 de la Comisión Constituyente por don Alejandro Silva Bascañán cuando señaló que *“toda restricción de la libertad establecida debe interpretarse restrictivamente y de manera exclusiva en relación con la finalidad específica con que se ha dictado el precepto y no con otra inspiración”*, y reafirmado por la historia fidedigna del establecimiento precisamente de las disposiciones constitucionales relativas a las prohibiciones parlamentarias. Efectivamente, de las Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución aparece claramente el deseo del constituyente de regular lo más detallada y explícitamente las inhabilidades parlamentarias con la finalidad de evitar conflictos futuros o dudas interpretativas sobre la materia. Así, en el curso de la sesión N<sup>o</sup> 352, de 18 de abril de 1978, se dejó constancia del siguiente debate entre los comisionados señores Ortúzar (Presidente) y Bertelsen: *“El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura a disposiciones del proyecto de reforma constitucional del señor Jorge Alessandri, en los cuales se proponen diversas enmiendas al inciso primero del artículo 29 relativo a las incompatibilidades de los cargos de Diputados y de Senadores.*

*“El señor BERTELSEN manifiesta su pensamiento contrario a la tendencia del Derecho Constitucional chileno de incurrir en detalles y minuciosidades, que han llevado prácticamente a deformar el sentido de una Carta Fundamental, motivado por la inexistencia de leyes orgánicas, de leyes con categoría y rango especiales y también por la desconfianza sistemática en la buen fe y funcionamiento regular de los Poderes Públicos. Añade que concuerda con algunas de las incompatibilidades del proyecto del señor Alessandri, pero critica su exceso de detalles. Piensa que podría aceptarse un principio general sobre la materia, como lo hacen algunas constituciones europeas, pero no incluir un artículo al respecto.*

*“El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce que algunos puntos podrían figurar en una ley orgánica, pero considera que el texto referente a las incompatibilidades deberá ser muy minucioso, a fin e evitar interpretaciones equívocas derivadas de la hipertrofia que ha experimentado el Estado con todas las instituciones descentralizadas.”;*

**DECIMOPRIMERO.** Que las inhabilidades sobrevinientes están tratadas, como ya se ha consignado, en el artículo 57 de nuestra actual Constitución que tiene su fuente más próxima en el artículo 31 de la Constitución de 1925 y en un proyecto de reforma propuesto por el ex Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional en 1964, que no fue aprobado. Dicho artículo 31 disponía: *“Cesará en el cargo el Diputado o Senador que se ausentare del país por más de 30 días sin permiso de la Cámara a que pertenezca, o, en receso de ella, de su Presidente. Sólo leyes especiales podrán autorizar la ausencia por más de un año. Cesará también en*

*el cargo el Diputado o Senador que, durante su ejercicio, celebrare o acucionare contratos con el Estado; y el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicios pendiente contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo*". El proyecto de reforma del señor Alessandri proponía la modificación del inciso segundo, agregando, después del sustantivo "gestiones", la locución "de interés local" y a continuación de la palabra "administrativo" las expresiones "o en la provisión de empleos, consejerías, funciones o comisiones de la misma naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser designado Director de Banco o de sociedades anónimas o entre a participar en cualquier forma en empresas comerciales o acepte cargos rentados de cualquier naturaleza en alguna de las actividades mencionadas, salvo que al ser elegido desempeñare el mismo cargo o actividad". Con tales antecedentes la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución aprobó el siguiente texto: "En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de un banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos rentados de cualquier naturaleza en estas actividades, salvo que al ser elegido o designado desempeñare el mismo cargo o actividad".

El Consejo de Estado aprobó la disposición en los términos siguientes: "En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades, a menos que al ser elegido o designado desempeñare el mismo cargo o actividad". En los trámites siguientes al informe del Consejo la Junta de Gobierno suprimió la salvedad que se hacía respecto a los cargos que el diputado o senador estuviere desempeñando al tiempo de su última elección o designación como parlamentario, haciéndose de tal manera en el texto definitivo y vigente incompatible los cargos de parlamentario con los de director de banco o sociedad anónima u otros de similar importancia, cualquiera que sea la época en que desempeñaren el cargo o actividad;

**DECIMOSEGUNDO.** Que para resolver en definitiva en la forma más adecuada procede, con el cimiento de los antecedentes y consideraciones de carácter general vertidos respecto de la razón de ser de los preceptos de los incisos segundo, parte final, y tercero del artículo 57 de la Constitución, analizar el contenido de los mismos en las partes más atinentes al asunto propuesto por el requerimiento. Así, del primero, conforme al cual cesará en el cargo el diputado o senador que acepte ser director de banco o alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades, importa precisar si la expresión "sociedad anónima" incluye a las sociedades anónimas cerradas y qué significado tiene la locución "cargos de similar importancia en estas actividades". Del segundo, que dispone que dicha inhabilidad tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte, es necesario fijar el alcance de la expresión "interpósita persona";

**DECIMOTERCERO.** Que respecto a si la expresión sociedad anónima comprende o no a las sociedades anónimas cerradas, éste es un problema que se origina en que a la época en que se estudió, aprobó y promulgó la actual Constitución las sociedades anónimas eran de un sólo tipo y se regían todas por las mismas normas legales y reglamentarias; no existían las sociedades anónimas abiertas o cerradas. La distinción entre unas y otras sólo data de la Ley N<sup>o</sup> 18.046, publicada en el Diario Oficial el 22 de octubre de 1981, que dispone en el inciso segundo de su artículo 2<sup>o</sup> que son abiertas las sociedades anónimas que hacen oferta pública de sus acciones en conformidad a la Ley de Mercado de Valores; aquellas que tienen más de 500 accionistas, y aquellas que a lo menos el 10% del capital pertenece a un mínimo de cien accionistas, y que establece en el inciso tercero siguiente que son cerradas las no comprendidas en el inciso anterior;

**DECIMOCUARTO.** Que en base a las referencias históricas reseñadas se ha llegado a sostener –y así lo hace el requerido– que la inhabilidad parlamentaria de que se trata solamente es aplicable a los casos de sociedades anónimas abiertas, criterio adoptado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, expresado en su informe evacuado el 7 de agosto de 1990, que hace descansar fundamentalmente en dos argumentaciones: que al establecer el constituyente la inhabilidad *“solo tuvo en consideración las únicas sociedades anónimas que existían en esa época y que corresponden a las abiertas, y mal pudo haber previsto la posterior creación de las cerradas; y que la Ley N<sup>o</sup> 18.046 establece que los diputados y senadores “no podrán ser directores de una sociedad anónima abierta o de sus filiales”*. No obstante la seriedad y solidez de estas argumentaciones, el Tribunal disiente de ellas y de la conclusión a que conducen, fundado en las siguientes consideraciones:

a) El tenor del precepto constitucional en comento es claro, preciso y referido a todas las sociedades anónimas, sin hacer distinción alguna. Le es aplicable, por ende, el principio de hermenéutica conforme al cual donde la ley no distingue, no es lícito al intérprete distinguir;

b) El antecedente de que el artículo 36 de la Ley N<sup>o</sup> 18.046 disponga que los diputados y senadores no podrán ser directores de una sociedad anónima abierta no significa que la Constitución de 1980 haya limitado la prohibición solamente a las sociedades anónimas abiertas, toda vez que la circunstancia de ser cerrada una sociedad anónima no la priva, evidentemente, de su carácter de sociedad anónima, y

c) En todo caso, en virtud del principio de la supremacía constitucional sobre todas las otras normas jurídicas que integran nuestro ordenamiento positivo, expresamente consagrado en los incisos primero y segundo del artículo 6<sup>o</sup> de nuestra Carta Fundamental al disponer el primero que *“los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas*

*dictadas conforme a ella*”, y el segundo que “*los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo*”, uno de los principios vitales en que descansa la nueva institucionalidad según lo expresara este Tribunal en causa Rol N<sup>º</sup> 19, debe concluirse de manera categórica y definitiva que la Ley N<sup>º</sup> 18.046, en su condición de simple ley ordinaria o común, no ha podido en circunstancia alguna interpretar o modificar al texto constitucional.

Por estos razonamientos estima que la inhabilidad parlamentaria en estudio es aplicable a todas las sociedades anónimas, sean abiertas o cerradas;

**DECIMOQUINTO.** Que no es fácil penetrar en el contenido de la locución “*cargos de similar importancia en estas actividades*” empleada en el inciso segundo del artículo 57 de la Constitución, tanto porque no existen antecedentes relativos a su inclusión en la norma cuanto porque la similitud y la importancia son conceptos de apreciación relativa, pero considerando que la importancia del cargo de director de un banco o sociedad anónima radica en que es depositario, junto con los demás miembros del directorio, de la representación y de la administración general y superior de la empresa, con todo el cúmulo de facultades de dirección y disposición consecuenciales, razonable es concluir que cargos de similar importancia al de director de una empresa son aquellos en que, entre otros y en lo que interesa en la especie, se ejerce la representación y la administración, aunque sea por delegación del directorio, cualquiera sea el nombre con el que se les designe;

**DECIMOSEXTO.** Que en cuanto al alcance de la expresión “*interpósita persona*”, empleada en el inciso tercero del citado artículo 57, de la apreciación integral del precepto que lo contiene racionalmente aparece que con él el constituyente tuvo por finalidad evitar el fraude o el resquicio para eludir o pasar ocultamente la prohibición que estableció en la parte final del inciso segundo, que le precede, de allí que naturalmente pueda inferirse que usaron dicha expresión en un sentido más amplio que el léxico, comprendiendo en la expresión no solamente al que interviene en tal carácter en un acto jurídico, sino que a todo aquel que aparentando obrar por sí, lo hace en verdad por cuenta y provecho de un parlamentario a través de las actuaciones que indica el señalado inciso segundo;

**DECIMOSEPTIMO.** Que, por último, y en atención a que los requirientes fundan en parte su acusación en disposiciones de la Ley N<sup>º</sup> 18.045, sobre Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981, se hace necesario consignar que estas disposiciones, que se refieren a grupos empresariales, a los controladores de las sociedades y a las personas relacionadas con éstas y que se encuentran en el Título XV del cuerpo legal citado, agregado a éste por la Ley N<sup>º</sup> 18.660, de 20 de octubre de 1987, tienen por finalidad evidente reglamentar el merca-

do de valores para que sea competitivo y transparente, reconociendo la existencia de situaciones y fenómenos propios del desarrollo de la actividad económica y, por las mismas reflexiones expresadas en la letra c) del considerando decimocuarto, no pueden interpretarse o modificar el texto constitucional por tratarse de preceptos de una ley común, que entraron en vigor siete años después de encontrarse vigente la Carta Fundamental, que sólo contempla su modificación (Capítulo XIV) y su interpretación (artículo 63), como únicas vías legislativas que autorizan penetrar en el marco de la supremacía constitucional;

**DECIMOCTAVO.** Que establecidos la motivación, el contenido y la significación de los preceptos constitucionales y legales que sirven de base al requerimiento y a su contestación, si se considera que toda pretensión del orden jurídico que se invoque en juicio sólo logra trascendencia de una manera efectiva en la vida del derecho mediante su prueba y que, por ello, la resolución del asunto sometido al conocimiento del Tribunal dependerá fundamentalmente del establecimiento o comprobación de los hechos que lo generan, de la exactitud de los que sirven de sustento a la acción que se deduce, pues si tal prueba es insuficiente la demanda deberá ser forzosamente rechazada y sólo si es de mérito bastante para acreditarlos todos o algunos deberá analizarse la consecuencia jurídica que ello produciría, y si se observa, además, que el artículo 82 de la Constitución faculta por su inciso tercero al Tribunal para apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de las causales de inhabilitación en el cargo de parlamentario, preciso se hace, antes de entrar a la ponderación de la prueba rendida en autos por las partes, fijar la forma como realizará dicha ponderación. Al respecto y en consideración a que para decidir un problema de la envergadura del propuesto es imprescindible que este Tribunal se forme una plena convicción en torno a la procedencia de la causal, a los hechos en que se funda y a la prueba de los mismos y que para lograr dicha convicción le parece necesario obrar con la mayor libertad y amplitud de criterio posible, autorizado como se encuentra para evitar el rigorismo de valorar la prueba en derecho, sujeto a la regulación establecida, opta por apreciarla libremente, sin otra limitación que la de analizar todos los elementos de prueba y de juicio producidos y de aquilatarlos y ponderarlos para resolver en forma razonada, precaviendo así cualquiera manifestación arbitraria. De esta manera, pues, con arreglo al conocimiento interior del bien que debe cautelar y del mal que debe evitar, procederá el Tribunal a apreciar en conciencia el valor de todos los antecedentes allegados a la causa;

**DECIMONOVENO.** Que los actores han rendido la prueba instrumental que agregaron por el inciso primero de su libelo de requerimiento, la testimonial que rola de fs. 221 a fs. 237, de fs. 245 a 259 y de fs. 265 a fs. 274, y la confesional que consta de acta de fs. 352. La parte

requerida, fundada en la inexistencia de hechos concretos que pudiera rechazar o desvirtuar, se limitó a acompañar, por el otrosí quinto de su escrito de contestación fotocopias autenticadas por Notario Público, que no fueron objetadas, de documentos que en lo medular expresan que la Superintendencia de Valores y Seguros y las Bolsas de Valores del país fueron oportunamente informadas de la renuncia al cargo de director de las sociedades Industria Forestal Nacional S. A., Pesquera Nacional S. A., Salmones Unimarc S. A., Renta Nacional Compañía de Seguros de Vida S. A., Renta Nacional de Seguros Generales S. A., A.F.P. Planvital S. A., Leasing Nacional S. A., Unimarc S. A., Cidef S. A. y Comercial e Inmobiliaria Unimarc S. A., que el requerido hiciera antes de asumir como Senador de la República, agregándose que todas las sociedades anónimas del Grupo Errázuriz tienen la calidad de sociedades anónimas cerradas y que los directores de las sociedades Industria Forestal Nacional S. A., Pesquera Nacional S. A., Salmones Unimarc S. A., Leasing Nacional S. A., Cidef S. A., Comercial e Inmobiliaria Unimarc S. A., Compañía Minera Las Palmas S. A., Renta Nacional Compañía de Seguros de Vida S. A. y Renta Nacional Compañía de Seguros Generales S. A., tienen derecho al pago de dieta según acuerdos tomados por las respectivas Juntas Ordinarias;

**VIGÉSIMO.** Que la prueba instrumental aparejada al requerimiento la componen fotocopias simples de escritos que los requirentes dicen pertenecer a un informe sobre la situación de los directorios de las sociedades de las que es “controlador” el Senador Francisco Javier Errázuriz; a una publicación aparecida en la prensa en el mes de abril de 1989, en que se consigna malla parcial del grupo Errázuriz; a una Ficha Estadística Codificada Unica de sociedades anónimas del grupo empresarial referido, anteriores al 11 de marzo de 1994; a un estudio sobre vínculos de dependencia y subordinación de quienes aparecen como directores de las sociedades del “grupo empresarial” del Senador Errázuriz; a una publicación efectuada por el diario El Mercurio de Santiago de 17 de marzo de 1994 sobre las declaraciones del señor Errázuriz en relación con las causales de inhabilidades parlamentarias; a una Ficha Estadística Codificada Unica de diversas sociedades del “grupo empresarial” del Senador Errázuriz, en que constan las actuales composiciones de los directorios de tales sociedades, y a antecedentes legales de Sociedad Agrícola, Ganadera y Forestal Las Cruces Ltda. y Espárragos de Valdivia Ltda. Todos estos instrumentos fueron objetados por la parte requerida por estimarlos sólo “papeles”, que no tienen siquiera firma y por no constarle, en todo caso, su autenticidad;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que la sola apreciación visual de los documentos referidos lleva al Tribunal a estimarlos desprovistos de valor probatorio significativo, porque es efectiva la crítica que se les hace al objetárseles de consistir en meras fotocopias cuyo origen y autenticidad no

constan de manera alguna. No obstante, apreciando su valor probatorio en conciencia, el contenido de las mencionadas copias lleva a concluir que sólo proporcionan detalles y pormenorizaciones de las materias que en cada caso les sirven de título, es decir, datos relativos a la composición, relaciones y situación de las sociedades vinculadas al señor Errázuriz, la mayoría referidos a períodos anteriores a la asunción del Senador en su cargo, pero que de las mismas no parecen ni se desprenden actuaciones determinadas del requerimiento relativas a alguna de las conductas que se le reprochan;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que para los efectos de rendir la prueba testimonial ofrecida la parte requirente presentó oportunamente la lista de sus testigos, pero no así una minuta de las preguntas correspondientes, por lo que ellos fueron interrogados al tenor de los puntos de prueba fijados por el Tribunal, cuales fueron: 1° Ejercer o haber ejercido el Senador don Francisco Javier Errázuriz Talavera cargos similares al de director de sociedades anónimas; 2° Ejercer o haber ejercido el mismo Senador el cargo de director de sociedades anónimas por interpósita persona, y 3° Ejercer o haber ejercido el mismo Senador los referidos cargos por intermedio de sociedades de personas de las que forma parte;

**VIGESIMOTERCERO.** Que comparecieron a prestar declaración sobre el primer punto de prueba los siguientes testigos: José Segundo Hidalgo Saez, Julio Daniel Alejandro Domínguez Osorio, Jorge Dionisio Concha Goycolea, Ramón Nolberto Mendez Cifuentes, María Victoria Errázuriz Ovalle y Hirofumi Yamamoto;

**VIGESIMOCUARTO.** Que el testigo señor Hidalgo luego de exponer que es Jefe de Ventas del Area Metropolitana de la Administradora de Fondos de Pensiones PLANVITAL S. A., compañía del grupo Errázuriz, y de mencionar sus actividades como tal y como jefe de las campañas senatoriales del señor Errázuriz y de don Jorge Concha Goycolea en la circunscripción 7a., Región Norte, expresó categóricamente no tener antecedente alguno de que el señor Errázuriz, después de su investidura como Senador de la República, haya ejercido bajo ninguna forma cargos de dirección en alguna de sus empresas;

**VIGESIMOQUINTO.** Que el testigo señor Domínguez, que dijo ser Gerente General Subrogante de Frutícola Nacional S. A., al preguntársele si es efectivo que el señor Errázuriz administra o controla totalmente sus empresas, incluida aquella en la que el testigo presta servicios y que en mérito de ese control le asignó incluso funciones en su campaña electoral, contestó textualmente: *“No es efectivo, puedo decir fehacientemente que dentro de la empresa donde yo trabajo eso no es efectivo. Yo quiero aclarar que él no me asignó funciones. Yo me ofrecí voluntariamente, y lo decidí en conjunto con Jorge Concha, y la razón de fondo de esta decisión es que no habían personas de confianza para que manejaran los recursos personales de don Francisco Javier, y yo determiné que tenía el tiempo y la capacidad de hacerlo”* y, luego de referirse

a sus actividades en la empresa en que labora y en la campaña política referida, terminó diciendo que en las empresas con las que él se vincula el señor Errázuriz no ejerce cargo alguno que tenga relación con los directorios;

**VIGESIMOSEXTO.** Que el testigo don Jorge Concha dijo ser Gerente General de la Administradora de Fondos de Pensiones PLANVITAL S. A. y preguntado acerca de si era efectivo que el control y administración del señor Errázuriz sobre las empresas de su grupo era tan absoluto que en virtud de ello lo designó candidato a senador por la Séptima Región e instruyó para que le siguieran pagando sus remuneraciones como Gerente de la A. F. P. PLANVITAL mientras desarrollaba su campaña electoral, contestó, después de referirse a sus actividades en la empresa y en la campaña política, que el control y la administración de la empresa de la que es Gerente General, la ejerce con plena libertad, a diferencia de otros grupos económicos o bancos, que obligan a sus ejecutivos a cumplir órdenes de sus dueños; que es efectivo que fue candidato a senador por la Séptima Región, por voluntad propia y para lograr un equilibrio político beneficioso para una democracia, y agregó que se le cancelaban sus remuneraciones, como se le han cancelado siempre mientras ha ejercido el cargo de Gerente General ya que se dedicaba a ambas cosas, a seguir administrando la empresa y también en algunos días a su propia candidatura, y que, no obstante haberle informado la situación al Vicepresidente Ejecutivo de la empresa, don Juan Enrique Budinich, del cual dependía, no se estimó necesario tomar un acuerdo de directorio para seguir pagándole el sueldo, puesto que su desempeño era beneficioso para la empresa;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que el testigo señor Méndez expuso que desde que fue elegido Senador el señor Errázuriz no ha ejercido cargo similar al de director de sociedad anónima; que él jamás ha sido empleado de alguna empresa del señor Errázuriz, y que desde el 11 de marzo de este año es asesor personal del aludido Senador;

**VIGESIMOCTAVO.** Que la testigo señora Errázuriz manifestó que es accionista de Inconac, Cidef, Comercial e Inmobiliaria Unimarc, Frunac e Inverráz, entre otras sociedades del grupo Errázuriz; que la constitución del conjunto de estas sociedades fueron formadas con anterioridad al 11 de marzo del año en curso, fecha en la cual su padre asumió como Senador de la República; que en las sociedades anónimas del grupo Errázuriz los miembros de sus directorios son gerentes generales ejecutivos de otras empresas del mismo grupo; que los directores de estas empresas son personas de la absoluta confianza del Senador Errázuriz, pues en algunos casos llevan trabajando gran cantidad de años en ellas, y que en la nominación de los directores de las compañías no se consulta la opinión de don Francisco Javier Errázuriz;

**VIGESIMONOVENO.** Que el testigo señor Yamamoto dijo ser empleado de Itochu Corporation, precisamente Gerente General de Itochu Chile Ltda., y que la representa en este país; que entre esta corporación e Inverráz existe un acuerdo llamado “*Alianza Estratégica*”; que no se reunió con el señor Errázuriz para discutir ese acuerdo; que ha tenido entrevistas con el mismo señor, pero que en ellas sólo se ha hablado de política, de economía y de temas de carácter general, y que el convenio a que se refiere se realizó a fines de 1993;

**TRIGÉSIMO.** Que depusieron sobre el segundo punto de prueba los testigos señores Fernando Ignacio Herrera García, Pedro Pablo Cuevas Larrain, Francisco Javier Richard Mercado, Pablo Reyes Moore, María Victoria Errázuriz Ovalle y Rosa Amelia Bernardita Sierralta García;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que el testigo señor Herrera manifestó que ejerce el cargo de director de las siguientes sociedades vinculadas al señor Errázuriz: Unimarc S. A., Renta Nacional, Cía. de Seguros de Vida S. A., Renta Nacional, Compañía de Seguros Generales S. A., A. F. P. PLANVITAL S. A., Salmenes Unimarc S. A., Industrial Forestal Nacional S. A., Compañía Minera Las Palmas S. A., Pesquera Nacional S. A., Comercial e Inmobiliaria Unimarc S. A., Cidef S. A., Leasing Nacional S. A. e Inversiones Errázuriz S. A.; que en todos estos cargos de alta responsabilidad ha sido nombrado por los accionistas de las empresas de las que recibe dietas por su desempeño como director; que estas empresas se manejan cada una en forma independiente, con su administración dirigida por un gerente general, que reporta a su respectivo directorio, efectuando Inversiones Errázuriz S. A. labores de coordinación entre las distintas empresas, lo cual se efectúa a través de los respectivos directorios; que él no se sujeta a instrucciones ni orientaciones del señor Errázuriz, sino que a las orientaciones y políticas definidas por las juntas de accionistas de las empresas de las cuales el testigo es director. Después de referirse a su desempeño en las empresas que ha mencionado terminó expresando de manera textual: “*definitivamente el señor Errázuriz no interviene en la administración de sus empresas, ni directa ni a través de interpósita persona. Debo señalar que desde hace un tiempo a esta parte se ha producido una reorganización en las empresas en las cuales tiene acciones el señor Errázuriz, que consiste básicamente en la integración de cuadros profesionales en la administración de todas estas sociedades, dirigidos por directorios que se reúnen periódicamente y supervigilan la marcha de cada uno de los negocios. Esta reorganización que empezó con la participación del señor Errázuriz, se aceleró y se terminó antes de la asunción del señor Errázuriz como Senador de la República*”;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que el testigo señor Cuevas expuso ser director de Frutícola Nacional S. A., Unimarc Internacional S. A. y Espaval Ltda., y haberlo sido de Unimarc S. A. hasta junio de este año; que no informa ni rinde cuenta al señor Errázuriz de los negocios y materias concernientes a las sociedades en que es director, de las que por su condición

de tal percibe remuneración, y que las decisiones de los directorios se toman en los directorios. Sus restantes declaraciones, fueron generalmente negativas a preguntas sobre hechos puntuales en su desempeño como director de las empresas que mencionó;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que el testigo señor Richard expresó, en lo pertinente, que es director prácticamente de casi todas las empresas del holding minero del grupo Inverráz y también gerente de la mayor parte de ellas; que su remuneración se la paga la Compañía Minera del Norte S. A. y que a contar de este año recibe dieta de la Compañía Minera Las Palmas, y que como administrador de esas empresas no conoce circunstancia alguna o hecho que demuestre o haga suponer que el senador Errázuriz, desde que asumió como Senador de la República, haya ejercido el cargo de director de alguna sociedad anónima del grupo Inverráz, por sí o por interpósita persona. Sus demás declaraciones se refieren a su desempeño como director de las sociedades que mencionó;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que el testigo señor Reyes manifestó ser director de Industria Forestal Nacional S. A., de Interagro S. A., de Espaval Ltda. y de Frunac S. A., sociedades todas del grupo Errázuriz, y Gerente General de la Empresa Ganadera y Forestal Nacional Ltda., sociedad también del grupo Errázuriz, expresó que desde mayo de este año recibe dieta como director de la primera sociedad anónima nombrada, hizo referencia a la composición y a algunas actividades de las aludidas empresas y, en cuanto al punto de prueba por el que fue llamado a declarar, expuso que el señor Errázuriz no ha ejercido en forma directa o por interpósita persona el cargo de director de sociedad anónima desde que fue elegido Senador;

**TRIGESIMOQUINTO.** Que la testigo señora Errázuriz no expuso, en lo relativo al punto segundo del auto de prueba, otros antecedentes pertinentes que los ya consignados en el fundamento vigésimoctavo de este fallo;

**TRIGESIMOSEXTO.** Que la testigo señora Sierralta dijo desempeñarse como secretaria personal del señor Errázuriz y que es empleada de Inversiones Errázuriz; que después del 11 de marzo de este año se han producido muchos cambios en sus funciones porque desde esa fecha las materias o asuntos que le ha tocado ver son relacionadas con el Senado; que desde la fecha mencionada ella no tiene relaciones de trabajo con el directorio de Inverráz; que es secretaria del señor Errázuriz desde 1979; que cuando trabajaba en el Banco Nacional le pagaba el sueldo ese Banco y que desde el año 1989 se lo paga Inversiones Errázuriz, porque él era presidente de ésta y que ella no sabe quien ordena el pago de sus sueldos. Agrega que ella recibe la correspondencia y la reparte entre las empresas correspondientes cuando es relacionada con éstas, sin que esa correspondencia sea vista o examinada por el señor Errázuriz;

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que comparecieron a declarar sobre el tercer punto de prueba los testigos William Pedro Jalaff Escandar, Pedro Pablo Cuevas Larrain, Emilio Robinson Saraniti Martínez, María Victoria Errázuriz Ovalle y Rosa Amalia Bernardita Sierralta García;

**TRIGESIMOCTAVO.** Que el testigo señor Jalaff manifestó que en su condición de Síndico de Quiebras de Prodasas e Inversiones Prodasas S. A., tuvo algunas conversaciones con el señor Errázuriz, el que se manifestó preocupado por la situación de los trabajadores de las fallidas y dispuesto a prestar su colaboración para ayudarlos; que en la quiebra de Prodasas se presentó un crédito por la empresa Frutícola Nacional S. A., del grupo Errázuriz; que las conversaciones con el señor Errázuriz las mantuvo aproximadamente después del 17 de enero, en que fueron declaradas las quiebras, y probablemente en el curso del mes de febrero, y que no recuerda haber tenido alguna conversación con el señor Errázuriz con posterioridad al mes de febrero;

**TRIGESIMONOVENO.** Que los testigos señor Cuevas, señoras Errázuriz y Sierralta, en cuanto sus dichos se relacionan con este punto de prueba, no aportaron otros antecedentes que los relacionados en los motivos trigésimosegundo, vigésimoctavo y trigésimosexto, respectivamente, que preceden;

**CUADRAGÉSIMO.** Que el testigo señor Saraniti manifestó que trabaja en Inversiones Errázuriz S. A., desde 1989 y recibe remuneración, y que es miembro del directorio de Agrícola y Ganadera Forestal Las Cruces Ltda.; que él no actúa por encargo de la familia Errázuriz en la sociedad de que es director y que en esta sociedad ignora y no cree que se actúe obedeciendo instrucciones del señor Errázuriz y en función de los intereses personales de él y de su familia;

**CUADRAGESIMOPRIMERO.** Que el Tribunal estima insuficientes los testimonios reseñados para acreditar los puntos a que en cada caso se refieren porque no indican o señalan actos concretos y pertinentes que demuestren positivamente que el emplazado haya incurrido en alguna de las conductas que se le reprochan. Lejos de ello y por el contrario, todos quienes los han prestado han aseverado, en la medida que les ha correspondido, que desde que fue electo el Senador señor Errázuriz no ha sido director ni ha ejercido cargos de similar importancia en sociedad anónima alguna, ya sea actuando por sí mismo, por interpósita persona o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte;

**CUADRAGESIMOSEGUNDO.** Que al absolver posiciones a fs. 352 el demandado contestó más de cien preguntas relativas a la formación, desarrollo y situación actual de las sociedades que integran el grupo empresarial Errázuriz y fundamentalmente a las actividades que en ellas le ha cabido. Sus respuestas fueron en su gran mayoría negativas y sólo unas pocas asertivas, pero fundadas y explicativas de sus dichos, sin que

pueda estimarse razonablemente alguna de ellas como evasiva, es decir, que haya rehuído o eludido la contestación pertinente, apreciación esta que fluye del propio tenor de las respuestas y que se encuentra confirmada por la declaración de la defensa del señor Errázuriz consignada en la parte final del acta respectiva por la que *“ofrece formalmente en este acto que el requerido amplíe o aclare cualquier pregunta respecto de la cual el abogado del requirente tenga alguna duda, no haya comprendido plenamente su texto o la considere incompleta”*, la que nitidamente manifiesta el deseo de la parte interrogada de contestar todas las preguntas que se estime del caso formularle para aclarar, explicar o ampliar las ya dadas y descarta, consecencialmente, la existencia de evasión en sus respuestas. Así, y en relación con las materias más atinentes al proceso, a la pregunta N<sup>º</sup> 2 el requerido manifestó que desde que fue elegido Senador no ha ejercido derechos como director ni accionista en las empresas que conforman su grupo empresarial y que como Senador no ha aceptado ser director de sociedades anónimas abiertas ni cerradas y, obviamente, de ninguna sociedad anónima ajena; a la N<sup>º</sup> 6, para que reconociera que nunca ha sido gerente general de alguna de las empresas que conforman su grupo empresarial, expuso textualmente: *“No es efectivo lo que se afirma, pues he sido Gerente de casi todas las empresas, cuya génesis explicaré brevemente para mayor entendimiento del Tribunal: Primero, se determinaron rubros o giros de interés en los cuales el país mostrara ventajas comparativas; Dos, luego se conformaron Sociedades limitadas en las cuales incluí también a mi familia y a veces, también a terceros, Sociedades que pidieron financiamiento para desarrollar sus actividades. Normalmente en esos casos el Gerente fui yo mismo; con posterioridad cuando los negocios crecieron se organizaron Directorios en estas Sociedades limitadas, en las cuales asumí la Presidencia, Directorios que fueron también integrados por terceras personas de gran valía y o experiencia; más adelante se incluyó el cargo de Vicepresidente Ejecutivo, o de Director Gerente; después se organizaron Sociedades Anónimas, todas cerradas y mayoritariamente familiares, sometiendo alguna de ellas voluntariamente a las normas de ordenamiento de la Super de Valores.*

*“Todo lo anterior ocurrió antes del 11 de marzo de 1994, y el mayor número de las veces, antes de marzo de 1989, en que comencé a postular como candidato presidencial.*

*“Antes de marzo de 1989 renuncié a todas las presidencias de todas las Sociedades Anónimas, ninguna de ellas abierta, a fin de evitar ataques políticos arteros, de quienes quisieran lograr provecho político de mi condición de empresario. En mis cargos de Presidente, asumieron los Vicepresidentes Ejecutivos, o las personas que de hecho me reemplazaban, como los casos de los Directores Gerentes. Desde entonces, no he asistido nunca ni siquiera como espectador a ningún Directorio. Y debo precisar, que en ninguna Junta de Accionistas, en las cuales fui reemplazado en el cargo de Presidente, tampoco concurro con mi voto para nombrar a mi sucesor, y en la mayoría de dichas Juntas, ni siquiera asistí, pues lo hice únicamente en la Junta*

de Inverráz, dado que acompañé a mi señora y además porque allí se integraban dos nuevos Directores, al aumentarse la composición del Directorio asistente, de tres miembros a cinco miembros.

“Todas las Sociedades han pagado sus créditos originales y por lo tanto, todos los accionistas tienen sus capitales iniciales plenamente enterados. Cada Sociedad se administra independientemente desde 1988, y no podía ser de otra forma, si a los pocos meses tuve un infarto, que me tuvo medio año fuera de la acción normal, y si después postulé como candidato presidencial, hechos que concluyeron en diciembre de 1989. Desde esas fechas los Directorios han sido muy activos y no siempre he concurrido a ellos. No he visitado alguna de mis empresas, desde 1988, como ocurre por ejemplo con algunas ubicadas en el extremo norte, en la zona austral y otras, las que son manejadas por sus ejecutivos, Gerentes y Directores.”; a la N<sup>o</sup> 11, para que reconociera que en todas las sociedades anónimas que conforman su grupo empresarial, excepto Cidef S. A. y Leasing Nacional S. A. son únicos accionistas de las mismas él, su cónyuge, sus hijos, su yerno y otras sociedades del grupo, contestó: “No es efectivo. Por ejemplo, en UNIMARC, existen algunos pequeños accionistas, menos de 90, que obtuvieron acciones por acuerdo colectivo. Para efectos de mayor claridad debo señalar, que aunque dicha pregunta no guarda ninguna relación con el requerimiento, es preciso enfatizar, como ya expliqué que: 1<sup>o</sup> no soy Director de ninguna Sociedad Anónima; 2<sup>o</sup> no administro ninguna de aquellas, todas anónimas cerradas, de acuerdo a los certificados por la Superintendencia de Valores, ni directamente, ni a través de interpósitas personas; 3<sup>o</sup>, que tampoco administro aquellas empresas, ni influyo en sus Directorios, a través de Sociedades Limitadas, ya que la única que tiene participación en la Sociedad Anónima ya indicada y voluntariamente inscrita, en el Registro de Valores, pese a tratarse de Sociedades Anónimas cerradas, es la Sociedad Agrícola Las Cruces Ltda.”; a la N<sup>o</sup> 66, para que reconociera haber designado a don Pedro Pablo Cuevas Larrain Gerente General y director de varias de sus empresas constituidas como sociedades anónimas, dijo que ello era falso, “pues los Directores de las Sociedades, no los designa un accionista, sino que el conjunto de ellos. No soy accionista en ninguna Sociedad Anónima cerrada ni abierta, en proporción suficiente, como para resolver sólo la elección de su Directorio.”; a la N<sup>o</sup> 134, en cuanto a que había actuado personalmente no sólo en la gestión de sus empresas sino que además en nombre de ellas en conflicto de orden administrativo y judicial, manifestó que “A partir del 11 de marzo no he participado en nada que tenga que ver con mis empresas, aunque si me han informado sus abogados, de que el B.H.I.F., ha perdido todas y cada una de las acciones judiciales intentadas en mi contra. Sin perjuicio de ello y a petición expresa del abogado requirente de mi inhabilidad, Gabriel Cáceres entre otros, concurrí antes de asumir como Senador al 5<sup>o</sup> Juzgado Civil, pues el Director del B.H.I.F., buscaba una fórmula de entendimiento en un comparendo citado en el mes de enero de 1994. Viajé especialmente del fundo donde veraneaba, comparendo en el cual no se llegó a acuerdo, porque el B.H.I.F., se negó a reconocer lo adeudado en su totalidad, aunque por primera vez reconoció que tenía más de

US\$ 5.000.000. de propiedad de mis empresas, retenidos, dineros que antes había negado.”; a la N<sup>º</sup> 195, para que dijera que con cargo a las sociedades que controla ha remunerado a diversas personas, tanto durante su campaña electoral cuanto después de haber sido elegido Senador de la República, respondió: “Ya respondí respecto a los casos sobre los cuales se me preguntó, anteriores al 11 de marzo, y reitero que ello no es efectivo. Con posterioridad al 11 de marzo, las remuneraciones del personal de las empresas, escapa de mi conocimiento, no lo controlo, ni lo establezco, y sólo puedo expresar, que las labores de Secretaria, en la parte que he estimado pertinente, ha sido remunerada con cargo a lo que recibo como Senador. Así por ejemplo, la Secretaria Rosa Sierralta que es Secretaria de INVERRAZ, y que solo estoy con ella los días lunes en la tarde, a veces, y los días viernes, en la tarde, a veces, ha sido remunerada en las muchas materias en que me ha colaborado en los ya mencionados proyectos de ley, remuneraciones pagadas, por mi cuenta como Senador”; por último, a la N<sup>º</sup> 317, para que dijera que tiene una participación personal en Inversiones Errázuriz S. A. que asciende a 19,20%, de un 20, 41% en Inmobiliaria y Constructora Nacional S. A., de un 18,63% en Frutícola Nacional S. A., y de un 28,62% en Sociedad Agrícola, Ganadera y Forestal Las Cruces Ltda., expuso de manera textual: “Ya señalé al responder otra pregunta, que mi participación personal en mis empresas, va entre el 0,1% al 20,4% en INCONAC, que es la Sociedad Anónima, en la cual tengo una más alta participación. Si a dichas participaciones, se suman las de mis hijos menores, éstas no alcanzan al control de ninguna Sociedad.

“En el caso de la Sociedad Limitada llamada LAS CRUCES, mi participación personal es del 28,6% y como he explicado, corresponde al fundo de igual nombre, en el cual veraneo con mi familia. Pero al sumar a dicho 28% las participaciones de mis hijos menores, tampoco, logro el control de dicha Sociedad.

“Enfatizo por lo tanto, que patrimonialmente, y de acuerdo a la ley de valores, no soy controlador de ninguna sociedad, por acuerdo entre socios, y sólo podría serlo por la vía de la presunción, al agregar mi cónyuge, con la cual me casé separado de bienes, hace ya 29 años.

“Por otra parte, no administro ninguna Sociedad Anónima, aunque son todas familiares y cerradas y pertenecientes directa o indirectamente al llamado Grupo Errázuriz. Dichas Sociedades, son administradas independientemente cada una de ellas, por sus respectivos Directorios, en los cuales no existe ningún pariente, con la única excepción de mi mujer que es Directora de INVERRAZ, por sus propias acciones y desde el año 1988. Todos los Directores son profesionales, profesores universitarios, o distinguidos profesionales, en cada uno de sus rubros o especialidades, todos debidamente remunerados y que entregan atención preferente, a veces no exclusiva por sus labores docentes, a las empresas de las cuales son Directores.”;

**CUADRAGESIMOTERCERO.** Que, conforme lo reseñado precedentemente, la absolución de posiciones no ha sido conducente para el fin perseguido por los actores ya que, en suma, no es dable considerar que mediante dicha diligencia el interrogado haya reconocido de alguna ma-

nera las actividades o actuaciones referidas en la presentación hecha en su contra, o que en base a la misma pueda tenerse por confeso de éstas, puesto que no se negó a contestarlas ni les dio respuestas evasivas;

**CUADRAGESIMOCUARTO.** Que, en definitiva, la valoración conjunta, reflexiva y en conciencia de todas las probanzas de que se ha hecho acopio y que se han analizado hace llegar naturalmente a la conclusión de que ellas carecen de mérito bastante para llevar a estimar acreditados actos determinados y precisos que conduzcan de manera espontánea y lógica a establecer las actuaciones imputadas al señor Errázuriz Talavera, –ni aún por la vía presuncional, porque la ausencia de algún acto concreto de administración del requerido en las sociedades anónimas del denominado grupo Errázuriz conlleva la inexistencia de un hecho que pueda servir de base para una presunción judicial– y que, por ello, son insuficientes para producir en el Tribunal la convicción de que el mismo haya incurrido en alguna de las conductas constitutivas de la causal de cesación en el cargo de parlamentario que establecen los incisos segundo, parte final, y tercero del artículo 57 de la Constitución Política de la República.

y, **VISTO**, además, lo dispuesto en los artículos 51 a 62 de la Ley Nº 17.997, y en el Auto Acordado sobre Procedimiento de este Tribunal, publicado en el Diario Oficial de 10 de mayo de 1982,

**SE DECLARA QUE SE DESECHA**, con costas, el requerimiento presentado a fs. 1 en contra del señor Senador de la República don Francisco Javier Errázuriz Talavera.

**El Ministro señor Jiménez, no comparte** lo expuesto en el considerando decimosexto en relación al concepto de “*interpósita persona*” que en él se establece, en atención a que tal como se explicita en la sentencia y él ratifica en su prevención, las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias que la Constitución consagra son de derecho estricto y no pueden hacerse extensivas a otros casos aunque exista similitud entre ellos.

Que por el hecho de ser dichas disposiciones limitativas o restrictivas de los derechos de las personas deben ser interpretadas atendiendo al sentido estricto y expreso del precepto. En consecuencia, una adecuada interpretación de la expresión “*interpósita persona*” a que se refiere el inciso tercero del artículo 57 de la Carta Fundamental, es el que le da el Diccionario de la Lengua Española que la define expresamente, esto es “*Persona que, aparentando obrar por cuenta propia, interviene en un acto jurídico por encargo y en provecho de otro*”, no debiendo hacerse extensiva a otras situaciones y personas ajenas a su definición.

**Los Ministros señores Jiménez y Colombo hacen suyas las consideraciones de la sentencia y tienen además presente para rechazar el requerimiento lo siguiente:**

1°. Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 11°, de la Carta Fundamental confiere al Tribunal Constitucional la atribución de: “*Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios*”. Esta facultad es de tal trascendencia e importancia que el o los hechos o conductas ilícitas que son constitutivos de la o las causales de inhabilidad que pueden invocarse y que acarrearían la cesación en el cargo del parlamentario en ejercicio a quien se le imputan, deben acreditarse fehacientemente, de manera tal que no haya duda para el sentenciador, no obstante la apreciación en conciencia que puede hacer de ellos, de la procedencia de la aplicación de la sanción, y en especial si se tiene en consideración que en el requerimiento entablado se pretende afectar diversos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, según se señalará.

2°. Que efectivamente, la imputación en un requerimiento deducido ante el Tribunal Constitucional de una causal de inhabilidad de un parlamentario que se encuentra en ejercicio de su cargo y con el cual se persigue el término de su desempeño como tal, involucra en forma general una petición de término o cesación del ejercicio de un cargo público. Esta imputación afecta directamente el derecho fundamental del parlamentario requerido que le reconoce y asegura el N<sup>º</sup> 17, del artículo 19, de la Constitución, en cuya virtud se le permite acceder a las funciones y empleos públicos sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes. Esta garantía también comprende aquello que le es consustancial, cual es el derecho a permanecer en dichos cargos y funciones con los requisitos que señalan las leyes, pues de lo contrario no tendría contenido ni eficacia el derecho que se asegura en la disposición referida.

3°. Que incide también en la resolución del sentenciador constitucional para pronunciarse sobre una causal de inhabilidad de un congresal en actual ejercicio, sea para acogerla o rechazarla, la consideración de que el cargo de parlamentario involucra el concepto de representación política emanado del principio básico de la democracia cual es el de la soberanía popular que consagra el artículo quinto de nuestra Carta Fundamental cuando prescribe que: “*La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece*”. Es decir, para elegir, o para poner término al mandato de un parlamentario, lo normal y común es que ello ocurra a través de las elecciones periódicas, oportunidades donde se materializan aquellos derechos que a los ciudadanos reconoce el artículo 13, inciso segundo, de la Carta Fundamental, que son los de participar en los asuntos públicos por medio del sufragio u optando directamente a un cargo de elección popular. Ahora bien, cuando a un

órgano previsto en la Constitución como el Tribunal Constitucional se le ha dado la autoridad para hacer cesar en el cargo a un parlamentario en ejercicio, en los casos que la Carta Fundamental señala, constituye una situación excepcional y extraordinaria que debe ser fehacientemente acreditada. Lo anterior en atención a que con la petición del requerimiento se pretende afectar, además, del derecho constitucional señalado precedentemente, aquel que pertenece a los ciudadanos que en una elección han expresado su voluntad de ser representados por un determinado parlamentario. Es decir, se está afectando el ejercicio de la soberanía popular a que se refiere el artículo quinto de la Constitución.

4°. Que conforme lo señalado precedentemente y en especial que en este proceso constitucional no se han establecido ni acreditado en las probanzas rendidas los hechos imputados según se ha expuesto detalladamente en la sentencia y teniendo además en consideración que las normas que establecen el ilícito constitucional que genera la inhabilidad son disposiciones de carácter prohibitivo que limitan o restringen los derechos de las personas, deben ser interpretadas y aplicadas restrictivamente, no pudiendo, en consecuencia, el intérprete crearlas por analogía, todo lo cual conduce a que un requerimiento interpuesto en esas condiciones debe ser rechazado.

Redactó el fallo el Ministro don Osvaldo Faúndez Vallejos, y la disidencia y la prevención el Ministro don Manuel Jiménez Bulnes.

Regístrese, notifíquese legalmente y archívese.

#### **Rol Nº 190-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 191-1994CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIARLey N<sup>º</sup> 19.325, de 27 de agosto de 1994

Santiago, ocho de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 68, de 6 de junio pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre violencia intrafamiliar, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 2<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 2<sup>º</sup>. Los conflictos a que dé origen la comisión de actos de violencia intrafamiliar serán de conocimiento del Juez Letrado de turno en lo civil, dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre ubicado el hogar donde vive el afectado.*

*“Las actuaciones practicadas ante tribunal incompetente serán válidas y no será necesaria su posterior ratificación ante el juez que en definitiva resulte competente.”*;

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en ambos incisos del artículo 2<sup>º</sup>, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica cons-

titucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, según consta de los antecedentes, una vez aprobado el proyecto por ambas Cámaras, S. E. el Presidente de la República, haciendo uso de la facultad que le confiere el inciso primero del artículo 70 de la Constitución Política, reemplazó la totalidad de las disposiciones de éste;

**OCTAVO.** Que, según se indica en el oficio mencionado en el considerando primero, atendido lo anterior, la Cámara de Diputados, en conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, envió las observaciones formuladas al proyecto por el Presidente de la República, a la Corte Suprema por oficio N° 48, de 10 de mayo del presente año, para conocer su parecer;

**NOVENO.** Que, según consta en autos, el señor Secretario de la Corte Suprema, con fecha 17 de junio de 1994, certificó que luego de haberse revisado el Libro de Ingresos de la Oficina de Asuntos Administrativos, no hay constancia de que el oficio antes mencionado de la Honorable Cámara de Diputados haya ingresado a dicho Tribunal;

**DÉCIMO.** Que, sin perjuicio de lo anterior, según certificado estampado en el expediente por el señor Secretario del Tribunal Constitucional, durante la tramitación del proyecto en análisis, la Corte Suprema, a petición de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Honorable Senado, informó respecto de las modificaciones al artículo 2° del proyecto y *“que los términos de su inciso primero son idénticos al enviado a este Tribunal para los efectos de su control de constitucionalidad.”*;

**DECIMOPRIMERO.** Que, de lo expuesto en los considerandos anteriores se desprende que no se ha oído a la Corte Suprema respecto de la norma contenida en el inciso segundo, del artículo 2°, sometido a conocimiento de este Tribunal, habiéndose, por lo tanto, incurrido en un vicio formal en la tramitación del proyecto en análisis, lo que determina que dicha disposición adolezca de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Constitución Política;

**DECIMOSEGUNDO.** Que la disposición contenida en el inciso primero del artículo 2° del proyecto remitido no es contraria a la Constitución Política de la República;

**DECIMOTERCERO.** Que, consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, lo establecido en el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y lo prescrito en

los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la norma contenida en el inciso segundo del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto remitido es inconstitucional, y debe eliminarse de su texto.

2. Que la disposición contemplada en el inciso primero del artículo 2<sup>º</sup>, del proyecto remitido, es constitucional.

**El Ministro señor García concurre al fallo**, pero formula al respecto una prevención, en el sentido de que, a su juicio y de conformidad con las razones por él invocadas en ocasiones anteriores y en especial en las que hizo constar en las causas roles N<sup>os</sup> 88 y 92, el Tribunal debería así también en estos autos haber ejercido el control de constitucionalidad sobre otras normas del proyecto de ley, aún cuando ellas no hubieren sido expresamente señaladas en el oficio con que éste fue enviado por la Honorable Cámara de Diputados. Añade el previniente que, en este caso, la procedencia de ese examen queda aún más de manifiesto por el hecho de que el proyecto de ley sobre violencia intrafamiliar ahora enviado, contiene disposiciones que coinciden con las que fueron consultadas al Tribunal al enviársele anteriormente el proyecto de ley acerca del maltrato de menores, las que en ese caso fueron calificadas por el Tribunal Constitucional como normas orgánicas constitucionales y declaradas inconstitucionales, según su sentencia de 2 de marzo de 1994, Rol N<sup>º</sup> 187. Asimismo, en fundamento a su presente prevención, agrega que en el proyecto de ley sobre violencia intrafamiliar materia de estos autos, se encuentran incluidas normas en que reiteradamente se fijan y alteran atribuciones y competencias de los Tribunales de Justicia, las que, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política, tienen el manifiesto carácter de orgánicas constitucionales, por cuya constitucionalidad el Tribunal Constitucional debe velar.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 191-1994**

Se certifica que el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse con licencia médica.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los

Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>o</sup> 192-1994

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE MALTRATO DE MENORES

#### Ley N<sup>o</sup> 19.324, de 26 de agosto de 1994

Santiago, doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>o</sup> 6122, de 5 de julio de 1994, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre maltrato de menores, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 1<sup>o</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>o</sup> 16.618, que fija el texto definitivo de la Ley de Menores:*

1. *Modifícase el artículo 29, en los siguientes términos:*

a) *Suprímese en el N<sup>º</sup> 3<sup>o</sup> la frase “o a algún establecimiento adecuado que el juez determine”.*

b) *Agrégase el siguiente inciso:*

*“Tratándose de un menor que ha sido víctima de maltrato, el Juez podrá, además de decretar las medidas indicadas en el inciso primero, remitir los antecedentes a los Tribunales competentes para aplicar sanciones penales a quienes resulten responsables, o para decretar otras medidas cautelares en beneficio del menor y de su grupo familiar.”.*

2. *Introdúcense en el artículo 62, las siguientes modificaciones:*

a) *Suprímese el N<sup>º</sup> 4.*

b) *Agrégase el siguiente inciso segundo:*

*“El maltrato resultante de una acción u omisión que produzca menoscabo en la salud física o psíquica de los menores, no comprendido en leyes especiales sobre materias similares, será sancionado con todas o algunas de las siguientes medidas:*

1) *Asistencia del agresor a programas terapéuticos o de orientación familiar, bajo el control de la institución que el juez estime más idónea o conveniente, tales como el Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional de Menores, el Centro de Diagnósticos del Ministerio de Educación o los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar, declarándolo así en la sentencia definitiva. La Institución designada deberá, periódicamente, remitir los informes de cumplimiento al tribunal en que esté radicada la causa;*

2) *Realización de trabajos determinados, a petición expresa del ofensor, en beneficio de la comunidad, para la Municipalidad o para las corporaciones municipales existentes en la comuna correspondiente a su domicilio, análogos a la actividad, profesión u oficio del condenado o relacionados con ellos, sin que estos trabajos alteren sus labores habituales, y*

3) *Multa, a beneficio municipal, equivalente al ingreso diario del condenado, de uno a diez días, la que se fijará prudencialmente por el juez.*

*En todos los casos en que los hechos denunciados ocasionen lesiones graves o menos graves, los antecedentes serán remitidos al tribunal del crimen respectivo.*

*Lo dispuesto en este artículo será también aplicable cuando las personas indicadas en el inciso primero abandonen al menor sin velar por su crianza y educación o lo corrompan.”.*

*“Artículo 2<sup>o</sup>. Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de seis meses, incorpore las normas de la presente ley dentro del texto contenido en la Ley N<sup>º</sup> 19.304. En el ejercicio de esta facultad, el Presidente de la República podrá refundir, coordinar y sistematizar las disposiciones del presente cuerpo legal, introducir cambios formales, sea en cuanto a redacción, titulación, ubicación de preceptos u otras de similar naturaleza, pero sólo en la medida que sea indispensable para su coordinación y sistematización.*

*Con todo, el ejercicio de estas atribuciones no significará, en caso alguno, la alteración del verdadero sentido y alcance de las disposiciones legales vigentes.”.;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en los artículos 1° y 2° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones del artículo 2° en estudio, al facultar al Presidente de la República para que incorpore las normas del proyecto de ley remitido, dentro del texto contenido en la Ley N° 19.304, como introducir cambios formales, sea en cuanto a redacción, titulación, ubicación de preceptos u otras de similar naturaleza, están delegando facultades de carácter legislativas sobre materias propias de ley orgánica constitucional, lo que no permite el inciso segundo del artículo 61 de la Carta Fundamental, siendo el artículo en cuestión, en consecuencia, inconstitucional;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 1° del proyecto remitido no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DÉCIMO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 61, 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la norma contenida en el artículo 2° del proyecto remitido es inconstitucional, y debe eliminarse de su texto.

2. Que las disposiciones contempladas en el artículo 1°, del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 192-1994**

Se certifica que el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse con licencia médica.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 193-1994

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

#### Ley N<sup>º</sup> 19.323, de 18 de agosto de 1994

Santiago, diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 6185, de 12 de julio de 1994, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el inciso tercero del artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber*

*ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo único. Intercálase en el inciso tercero del artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura contenida en el decreto supremo N° 430, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 1992, entre las palabras “de” e “Iquique”, la expresión “Arica,.”.*

*“Artículo transitorio. Las causas por las infracciones a que se refiere la norma mencionada en el artículo precedente de esta ley, que estuviéren en tramitación en el juzgado civil de Iquique a la fecha de vigencia de esta ley, continuarán sustanciándose en dicho tribunal hasta su terminación.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en los artículos único y transitorio del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones referidas en el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las disposiciones contempladas en los artículos único y transitorio del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 193-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N<sup>º</sup> 194-1994****CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REPRIME DESÓRDENES Y HECHOS DE VIOLENCIA COMETIDOS EN ESTADIOS Y OTROS CENTROS DEPORTIVOS CON OCASIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS****Ley N<sup>º</sup> 19.327, de 31 de agosto de 1994**

Santiago, diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 158, de 12 de julio de 1994, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que reprime desórdenes y hechos de violencia cometidos en estadios y otros centros deportivos con ocasión de espectáculos públicos, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad respecto del artículo 5<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber*

*ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 5°. En el caso del artículo 1°, si la autoridad no se pronunciare dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de presentación de la solicitud, se entenderá otorgada la autorización.*

*“Si fuere denegada o si la entidad obligada no se conformare con lo resuelto, el afectado podrá solicitar reposición ante la misma autoridad dentro del plazo de cinco días, la que deberá ser resuelta en el término de diez días.*

*“Si ese recurso no fuere interpuesto, o no fuere fallado dentro de plazo, o el recurrente no se conformare con lo resuelto, podrá reclamar dentro del plazo de quince días, ante el juez del crimen que corresponda al lugar en donde funciona el respectivo recinto deportivo.*

*“Interpuesto el reclamo, al que se acompañarán los antecedentes en que se funde, el tribunal pedirá informe a la autoridad respectiva, fijándole un plazo breve para emitirlo.*

*“Recibido dicho informe, el tribunal dictará sentencia dentro de los quince días siguientes. En caso de ordenarse medidas para mejor resolver, dicho plazo se entenderá prorrogado por diez días.*

*“En contra de la sentencia no procederá el recurso de casación en la forma.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 5° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones referidas en el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la

Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en el artículo 5<sup>º</sup> del proyecto remitido, son constitucionales.

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Jiménez y Faúndez**, quienes estuvieron por no emitir pronunciamiento respecto de los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 5<sup>º</sup> del proyecto sometido a conocimiento de este Tribunal, por cuanto se refieren a normas de procedimiento a que ha de ceñirse el reclamo ante el juez del crimen correspondiente, materia que no es propia de la Ley Orgánica Constitucional que establece el artículo 74, de la Constitución sino de ley ordinaria o común conforme se señala en el N<sup>º</sup> 3 del artículo 60 de la misma Carta Fundamental, como reiteradamente lo ha señalado este Tribunal.

Tienen también en consideración los disidentes que determinar que parte de un artículo sometido a control de constitucionalidad versa sobre materia propia de ley ordinaria o común o de otra naturaleza, lo ha efectuado invariablemente este Tribunal, pues de esta manera ha pretendido evitar rigidizar la legislación al no someter a quórum propios de leyes orgánicas constitucionales que son más elevados que los requeridos para disposiciones legales que no reúnen dicho carácter.

Redactó la disidencia el Ministro señor Jiménez.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 194-1994**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate, y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 195-1994

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE REGULA EL DERECHO DE LOS OBTENTORES  
DE NUEVAS VARIETADES VEGETALES

**Ley N° 19.342, de 3 de noviembre de 1994**

Santiago, catorce de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 6471, de 2 de septiembre en curso, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que regula el derecho de los obtentores de nuevas variedades vegetales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 74 de la misma Carta Fundamental, ejerza el control de constitucionalidad de sus artículos 39, 40, 41, 42 y 43;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional, establecen:

*“Artículo 39. Las resoluciones del Comité Calificador que se pronuncien sobre la aceptación o rechazo de una solicitud de inscripción, así como las que se pronuncien sobre una inscripción provisional, caducidad del derecho de protección y cancelación de la inscripción en el Registro de Variedades Protegidas y del título correspondiente, serán notificadas por el Director del Departamento mediante carta certificada dirigida al domicilio del interesado.”*

*“Artículo 40. Las resoluciones que pronuncie el Comité Calificador sobre cualquiera de las materias señaladas en el artículo anterior, serán apelables ante el Tribunal Arbitral a que se refiere el inciso quinto del artículo 17 de la Ley N° 19.039, en adelante, el Tribunal Arbitral. La apelación deberá ser fundada e*

*interpuesta dentro del plazo de quince días hábiles, contados desde la fecha de la notificación de la resolución recurrida.”*

*“Artículo 41. El recurso deberá ser interpuesto ante el Director del Departamento, quien deberá remitirlo, con sus antecedentes, dentro del tercer día hábil, al Tribunal Arbitral.”*

*“Artículo 42. El Tribunal Arbitral, de oficio o a petición del interesado, podrá solicitar informes sobre la materia del recurso al Director del Departamento. Podrá del mismo modo, recabar los informes periciales que estime procedentes”.*

*“Artículo 43. En contra de las resoluciones del Tribunal Arbitral no procederá recurso alguno.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en el proyecto en estudio, que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en los artículos 39 y 40, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las normas contenidas en los artículos 41, 42 y 43, del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude la disposición señalada en el considerando anterior, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando sexto no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**NOVENO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DÉCIMO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que los artículos 39 y 40 del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas de los artículos 41, 42 y 43, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 195-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N° 196-1994**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA ACADEMIA JUDICIAL**

#### **Ley N° 19.346, de 18 de noviembre de 1994**

Santiago, veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.

#### **VISTOS:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 6494, de 8 de septiembre en curso, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea la Academia Judicial, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 74 de la misma Carta Fundamental, ejerza el control de constitucionalidad de su artículo 12;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que la norma sometida a control constitucional, establece:

*“Artículo 12. La aprobación del programa de formación será requisito indispensable para ingresar al escalafón Primario del Poder Judicial, con la excepción indicada en el inciso segundo del artículo 8°.*

*“Sólo se podrá obviar este requisito en el evento que, en un segundo llamado a concurso para el mismo cargo, no se presentaren oponentes que lo cumplan.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en el proyecto en estudio, que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que la norma contemplada en el artículo 12 del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República,

**SÉPTIMO.** Que la disposición a que hace referencia el considerando anterior no contiene normas contrarias a la Constitución Política de la República y es, en consecuencia, constitucional;

**OCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que consta, asimismo, de autos que la disposición sometida a control de constitucionalidad ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ella no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.99, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que el artículo 12 del proyecto de ley remitido, es constitucional.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 196-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 197-1994**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY SOBRE CARRERA FUNCIONARIA DE LOS JUECES,  
FUNCIONARIOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA Y EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL**

**Ley N° 19.390, de 30 de mayo de 1995**

Santiago, veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 6498, de 6 de septiembre de 1994, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre carrera funcionaria de los jueces, funcionarios auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad de las siguientes disposiciones:

Artículos 1°, N°s 1), 2), 3), 4), 5), 6), 8), 9), 10), 11), 12), 13), 14), 15), 16), 17), 18), 19), 20), 21), 22), 23), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 33), 34), 37), 38), 39), 40), 41), 42), 43), 44), 45), 46), 47), 48), 49), 51), 53), 54), 57), 58), 59), 60), 61), 62) y 63); y 2°, permanentes; y 1° y 2° transitorios;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>OS</sup> 1), 2), 3), 4), 5), 6), 8), 10), 12) –el inciso primero y el inciso segundo en cuanto hace referencia a los defensores públicos, del artículo 265, del Código Orgánico de Tribunales, que se sustituyen–, 13), 14), 16), 19) –incisos cuarto y octavo del nuevo artículo 276, del Código Orgánico de Tribunales–, 22) –inciso final del nuevo artículo 278, del Código Orgánico de Tribunales–, 23), 24), 25), 26), 28), 29), 30), 31), 32), 34) –la frase final “Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario,” de la letra b), del nuevo artículo 287, del Código Orgánico de Tribunales–, 38), 43), 44), 45), 46), 47), 48), 51), 53), 58), 59), 60), 61), 62), 63) –letras a), b) c), d) f), g) y h)–, y artículo 2<sup>º</sup> permanente, en cuanto deroga la Ley N<sup>º</sup> 7.539, y artículos 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> transitorios del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República, sin perjuicio de lo que se dirá en los considerandos siguientes;

**SEXTO.** Que, de los antecedentes de autos, se desprende que no se ha oído a la Corte Suprema respecto de las normas contenidas en los N<sup>OS</sup> 1) y 2), del artículo 1<sup>º</sup>, sometidos a conocimiento de este Tribunal, habiéndose, por lo tanto, incurrido en un vicio formal en la tramitación del proyecto en análisis, lo que determina que dichas disposiciones adolezcan de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Constitución Política;

**SÉPTIMO.** Que el artículo 75 de la Constitución Política de la República al referirse al nombramiento de los jueces, establece, en sus incisos segundo, tercero, cuarto y quinto, que:

*“Los ministros y fiscales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte. El ministro más antiguo de Corte de Apelaciones que figure en lista de méritos ocupará un lugar en la nómina señalada. Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos, pudiendo figurar personas extrañas a la administración de justicia.*

*“Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema.*

*“Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.*

*“El juez letrado en lo civil o criminal más antiguo de asiento de Corte o el juez letrado civil o criminal más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer y que figure en lista de méritos y exprese su interés en el cargo, ocupará un lugar en la terna correspondiente. Los otros dos lugares se llenarán en atención al mérito de los candidatos.”*

De dichas disposiciones se desprende que la Constitución sólo permite que personas extrañas a la administración de justicia puedan integrar las nóminas que se formen para proveer los cargos de ministros y fiscales de la Corte Suprema, pero no así aquellas que correspondan a cargos similares de las Cortes de Apelaciones. Para que esto último procediere la Carta Fundamental habría tenido que señalarlo expresamente. No debe olvidarse que se está en presencia de normas propias de derecho público que deben interpretarse en conformidad con lo que dispone el artículo 7° de la Constitución Política, que forma parte de las Bases de la Institucionalidad;

**OCTAVO.** Que, a mayor abundamiento, cabe señalar que del texto de las Actas de las Sesiones N°s 255, 256 y 331, de 2 y 4 de noviembre de 1976 y 7 de diciembre de 1977, respectivamente, de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, es posible concluir que por parte de algunos comisionados se propuso permitir el ingreso a los cargos de ministros y fiscales de Corte de Apelaciones a personas extrañas a la Administración de Justicia, lo que, luego de escucharse las opiniones del Presidente de la Corte Suprema y del Ministro de Justicia, fue rechazado por la propia Comisión, considerándose que ello solo era admisible respecto de la Corte Suprema, por la naturaleza misma de sus funciones, y por cuanto se consideró también que la carrera judicial propiamente tal debía terminar a nivel de miembro de Corte de Apelaciones;

**NOVENO.** Que, por las consideraciones anteriores, la norma comprendida en el N° 4° del nuevo artículo 253, del Código Orgánico de Tribunales, que se contempla en el artículo 1°, N° 4) del proyecto, al permitir que abogados ajenos al Poder Judicial, puedan llegar a ser ministros o fiscales de Corte de Apelaciones, es contraria a la Constitución Política de la República;

**DÉCIMO.** Que la frase final de la letra a) del inciso primero del nuevo artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales, sustituido por el N° 29) del artículo 1°, del proyecto, que dice: *“pudiendo figurar abogados extraños a la Administración de Justicia”*, es, por los mismos motivos, inconstitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que, por las mismas razones indicadas en el considerando séptimo, la frase *“y se colocará en su lugar al oponente que lo siga*

*en antigüedad, siempre que se encuentre en lista de méritos.*”, contenida en el nuevo artículo 284, inciso final, del Código Orgánico de Tribunales, contemplado en el N<sup>º</sup> 29) del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto, debe ser considerada inconstitucional;

**DECIMOSEGUNDO.** Que las normas contenidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 9), 11), 12) –inciso segundo del nuevo artículo 265, del Código Orgánico de Tribunales, salvo la referencia a los defensores públicos–, 15), 17), 18), 19) –salvo los incisos cuarto y octavo del nuevo artículo 276, del Código Orgánico de Tribunales–, 20), 21), 22), –salvo el inciso final del nuevo artículo 278, del Código Orgánico de Tribunales–, 33), 34), –salvo la frase final de la letra b), del nuevo artículo 287 del Código Orgánico de Tribunales, que dice “*Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario,*”, 37), 39), 40), 41), 42), 49), 54), 57), y 63) –letra e)–, y artículo 2<sup>º</sup>, en cuanto deroga la Ley N<sup>º</sup> 9.372, del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude la disposición señalada en el considerando 3<sup>º</sup>, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOTERCERO.** Que, además, las disposiciones contenidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 6), 22) –inciso final del nuevo artículo 278 del Código Orgánico de Tribunales–, 25), 26), 38), 45), 47), 51), 53) y 63 –letra f)–, y artículo 2<sup>º</sup> transitorio, del proyecto remitido, son normas de ley común en cuanto no se refieren a miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial;

**DECIMOCUARTO.** Que el artículo 2<sup>º</sup> permanente, en cuanto deroga la Ley N<sup>º</sup> 7.539, es norma propia de ley común en la medida en que incide en disposiciones que no afectan a la composición del Escalafón Primario del Poder Judicial;

**DECIMOQUINTO.** Que respecto de los incisos del artículo 265, del Código Orgánico de Tribunales, sustituidos por el N<sup>º</sup> 12), del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto, debe entenderse, tal como se ha señalado, que es propio de ley orgánica constitucional el primero y la mención que se hace en el segundo a los defensores públicos, en cuanto ello implica una modificación al actual inciso primero de la misma disposición, que, por su naturaleza, es norma propia de ley orgánica constitucional;

**DECIMOSEXTO.** Que en relación con la norma que se contiene en el N<sup>º</sup> 14) del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto debe considerarse que es propia de ley orgánica constitucional en cuanto deroga el inciso primero del artículo 268, del Código Orgánico de Tribunales, dado que, atendido su contenido sustancial, éste tiene el carácter de norma propia de ley orgánica constitucional. En cambio, al abrogar el inciso segundo de la misma norma, sólo es de naturaleza orgánica constitucional en cuanto éste se refiere a los

defensores públicos, dado que a su respecto la disposición actualmente vigente tiene dicho rango;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que las disposiciones contenidas en los numerales 6), 22) –inciso final del nuevo artículo 278 del Código Orgánico de Tribunales–, 25), 26), 38), 45), 47), 51), 53) y 63 –letra f)–, del artículo 1° permanente, y artículo 2° transitorio, del proyecto remitido, son orgánicas constitucionales en cuanto se refieren a miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial;

**DECIMOCTAVO.** Que el artículo 2° permanente, en cuanto deroga la Ley N° 7.539, es norma propia de ley orgánica constitucional en la medida en que incide en disposiciones que afectan a la composición del Escalafón Primario del Poder Judicial;

**DECIMONOVENO.** Que este Tribunal previene que en lo referente al nuevo artículo 278, del Código Orgánico de Tribunales, sustituido por el N° 22) del artículo 1° del proyecto remitido, debe entenderse en el sentido que sus disposiciones dejan, en todo caso, a salvo las facultades que le corresponden a la Corte Suprema, para calificar por sí misma a cualquier funcionario del Poder Judicial, en virtud de la superintendencia directiva y correccional que le otorga el artículo 79 de la Constitución Política de la República;

**VIGÉSIMO.** Que la norma contenida en el N° 48) del artículo 1° del proyecto, debe ser considerada propia de ley orgánica constitucional dado que se refiere a las mismas materias a que aluden los números 44), 45), 46) y 47) del artículo 1°, que tienen dicho carácter;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, según se ha señalado en el considerando quinto, el nuevo artículo 259, del Código Orgánico de Tribunales, contenido en el N° 8), del artículo 1°, del proyecto, es propio de ley orgánica constitucional. En su inciso quinto, dicha disposición hace expresa referencia al artículo 258, del mismo cuerpo legal. En estas circunstancias, tal como lo ha señalado anteriormente este Tribunal, no le es posible, para determinar el verdadero alcance de la norma sometida a su conocimiento, dejar de pronunciarse sobre la modificación al mencionado artículo 258, que se contempla en el N° 7), del artículo 1° del proyecto, que está estrechamente vinculada y regula la misma institución a que se refiere la primera de dichas disposiciones, teniendo, por lo tanto, al igual que ella, carácter orgánica constitucional;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, tal como se ha expresado en los considerandos quinto y decimoctavo, el artículo 2° permanente del proyecto, es norma propia de ley orgánica constitucional al derogar la Ley N° 7.539, en cuanto dicha derogación dice relación con disposiciones que afectan a la composición del Escalafón Primario del Poder Judicial. Si se analiza el contenido del artículo 4° transitorio del proyecto, se observa que éste se refiere a los funcionarios incorporados al Escalafón Primario

en virtud de lo dispuesto en dicho cuerpo legal. De esta manera, y por las mismas razones indicadas en el considerando anterior, este Tribunal no puede dejar de pronunciarse sobre dicho artículo 4<sup>º</sup> transitorio el cual, atendido su contenido, es de naturaleza orgánica constitucional;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, las disposiciones referidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>OS</sup> 3), 4) –salvo el numeral 4<sup>º</sup> del nuevo artículo 253, del Código Orgánico de Tribunales–, 5), 7), 8), 10), 13), 14), 16), 19) –incisos cuarto y octavo del nuevo artículo 276, del Código Orgánico de Tribunales–, 23), 24), 28), 29) –salvo la frase “*pudiendo figurar abogados extraños a la Administración de Justicia*”, de la letra a) del inciso primero, y la oración “y se colocará en su lugar al oponente que lo siga en antigüedad, siempre que se encuentre en lista de méritos.”, del inciso final del nuevo artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales–, 30), 31), 32), 34) –la frase “*Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario,*” de la letra b), del nuevo artículo 287, del Código Orgánico de Tribunales–, 43), 44), 46), 48), 58), 59), 60), 61), 62) y 63), –letras a), b), c), d), g) y h)–, y los artículos 1<sup>º</sup> y 5<sup>º</sup> transitorios, del proyecto de ley remitido, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, de la misma forma, no son contrarias a la Constitución Política, las disposiciones a que hacen referencia los considerandos decimoquinto, decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno con el alcance con que se han analizado en esta misma sentencia;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, consta de autos, que salvo lo expresado en el considerando sexto de esta sentencia, este Tribunal considera que se ha dado cumplimiento respecto del proyecto a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones consideradas como normas propias de ley orgánica constitucional han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 7<sup>º</sup>, 63, 74, 75 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido son inconstitucionales y, en consecuencia, deben eliminarse de su texto:

- Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>OS</sup> 1) y 2);
- Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 4), que sustituye el artículo 253, del Código Orgánico de Tribunales, en su numeral 4<sup>º</sup>, y

– Artículo 1º, N° 29), que sustituye el artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales, la frase final de la letra a) del inciso primero, que dice: “pudiendo figurar abogados extraños a la Administración de Justicia”, y en el inciso final, la oración que dice: “y se colocará en su lugar al oponente que lo siga en antigüedad, siempre que se encuentre en lista de méritos”.

**2.** Que las siguientes disposiciones del proyecto son constitucionales:

– Artículo 1º, N°s 3), 4) –salvo el numeral 4º del nuevo artículo 253, del Código Orgánico de Tribunales–, 5), 7), 8), 10), 13), 14), 16), 19) –incisos cuarto y octavo del nuevo artículo 276, del Código Orgánico de Tribunales–, 23), 24), 28), 29) –salvo la frase “pudiendo figurar abogados extraños a la Administración de Justicia”, de la letra a) del inciso primero, y la oración “y se colocará en su lugar al oponente que lo siga en antigüedad, siempre que se encuentre en lista de méritos.”, del inciso final, ambas del nuevo artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales–, 30), 31), 32), 34) –la frase “Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario,” de la letra b), del nuevo artículo 287 del Código Orgánico de Tribunales– 43), 44), 46), 48), 58), 59), 60), 61), 62) y 63), –letras a), b), c), d), g) y h)–, y los artículos 1º y 5º transitorios.

**3.** Que las siguientes disposiciones del proyecto son también orgánicas constitucionales, con el alcance que se les ha dado en esta sentencia, en conformidad con lo que se expresa en el considerando 24º:

– Artículo 1º, N°s 6), 12) –el inciso primero y el inciso segundo en cuanto hace referencia a los defensores públicos–, 22) –inciso final del nuevo artículo 278, del Código Orgánico de Tribunales–, 25), 26), 38), 45), 47), 51), 53) y 63) –letra f)–; artículo 2º permanente en cuanto deroga la Ley N° 7.539, y artículo 2º transitorio.

**4.** Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las siguientes disposiciones del proyecto por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional:

– Artículo 1º, N°s 9), 11), 12) –inciso segundo del nuevo artículo 265, del Código Orgánico de Tribunales, salvo la referencia a los defensores públicos–, 15), 17), 18), 19) –salvo los incisos cuarto y octavo del nuevo artículo 276, del Código Orgánico de Tribunales–, 20), 21), 22), –salvo el inciso final del nuevo artículo 278, del Código Orgánico de Tribunales–, 33), 34), –salvo la frase final de la letra b), del nuevo artículo 287, del Código Orgánico de Tribunales, que dice “Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario,”–, 37), 39), 40), 41), 42), 49), 54), 57), y 63) –letra e)–, y artículo 2º, en cuanto deroga la Ley N° 9.372.

**5.** Que tampoco corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las siguientes disposiciones del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional, en conformidad con lo expresado en los considerandos 13º y 14º:

– Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 6), 22) –salvo el inciso final del nuevo artículo 278, del Código Orgánico de Tribunales–, 25), 26), 38), 45), 47), 51), 53) y 63 –letra f)–; artículo 2<sup>º</sup> permanente, al derogar la Ley N<sup>º</sup> 7.539, y artículo 2<sup>º</sup> transitorio.

**En lo relativo a lo resuelto en el punto 4 de esta sentencia, referente al N<sup>º</sup> 9) del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto, el Presidente del Tribunal, don Marcos Aburto, se inhabilitó.** La resolución que declaró que sobre dicha disposición el Tribunal no se pronuncia, obtuvo empate de votos, contando dicha decisión con el voto conforme del Presidente Subrogante del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra f) del artículo 8<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 17.997. Votaron por que el Tribunal no emitiera pronunciamiento al respecto los Ministros Jiménez, Bulnes y Faúndez, formando sentencia.

**Respecto de lo resuelto en el punto 2 de esta sentencia, relativo a la frase “Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario,” de la letra b) del nuevo artículo 287, del Código Orgánico de Tribunales al N<sup>º</sup> 34, del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto, se inhabilitó el Presidente del Tribunal, don Marcos Aburto, y los Ministros señores Osvaldo Faúndez y Servando Jordán, integrándose para pronunciarse en relación con dicha disposición el abogado integrante señor Eduardo Soto Kloss.**

**En cuanto al inciso tercero del artículo 1<sup>º</sup> transitorio, del proyecto, se inhabilitó el Presidente del Tribunal, don Marcos Aburto.**

**Acordada la declaración de inconstitucionalidad de los N<sup>os</sup> 1) y 2), letras a) y b), del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto, con el voto en contra de los Ministros señor Manuel Jiménez, señora Luz Bulnes y señor Juan Colombo, quienes fundan su disidencia en las siguientes razones:**

1<sup>º</sup>. Que en la sentencia de autos se ha establecido la inconstitucionalidad de los N<sup>os</sup> 1) y 2), letras a) y b), del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley en análisis, teniendo como fundamento que las citadas disposiciones durante la tramitación del proyecto no fueron sometidas al conocimiento de la Corte Suprema como lo prescribe el artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en relación al inciso segundo del artículo 74 de la Constitución.

2<sup>º</sup>. Que el artículo 74 de la Carta Fundamental señala que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia. Esa misma ley, añade la disposición, señalará las calidades que deben tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.

El inciso segundo de la misma norma prescribe que la ley orgánica constitucional anteriormente referida “sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema”.

El artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Nº 18.918, señala por su parte:

*“Los proyectos que contengan preceptos relativos a la organización y atribuciones de los tribunales, serán puestos en conocimiento de la Corte Suprema para los efectos indicados en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política. El proyecto deberá remitirse a la Corte al momento de darse cuenta de él si el mensaje o moción se hubiere presentado sin la opinión de esa Corte, o deberá hacerse posteriormente por el presidente de la corporación o comisión respectiva si las disposiciones hubieren sido incorporadas en otra oportunidad o hubieren sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las conocidas por la Corte Suprema”.*

3°. Ahora bien, el proyecto de ley en análisis “Sobre carrera funcionaria de los jueces, funcionarios auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial” consta de 38 páginas en las que se modifica el Código Orgánico de Tribunales mediante dos artículos permanentes y cinco disposiciones transitorias. El artículo 1° permanente contiene 63 modificaciones al Código Orgánico de Tribunales, muchas de ellas divididas en numerosas letras. Este extenso proyecto, fue enviado por el Congreso Nacional en dos oportunidades a la Corte Suprema para cumplir el precepto constitucional del inciso segundo del artículo 74 de la Constitución. En la primera de ellas de fecha 19 de noviembre de 1992, se incluyó el mensaje íntegro enviado por el Presidente de la República y en la segunda, las modificaciones que se le habían introducido durante su tramitación hasta la fecha del oficio respectivo, esto es al día 24 de marzo de 1993.

Con fecha 12 de mayo de 1993 la Cámara de Diputados reiteró su oficio a la Corte Suprema.

Las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad fueron introducidas al proyecto con posterioridad al envío de la última comunicación a la Corte Suprema no dándose cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 16 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

4°. Que tal como se ha señalado la Carta Fundamental, prevee en su artículo 74 que la ley sobre organización y atribuciones de los tribunales sólo puede ser modificada “oyendo previamente a la Corte Suprema”. No define la preceptiva constitucional el contenido de la exigencia de oír previamente a la Corte Suprema, pero es indudable y así se señaló en la sesión 301° de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de fecha 28 de junio de 1977, que para el legislador no son obligatorias las opiniones que emita ésta última pues, como sostuvo el comisionado señor Díez “se trata de un simple conocimiento del asunto por parte de la Corte Suprema. De lo contrario se estarían otorgando facultades legislativas a la Corte Suprema”.

Otro tanto opinó el comisionado señor Guzmán al referirse al artículo respectivo en la misma sesión, cuando sostuvo “*que le parece que no es necesaria la exigencia adicional mayor que el hecho de oír a la Corte Suprema*”.

No quiso el constituyente de 1980 que la opinión que dé la Corte Suprema pudiera impedir la tramitación de la ley y es por ello que el texto constitucional sólo señala que debe oírse a la Corte, pero en ningún caso lo que ésta manifieste es obligatorio o vinculante para el legislador y menos puede entenderse que la tramitación de la ley esté subordinada a que la Corte Suprema emita o no su opinión.

Indudablemente se incumple la Constitución cuando los órganos colegisladores prescinden totalmente de la opinión de la Corte Suprema en un proyecto de ley en que según la Carta Fundamental debe ser oída, y ello ocurre cuando el mensaje o moción no es enviado en ninguna oportunidad a dicha Corte.

5°. Que conforme con lo anterior es forzoso concluir que los órganos colegisladores cumplen la preceptiva del artículo 74, inciso segundo de la Constitución enviando a la Corte Suprema los proyectos de ley que se refieran a la organización y atribuciones de los tribunales no siendo obstáculo para la tramitación de éstos que la Corte haya o no emitido su opinión.

6°. Si las disposiciones de un proyecto de ley relativo a la organización y atribuciones de los tribunales han sido incorporadas durante la etapa de tramitación de éste, el presidente de la corporación o comisión respectiva debe remitírselo a la Corte Suprema según lo estatuye el artículo 16 en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Lo mismo ocurre según la referida norma si hay disposiciones que hubieren sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las conocidas por la Corte Suprema.

El no cumplimiento con la preceptiva del artículo 16 de la ley anteriormente referida podrá implicar una infracción legal por parte de la o de las personas encargadas según la ley de cumplirla, materia sobre la cual no le corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse.

7°. Es el anterior, el mismo criterio que ha seguido la sentencia, no declarando inconstitucional otras disposiciones del proyecto que calificadas en ella como materias propias de la ley orgánica constitucional referida en el artículo 74 de la Constitución no se pidió a su respecto la opinión a la Corte Suprema. En el caso referido se encuentran los N<sup>OS</sup> 10), 44), 45), 46), 47), 51), 53), 59), 60), 61) y 62) del artículo 1° del proyecto.

**Los Ministros señor Manuel Jiménez y señora Luz Bulnes disienten** de la calificación de ley orgánica constitucional que la sentencia da al artículo 273 del Código Orgánico de Tribunales, cuya sustitución efectúa el N<sup>º</sup> 16) del artículo 1° del proyecto en estudio, teniendo en consideración que el sistema de calificación anual de los funcionarios del Poder Judicial

que la disposición contempla, forma parte de las facultades económicas de que gozan los tribunales de justicia conforme al artículo 3° del Código Orgánico de Tribunales.

Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal la citada disposición no puede formar parte de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución pues no es una disposición que regula la estructura básica del Poder Judicial en cuanto necesaria “*para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República*” y tampoco dice relación a las materias específicas que se señalan en la segunda parte del inciso primero del citado artículo, debiendo en consecuencia ser calificada como una ley ordinaria o común.

**Los Ministros señor Manuel Jiménez, señora Luz Bulnes y señor Osvaldo Faúndez disienten** de la calificación de ley orgánica constitucional que la sentencia da a los incisos cuarto y octavo del artículo 276, del Código Orgánico de Tribunales, en su nuevo texto contenido en el N° 19) del artículo 1° del proyecto en análisis, teniendo en consideración que los citados incisos versan sobre materias como la interposición del recurso de reposición y conocimiento del recurso de apelación, deducidos todos en los procedimientos de calificación de los funcionarios del Poder Judicial. Las referidas materias a juicio de los disidentes no forman parte de la ley que sobre la organización y atribuciones de los tribunales prevé el artículo 74 de la Constitución para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República, sino es materia de la ley ordinaria o común que contempla el artículo 60, N° 3, de la Carta Fundamental.

**Los Ministros señor Manuel Jiménez y señora Luz Bulnes disienten** de la calificación de ley orgánica constitucional que la sentencia da al artículo 553, del Código Orgánico de Tribunales, en su nueva versión contenida en el N° 58), del artículo 1°, del proyecto de ley en estudio, teniendo en consideración que esta materia fue calificada por sentencia de 9 de enero de 1989, Rol N° 94, como propia de ley ordinaria o común. Tienen además en consideración que la fiscalización que efectúan las Cortes de Apelaciones de la conducta funcionaria de los miembros del Escalafón Primario en las categorías que señala y a los miembros del Escalafón Secundario que ejerzan sus funciones dentro de su respectivo territorio jurisdiccional, mediante la designación anual de ministros visitantes, forman parte de las facultades disciplinarias a que se refiere el artículo 3° del Código Orgánico de Tribunales. Estas facultades, se ejercen para mantener y resguardar el orden interno de la organización judicial y el régimen de visitas forma parte indirecta de dichas medidas pues en virtud de una de ellas en caso de mal comportamiento y otra causa legal pueden aplicarse medidas disciplinarias a funcionarios de los tribunales.

La calificación de ley ordinaria que los disidentes dan al régimen de visitas no es extensiva a aquellas que tienen el carácter de extraordinarias que prevee el Código Orgánico de Tribunales, pues en dichos casos el ministro designado reemplaza al juez titular objeto de la visita extraordinaria, es decir se está en presencia de un cambio de tribunal, que es materia de la ley orgánica constitucional del artículo 74 de la Constitución.

**Los Ministros señor Manuel Jiménez y señora Luz Bulnes disienten** de la calificación de ley orgánica constitucional que la sentencia da a las modificaciones de los artículos 555, 556, 559, 564, 565 y 559 del Código Orgánico de Tribunales, contenidas en los N<sup>OS</sup> 59), 60), 61), 62) y 63) – letras g) y h)–, del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley en estudio, pues todos ellos versan sobre el régimen de visitas que ejercen las Cortes de Apelaciones sobre algunos funcionarios del Escalafón Primario y los del Escalafón Secundario, que, por las razones que han explicado precedentemente estiman que son materias propias de una ley ordinaria o común.

Tienen, además, en consideración los disidentes que las materias modificadas en los artículos 555 y 564, del Código Orgánico de Tribunales fueron consideradas en el Rol N<sup>º</sup> 62, de 1989, como propias de una ley ordinaria.

**Los Ministros señor Manuel Jiménez y señora Luz Bulnes disienten** de la calificación de ley orgánica constitucional que la sentencia da a las modificaciones de los artículos 311 y 474 del Código Orgánico de Tribunales, contenidas en las letras d) y f) del N<sup>º</sup> 63), del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto en análisis. Consideran los disidentes que las materias a que se refieren dichas disposiciones son propias de una ley ordinaria, pues regulan las obligaciones de los jueces y de los auxiliares de la Administración de Justicia, salvo los relatores, de residir en la ciudad o población donde tiene su asiento el tribunal donde prestan sus servicios.

Para lo anterior tienen en consideración que si la Constitución en el artículo 60, N<sup>º</sup> 17, estableció que es propio de una ley común el lugar donde debe funcionar la Corte Suprema, con mayor razón deben serlo los lugares donde residen los funcionarios judiciales a que se refieren los artículos 311 y 474 del Código Orgánico de Tribunales.

**Los Ministros señores Ricardo García y Juan Colombo disienten** de la calificación de la norma del numeral 9) del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto de ley, en cuanto a que su texto tiene el carácter de orgánica constitucional y no de ley común como lo establece la sentencia, y consideran que la referencia a la Corte Suprema que se hace en los incisos primero y segundo del artículo 260, del Código Orgánico de Tribunales, que el referido numeral del proyecto sustituye, es inconstitucional, por cuanto

el territorio jurisdiccional de la Corte Suprema corresponde a todo el territorio nacional, lo que determina que la prohibición relativa de ingresar al Poder Judicial que el proyecto establece pasa a tener el carácter de absoluta cuando se trata de los vínculos con los Ministros o el Fiscal de la Corte Suprema, lo que les niega por ese hecho todo acceso a dicho Poder, contraviniendo los preceptos de los numerales 2° y 17° del artículo 19 de la Constitución Política.

**Los Ministros señores Ricardo García, Servando Jordán y Juan Colombo disienten** de la calificación de la norma del numeral 12) del artículo 1° del proyecto de ley, en el sentido de que la totalidad del texto de ese numeral tiene el carácter de orgánico constitucional y no sólo la parte reconocida como tal en la sentencia del Tribunal, dada la inconveniencia de separar para su futura aplicación a sólo uno de los integrantes de un Escalafón, independientemente del antecedente histórico que a aquél afecte, siendo en su integridad constitucional.

**Los Ministros señores Ricardo García, Servando Jordán y Juan Colombo disienten** de la calificación de la norma del numeral 15) del artículo 1° del proyecto de ley, en el sentido de que su texto tiene el carácter de orgánica constitucional y no de ley común como lo establece la sentencia, ya que constituye una expresión de la estructura y organización de la Administración de Justicia y que no es contraria a la Carta Fundamental.

**Los Ministros señores Ricardo García, Servando Jordán y Juan Colombo disienten** de la calificación de la norma del numeral 19) del artículo 1° del proyecto de ley, en el sentido de que todo su texto tiene el carácter de orgánico constitucional y no sólo la parte reconocida como tal en la sentencia, dado que el proceso de calificaciones involucra y comprende la participación de los Tribunales Superiores de Justicia y guarda conformidad con la Constitución Política.

**El Ministro señor Ricardo García y el Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss, disienten** de la sentencia en cuanto ésta califica de constitucional la última oración del literal b), del artículo 287, del Código Orgánico de Tribunales, sustituido por el literal 34) del artículo 1° del proyecto de ley en examen, la cual señala: *“Entre estos abogados extraños no podrá figurar un miembro del Escalafón Primario.”* Los disidentes son de parecer que esta oración adolece de inconstitucionalidad, ya que contraría los preceptos de los numerales 2° y 17° del artículo 19 de la Constitución Política, al establecer una desigualdad ante la ley al impedir la posibilidad de acceder a un cargo público a quienes ya han ingresado al Poder Judicial y reúnen todos los requisitos exigidos a los demás oponentes,

cerrándoles ese acceso sólo por el hecho de ser miembros del Escalafón Primario.

**El Ministro señor Ricardo García previene** que, de acuerdo con la argumentación ya señalada en anteriores sentencias y especialmente las correspondientes a los roles N<sup>OS</sup> 88 y 92, es de parecer que el Tribunal debiera haber ejercido el control de constitucionalidad que le encomienda la Carta Fundamental, con respecto a normas del proyecto de ley en examen que, aún cuando en los Oficios del H. Senado no se las menciona como objeto de consulta al Tribunal, tienen sin embargo el carácter de orgánica constitucionales, como es el caso de los disposiciones de los numerales 27), 35), 52) y 55) del artículo 1<sup>º</sup>, y de las del artículo 3<sup>º</sup> transitorio del proyecto de ley en examen.

**El Presidente del Tribunal, señor Marcos Aburto, previene** que comparte la prevención del Ministro señor Ricardo García, pero sólo en lo que respecta a la disposición del numeral 27), del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley examinado por el Tribunal.

Redactó la sentencia el Ministro señor Marcos Aburto.

Redactó las disidencias en que interviene, el Ministro señor Manuel Jiménez.

Redactó las disidencias y prevención en que interviene, el Ministro señor Ricardo García.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

#### **Rol N<sup>º</sup> 197-1994**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Crruz.

## ROL N° 198-1994

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS Y SUSTITUYE LA LEY N° 18.403

#### Ley N° 19.366, de 20 de enero de 1995

Santiago, cuatro de enero de mil novecientos noventa y cinco.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N° 292, de 4 de octubre de 1994, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y sustituye la Ley N° 18.403, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 16 y 47 de éste;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que el artículo 16 del proyecto remitido dice:

*“Artículo 16. El Consejo de Defensa del Estado podrá requerir directamente de las autoridades y funcionarios o empleados de cualesquiera de los servicios de la administración del Estado, de las instituciones o servicios descentralizados territorial o funcionalmente o de las entidades de derecho privado en que el Estado o sus instituciones tengan aportes o participación mayoritarios o igualitarios, la cooperación, la asistencia, el apoyo, los informes y antecedentes que estime necesarios para el cumplimiento de las funciones que le asigna esta ley.*

*Asimismo, podrá efectuar actuaciones en el exterior dirigidas a indagar y acumular pruebas acerca de la procedencia u origen de los bienes, valores, dineros, utilidad, provecho o beneficio a que se refiere el artículo 12, pudiendo solicitar directamente asesoría a las representaciones diplomáticas y consulares de Chile en el exterior.*

*Con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, el Consejo de Defensa del Estado podrá adoptar las siguientes medidas:*

*a) Recoger e incautar la documentación y los antecedentes probatorios que estime necesarios para la investigación de los hechos, en caso de aparecer indicios graves que de esta diligencia haya de resultar el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante para aquélla.*

*Esta medida sólo podrá ser encomendada a un abogado funcionario del Consejo de Defensa del Estado, el cual levantará acta de ella, la que expresará el lugar donde se practica, el nombre de las personas que intervengan, los incidentes ocurridos, la hora en que hubiere principiado y aquella en que concluyere, la relación del registro en el mismo orden en que se hubiere efectuado y un inventario de los objetos que se recojan. Se entregará copia de dicha acta y de la respectiva resolución a la persona de quien se ha recogido o incautado la documentación, y*

*b) Requerir la entrega de antecedentes o copias de documentos sobre cuentas corrientes bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas a secreto o reserva, de personas naturales o jurídicas, o de comunidades, que sean objeto de la investigación, debiendo los bancos, otras entidades y personas naturales que estén autorizados o facultados para operar en los mercados financieros, de valores y seguros y cambiario, proporcionarlos en el más breve plazo.*

*Además, el Consejo de Defensa del Estado podrá, previa autorización judicial, disponer las siguientes diligencias:*

*a) Impedir la salida del país de aquellas personas de quienes, a lo menos, se sospeche fundadamente que están vinculadas a alguno de los hechos previstos en el artículo 12 de esta ley, por un período máximo de sesenta días. Para estos efectos, deberá comunicar la prohibición y su alzamiento a la Policía de Investigaciones y a Carabineros de Chile. En todo caso, transcurrido este plazo, la medida de arraigo caducará por el solo ministerio de la ley, de lo cual deberán tomar nota de oficio los organismos señalados, y*

*b) Ordenar algunas de las medidas a que se refiere el artículo 19 por un plazo no superior a sesenta días.*

*Corresponderá al juez del crimen dentro de cuyo territorio jurisdiccional tenga su domicilio el Consejo de Defensa del Estado, autorizar previamente la práctica de las diligencias a que se refiere el inciso precedente. El tribunal procederá breve y sumariamente, sin audiencia ni intervención de terceros. La resolución que rechace la práctica de las diligencias solicitadas será someramente fundada, y el Consejo de Defensa del Estado podrá apelar de ella. La apelación será conocida en cuenta y sin más trámite por la Sala de Cuenta de la Corte de Apelaciones de Santiago, tan pronto se reciban los antecedentes. El expediente se tramitará en forma secreta y será devuelto íntegramente al Consejo de Defensa del Estado, fallado que sea el recurso.*

*Copia de las resoluciones a que se refieren las letras a) y b) del inciso cuarto serán entregadas al afectado, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento.*

*Para llevar a efecto las actuaciones a que se refiere este artículo, una vez resueltas o autorizadas judicialmente, en su caso, el Consejo de Defensa del Estado*

*podrá recurrir al auxilio de la fuerza pública, la que será concedida por el Jefe de Carabineros o de la Policía de Investigaciones más inmediato sin más trámite que la exhibición de la resolución administrativa o autorización judicial correspondiente. La fuerza pública se entenderá facultada, en estos casos, para descerrajar y allanar si fuere necesario.*

*Los notarios, conservadores y archiveros deberán entregar al Consejo de Defensa del Estado, en forma expedita y rápida, los informes, documentos, copias de instrumentos y datos que se les soliciten.*

*El otorgamiento de cualquier antecedente mencionado en este artículo será gratuito y libre de toda clase de derechos e impuestos.”*

El artículo 47 por su parte señala:

*“Artículo 47. Las faltas a que alude el artículo 41 serán de conocimiento del juez del crimen competente, de acuerdo con las reglas generales, sin que proceda su acumulación a otros procesos criminales instruidos respecto del mismo hechor.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo a los considerandos segundo y tercero de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional indicada en el último de ellos;

**SEXTO.** Que en la situación prevista en el considerando anterior se encuentran los incisos tercero, cuarto, quinto y séptimo del artículo 16 y el artículo 47;

**SÉPTIMO.** Que en lo que se refiere a la constitucionalidad de las disposiciones orgánicas constitucionales referidas precedentemente, todas ellas lo son, salvo el inciso tercero del artículo 16, que adolece de inconstitucionalidad por las causas que se señalarán y que hace, por vía consecutiva, extensivo dicho vicio, en el inciso séptimo de la citada disposición, a las frases que se indicarán más adelante.

En efecto, el inciso tercero del referido artículo 16, establece, según se ha visto, lo siguiente:

*“Con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, el Consejo de Defensa del Estado podrá adoptar las siguientes medidas:*

*a) Recoger e incautar la documentación y los antecedentes probatorios que estime necesarios para la investigación de los hechos, en caso de aparecer indicios graves que de esta diligencia haya de resultar el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante para aquélla.*

*Esta medida sólo podrá ser encomendada a un abogado funcionario del Consejo de Defensa del Estado, el cual levantará acta de ella, la que expresará el lugar donde se practica, el nombre de las personas que intervengan, los incidentes ocurridos, la hora en que hubiere principiado y aquella en que concluyere, la relación del registro en el mismo orden en que se hubiere efectuado y un inventario de los objetos que se recojan. Se entregará copia de dicha acta y de la respectiva resolución a la persona de quien se ha recogido o incautado la documentación, y*

b) *Requerir la entrega de antecedentes o copias de documentos sobre cuentas corrientes bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas a secreto o reserva, de personas naturales o jurídicas, o de comunidades, que sean objeto de la investigación, debiendo los bancos, otras entidades y personas naturales que estén autorizados o facultados para operar en los mercados financieros, de valores y seguros y cambiario, proporcionarlos en el más breve plazo.*”;

**OCTAVO.** Que la norma anterior, inserta dentro del proyecto de ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, tiene por objeto, al tenor de su artículo 12, descubrir y sancionar a todos aquellos que hubieren obtenido una utilidad, provecho o beneficio, o que sean partícipes o colaboren en el uso, aprovechamiento o destino de los bienes, valores, dineros que provengan de la perpetración en Chile o en el extranjero de algunos de los delitos a que dicho proyecto se refiere.

Para la investigación de este delito, el inciso tercero del artículo 16 otorga facultades al Consejo de Defensa del Estado, servicio público descentralizado que conforme a su ley orgánica está bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República, para que efectúe y practique en forma discrecional, sin sujeción a tutela judicial alguna, las medidas que indica tendientes a establecer los hechos constitutivos de los delitos tipificados en el proyecto y, posteriormente, conforme a su artículo 13, decidir en forma privativa o monopólica, si ejercita o no la acción penal correspondiente, sin que tenga que fundar su decisión si así no lo hiciere;

**NOVENO.** Que el inciso tercero del artículo 16 del proyecto de ley en análisis, tal como se indicó, ha sido calificado como precepto propio de una ley orgánica constitucional por ambas ramas del Congreso Nacional y efectivamente lo es, pues él se refiere a la facultad que se otorga a un servicio público para entrar a conocer, investigar e indagar en causas criminales, materia cuyo conocimiento es privativo del Poder Judicial conforme a los principios de jurisdicción e independencia, bases esenciales de dicho Poder, según el artículo 73 de la Constitución. Además, se debe tener en consideración, para la calificación legal del precepto en análisis, que mediante él se está legislando para privar a los jueces del crimen de las atribuciones que los artículos sexto y séptimo del Código de Procedimiento Penal, otorgan en lo relativo a la práctica de las primeras diligencias del sumario en un juicio criminal. Es decir, en estas materias el proyecto priva de atribuciones a los jueces con jurisdicción en lo criminal, situación que está inserta y dice relación directa con el contenido de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental, que debe determinar “*la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia ...*”.

Por último, sirve de fundamento para la calificación del precepto como orgánico constitucional la facultad de imperio que se otorga, en el inciso séptimo del artículo 16 en análisis, al Consejo de Defensa del

Estado para llevar a efecto las resoluciones que dicte o de las actuaciones que practique en uso de las atribuciones que el inciso tercero del mismo artículo le otorga. En efecto, mediante dicha facultad el Consejo de Defensa del Estado, puede recurrir directamente a la fuerza pública, materia propia de los tribunales ordinarios de justicia y de los especiales que integran el Poder Judicial al tenor del inciso tercero del artículo 73 de la Constitución, facultad que, como consecuencia de la inconstitucionalidad del inciso tercero del artículo 16, adolece también del mismo vicio;

**DÉCIMO.** Que el referido inciso tercero del artículo 16 del proyecto vulnera la Constitución al no proteger el goce efectivo de los derechos y libertades que la Carta asegura y garantiza a todas las personas, cuando dota a un servicio público, Consejo de Defensa del Estado, de facultades absolutamente discrecionales, como las de recoger e incautar documentos o antecedentes probatorios de cualquier naturaleza pertenecientes a personas objeto de una investigación de dicho servicio, o para requerir a terceros la entrega de antecedentes o documentos sobre cuentas corrientes bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas a secreto o reserva pertenecientes también a las personas investigadas. Las facultades conferidas se ejercen por el servicio sin contemplar su sometimiento a control o aprobación judicial previa alguna, pues no se prevén recursos especiales u ordinarios que permitan una revisión de lo actuado o decretado por una instancia superior, con lo cual, salvo el ejercicio de acciones constitucionales, dejan en indefensión a las personas naturales o jurídicas que directa o indirectamente se puedan ver involucradas con una investigación como la que se autoriza al Consejo de Defensa del Estado en el proyecto de ley en examen.

La vulneración constitucional referida se produce:

a) En relación al artículo primero de la Carta Fundamental que establece uno de los pilares de nuestro ordenamiento constitucional estructurado sobre la base de ciertos valores esenciales entre los cuales se destaca el que los derechos de las personas son anteriores y superiores al Estado y por ello se encuentra incluido dentro del Capítulo I que denomina “Bases de la Institucionalidad”. En efecto, el inciso cuarto de la referida disposición establece el principio que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución reconoce y asegura a las personas. Es decir, la Constitución está señalando al legislador que su labor fundamental debe realizarla desde la perspectiva que los derechos de las personas están antes que los derechos del Estado y que éste debe respetar y promover los derechos esenciales garantizados por ella conforme al inciso segundo del artículo quinto, y en consecuencia toda legislación que se aparte o ponga en peligro el goce efectivo de las libertades y derechos que la propia Carta Fundamental reconoce y asegura, adolece de

vicios que la anulan al tenor de sus artículos sexto y séptimo. En efecto, la potestad discrecional no puede tener validez alguna cuando sobrepasa o desborda la Constitución Política y ello ocurre cuando la disposición legal que la concede, coloca al funcionario o servicio que puede ejercerla, sin sujeción a control judicial alguno, en posición de que con su actuación, afecte o desconozca las libertades y derechos que la Constitución asegura a todas las personas. Lo anterior se aprecia nítidamente en el proyecto ya que las facultades de incautación de documentos, antecedentes probatorios y “*objetos que se recojan*” dependen de potestades discrecionales amplias, en que los motivos que autorizan la actuación del servicio y de los funcionarios que lo representen, sólo depende de la apreciación libre y subjetiva de quien adopta el acuerdo y participa en su aplicación.

b) Vulnera también la disposición en análisis el artículo 19 de la Carta Fundamental, en su N<sup>º</sup> 3, inciso quinto, que establece el debido proceso legal, pues se está en presencia de un servicio público legalmente facultado para ejercer jurisdicción pudiendo decidir sobre la conducta o bienes de las personas; investigar hechos, recoger e incautar documentos y antecedentes que le permitirán en definitiva, a su mero arbitrio, decidir si se ejerce la acción penal ante la justicia del crimen tendiente a sancionar a los culpables de la comisión de los delitos investigados.

La norma constitucional presupone dentro del debido proceso legal la existencia de una sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción, debiéndose entender por tal no solamente aquella que definen los códigos procesales sino tal como lo explica el profesor don José Luis Cea en su “Tratado de la Constitución de 1980” (pág. 275), “*que ella abarca todas las resoluciones que, por cualquier motivo o circunstancia un órgano o autoridad que ejerza jurisdicción dicta afectando la persona o los bienes ajenos*”. En consecuencia, al adoptar el Consejo de Defensa del Estado la resolución de iniciar las investigaciones para la comprobación del cuerpo del delito y con posterioridad, si así lo decide libremente, deducir la correspondiente querrela o denuncia, está dictando resoluciones o sentencias al tenor del texto constitucional, según la referida interpretación.

Pero el artículo 19, N<sup>º</sup> 3, inciso quinto de la Carta Fundamental, asegura también que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción se funde en un proceso previo legalmente tramitado exigiendo al legislador que garantice un racional y justo procedimiento. Es decir, lo que la disposición prescribe es que una vez establecido por el legislador un proceso legal éste debe cumplir además con las cualidades de racional y justo.

En el caso en análisis no se cumple y se infringe el precepto constitucional anteriormente referido, pues el artículo 16, en su inciso tercero, otorga facultades a un servicio para que efectúe actuaciones de índole jurisdiccional, pero no se detalla ni se precisa en forma exhaustiva, al igual como lo hace el Código de Procedimiento Penal, para garantizar eficaz-

mente los derechos de las personas, el procedimiento a que se debe someter dicho servicio con las facultades que se le otorgan. Es especialmente grave e ilegítimo, entre otros, que no se señale plazo a la investigación; la oportunidad y número de veces que las medidas pueden decretarse y realizarse; el no contemplar la asistencia de abogado defensor y no otorgar recursos ordinarios o especiales para objetarlas, etc.

c) Infringe también la disposición en análisis la garantía que contempla el N° 5 del artículo 19 de la Constitución, que establece conjuntamente con el N° 4, lo que la doctrina ha denominado el derecho a la intimidad de que gozan las personas y su familia.

En efecto, tal como se ha señalado en la letra b) precedente, el inciso tercero del artículo 16 en examen, no contempla en forma íntegra, completa y exacta el procedimiento ni los casos precisos como debe aplicarse, pues se refiere a situaciones absolutamente discrecionales, en las que deben actuar los funcionarios del servicio autorizado para recoger e incautar la documentación y los antecedentes probatorios y objetos que estimen necesarios para la investigación. Es decir, al no especificarse el procedimiento y no señalarse los casos precisos en que las medidas proceden, se está vulnerando la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, que sólo pueden interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinadas por la ley;

**DECIMOPRIMERO.** Que, como consecuencia de la inconstitucionalidad del inciso tercero del artículo 16 establecida precedentemente, también lo son las frases “*una vez resueltas o*”, “*en su caso,*” y “*resolución administrativa o*” contenidas en el inciso séptimo del mismo artículo y que dicen relación al auxilio de la fuerza pública de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones que puede solicitar el Consejo de Defensa del Estado para llevar a cabo las actuaciones y diligencias que dicho inciso tercero contempla y que son declaradas inconstitucionales en esta sentencia. Al ser inconstitucionales las facultades que se le otorgan al Consejo de Defensa del Estado es obvio que éste no puede solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejercerlas;

**DECIMOSEGUNDO.** Que el inciso cuarto del artículo 16 del proyecto de ley en examen faculta al Consejo de Defensa del Estado para que, “*previa autorización judicial*” pueda disponer de las diligencias que en la citada disposición se contemplan.

Establecido el carácter de precepto orgánico constitucional de la disposición y con el objeto de precisar el entendimiento con que este Tribunal la ha declarado constitucional, cree del caso señalar que al otorgar el juez del crimen la autorización para la práctica de las diligencias que la norma contempla y que se le solicitan, no existe delegación alguna de facultades jurisdiccionales del juez al Consejo de Defensa del Estado y, en consecuencia, en cada oportunidad que se pretendan deben ellas ser solicitadas nuevamente al órgano judicial respectivo.

**DECIMOTERCERO.** Que las normas contenidas en los incisos primero, segundo, sexto, octavo y noveno del artículo 16, del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude la disposición señalada en el considerando tercero, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOCUARTO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOQUINTO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 1<sup>º</sup>; 5<sup>º</sup>; 19, N<sup>os</sup> 3, 4 y 5; 63; 73; 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que el inciso tercero del artículo 16, y las frases “una vez resuelta o”, “en su caso,” y “resolución administrativa o”, contenidas en el inciso séptimo del mismo artículo, del proyecto remitido, son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto.

**2.** Que las disposiciones contempladas en los incisos cuarto, quinto y séptimo –salvo las frases “una vez resuelta o”, “en su caso,” y “resolución administrativa o”– del artículo 16 y el artículo 47, del proyecto remitido, son constitucionales.

**3.** Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas de los incisos primero, segundo, sexto, octavo y noveno del artículo 16, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordada contra el voto de los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señor Juan Colombo Campbell**, quienes estuvieron por declarar materia propia de ley común el inciso tercero del artículo 16, del proyecto, en mérito de las siguientes consideraciones:

**1<sup>º</sup>.** Que este Tribunal tiene competencia privativa y obligatoria para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política.

Para precisar si el texto de los incisos citados del artículo 16 contienen normas de rango orgánico constitucional, o si, por el contrario, son materia de ley común, debe tenerse en cuenta que de acuerdo a lo expuesto por el artículo 74 de la Constitución “*Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República*”.

Las normas sobre organización de los tribunales comprenden, en lo esencial, el establecimiento de las bases del sistema judicial, la implementación de los órganos que ejercen jurisdicción los que se agrupan en la clasificación tradicional que distingue entre tribunales constitucionales, ordinarios, especiales, contencioso administrativos y arbitrales y las disposiciones relativas al nombramiento de los jueces.

Por su parte, las atribuciones a que se refiere el artículo 74 mencionado precedentemente, configuran la competencia del tribunal, que comprende la competencia jurisdiccional, no contenciosa, administrativa y disciplinaria.

La competencia es la parte de jurisdicción que le corresponde a cada tribunal y se regula a base de un conjunto de reglas destinadas a distribuir su ejercicio entre los distintos tribunales establecidos en la República. Se encuentra definida en el artículo 108 del Código Orgánico de Tribunales, como “*la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de los negocios que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones*”.

2°. Que la jurisdicción, como ya se dijo en sentencia recaída en el proceso Rol N° 165, se define, generalmente, como “*el poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver, por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan en el orden temporal, dentro del territorio de la República y en cuya solución les corresponda intervenir*”.

Dicho concepto lo recoge nuestra normativa orgánica en el artículo 73 de la Constitución Política que expresa: “*La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley*” y en el artículo 1°, tanto del Código Orgánico de Tribunales, como en el de Procedimiento Penal, que lo reafirman.

En esencia, y para los efectos de este fallo, interesa destacar dos elementos de la jurisdicción. El primero, se refiere a la facultad privativa que la Constitución y la ley otorgan a los tribunales para resolver los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan en el orden temporal y dentro del territorio de la República; y el segundo, a los denominados momentos jurisdiccionales del conocimiento, juzgamiento y cumplimiento, que constituyen las etapas o fases a través de las cuales se desarrolla el ejercicio de la jurisdicción en el proceso y que le permiten conocer, juzgar y hacer cumplir lo juzgado.

3°. Que precisado lo anterior, debe tenerse presente que el Consejo de Defensa del Estado es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos ministerios, regido por el D.F.L. N<sup>º</sup> 1, de 28 de julio de 1993.

Los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> de su ley orgánica, precisan las funciones del Consejo, que en cuanto inciden en el contenido de esta sentencia, le otorgan la defensa judicial de los intereses del Estado en todos los juicios y actos no contenciosos y lo legitiman como actor y pretendiente en los procesos penales en que se encuentre comprometido el interés fiscal.

Cabe destacar que el artículo 41 de la ley citada obliga a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones a enviar al Consejo todos los partes relacionados con los delitos de elaboración y tráfico de estupefacientes y que a su vez, el artículo 48 señala que *“En los procesos sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el Presidente del Consejo y los abogados procuradores fiscales dentro de sus respectivos territorios, podrán también participar en los interrogatorios y careos a los inculpados y testigos, pudiendo formular preguntas a través del tribunal; así como en los allanamientos, inspecciones y otras diligencias o gestiones que decrete el tribunal, pudiendo hacer peticiones y observaciones, a menos que el tribunal lo deniegue por resolución fundada, en casos graves y calificados, de todo lo cual deberá dejarse debida constancia”*.

El tenor de las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento del Consejo, llevan necesariamente a concluir que dicho órgano es un servicio público descentralizado, que no es un tribunal de justicia y que carece de funciones jurisdiccionales.

4°. Que por lo tanto, lo que debe dirimirse en esta sentencia es si el proyecto de ley en consulta, al otorgar a este ente administrativo, las funciones señaladas precedentemente, le están dando jurisdicción y habilitándolo como tribunal especial, cuando excepcionalmente haga uso de ella. Nuestra legislación presenta múltiples ejemplos en que la Constitución o la ley entregan a órganos no jurisdiccionales *“per se”*, el ejercicio de la función jurisdiccional y en la medida que la ejerzan quedan habilitados como tribunales, sin que ello violente las bases constitucionales de nuestro sistema orgánico.

5°. Que por lo tanto, corresponde ahora examinar las funciones que el proyecto entrega al Consejo para calificarlas de jurisdiccionales o no jurisdiccionales y resolver en consecuencia si se trata de materia propia de ley orgánica o materia propia de ley común.

En efecto, el artículo 16 del proyecto, faculta al Consejo de Defensa del Estado para adoptar las siguientes medidas, contando con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros en ejercicio:

*“a) Recoger e incautar la documentación y los antecedentes probatorios que estime necesarios para la investigación de los hechos, en caso de aparecer indicios*

*graves que de esta diligencia haya de resultar el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante para aquélla”, y*

*“b) Requerir la entrega de antecedentes o copias de documentos sobre cuentas corrientes bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas a secreto o reserva, de personas naturales o jurídicas, o de comunidades, que sean objeto de la investigación, debiendo los bancos, otras entidades y personas naturales que estén autorizados o facultados para operar en los mercados financieros, de valores y seguros y cambiario, proporcionarlos en el más breve plazo”.*

Siendo así y como ya se dijo, lo que debe ser resuelto es si las atribuciones contenidas en las disposiciones citadas son o no jurisdiccionales. Si lo fuesen, los incisos estarían regulando materias propias de la organización y atribuciones de los tribunales y tendrían carácter de orgánica constitucionales de acuerdo al citado artículo 74 de la Carta Fundamental. Por el contrario, si se les califica de atribuciones administrativas, serían materias propias de una ley común, normas que la Constitución no somete al control de constitucionalidad de este Tribunal, al tenor de lo previsto en el también citado artículo 82, N° 1°.

**6°.** Que, para dirimir lo anterior deben, además, considerarse los siguientes antecedentes:

a. Que el propio texto del proyecto de ley califica las atribuciones del Consejo en la investigación de los hechos que eventualmente configuran el tipo previsto como delito por la ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, como de carácter meramente preliminar, esencialmente administrativo, no contencioso y obligatorio sólo respecto de las personas a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 16 y la letra b, inciso tercero, del mismo artículo.

A continuación, su artículo 18 establece que concluida la investigación preliminar a que se refieren los artículos anteriores, el Consejo de Defensa del Estado, con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, resolverá acerca de la procedencia de deducir la acción penal, lo que significa que antes de su ejercicio no puede haber proceso jurisdiccional.

b. Que la determinación del hecho punible equivale a la demostración de la existencia de un conflicto penal de intereses de relevancia jurídica y surge cuando un sujeto con su acción u omisión genera como resultado un hecho que reviste caracteres de delito.

El artículo 76 del Código de Procedimiento Penal establece que **TODO JUICIO CRIMINAL** comenzará por la investigación de los hechos que constituyan la infracción y determinen la persona o personas responsables de ella.

Por su parte, el artículo 108 establece que la existencia del hecho punible es el fundamento de todo juicio criminal, y su comprobación por los medios que admite la ley es el primer objetivo del sumario.

Siendo así, en la mayoría de los conflictos penales existe una calificación previa de las circunstancias que invisten a un hecho del carácter de punible, calificación extra procesal que es realizada por la persona que posteriormente accionará a través de la denuncia o la querrela o, del propio tribunal, cuando su mérito decida actuar de oficio sin esperar ejercicio de la acción.

En la especie, las facultades que se dan al Consejo operan entre el tiempo que se ejecutó el hecho que reviste caracteres de delito y su traspaso al tribunal para la formación del proceso respectivo, por lo cual necesariamente deben calificarse como de extra procesales y, por lo tanto, no jurisdiccionales.

c. Que la acción procesal es el derecho que tienen los titulares legitimados, para traspasar el conflicto al proceso.

Para saber quienes son sujetos activos con legitimación para obrar en el proceso penal, hay que distinguir si el delito otorga acción penal pública, privada, mixta o monopólica.

La acción pública se caracteriza porque la generalidad de los habitantes pueden ejercerla; la privada está reservada a los personalmente ofendidos por el delito, la mixta se inicia como privada pero la prosecución del proceso se independiza de la voluntad del actor, y finalmente la monopólica es aquella cuyo ejercicio entrega la ley en forma exclusiva a determinados organismos públicos. Esta última forma de acción penal constituye la regla general en el sistema anglosajón y es absolutamente excepcional en el sistema chileno, toda vez que cuando la consagra, la investigación de los hechos queda subordinada a la voluntad del actor que es el único que puede instar a la apertura del proceso.

La calificación de la acción la hace el legislador y es materia que se contiene en una ley de procedimiento.

Los titulares la pueden hacer efectiva a través de la querrela, denuncia o requerimiento, según lo autorice la ley procesal funcional.

En este contexto, tratándose de delito de acción penal pública, la policía y los particulares pueden denunciar cuando tienen conocimiento de la existencia de un hecho punible. Como ya se dijo, éste es tal cuando reviste caracteres de delito. Actualmente los delitos de elaboración y tráfico de estupefacientes son de acción pública.

La policía tiene el carácter de agente del tribunal para recibir las denuncias de particulares, como lo indica el artículo 82 del Código de Procedimiento Penal, o puede ser denunciante en los casos en que debe o puede denunciar.

El sistema procesal penal chileno está construido sobre la base de que la denuncia se formula cuando hay un hecho que reviste caracteres de delito, o sea, cuando el resultado de una acción u omisión responde a un tipo penal previamente establecido.

De acuerdo a las reglas del Código de Procedimiento Penal, si el hecho denunciado no reviste caracteres de delito, el juez no abrirá proceso según lo expresan los artículos 91 y 102 del Código de Procedimiento Penal.

7°. Que en el caso regulado por el artículo 16, la complejidad del tipo penal y la dificultad de su prueba, han llevado al legislador a generar una instancia administrativa preliminar para poder precisar si el hecho que se investiga reviste o no el carácter de alguno de los delitos tipificados en la propia ley en consulta.

Es por ello que resulta plausible en este tipo penal la generación de un mecanismo que permite realizar una investigación administrativa previa, tendiente a establecer antes de accionar, si el hecho reviste o no caracteres de delito. Actualmente así ocurre con la policía cuando practica por sí misma diligencias tendientes a precisar la existencia del cuerpo del delito para luego decidir si cursa o no la denuncia al tribunal.

Este derecho es independiente de la facultad jurisdiccional del tribunal para abrir proceso cuando la existencia del hecho llega a su conocimiento y se trata de delito de acción pública.

Las consideraciones precedentes llevan necesariamente a concluir que la facultad que le confiere el artículo 16, en su inciso primero al Consejo de Defensa del Estado es de carácter administrativo y, como tal, no violenta al artículo 73 de la Constitución Política de la República que consagra el principio de jurisdicción como facultad privativa de los tribunales de justicia, ni se rige por el artículo 74 que se refiere a las normas sobre la organización y atribuciones de los tribunales.

Debe tenerse presente que el proyecto considera la existencia de una acción monopólica para el inicio de los procesos por tráfico de drogas y demás que establece esta ley y que faculta al Consejo para no deducir la acción si estima que los hechos investigados preliminar y administrativamente, no revisten caracteres de delito.

Al respeto, reconociendo la gravedad que presenta esta alternativa, debe resolverse que en cuanto se trata de materias que se refieren al proceso y al procedimiento, a este Tribunal no le corresponde emitir pronunciamiento por no referirse a materias que deban, de acuerdo a la Constitución, ser reguladas por ley orgánica constitucional.

8°. Que de lo considerado precedentemente se deduce que la investigación preliminar no es jurisdiccional y por lo tanto, debe decidirse que la norma en consulta, esto es, el artículo 16, inciso tercero, no es orgánica constitucional en esta parte, por lo que no le corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre su constitucionalidad, pues se trata de una ley común la que sólo puede llegar a conocer y controlar por la vía del requerimiento que establece el artículo 82, N° 2°, e inciso séptimo de la misma disposición.

**Se previene, además, que los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señor Juan Colombo Campbell,** estuvieron por declarar que el inciso séptimo del artículo 16, en la parte que autoriza al Consejo de Defensa del Estado para requerir directamente el auxilio de la fuerza pública para apoyar la realización de las atribuciones que le otorga el artículo 13, es orgánico e inconstitucional, teniendo en cuenta para ello las siguientes consideraciones:

1°. Que el proyecto prescribe que para llevar a efecto las actuaciones establecidas por el artículo 16, una vez resuelta o autorizada judicialmente, el Consejo podrá recurrir al auxilio de la fuerza pública a la que sólo deberá exhibírsele la resolución administrativa o autorización judicial según los casos.

Cuando se trate del cumplimiento de una resolución judicial, es el juez que concede la medida el que está instando a su cumplimiento y, por lo tanto, la fuerza pública está destinada al cumplimiento de la sentencia.

El problema se presenta cuando el proyecto autoriza al Consejo para requerir directamente el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de las medidas que puede decretar en uso de las facultades de las letras a) y b) del inciso tercero del artículo 16.

2°. Que igualmente, debe considerarse lo previsto por el artículo 73 en sus dos incisos finales, que establecen la facultad denominada del “imperio”, al señalar que *“Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine.*

*La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar”.*

3°. Que a juicio de los Ministros previnientes, no obstante la facultad que la ley otorga al Consejo para instruir la investigación administrativa preliminar, ella no puede alcanzar la facultad de hacer uso del imperio jurisdiccional, toda vez que la atribución es administrativa, en circunstancias que las facultades previstas por la Constitución Política en el artículo 73 están reservadas para el cumplimiento de las resoluciones judiciales cuando existe proceso jurisdiccional pendiente, y no podrían ser usadas por organismos administrativos para practicar diligencias decretadas en investigaciones preliminares.

Al proponerlo así el legislador, violenta el artículo 73, inciso tercero de la Constitución Política al entregar a un organismo ajeno al sistema jurisdiccional una facultad que es privativa de los tribunales y que sólo puede ejercer existiendo un proceso que se sustancia ante ellos.

Con el mérito de lo expuesto, los Ministros previnientes consideran que, en esta parte, la ley es orgánica constitucional e inconstitucional por

ser contraria a lo dispuesto en los artículos 73 y 74 de la Constitución Política.

Redactó la sentencia el Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, la disidencia y la prevención el Ministro señor Juan Colombo Campbell.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 198-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N° 199-1994**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 16.744, SOBRE SEGURO SOCIAL CONTRA RIESGOS DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO QUE INDICA**

### **Ley N° 19.345, de 7 de noviembre de 1994**

Santiago, dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 291, de 4 de octubre, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de Ley, aprobado por el Congreso Nacional, que dispone la aplicación de la Ley N° 16.744, sobre Seguro Social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a los trabajadores del sector público que indica, a fin de que éste Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1,

de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del inciso sexto del artículo 3<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

Inciso sexto, del artículo 3<sup>º</sup>: *“No se requerirá la autorización a que se refiere el inciso primero de este artículo para la adhesión a las Mutualidades, respecto de las siguientes entidades:*

*a) Congreso Nacional, para lo cual bastará el acuerdo de los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso.*

*b) Poder Judicial, en que la resolución corresponderá a la Corte Suprema.*

*c) Municipalidades, en que la resolución del Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo respectivo.”*;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, la norma contemplada en el encabezamiento del inciso sexto del artículo 3<sup>º</sup>, en cuanto se refiere a la letra c) del mismo, y dicha letra c), son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 108, inciso tercero, de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, en cambio, la disposición con que principia el inciso sexto del artículo 3<sup>º</sup>, en relación con sus letras a) y b), y las normas que ellas contienen, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando quinto, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 108, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la norma contenida en el encabezamiento del inciso sexto, del artículo 3° del proyecto remitido, en relación con su letra c), y dicha letra c), son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la norma con que comienza el inciso sexto del artículo 3° del proyecto remitido, en cuanto se refiere a sus letras a) y b), y respecto del contenido de éstas últimas, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**La sentencia, en cuanto se refiere a la norma con que principia el inciso sexto, del artículo 3° del proyecto remitido, en relación con su letra b), se acuerda con el voto en contra del Ministro señor Juan Colombo Campbell, por las siguientes consideraciones:**

1°. El artículo 74 de la Constitución Política de la República establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

2°. Que, como puede observarse, la Carta Fundamental al establecer que una ley orgánica constitucional debe determinar las atribuciones propias de los tribunales de justicia, no hace distinción alguna acerca de la naturaleza de ellas, de manera que debe entenderse, de acuerdo a una sana interpretación, que se refiere a todas las que en derecho les correspondan o se les confieran.

3°. Que, en consecuencia, el inciso sexto del artículo 3°, del proyecto sometido a control constitucional, en relación con su letra b), al otorgar una atribución a la Corte Suprema, es una norma que se encuentra comprendida dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional referida en el artículo 74 de la Constitución Política.

4°. Que, no habiendo constancia en autos de haberse oído previamente al respecto a la Corte Suprema, se ha incurrido en un vicio formal en su tramitación, razón por la cual debe declararse inconstitucional.

**La sentencia se acuerda con el voto en contra del Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss, que estimando que el inciso sexto, del artículo 3°, del proyecto remitido, es propio de ley orgánica constitucional, considera que vulnera el artículo 19, N° 26, de la Constitución Política**

de la República, en relación con el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la misma Carta Fundamental, en cuanto deja entregado el ejercicio del derecho que su artículo 1<sup>º</sup> confiere a los trabajadores de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República, del Poder Judicial y del Congreso Nacional, a la mera discrecionalidad autorizatoria de los jerarcas, jefes de servicios, o autoridades máximas de ellos; ello significa afectar tal derecho en su esencia, ya que impone un requisito o condición que impide su libre ejercicio.

Hace presente, además, que dicho inciso sexto del artículo 3<sup>º</sup>, vulnera el artículo 19, N<sup>º</sup> 2, de la Carta Fundamental, desde que exige dicho requisito a los trabajadores antes indicados en circunstancia que el artículo 7<sup>º</sup> de este proyecto excluye de él a los parlamentarios, quienes están exentos de esa autorización exigida a aquéllos.

Señala que se refiere al artículo 7<sup>º</sup> por cuanto este precepto hace una expresa remisión en su inciso primero al artículo 3<sup>º</sup> consultado, recordando la jurisprudencia del Tribunal según la cual cabe pronunciarse sobre todo el artículo cuando se le consulta acerca de un inciso de él y respecto de todas las disposiciones de un proyecto que hacen referencia o remisión al precepto consultado, o a los cuales este último remite.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 199-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, y por los Ministros señores Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell y por el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 200-1994

REQUERIMIENTO DEL ARTÍCULO 36, INCISO PRIMERO, DEL  
PROYECTO DE LEY SOBRE JUNTAS DE VECINOS  
Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES,  
DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE  
DE DIPUTADOS EN EJERCICIO

Santiago, catorce de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS:**

Con fecha siete de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, cuarenta señores Diputados en ejercicio, que representan más de la cuarta parte de la Honorable Cámara de Diputados, formulan requerimiento a este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el N° 2° del artículo 82, de la Constitución Política de la República.

La nómina de los Diputados requirentes está integrada por los señores Claudio Alvarado Andrade, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Büchi, Andrés Allamand Zavala, Francisco Bartolucci Johnston, Francisco Bayo Veloso, Carlos Bombal Otaegui, Carlos Caminondo Sáez, Carlos Cantero Ojeda, Alberto Cardemil Herrera, Sergio Correa de la Cerda, Andrés Chadwick Piñera, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Alberto Espina Otero, Angel Fantuzzi Hernández, Luis Valentín Ferrada Valenzuela, José Antonio Galilea Vidaurre, René Manuel García García, José García Ruminot, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, José María Hurtado Ruiz-Tagle, Harry Jürgensen Caesar, Vicente Karelovic Vrandecic, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Arturo Longton Guerrero, Pablo Longueira Montes, Rosauro Martínez Labbé, Juan Masferrer Pellizzari, Evelyn Matthei Fornet, Iván Moreira Barros, Eugenio Munizaga Rodríguez, Jaime Orpis Bouchon, Darío Paya Mira, Ramón Pérez Opa-zo, Baldo Prokurica Prokurica, Teodoro Ribera Neumann, Claudio Rodríguez Cataldo, Valentín Solís Cabezas, Alfonso Vargas Lyng y Osvaldo Vega Vera.

El requerimiento se basa en la inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, aprobado por el Congreso Nacional, que dispone: *“Para constituir una junta de vecinos se requerirá la voluntad conforme de a lo menos un veinte por ciento de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal, manifestada en la forma que se establece en el Párrafo I del Título II de la presente ley”*.

Los recurrentes sostienen la inconstitucionalidad del citado precepto en las siguientes razones:

El precepto atenta contra el N<sup>º</sup> 26 del artículo 19 de la Constitución Política, que asegura a todas las personas *“la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”*.

Argumentan que también se vulnera el N<sup>º</sup> 15, del artículo 19, de la Carta Fundamental, que asegura a todas las personas el derecho de asociarse sin permiso previo, ya que la obligación de contar con un 20% de los vecinos para constituir una junta es, a juicio de los requirentes, una exigencia tan alta que entraba el ejercicio de este derecho.

En la última parte de su presentación, señalan los requirentes que se trasgrede el *inciso tercero del N<sup>º</sup> 15, del artículo 19, de la Constitución Política, que establece que “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”*, afectándose, además, el inciso tercero del artículo 1<sup>º</sup>, de la Carta Fundamental, que dispone que *“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*.

Con fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, el Tribunal admitió a tramitación el requerimiento y ordenó notificarlo a los órganos constitucionales interesados, esto es, al Presidente de la República, al Honorable Senado y a la Honorable Cámara de Diputados. Por resolución de treinta y uno de octubre pasado, el Tribunal resolvió prorrogar el plazo de que dispone para resolver el requerimiento, de acuerdo al inciso quinto, del artículo 82, de la Constitución Política de la República.

Con fecha cuatro de noviembre en curso, S. E. el Presidente de la República contestó el presente requerimiento, señalando que la disposición cuestionada no es en absoluto inconstitucional sino que, por el contrario, guarda debida armonía con la Carta Fundamental, como con la legislación que rige otras organizaciones intermedias.

La contestación sostiene que la exigencia del porcentaje para constituir una junta de vecinos sólo implica fijar un marco adecuado de representatividad para la existencia de organizaciones que expresan intereses sociales, agregando que existen otros casos en que se imponen porcentajes en relación al universo, como condición habilitante para constituir algún tipo de asociación, señalando al efecto el caso de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

La contestación finaliza estimando que se trata de estatuir una base organizacional elemental que permita a las juntas de vecinos responder a la naturaleza y cometidos que se le asignan como entes representativos de las personas que residen en una misma unidad vecinal, tratándose

de una exigencia de representatividad obvia en entidades con misión de expresar y representar intereses colectivos cuya titularidad trasciende y excede a los de la suma de sus afiliados.

Se acompañó en autos, con fecha diez de noviembre, un escrito del Diputado señor Luis Ignacio Balbontín Arteaga que el Tribunal ordenó agregar a los antecedentes.

Por resolución de once de noviembre se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que el requerimiento presentado a la consideración de este Tribunal, se ha fundamentado en haberse promovido en la Honorable Cámara de Diputados, como consta de las actas de sesiones acompañadas a estos autos, una cuestión de constitucionalidad al conocerse de la norma contenida en el inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, que dispone: *“Para constituir una junta de vecinos se requerirá la voluntad conforme de a lo menos un veinte por ciento de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal, manifestada en la forma que se establece en el Párrafo I del Título II de la presente ley.”*;

**SEGUNDO.** Que la indicada cuestión de constitucionalidad se ha configurado, en mérito de los antecedentes examinados por este Tribunal, por el hecho de que miembros de la Cámara de Diputados manifestaron durante la tramitación del mencionado proyecto de ley, que la disposición citada adolecía de inconstitucionalidad por atentar contra el derecho de asociación asegurado en el número 15 del artículo 19 de la Constitución Política de la República y por afectar la esencia de tal derecho, vulnerando lo preceptuado en el número 26 de ese mismo artículo constitucional, al exigir requisitos que impiden su libre ejercicio;

**TERCERO.** Que el hecho de que un proyecto de ley establezca requisitos para el ejercicio de un derecho consagrado por la Constitución Política, no constituye necesariamente y por sí mismo una causal de inconstitucionalidad de la norma que así lo haga. Tampoco necesariamente siempre tales requisitos constituirán un impedimento para el ejercicio de ese derecho, como corresponde deducirlo de lo preceptuado en el numeral 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental;

**CUARTO.** Que este propio Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamiento sobre lo indicado en el considerando anterior, debiendo recordarse la sentencia recaída en la causa Rol N<sup>o</sup> 43, con respeto al proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. En dicha sentencia, este Tribunal señaló que a la ley *“debe reconocérsele autonomía suficiente para reglar, en forma prudente, y dentro de latitudes razonables”* el ejercicio de un derecho. Abundando aún más al respecto, el Tribunal distin-

guió con exactitud en esa misma sentencia entre lo que es una afectación de un derecho en su esencia y lo que es un impedimento para su libre ejercicio. Es así como en el considerando vigesimoprimer del indicado fallo hizo constar expresamente: *“debemos entender que un derecho es afectado en su “esencia” cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible”* y debe entenderse que *“se impide el libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica.”*;

**QUINTO.** Que, derivado de lo expuesto en la sentencia indicada y a contrario sensu, cuando las exigencias legales no revisten las características anotadas, corresponderá entender que ese libre ejercicio del derecho no se encuentra entorpecido. Serán justamente las aludidas razonabilidad y prudencia las que permitirán que no se entre en conflicto, sino que, por el contrario, se guarde armonía y coherencia con lo establecido en el numeral 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental, que prevé exactamente la posibilidad que se establezcan legalmente requisitos que no impidan el libre ejercicio de los derechos;

**SEXTO.** Que en lo que concierne al caso específico de las Juntas de Vecinos, este Tribunal también ha tenido oportunidad de emitir pronunciamiento a su respecto, correspondiendo recordar especialmente su sentencia recaída en la causa Rol N<sup>º</sup> 126, en el requerimiento formulado con ocasión del mismo proyecto de ley que es objeto ahora del presente. En esa sentencia, el Tribunal tuvo ocasión de puntualizar que las Juntas de Vecinos son organizaciones comunitarias que forman parte de los cuerpos intermedios que la Constitución Política reconoce y con respecto a los cuales, según lo establecido en el artículo primero de la misma Constitución, es deber del Estado asegurar que pueda participarse en ellos con igualdad de oportunidades. Asimismo, en la misma sentencia dejó establecido que no podrían imponerse requisitos para dar vida a una Junta de Vecinos que llegaren a significar una imposibilidad de constituirlos, que configuraren una restricción que no estuviere fundada en las prohibiciones que la propia Constitución establece, esto es, ser contraria a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado, o que entrañare una desigualdad de oportunidades para participar en ella;

**SÉPTIMO.** Que, a la luz de estos antecedentes, debe examinarse si la exigencia indicada en el proyecto de ley que da origen al presente requerimiento, esto es, el requisito de que, para que pueda formarse una Junta de Vecinos, deban concurrir a su formación un número de vecinos mayores de 18 años de edad que correspondan a lo menos al 20% de la totalidad de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal, es o no contraria a los preceptos constitucionales citados;

**OCTAVO.** Que, como resulta de lo anteriormente expuesto, se observa que lo que se trata de dilucidar en el caso de autos no es la posible

existencia de un impedimento absoluto al ejercicio del derecho de asociarse, pues la norma legal proyectada no prohíbe tal ejercicio. Consiguientemente no se está en presencia de una afectación de un derecho en su esencia propiamente tal, sino que de lo que se trata es de establecer si la exigencia que ella contempla para su ejercicio implica efectivamente un obstáculo o, expresado en la forma en que lo establece el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución Política, si con ello se configura un requisito que “*impide su libre ejercicio*”;

**NOVENO.** Que para ponderar debidamente el requisito exigido en el artículo 36 del proyecto de ley citado, debe tenerse presente también lo dispuesto en el literal c) del artículo segundo del mismo proyecto, en virtud del cual se exige que para formar una Junta de Vecinos sus integrantes deben ser “mayores de dieciocho años de edad”. Al unir este requisito al del veinte por ciento a lo menos de los vecinos residentes en la unidad vecinal respectiva, resulta ineludible concluir que ese porcentual del 20% se eleva sustancialmente al aplicársele sobre el total de los vecinos que tengan más de 18 años de edad;

**DÉCIMO.** Que a la consideración precedente, debe agregarse el hecho de que las personas van alcanzando la edad de los 18 años en diferentes fechas, así como también que constantemente está variando la población vecinal, por traslados, fallecimientos y nacimientos, de manera tal que la determinación del número de personas mayores de 18 años que representen el 20% de la población resultará una cifra cambiante día a día y, por lo tanto, con obvias características de imprecisión;

**DECIMOPRIMERO.** Que, asimismo, debe tenerse presente que los volúmenes poblacionales de las diferentes unidades vecinales del país son eminentemente diversos, por lo que las cifras que corresponderían a un 20% en una unidad vecinal de escasa población serán naturalmente diversas a las de una unidad vecinal densamente poblada, estableciéndose de esta manera exigencias muy diversas en cuanto al número de personas que, como mínimo, pueden dar origen a una Junta de Vecinos, lo que entra a configurar una desigualdad de oportunidades y una diferencia no racional para generar una Junta en una unidad o localidad del país con respecto a otra u otras;

**DECIMOSEGUNDO.** Que conviene, por otra parte, también tener presente que las Juntas de Vecinos que actualmente existen se encuentran constituidas, según la legislación vigente, bajo un sistema que está de acuerdo con los principios del ordenamiento constitucional y las normas que lo desarrollan, lo que no es posible observar al analizar los requisitos exigidos en tal sentido en el proyecto de ley que origina el presente requerimiento;

**DECIMOTERCERO.** Que de lo expuesto se deduce que la exigencia prevista en el inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley y que

motiva el presente requerimiento entra a configurar un requisito que impide el libre ejercicio del derecho de asociación en una Junta de Vecinos y afecta el principio de igualdad de oportunidades para originar y constituir una organización comunitaria como es una junta de esta especie, vulnerándose de esta manera lo establecido en el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el artículo primero de la misma Carta Fundamental;

**DECIMOCUARTO.** Que la jurisprudencia de este Tribunal, al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, viene a confirmar la antedicha conclusión, pues en esa oportunidad este Tribunal aceptó la constitucionalidad de un requisito, sin entrar a calificar su mérito, sino por la consideración de que implicaba una exigencia matemáticamente determinable que no obstaculizaba el ejercicio del derecho a dar origen a un Partido Político. Además, destacó las particularidades del tipo de asociación que un Partido Político representaba dentro de los diversos ejercicios del derecho de asociación, lo que agregaba a su conclusión un fundamento diferenciador adicional;

**DECIMOQUINTO.** Que, por otra parte y además, de conformidad con los antecedentes que se han acompañado a estos autos, se ha mostrado que, en el hecho y en la práctica, al menos en la Comuna de Santiago, las Juntas de Vecinos constituidas en la actualidad no llegan a tener un número de integrantes efectivos que alcancen o superen el veinte por ciento de la totalidad de los residentes en la respectiva localidad;

**DECIMOSEXTO.** Que a las consideraciones anteriores debe añadirse la pública reducida proporción que representa el número de integrantes de otros organismos comunitarios o grupos intermedios, con respecto a la totalidad de quienes podrían teóricamente ser parte efectiva de los mismos, lo que conduce a apreciar que, en la práctica, se da hasta ahora una tendencia a una más bien proporcionalmente pequeña participación en la constitución o mantenimiento de esos grupos, todo lo cual lleva a concluir que la imposición de altas exigencias para dar forma a organismos comunitarios como lo son las Juntas de Vecinos, implicaría en el hecho establecer un obstáculo para su generación, lo que, a su vez, resulta del todo contrario al imperativo constitucional de ofrecer una igualdad de oportunidades a quienes deseen originarlos y de fomentar con ello una efectiva participación en la vida nacional, como lo señala el ya citado artículo primero de la Constitución Política en su inciso final;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, aún sin entrar a calificar su adecuación al orden fundamental, no resulta dable la comparación que se ha intentado poner de relieve en estos autos, en lo que respecta a las exigencias para constituir sindicatos, ya que en las correspondientes disposiciones legales que las regulan, se procede sobre la base de un universo perfectamente definido en cifras y de un número mínimo de personas también determi-

nado, el que pasa a relacionarse con ese universo de magnitud definida. Además, debe agregarse que cuando se trata de la constitución de sindicatos interempresas o de trabajadores eventuales, transitorios o independientes, cuyo universo puede prestarse a una indeterminación, la ley opta claramente por establecer simplemente un número fijo como mínimo, como lo dispone expresamente el artículo 228 del Código del Trabajo;

**DECIMOCTAVO.** Que, asimismo, sin calificar su constitucionalidad y por iguales razones a las anteriores, tampoco resulta dable comparar la situación de autos con la de una asociación en una repartición, servicio o establecimiento de salud, como se ha enunciado también en estos autos, pues igualmente en las disposiciones que regulan la constitución de una asociación de esta especie, se procede de acuerdo con cifras determinadas y relacionadas igualmente con universos determinados;

**DECIMONOVENO.** Que, en mérito a todas las consideraciones formuladas, y en conformidad a lo dispuesto en los artículos primero y decimonoventa, numerales 2º, 15º y 26, de la Constitución Política de la República, procede que este Tribunal acoja el requerimiento que le han formulado los Honorables Señores Diputados requirentes, declarando que la exigencia prevista en el inciso primero del artículo 36 del proyecto de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, para dar origen a una Junta de Vecinos, es inconstitucional.

**Y, VISTO:**

Lo prescrito en los artículos 1º; 19, N°s 2, 15 y 26; y 82, N° 2, de la Constitución Política de la República, y de lo dispuesto en los artículos 38 al 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA**, que el inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, es inconstitucional y debe eliminarse de dicho texto.

Redactó la sentencia el Ministro señor García.

Comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 200-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 201-1994CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE ESTABLECE UNA PRÓRROGA PARA EL PAGO  
DE LAS PATENTES MINERAS CORRESPONDIENTES  
A LOS PERÍODOS 1992 Y 1993Ley N<sup>º</sup> 19.349, de 11 de noviembre de 1994

Santiago, treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.

## VISTOS:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 346, de 25 de octubre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece una prórroga para el pago de las patentes mineras correspondientes a los períodos 1992 y 1993, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo del proyecto remitido, dispone:

*“Artículo único. Los deudores de las patentes mineras anuales cuyo pago originalmente debió efectuarse en los meses de marzo de 1992 y de 1993, podrán pagarlas, sin recargo, en dos cuotas, en los meses de noviembre y diciembre del año en curso, tomando como base el valor que la unidad tributaria mensual tenga en el mes del pago efectivo.*

*Asimismo, los deudores de las patentes mineras anuales cuyo pago debió efectuarse en el curso del mes de marzo de 1994, podrán pagarlas –sin el recargo establecido en el inciso segundo del artículo 149 del Código de Minería– hasta el 30 de noviembre del presente año, aun cuando la concesión de que se trate se encuentre en trámite de remate. El dueño de la concesión minera que hubiere eliminado ésta de la subasta, pagando el doble del valor adeudado como patente, tendrá derecho a solicitar que lo pagado a título de sanción se impute al pago de la patente que deberá pagar en marzo de 1995.”*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son propias de las materias que el constituyente ha reservado

a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso séptimo, del N° 24, del artículo 19 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 19, N° 24, inciso séptimo; 63, y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 201-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 202-1994CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS, EN LO RELATIVO A LAS NORMAS SOBRE APODERADOS DE MESAS Y VOCALESLey N<sup>º</sup> 19.351, de 23 de noviembre de 1994

Santiago, treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.

## VISTOS:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 347, de 25 de octubre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo a las normas sobre apoderados de mesas y vocales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 18 de la Carta Fundamental establece:

*“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.*

*El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios:*

*a) Sustitúyese en el artículo 40, la expresión “Gobernadores y Alcaldes” por la de “Gobernadores y Consejeros Regionales”.*

*b) Sustitúyese el artículo 160, por el siguiente:*

*“Artículo 160. Para ser designado apoderado, se requiere ser ciudadano, tener inscripción electoral vigente y no haber sido condenado por delitos sancionados por esta ley o por cualquiera de las leyes que regulan el Sistema Electoral Público. Esta*

*última condición se presumirá siempre existente mientras no se pruebe lo contrario ante el Presidente de la respectiva Junta, Mesa o Colegio.*

*Con todo, no podrán ser designados apoderados los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Consejeros Regionales, Gobernadores y Alcaldes; los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los jueces letrados y los de Policía Local; los Jefes Superiores de Servicio y Secretarios Regionales Ministeriales; el Contralor General de la República ni los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad Pública en servicio activo. Tampoco podrán serlo los extranjeros, los no videntes y los analfabetos”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una Ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que las normas contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son propias de las materias que el constituyente ha reservado a la Ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 18 de la Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 18, 63, y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 202-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 203-1994REQUERIMIENTO DEL ARTÍCULO 2<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 10, LETRA A)  
DEL PROYECTO QUE MODIFICA EL D.L. N<sup>º</sup> 3.063, DE 1979,  
SOBRE RENTAS MUNICIPALES Y LA LEY N<sup>º</sup> 17.235, SOBRE  
IMPUESTO TERRITORIAL, INTRODUCE AL ARTÍCULO  
24, INCISO SEGUNDO, DEL MENCIONADO DECRETO LEY,  
DEDUCIDO POR 12 SENADORES

Santiago, seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

**VISTOS:**

Con fecha 16 de noviembre pasado, doce señores Senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, han interpuesto requerimiento con el objeto de que el Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, declare inconstitucional la modificación que el artículo 2<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 10, letra a) del proyecto que modifica el Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, sobre rentas municipales y la Ley N<sup>º</sup> 17.235, sobre impuesto territorial, introduce al artículo 24, inciso segundo, del mencionado Decreto Ley.

El inciso segundo del artículo 24 de dicho cuerpo legal dispone que *“El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente la que no podrá ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a mil unidades tributarias mensuales”*.

La modificación consiste en reemplazar en el inciso segundo, la expresión *“mil unidades tributarias mensuales”* por *“cuatro mil unidades tributarias mensuales”*.

Los fundamentos de su presentación son los siguientes:

A) Violación del artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución Política de la República.

En cuanto la disposición constitucional asegura *“la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley”*, la modificación que se impugna es inconstitucional porque autoriza a las municipalidades para gravar a su arbitrio con tributos diferentes a contribuyentes que tengan un capital propio de idéntico monto, con un elevadísimo límite de hasta cuatro mil unidades tributarias mensuales.

Poniendo un ejemplo, los requirentes señalan que la Municipalidad de Las Condes podría imponer un tributo de 2,5 por mil y la de Providencia uno de cinco por mil a contribuyentes que tengan un capital propio idéntico, con lo cual el límite del impuesto a pagar podría ser también diferente.

El Presidente de la República, en su contestación al requerimiento, señala que el inciso segundo del artículo 24 se mantiene inalterable con relación a las tasas por las que se determina la patente y expresa que sólo varía el límite máximo que pueda aplicar cada municipalidad.

De manera que todos los contribuyentes de la misma comuna estarán sujetos a las mismas tasas a iguales porcentajes y a idénticos límites, tal cual lo están en la actualidad.

Señalan los requirentes que el valor de la patente lo determina el inciso segundo del artículo 24, sobre la base del capital propio, en circunstancias que la Constitución de 1980 modificó la norma estableciendo que los tributos debían recaer sobre las rentas y no sobre los haberes. Exponen que en virtud de ello quedaron prohibidos los impuestos al patrimonio, como ocurre en este caso.

El Jefe de Estado señala en sus observaciones que el artículo 19, N° 20, de la Constitución se refiere a la garantía de la igual repartición de los tributos, es decir, de la igualdad ante las cargas públicas, y no a las características o requisitos que deban cumplir las leyes que establecen tributos. Por eso afirma que es explicable la sustitución de la voz “haberes” por la palabra “rentas” en atención a que el constituyente está hablando de proporción y de progresión, conceptos que naturalmente, aunque no absolutamente, tienen relación o afinidad con las rentas más que con los haberes.

Expresa más adelante, que el cobro de la patente se basa en el ejercicio de una actividad con fin de lucro, es decir, destinada a producir rentas, de manera que aunque para su cálculo se considere el capital propio del contribuyente, no tiene el sentido que los requirentes pretenden atribuirle.

Señalan los señores Senadores en su presentación, que el texto constitucional prohíbe que la ley establezca tributos manifiestamente desproporcionados o injustos y si para apreciar la desproporción o injusticia del monto máximo que se propone para las patentes, se considera la situación existente, parece razonable sostener que cuadruplicar el límite superior del tributo podría vulnerar esta norma de la ley suprema.

Agregan que el aumento del impuesto será, sin duda, más desproporcionado e injusto para las pequeñas y medianas empresas, ya que las gravará en mayor grado que las más grandes, precisamente porque estas empresas de mayor tamaño se beneficiarán por el límite de cuatro mil unidades tributarias mensuales. A su respecto, señalan, el tributo tendrá el carácter de regresivo al reducirse para ellas proporcionalmente.

El Presidente de la República, al referirse a este punto, cita la obra de Derecho Constitucional de los autores Emilio Pfeffer, Mario Verdugo y Humberto Nogueira en que explican que en el debate de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución prevaleció el criterio en el sentido que un tributo deja de ser proporcional y justo cuando por su elevado

monto se impida el libre ejercicio de una actividad o tuviere un carácter expropiatorio.

B) Violación del artículo 19, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República.

La Carta Fundamental asegura en esta disposición la igualdad ante la ley y que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

Señalan los requirentes, que el inciso segundo del artículo 24, al permitir a las municipalidades establecer tributos iguales a contribuyentes que tengan diferente capital propio, con un elevadísimo límite de hasta cuatro mil unidades tributarias mensuales, constituye en su esencia una desigualdad ante la ley y una discriminación arbitraria contraria al más elemental principio de justicia y carente de toda justificación racional o razonable.

C) Violación del artículo 19, N<sup>º</sup> 22, de la Constitución Política de la República.

El constituyente quiso destacar en una norma especial que ni el Estado ni sus organismos, sin distinción alguna, pueden dar un trato discriminatorio en materia económica, y que, por el contrario, todas las personas deben recibir un trato igualitario, justo, razonable, sin establecer diferencias entre ellas que carezcan de justificación y racionalidad.

De manera que si la ley contiene diferencias arbitrarias en el trato que debe dar a las personas el Estado y sus organismos en materia económica, o si la ley entrega atribuciones que permitan a una autoridad efectuar estas discriminaciones, en ambos casos, es inconstitucional.

Señalan los requirentes que es esto lo que ocurre con la modificación al inciso segundo del artículo 24, del Decreto N<sup>º</sup> 3.063, al elevar el límite de las patentes a 4.000 unidades tributarias mensuales.

El Presidente de la República, en sus observaciones que, en conjunto hace a las supuestas violaciones a los números 2<sup>º</sup> y 22, del artículo 19, de la Carta Fundamental, afirma que no puede imputarse a la ley discriminación arbitraria, por cuanto ella establece, inequívocamente, como lo ha hecho siempre, los mismos porcentajes contenidos en la ley vigente.

El hecho que sólo se modifique el límite máximo del tributo, no implica diferencias arbitrarias entre los distintos contribuyentes. Esta es una eventualidad que puede sostenerse sólo si se presume que las municipalidades van a proceder en forma abusiva.

D) Violación del artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política de la República.

Señalan los señores Senadores que si las municipalidades pueden imponer tributos diferentes a contribuyentes que se encuentren en la misma situación y que constituyen discriminaciones arbitrarias en materia económica por sus elevadísimos montos, el contribuyente a quien afecta esta

discriminación sufre una carga impositiva contraria a la Constitución y, como consecuencia de ello, la privación de una parte de su patrimonio lo que, sólo puede producirse en virtud de una expropiación.

El Jefe de Estado señala que éste no es un impuesto destinado a disminuir el capital, pues basta analizar las contabilidades respectivas para concluir que él permanece estable. Los impuestos constituyen una sustracción del patrimonio del contribuyente, que no por eso se ve disminuido en el fondo, ya que los tributos se aplican en razón que ese patrimonio se aumenta constantemente de acuerdo con las rentas, ingresos, revalorizaciones, etc.

E) Violación del artículo 19, Nº 26, de la Constitución Política de la República.

Los requirentes sostienen que la modificación legal en análisis, considerada dentro del contexto de la disposición, infringe este precepto constitucional relativo a la “esencia del derecho”.

El Presidente de la República observa al respecto, que la esencia del derecho a la igualdad tributaria se encuentra en la prohibición de establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Y la proporción en el monto de las patentes no se altera en la modificación legal, sino que se mantiene, aumentándose tan sólo el límite máximo que se consagra en la ley.

F) Violación del artículo 60, Nº 14, en relación con el artículo 62, inciso cuarto, Nº 1º, de la Constitución Política de la República.

Afirman los señores Senadores que, de acuerdo con la disposición legal en análisis, las municipalidades podrán fijar las patentes a su arbitrio dentro de los límites ya mencionados. El proyecto deja de esta manera entregado al capricho de la municipalidad el imponer el tributo específico que ha de gravar el capital propio del contribuyente, violando las normas constitucionales que disponen que los tributos sólo pueden imponerse por ley y a iniciativa del Presidente de la República.

El Presidente de la República expresa que los requirentes razonan sobre la base de presumir un capricho de la municipalidad, olvidando los recursos que los contribuyentes tienen para defenderse de estas eventuales arbitrariedades.

G) Violación al artículo 61 de la Constitución Política de la República.

Expresan los requirentes que al facultar el proyecto de ley a las municipalidades para establecer las patentes, se incurre en una delegación de facultades legislativas, que en conformidad al artículo 61 de la Constitución sólo puede hacerse en favor del Presidente de la República, y, que no puede extenderse a materias comprendidas en las garantías constitucionales.

El Presidente de la República observa que si se estuviera en presencia de una delegación de facultades, ella se encontraría incorporada en un texto legal vigente, materia sobre la cual el Tribunal no puede pronunciarse.

Se deja constancia que por resolución de 24 de noviembre pasado el Tribunal prorrogó el plazo de 10 días que el inciso quinto del artículo 82 de la Constitución le confiere para resolver este requerimiento, ampliándolo por otros 10 días.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por el artículo 24 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, se establece lo siguiente:

*“La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosko o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda.*

*“El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente, la que no podrá ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a mil unidades tributarias mensuales.*

*“Para los efectos de este artículo se entenderá por capital propio el inicial declarado por el contribuyente si se tratare de actividades nuevas, o el registrado en el balance terminado el 31 de Diciembre inmediatamente anterior a la fecha en que deba prestarse la declaración, considerándose los reajustes, aumentos y disminuciones que deben practicarse de acuerdo con las normas del artículo 41 y siguientes de la ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el decreto ley N<sup>º</sup> 824, de 1974.”;*

**SEGUNDO.** Que, por el artículo 2<sup>º</sup>, número 10, letra a), del proyecto de ley sobre Rentas Municipales se modifica la disposición transcrita en el considerando anterior, reemplazando la expresión “*mil unidades tributarias mensuales*” por “*cuatro mil unidades tributarias mensuales*”, como límite máximo a ser considerado en la aplicación del pago de patentes municipales;

**TERCERO.** Que, por el requerimiento de autos se solicita que se declare la inconstitucionalidad de la modificación que el proyecto de ley de Rentas Municipales introduce al Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979;

**CUARTO.** Que, los requirentes sostienen que la circunstancia que el proyecto de ley haya modificado sólo el guarismo del artículo 24 del inciso segundo del Decreto Ley mencionado en el considerando anterior, no implica que no se pueda analizar el contexto de la disposición y en consecuencia solicitan a este Tribunal que acuerde la discrepancia entre dicha norma y el texto constitucional;

**QUINTO.** Que, sobre el particular y de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política, es menester precisar que el Tribunal sólo tiene competencia para pronunciarse sobre la modificación introducida al artículo 24, inciso segundo, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, que consiste en el cambio de 1.000 unidades tributarias mensuales por 4.000 unidades tributarias mensuales para los efectos de fijar la patente municipal. Si bien el resto de la disposición le sirve de sustento a la aplicación del

límite máximo y le permite al intérprete analizar la posible discrepancia de la modificación con el texto constitucional, las atribuciones de éste le impiden pronunciarse sobre el contenido que no ha sido modificado, por tratarse de ley vigente, ya que de la sola lectura de la Carta Fundamental resulta evidente que el control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional, es solamente preventivo y no a posteriori;

**SEXTO.** Que, los requirentes en su presentación hacen ver que el límite que se modifica por el proyecto de ley de Rentas Municipales es “*absolutamente desproporcionado, arbitrario e injusto*” y en consecuencia contrario al precepto constitucional del inciso segundo del artículo 19 de la Constitución Política.

Cabe recordar que el precepto indicado 19, N° 20, de la Ley Fundamental expresa lo siguiente:

*Artículo 19. “La Constitución asegura a todas las personas:*

*“20.° La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la proporción o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.*

*“En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.*

*“Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.*

*“Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.”;*

**SÉPTIMO.** Que, sobre la inconstitucionalidad alegada en relación a que la modificación introducida al Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sería “*manifiestamente desproporcionada e injusta*”, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del H. Senado (Sesión Extraordinaria 35a., miércoles 14 de septiembre de 1994) ha dicho a este respecto: “*En cuanto a la afirmación de que cuadruplicar el monto máximo del valor de las patentes municipales podría vulnerar la prohibición de establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos, es dable hacer presente que tal apreciación conlleva un juicio de carácter eminentemente valorístico. En todo caso parece evidente que la proporción o desproporción de un tributo debe ser ponderado de acuerdo con la capacidad de pago del contribuyente y no en relación con el monto anterior del impuesto que se modifica.*”;

**OCTAVO.** Que, la disposición del artículo 19, N° 20, inciso segundo, de la Constitución Política, fue aprobada en la sesión N° 398, de julio de 1978, de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, de cuya lectura se desprende que la intención de los comisionados fue establecer una norma que impidiera que se pudieran imponer tributos de carácter expropiatorios o confiscatorios o que impidieran el ejercicio de una actividad;

**NOVENO.** Que, este Tribunal ponderando el alza del límite superior de la aplicación del tributo de 1.000 unidades tributarias mensuales a 4.000 unidades tributarias mensuales, ha estimado que del mérito del proceso no se desprende que el límite máximo del tributo sea desproporcionado o injusto.

De aceptarse el criterio sustentado por los requirentes podríamos llegar a considerar cualquier alza de un tributo en relación con el anterior como manifiestamente desproporcionada e injusta.

No hay que olvidar, además, la historia de la norma que quiso evitar que se impusieran tributos que vinieran a representar una expropiación o confiscación o impedirían el ejercicio de una actividad;

**DÉCIMO.** Que, en razón de lo expuesto no es posible a este Tribunal entrar a considerar como “*manifiestamente desproporcionada o injusta*” el alza del límite del tributo establecida en la modificación a la Ley de Rentas Municipales.

Además, las prohibiciones constitucionales deben ser siempre interpretadas con un criterio restrictivo y no es posible al respecto que se aplique un criterio amplio o extensivo para entender prohibiciones de rango fundamental;

**DECIMOPRIMERO.** Que, por otra parte, los requirentes sostienen que la modificación introducida al límite máximo de la patente municipal atentaría contra el artículo 19, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución, que asegura: “*La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupo privilegiado. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.*”

“*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.*”

El principio de igualdad significa, como la ha sostenido la Excm. Corte Suprema y este Tribunal en el Rol N<sup>º</sup> 53, que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecencialmente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes.

De acuerdo a este criterio es evidente que la ley que cambia el límite máximo de 1.000 unidades tributarias mensuales a 4.000 unidades tributarias mensuales no está en discrepancia con el artículo 19, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución citado, y que de esta sola modificación no podría derivarse una desigualdad ante la ley ni menos que ésta signifique una diferencia arbitraria.

Por discriminación arbitraria se ha entendido siempre una diferencia irracional o contraria al bien común, diferencia que no se desprende del contexto del proyecto de ley que modifica el artículo 24, inciso segundo, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979.

De lo expuesto se infiere que en nada vulnera la igualdad ante ley la enmienda que se pretende declarar inconstitucional;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, los requirentes afirman que la modificación propuesta atentaría, también, contra el artículo 19, N<sup>º</sup> 22, de la

Constitución, que asegura la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Sostienen que sería inconstitucional la ley que permitiera a una autoridad efectuar una discriminación arbitraria.

Sobre el particular es menester aclarar que en ningún caso la reforma que se introduce al Decreto Ley N° 3.063, de 1979, puede significar una diferencia arbitraria en el trato que las Municipalidades como órganos del Estado pueden dar a los particulares. La circunstancia de que sólo se modifique el límite máximo del tributo que, eventualmente, pueda aplicarse por la autoridad local no significa que se contemplen, por ese sólo hecho, diferencias arbitrarias entre los distintos contribuyentes;

**DECIMOTERCERO.** Que, se sostiene en el requerimiento que el proyecto de ley que modifica la actual ley de Rentas Municipales atentaría también contra el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, que asegura que nadie puede ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino es en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación.

Estiman los requirentes una supuesta arbitrariedad que implicaría *“una carga impositiva contraria a la Constitución y, como consecuencia de ello, la privación de una parte de su patrimonio”*.

Tal supuesta lesión patrimonial no estaría, en ningún caso en la ley sino que sería la resultante de la aplicación que de ella hiciera el órgano local, por lo que no es dable aceptar como violatoria del artículo 19, N° 24, de la Ley Fundamental, la reforma cuya inconstitucionalidad se solicita;

**DECIMOCUARTO.** Que, los requirentes sostienen que la modificación a la ley de Rentas Municipales importa también, conculcar el derecho garantizado en el artículo 19, N° 26, de la Carta Fundamental, que asegura:

N° 26. *“La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”*

Este Tribunal refiriéndose a esta garantía ha señalado en el Rol N° 43 *“que un derecho es afectado en su ‘esencia’ cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y que se ‘impide su libre ejercicio’ en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica”*.

Los requirentes al citar esta disposición como violentada por la reforma de la ley de Rentas Municipales han querido relacionar esta garantía general con la igualdad ante los tributos y especialmente con la prohibición de establecer tributos manifiestamente desproporcionados e injustos.

Este Tribunal entiende que lo consustancial al derecho de igualdad impositiva sería que los tributos deben ser iguales, proporcionados y justos y como ya lo hemos analizado en considerandos anteriores estos principios no se han desconocido por la reforma propuesta, más aún teniendo en consideración que se trata sólo de la modificación de un límite máximo.

En mérito de lo anterior no puede entenderse que hay una discrepancia entre la modificación al Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, y el artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la Ley Fundamental;

**DECIMOQUINTO.** Los requirentes sostienen, además, que la modificación a la ley de Rentas Municipales significaría una violación al principio de legalidad de los tributos, establecido en los artículos 60, N<sup>º</sup> 14, en relación con el 62, inciso cuarto, ambos de la Constitución, que dicen: El artículo 60, N<sup>º</sup> 14, prescribe:

*“Artículo 60. Sólo son materias de ley:*

*“14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”.*

*Por su parte el artículo 62 dispone, en su inciso cuarto: “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:*

*“1.º Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”.*

*Los Honorables Senadores han querido ver en la modificación propuesta una vulneración al principio de legalidad tributaria, porque los distintos municipios “pueden acordar tributos diversos a contribuyentes con idéntico capital propio”.*

Sobre el particular debe tenerse presente que la argumentación referida incide en la ley vigente y no en la inconstitucionalidad que se solicita;

**DECIMOSEXTO.** Que, se sostiene también en el requerimiento de autos que la facultad otorgada a las Municipalidades para aplicar patentes con un límite máximo de 4.000 UTM, entre los marcos que la ley señala, importaría una delegación de facultades legislativas las que *“sólo pueden tener lugar con respecto al Presidente de la República y sin que puedan extenderse, en ningún caso, a materias comprendidas en las garantías constitucionales”.*

En la especie, al igual que lo señalado en el considerando anterior, esta objeción está referida al texto actualmente en vigor y no incide en el mérito de la norma que se impugna;

**DECIMOSEPTIMO.** Que, por último en el texto del requerimiento se destaca que la disposición del artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución, fue modificada por la Constitución de 1980 que asegura la igual repartición de los tributos en proporción *“a las rentas”* y no a los haberes, como lo establecía la Constitución de 1925. Esta reforma fue introducida por el H. Consejo de Estado, sin que exista en el Acta respectiva (Acta N<sup>º</sup> 64, de enero de 1979), antecedente alguno que nos permita precisar el objetivo de ella.

Los requirentes han querido ver en el alza de 1.000 unidades tributarias mensuales a 4.000 unidades tributarias mensuales, una relación con la modificación a que nos referíamos, insinuando que el alza del límite máximo de la patente podría significar un tributo impuesto al patrimonio.

Si bien es cierto que la intención del constituyente fue en principio precaver la posibilidad de que se establezca un impuesto al patrimonio de una persona, esto es, la totalidad de sus bienes o sobre una parte alícuota de ellos, no es menos cierto que la patente municipal no grava en ningún caso el patrimonio sino que una actividad, como bien lo dice el inciso primero del artículo 24, del Decreto Ley N° 3.063, de 1979.

Por lo demás, el propio artículo 19, N° 20, de la Constitución, permite establecer tributos tanto sobre rentas como sobre bienes y actividades. Como lo señala el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del H. Senado: *“Las patentes municipales son tributos que no gravan bienes sino actividades de una persona, sin perjuicio de que su monto se calcule sobre la base del capital propio de cada contribuyente. Ello significa que si no se desarrolla la actividad de que se trata, los bienes que conforman el capital propio no están sujetos al pago de dichas patentes.”*

El argumento de los requirentes no tiene en consecuencia sustento de orden constitucional ni legal.

**VISTO**, lo dispuesto en los artículos 19, N°s 2, 20, 24, 26, y 82, de la Constitución Política de la República; 24 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979; y 38 a 45 y 48 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA**, Que en uso de sus facultades exclusivas se rechaza el requerimiento de fojas 1.

**El Ministro señor García disiente** del fallo emitido por la mayoría del Tribunal, por estimar que el proyecto de ley sobre el cual incide el requerimiento formulado en el caso de autos y que corresponde a la modificación de la última frase del inciso segundo del artículo 24 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, es inconstitucional por las siguientes principales consideraciones:

**1°.** El proyecto materia del requerimiento corresponde a una modificación de una de las disposiciones del Decreto Ley N° 3.063, normativa que fue promulgada en el año 1979, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1980 que actualmente rige;

**2°.** La referida normativa tuvo por objeto regular las Rentas Municipales, estableciendo ciertos tributos de afectación, como es el caso de las patentes municipales, a las que se refiere el artículo 24 de ese cuerpo legal

de 1979 cuyo proyecto de modificación ha dado origen al requerimiento de autos;

3°. La Constitución Política de 1980, consagró en su artículo 19, N<sup>º</sup> 20, junto con los principios de igualdad y de legalidad en materia tributaria, el del destino de los tributos al patrimonio del Estado, preceptuando perentoriamente en el inciso tercero de dicho numeral del artículo 19 que *“Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.”*;

4°. No obstante lo anterior, el constituyente quiso prever dos diferentes situaciones de excepción: la primera de ellas correspondió al propósito de ofrecer la posibilidad de que, en ciertas, determinadas y restrictivas circunstancias, fuere factible y conveniente vincular el destino de tributos a una finalidad precisamente identificada, para lo cual previó la salvedad establecida en el inciso final del numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política y estableció: *“Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.”*;

5°. La segunda situación que el constituyente previó fue la relativa a normas que habían establecido tributos de afectación, que se encontraban vigentes a la fecha de la nueva Carta Fundamental y cuya aplicación incidía en las actividades nacionales, de manera que su pérdida de vigencia podría ocasionar trastornos que era conveniente evitar. Para atender a esta situación, el constituyente incorporó a la Constitución Política de 1980 el artículo 7° transitorio que estableció: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20° del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas.”*;

6°. Dicha disposición transitoria constituyó un llamado al legislador a regularizar las situaciones derivadas de aquellas normas legales cuya vigencia resultaba excepcionalmente necesario mantener, invitándolo a legislar de conformidad con las normas constitucionales permanentes y, en especial, con sujeción a la plenitud de lo establecido en el numeral 20 del artículo 19 de la Carta Fundamental;

7°. Como norma de carácter transitoria que es, corresponde interpretar dicha disposición séptima en su estricto sentido, sin analogías ni extensiones, a fin de que su aplicación se circunscriba exacta y limitadamente al objetivo que la ha motivado. Por lo mismo, resulta ineludible interpretar su alcance en orden a permitir que aquellas leyes de afectación que se las ha debido dejar vigentes, sólo subsistan *“mientras no sean expresamente derogadas”*, no resultando por ello procedente, hacerlas objeto de

modificaciones que alteren el texto con que se las permitió subsistir, el cual, obviamente, ha quedado ligado a la prorroga constitucional de su vigencia;

8°. Consiguientemente, no se armoniza con el sentido constitucional de una disposición transitoria como la séptima citada, entrar a cambiar el texto e introducir alteraciones a aquellas normas que establecían tributos de afectación con anterioridad a la Constitución Política de 1980, como es el caso del Decreto Ley N° 3.063, del año 1979, cuyo artículo 24 trata de ser modificado por el proyecto de ley materia del presente requerimiento, alterando el límite máximo superior a que pueden llegar las patentes municipales en el país;

9°. En mérito a las consideraciones anteriores y sin emitir pronunciamiento alguno con respecto al resto del contenido del indicado artículo 24 por no haber sido materia de examen en este caso, el disidente concluye en la necesidad de declarar inconstitucional el proyecto de modificación del límite superior máximo de las patentes municipales contemplado en el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, acogiendo de esta manera el requerimiento de autos.

Redactó la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, y la disidencia su autor.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N° 203-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 204-1994CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DE ATENCIÓN  
PRIMARIA DE SALUD MUNICIPALLey N<sup>º</sup> 19.378, de 13 de abril de 1995

Santiago, catorce de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 384, de 17 de noviembre de 1994, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad respecto de los artículos 1<sup>º</sup>, 11, 12, 17 –inciso cuarto–, 21, 32, 35, 39, 45, 46, 49, 58, y 5<sup>º</sup> transitorio;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que se encuentran en esa situación los artículos 1<sup>º</sup>, 11, 12, 21, 32, 35, 39 –inciso cuarto–, 45, 46 –inciso segundo–, 49 –inciso segundo– y 58 –incisos tercero y cuarto– del proyecto remitido;

**QUINTO.** Que, en cambio, las disposiciones contenidas en los artículos 17 –inciso cuarto–, 39 –incisos primero, segundo y tercero–, 46 –inciso primero–, 49 –incisos primero, tercero y cuarto–, 58 –incisos primero y segundo–, y 5<sup>º</sup> transitorio del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contenidas en los artículos 1<sup>º</sup>, 11, 12, 21 –en la parte que dice *“Los funcionarios con contrato indefinido, regidos por este estatuto, podrán postular a un Servicio de Salud, con derecho preferencial, al cargo de que se trate, ante igualdad de puntaje en el concurso respectivo. Este mismo derecho asistirá a los funcionarios de los Servicios de Salud que postulen a un establecimiento municipal de atención primaria de salud”*–, 32, 35 –incisos

primero, segundo, tercero y cuarto–, 39 –inciso cuarto–, 45, 46 –inciso segundo–, 49 –inciso segundo– y 58 –incisos tercero y cuarto– del proyecto remitido no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, este Tribunal hace presente y previene que considera que el artículo 1° del proyecto en análisis es constitucional, en el entendido que los establecimientos de atención primaria de salud a que esta disposición se refiere y las entidades administradoras de éstos, desarrollan funciones de carácter público que son propias de las Municipalidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dichas funciones, en consecuencia, no pueden ser trasladadas o transferidas a entidades con personalidad jurídica distinta de ellas, como son las fundaciones o corporaciones de derecho privado que existan en la actualidad y no desarrollen dichas funciones o que puedan eventualmente crearse en el futuro; ni menos compartirlas con dichas instituciones, por cuanto el artículo 107 de la Constitución Política, en su inciso cuarto, las prevé y autoriza sólo cuando tienen por finalidad la promoción y difusión del arte y la cultura;

**OCTAVO.** Que, en la misma forma, este Tribunal declara que los artículos 11, 12, 35 –incisos primero, segundo, tercero y cuarto– y 45 del proyecto son constitucionales, sin perjuicio de hacer presente a su respecto las mismas consideraciones contenidas en el numerando anterior;

**NOVENO.** Que, igualmente, este Tribunal estima que el inciso cuarto del artículo 58 del proyecto en análisis es constitucional, en el entendido que lo resuelto por la Comisión a que se refiere no puede alterar ni el plan comunal ni el presupuesto municipal;

**DÉCIMO.** Que los artículos 21 y 35 del proyecto en análisis se refieren a normas propias de las leyes orgánicas constitucionales de Bases de la Administración del Estado y de Municipalidades. En consecuencia, el primero de ellos, al disponer “*El reglamento establecerá las equivalencias entre los niveles de este estatuto y los grados y plantas de los Servicios de Salud para fijar los puntajes que deba asignarse a los funcionarios que postulen en uno y otro caso.*”, y el segundo, al establecer en su inciso quinto que “*El reglamento de esta ley determinará las normas de constitución y de funcionamiento de la comisión mencionada en este artículo y las disposiciones específicas sobre el procedimiento de concursos.*”, están remitiendo a un reglamento la regulación de materias que son propias de las leyes orgánicas constitucionales antes indicadas, motivo por el cual, en la parte transcrita, deben ser declarados inconstitucionales;

**DECIMOPRIMERO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y, VISTO, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 102, 107 y 108, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en los artículos 1<sup>º</sup>, 11, 12, 35 – incisos primero, segundo, tercero y cuarto–, 45 y 58 –inciso cuarto– del proyecto remitido, son constitucionales, en el entendido de lo expuesto en los considerandos 7<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup> de esta sentencia.

2. Que las disposiciones contempladas en los artículos 21 –en la parte que dice “*Los funcionarios con contrato indefinido, regidos por este estatuto, podrán postular a un Servicio de Salud, con derecho preferencial, al cargo de que se trate, ante igualdad de puntaje en el concurso respectivo. Este mismo derecho asistirá a los funcionarios de los Servicios de Salud que postulen a un establecimiento municipal de atención primaria de salud.*”–, 32, 39 –inciso cuarto–, 46 –inciso segundo–, 49 –inciso segundo– y 58 –inciso tercero–, del proyecto remitido, son constitucionales.

3. Que la parte del artículo 21 que expresa “*El reglamento establecerá las equivalencias entre los niveles de este estatuto y los grados y plantas de los Servicios de Salud para fijar los puntajes que deba asignarse a los funcionarios que postulen en uno y otro caso.*”, y el inciso quinto del artículo 35 del proyecto remitido, que señala “*El reglamento de esta ley determinará las normas de constitución y de funcionamiento de la comisión mencionada en este artículo y las disposiciones específicas sobre el procedimiento de concursos.*”, son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto.

4. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas de los artículos 17 –inciso cuarto–, 39 –incisos primero, segundo y tercero–, 46 –inciso primero–, 49 –incisos primero, tercero y cuarto–, 58 –incisos primero y segundo–, y 5<sup>º</sup> transitorio del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 204-1994**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con licencia.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores

Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López, y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL Nº 205-1995

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA Y MODIFICACIONES A LOS RECURSOS DE QUEJA Y DE CASACIÓN

#### Ley Nº 19.374, de 18 de febrero de 1995

Santiago, primero de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio Nº 8172, de 3 de enero pasado, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre composición, organización y atribuciones de la Corte Suprema y modificaciones a los recursos de queja y de casación, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en el artículo 1º, Nºs 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 13, 18 y 19; artículo 2º, Nº 2 –artículos 773 y 782–, y el artículo 3º, Nº 1;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Constitución establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas establecidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 2, 4, 5, 6, 8, 9, 13, 18, 19 –inciso quinto del artículo 548 del Código Orgánico de Tribunales, que se sustituye–, en el artículo 2<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 2 –arts. 773 y 782, ambos del Código de Procedimiento Civil–, y en el artículo 3<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 1, del proyecto remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política;

**SEXTO.** Que, el nuevo artículo 782, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, contemplado en la regulación del recurso de casación en el fondo, faculta a la Corte Suprema para rechazar *“in limine”* el recurso, si en opinión unánime de los integrantes de la sala, se da alguna de las siguientes circunstancias:

- a. El recurso adolece de manifiesta falta de fundamento; y
- b. El recurso carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho.

La resolución que así lo decida, deberá ser, a lo menos, someramente fundada y procederá en su contra únicamente el recurso de reposición.

A su vez, el proyecto modifica el artículo 535 del Código de Procedimiento Penal, que establece la aplicación supletoria de las reglas de procedimiento civil a la tramitación del recurso de casación de fondo en materia penal. En virtud de ella se incorpora un nuevo inciso segundo al precepto, que faculta a la Corte para rechazar de inmediato el recurso de casación en el fondo, por las causales señaladas, salvo que se trate de aquéllos que se interpongan contra sentencias condenatorias que apliquen penas privativas de libertad;

**SEPTIMO.** Que, el recurso de casación en el fondo tiene lugar en materia civil contra las sentencias definitivas o interlocutorias inapelables que se hayan pronunciado con infracción de ley y siempre que esta infracción haya influido sustancialmente en lo dispositivo de la sentencia; y, en materia penal, cuando la sentencia recurrida haya hecho una aplicación errónea de la ley penal prevista como causal por alguno de los siete numerales que precisa el artículo 546 del Código de Procedimiento Penal;

**OCTAVO.** Que, mediante el recurso de casación en el fondo, el sistema procesal da eficacia al principio de legalidad y al de igualdad ante la ley, garantizados ambos plenamente por la Constitución Política, como se verá más adelante, toda vez que se ha establecido un solo tribunal competente para conocerlo con el objeto de que éste resuelva si ha existido error de derecho en la sentencia recurrida y si lo hubiere la anule y restablezca el imperio de la norma violentada.

Con ello se logra que sea la Corte Suprema cuyas sentencias no son susceptibles de recursos, la que fije la correcta aplicación de la ley *decisoria litis*.

Se trata de evitar el error judicial y de buscar mecanismos para corregirlo cuando él haya sido cometido por los jueces de la instancia al manifestar su voluntad en la sentencia.

En este entendido, nuestro sistema procesal constitucional contempla los siguientes principios fundamentales que dicen relación con la materia que debe resolverse:

a. Jurisdicción de derecho. Los tribunales deben fallar de acuerdo a la ley vigente los conflictos de intereses de relevancia jurídica sometidos a su conocimiento.

Por lo tanto, las sentencias deben ajustarse a la ley, cuya igualdad para todos establece perentoriamente el artículo 19, N° 2, de la Constitución Política.

La jurisdicción es una función pública privativa de los tribunales de justicia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 73 de la Carta Fundamental, cuyo ejercicio constituye un poder-deber que permite al Estado, a través de ellos, garantizar la vigencia efectiva del derecho y, a las partes afectadas por un conflicto, su solución uniforme y ajustada a la ley.

Debe destacarse que impulsada la jurisdicción por la parte afectada por el vicio propio de la sentencia, el tribunal tiene el deber de fallar el recurso que ha sido sometido a su juzgamiento.

b. Debido proceso. La Constitución en el artículo 19, N° 3, asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Esto significa que los afectados que estimen que los tribunales de la instancia no han aplicado correctamente la ley que regula su conflicto, tienen derecho a que esos errores sean corregidos por el máximo tribunal de la República, siendo únicamente ellos los que pueden calificar el agravio y perjuicio que le causa el vicio que afecta a la sentencia dictada con error de derecho.

El citado artículo señala que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, y agrega que corresponde al legislador establecer las garantías de un racional y justo procedimiento. La procedencia del recurso de casación en el fondo es uno de los instrumentos más importantes para dar eficacia a este derecho constitucional.

A propósito de esta materia, debe igualmente recordarse el principio establecido por el artículo 19, N° 2, de la Constitución, en cuanto expresa que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias, lo que debe tenerse en cuenta para la adecuada decisión de la materia sometida al conocimiento de este Tribunal Constitucional.

c. Recursos procesales. Son los medios que la ley franquea a las partes para impugnar las resoluciones judiciales.

Los recursos de casación son los que aseguran que el proceso se tramite de acuerdo a las normas de procedimiento, que contienen las garantías procesales de las partes, y que el tribunal al resolver lo haga como se lo ordena la ley.

La casación de forma se ha establecido para invalidar procesos o sentencias que no se ajusten a la norma procesal, y la de fondo, para anular sentencias dictadas con error de derecho o, como los códigos lo denominan, con infracción de ley.

El establecimiento de recursos es una de las principales garantías que las partes tienen en el desarrollo del proceso.

Agotados, la sentencia queda ejecutoriada y el conflicto resuelto con efecto de cosa juzgada;

**NOVENO.** Que, en un estado de derecho existen leyes dictadas para ser cumplidas y las personas que entren en conflicto con quienes las infrinjan tienen derecho a recurrir al juez en demanda de justicia. Esta es la compensación constitucional por haberse abolido y prohibido la autotutela en la solución de los conflictos.

Por lo tanto, el Estado es el garante de que los referidos conflictos se fallen de acuerdo a la ley conocida de todos.

El ordenamiento ha tomado preventivamente en consideración la hipótesis de la inobservancia de la ley por parte de los obligados, preestableciendo mecanismos que restablezcan su vigencia en caso de conflicto.

El conflicto es una realidad históricamente demostrada, actualmente cada vez más aguda, y se genera precisamente cuando un sujeto con su actuación u omisión infringe una ley.

Su solución a través del proceso cumple dos objetivos:

- a. La satisfacción del interés subjetivo de los sujetos en conflicto.
- b. La actuación del derecho objetivo para mantener la exacta observancia de la ley. Esta debe ser acatada por las partes del proceso y por los jueces de la instancia. Para controlar a estos últimos se han establecido los recursos de casación y de queja.

Feuerbach, en su obra sobre La Casación Civil, Tomo II, pág. 36, expresa *“Así como los tribunales deben mantener la observancia de la ley sobre los súbditos, la Corte de Casación debe mantenerla sobre los tribunales. El control de la Corte de Casación se ejerce, pues, solamente sobre los órganos de la jurisdicción, y no sobre los órganos de la función ejecutiva y de la función legislativa.”*

La norma decisoria *litis* es la ley aplicable a la solución del conflicto y su infracción, al decir de Chiovenda, “es un vicio de juicio”. El error *in iudicando* sólo puede cometerlo el juez puesto que es un atributo de la jurisdicción. El error no recurrido se transforma en verdad jurídica cubierta por los efectos de la cosa juzgada. El juez es el centinela de la ley y, como tal, debe ser el primero en cumplirla y hacerla cumplir;

**DÉCIMO.** Que, los antecedentes más remotos de la casación de fondo la configuran como una de las máximas expresiones de la garantía del estado de derecho y de la igualdad ante la ley.

En efecto, ya la Ley Visigothorum, publicada por el Rey Recesvinto en el año 654, contemplaba recursos contra el juez que hubiere pronunciado una sentencia injusta por mero error. No obstante, su sustentación viene de la querella *nulitatis* del derecho romano enriquecida al correr de los siglos. Esta aparece en el siglo XIII y se perfecciona en el siglo XIV. Su origen surge de la combinación del derecho romano con el derecho germánico. Toma del primero la validez formal de la sentencia y del segundo la clara distinción entre nulidad e injusticia del fallo por error de juicio.

Calamandrei expresa en su clásica obra sobre La Casación Civil—Tomo I, pág. 225—, que: “*Enseña un maestro que, cuando la querella de nulidad del derecho común se ejercitaba porque la sentencia era contra ius, “la querella servía para garantizar la exacta observancia de la ley por parte del juez y para impedirle realizar obra de legislador: de manera que la querella en todo tiempo tuvo en sí un elemento político, asociando la defensa del individuo (ius litigatoris) a la del interés general (ius constitutionis)”*”.

Los estatutos italianos, especialmente los de Milán, Génova, Venecia y Florencia contenían normas sobre el error *in iudicando* y su sanción. Su objetivo estaba encaminado a obtener la exacta observancia de la ley.

En el derecho francés, hacia el año 1000 la facultad jurisdiccional se fue radicando paulatinamente en los señores feudales, quienes la ejercían a través de sus cortes. Entre esa fecha y la Revolución Francesa los monarcas, tratando de reivindicar sus prerrogativas, fueron creando una super estructura judicial dedicada a anular sentencias dictadas en forma injusta por violentar sus decisiones. Este es el origen directo de las cortes de casación y del recurso de casación. El Rey se transforma en Juez Supremo delegando tal facultad en su propia Corte de Justicia.

De este modo la palabra “*cassation*”, que originalmente tenía el significado genérico de anulación, tomó el significado técnico y específico de aquella anulación que sólo el Rey podría llevar a cabo sobre una sentencia por razones de índole política. La casación nace así como acto de soberanía legislativa, no jurisdiccional.

Con la división en 1578 del Consejo del Rey en dos secciones, se estableció, por primera vez, un tribunal de casación que era “*Conseil privé*” con facultad de conocer recursos de los particulares.

A partir de la Revolución Francesa se produce la independencia del Poder Judicial y se declara la garantía de la igualdad ante la justicia.

Nace el tribunal de casación y el recurso de casación.

En Chile, el Mensaje del Código de Procedimiento Civil expresa: “*La casación en el fondo introduce en nuestra legislación una novedad reclamada por las necesidades de dar uniforme aplicación a las leyes. Se ha limitado sólo a las sen-*

*tencias de las Cortes de Alzada, como encargadas de dar la norma para el correcto funcionamiento de los tribunales inferiores*". Igual alusión hace el Código de Procedimiento Penal, en su origen, en el proyecto de don Manuel Egidio Ballesteros. En la Comisión Revisora prevaleció el criterio que introdujo dos modificaciones en el sistema: sólo se otorga por infracción de la ley penal y se establecen causales taxativas;

**DECIMOPRIMERO.** Que, la sentencia de casación de fondo, cuando acoge el recurso y reemplaza el fallo, cumple dos finalidades: la primera, se desprende de su parte resolutive y es la de poner término definitivo al conflicto con efecto de cosa juzgada.

La segunda, se desprende de su parte considerativa, que fija la doctrina frente a la aplicación de la ley infringida generando un precedente jurisprudencial, que aunque no crea derechos, tiene gran influencia para la dictación de futuras sentencias en casos similares.

La interpretación de la Corte Suprema, que es la del Estado, precisa la conducta futura de los jueces, al ajustarse a su doctrina, o sea, unifica el trabajo de interpretación jurisdiccional.

Se genera así la convicción de que si un conflicto plantea nuevamente la misma infracción de ley, su decisión va a ser similar.

Se ajusta de esta forma el derecho a las nuevas situaciones. La Corte aplica y desarrolla la norma poniéndola en contacto con la realidad práctica, surgiendo de ella su mejor aplicación. Murzel califica la casación de fondo como *"la válvula de seguridad del derecho objetivo"*.

Finalmente, en este considerando, debemos recordar nuevamente al maestro de Italia, Piero Calamandrei, cuando afirma en sus estudios sobre el proceso civil que *"Así, para que el derecho, de la conciencia social en la que vive en estado inorgánico, pueda llegar a transformarse en sentencia, son necesarias aquí dos etapas cuando en la consociación primitiva bastaba con una etapa sola: entre el juez y el derecho, que en su realidad social es algo vivo, cambiante, flexible, se ha interpuesto hoy una sustancia rígida y fija, que se llama ley, de la que el juez no puede apartar los ojos para parangonarla con la sociedad de la que se dice ser expresión, para comprobar si verdaderamente ha tenido en cuenta los intereses y los sentimientos colectivos, que deberían formar su contenido sustancial."*

Esto no significa que, en el sistema de la formulación legislativa del derecho, éste se identifique con la ley; al contrario, la ley queda únicamente como la expresión oficial del derecho, como su fuente formal, mientras que la fuente material del derecho, la sustancia de la que el legislador se sirve para llenar sus fórmulas verbales, existe antes que la ley y por encima del legislador; pero, no obstante esto, dado el principio de la separación de los poderes, que prohíbe al juez ir más allá de la fuente formal y verificar su correspondencia con la fuente material, el juez no es tanto un intérprete del derecho cuanto un intérprete de la manifestación de la voluntad emanada del legislador; así, mientras en el sistema de la formu-

lación judicial el juez lee el derecho en el texto original, en el sistema de la formulación legislativa el juez puede leer solamente la traducción más o menos correcta, que el legislador ha hecho en sus leyes.

Esta barrera colocada entre el juez y las fuentes sociales vivas del derecho se refuerza por el dogma de la plenitud de la ley escrita, que se encuentra en la base de todas las codificaciones; confiando en la llamada “*fuera de expansión lógica*” de la ley, el juez debe, con imperturbable impassibilidad, buscar en una ley emanada hace cien años la solución de todos los problemas jurídicos que un siglo de civilización ha suscitado y que el legislador de entonces no pudo ni remotamente prever. Si la ley no responde ya a las necesidades de la sociedad actual, corresponde al legislador de hoy modificarla; pero mientras al legislador no le plazca desmantelar alguna de las torres de su viejo castillo, el juez debe dar vueltas como prisionero dentro de los muros sin ventanas, olvidando que fuera de aquella prisión el mundo vive al aire libre y se renueva sin cesar;

**DECIMOSEGUNDO.** Que en la decisión de la Corte Suprema, conociendo de un recurso de casación en el fondo, debe distinguirse claramente entre la declaración de su admisibilidad o inadmisibilidad y la decisión contenida en la sentencia que acoge el recurso o lo rechaza.

La primera controla la concurrencia de elementos formales y de acuerdo al inciso primero del artículo 782, del Código de Procedimiento Civil, contenido en el proyecto remitido: “*Elevado un proceso en casación de fondo, el tribunal examinará en cuenta si la sentencia objeto del recurso es de aquellas contra las cuales lo concede la ley y si éste reúne los requisitos que se establecen en los incisos primeros de los artículos 772 y 776.*”

El artículo 772, señala los requisitos que debe contener el escrito en que se deduce el recurso de casación en el fondo, y que son los siguientes:

a. Expresar en qué consiste el o los errores de derecho de que adolece la sentencia recurrida, y

b. Señalar de qué modo ese o esos errores de derecho influyen sustancialmente en lo dispositivo del fallo.

El artículo 776, establece el control de la oportunidad de recurrir y de su eventual preclusión y el patrocinio del abogado habilitado.

Declarado admisible el recurso, naturalmente debe procederse a la vista de la causa con el objeto de determinar si se acoge o rechaza el recurso, anulándose o no la sentencia. Si se anula, es la propia Corte la que debe dictar la sentencia de reemplazo corrigiendo el error de derecho y aplicando la norma *decisoria litis* que corresponde;

**DECIMOTERCERO.** Que, debe tenerse especialmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política, que le otorga un mandato al legislador para dictar la ley orgánica constitucional que determine la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

En este orden de ideas, resulta indudable que la competencia que esta ley le otorga a la Corte Suprema para conocer y resolver los recursos de casación en el fondo, apunta exactamente a crear mecanismos tendientes a dar eficacia al principio de que la justicia debe ser cumplida.

Como ya se dijo, la Corte Suprema es la garante de que la ley sea igual para todos, y requerida para que se pronuncie sobre si ello es efectivo, no puede excusarse de resolver a pretexto de que el fallo carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho;

**DECIMOCUARTO.** Que, el inciso segundo del artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, contenido en el proyecto en análisis, establece entre la declaración de admisibilidad y el fallo del recurso, una tercera posibilidad que autoriza a la sala respectiva para rechazar de inmediato el recurso si se da alguna de las condiciones ya planteadas en estos considerandos.

Para una acertada resolución respecto de la constitucionalidad de este artículo, debe necesariamente distinguirse entre las dos causales que autorizan el rechazo del recurso.

En efecto, la primera de ellas opera cuando la unanimidad de los integrantes de la sala logre convicción en torno a que el recurso adolece de manifiesta falta de fundamento. Ello significa que, en opinión de los sentenciadores, no existe el error de derecho en que se apoya el recurso. En esta parte, la facultad que se le concede a la Corte Suprema, coincide con la que le otorga el artículo 772, en concordancia con el artículo 782, inciso primero, ambos del Código de Procedimiento Civil, para declarar inadmisibile el recurso.

En esta alternativa, no obstante que la decisión se toma en etapas sucesivas, en sustancia, se está controlando la misma situación, cual es la precisión por parte del recurrente del error de derecho que a su juicio contiene la sentencia recurrida, el que en opinión unánime de la sala no tiene fundamento alguno. Son matices los que diferencian la facultad de declarar inadmisibile o rechazar, pero ello estaría dentro de las facultades normales que tienen los tribunales de casación en el control de la legalidad vigente y de la correcta aplicación del derecho.

En cambio, la segunda causal plantea una hipótesis diametralmente diferente, toda vez que autoriza al tribunal de casación para rechazar el recurso cuando carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho. Esta circunstancia no guarda relación alguna con la pretensión del recurrente de casación de fondo y con la petición de éste de que se anule el fallo porque se cometió error de derecho en la solución del conflicto sometido a la decisión jurisdiccional.

De la manera en que se otorga esta facultad, se restringe el recurso de casación de fondo a los casos en que la infracción de ley con influencia en lo dispositivo del fallo sirva para generar doctrinas o jurisprudencia,

funciones residuales de la sentencia y ajenas a su propio deber, cual es, el de resolver en derecho los conflictos sometidos a su decisión.

Que, es del caso considerar, además, que esta segunda causal referida, en la forma como ha sido concebida, vulnera el artículo 74 de la Constitución, toda vez que éste, como ya se expresó en esta sentencia, básicamente reserva a una ley orgánica constitucional determinar las atribuciones de los tribunales necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia y, por ello, no cumple con ese mandato este precepto que para lograr tal finalidad señala de manera indeterminada la carencia de una relevancia jurídica que no se precisa y que aparece vaga en su contenido y, en todo caso, desmedida en su alcance relativo a la interpretación y aplicación de la ley.

El tribunal de casación, encargado de vigilar el cumplimiento de los principios de igualdad ante la ley y de legalidad, no puede, sin vulnerar el cumplimiento de su deber, rechazar un recurso porque no tiene relevancia jurídica extraña a la materia de la *litis*.

El objetivo de la casación es la aplicación de la ley en la solución de los conflictos y, residualmente, lograr una aplicación e interpretación uniforme de derecho;

**DECIMOQUINTO.** Que, el artículo 73 de la Constitución Política, ha incorporado al texto de la Constitución el principio general procesal orgánico denominado de la inexcusabilidad, al expresar que *“Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad”*.

La Corte Suprema tiene competencia privativa para conocer del recurso de casación de fondo y las partes tienen el derecho a recurrir de acuerdo al procedimiento establecido por los códigos procesales.

Declarado admisible el recurso debe aplicarse esta regla y, por lo tanto, la Corte debe resolver, conociendo del recurso de casación de fondo, si la sentencia está viciada por error de derecho, y si éste influyere en la parte resolutive de la sentencia deberá anularla y reemplazarla por otra en que el error se corrija, sin que le sea lícito evitar pronunciamiento por carecer el derecho en *litis* de relevancia jurídica.

En mérito de las consideraciones precedentes, el artículo 782, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, contenido en el proyecto remitido, en la parte que autoriza a una sala de la Corte Suprema para rechazar un recurso cuando carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho, debe declararse inconstitucional por este Tribunal, por violentar los artículos 6°, 7°, 19, N°s 2 y 3, 73 y 74, de la Constitución Política de la República;

**DECIMOSEXTO.** Que, el artículo 545, del Código Orgánico de Tribunales, reemplazado por el N° 18, del artículo 1° del proyecto remitido, este Tribunal lo considera constitucional en el entendido que se dejan

a salvo las facultades que, por la vía de la superintendencia directiva, correccional y económica, le concede el artículo 79 de la Constitución Política a la Corte Suprema;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, el artículo 530 del Código Orgánico de Tribunales, que se modifica por el N<sup>º</sup> 14, del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto remitido fue objeto de un pronunciamiento de este Tribunal en el Rol N<sup>º</sup> 62, por sentencia de 9 de enero de 1989, oportunidad en que lo declaró como norma propia de ley orgánica constitucional. De acuerdo a lo señalado precedentemente, este Tribunal estima que, en consecuencia, debe pronunciarse sobre la modificación antes aludida, porque ella tiene, según lo expresado, el carácter de orgánica constitucional;

**DECIMOCTAVO.** Que, el inciso cuarto del artículo 782, del Código de Procedimiento Civil, sometido a conocimiento de este Tribunal, contempla una norma que se refiere a la petición que puede formularse si se ha interpuesto un recurso de casación en el fondo, con el objeto de que éste sea conocido por el pleno de la Corte Suprema, de conformidad a lo establecido en el artículo 780 del mismo cuerpo legal. Esta última disposición es la que establece en propiedad el derecho que tienen las partes en tal sentido, y determina la oportunidad y forma en que ellas lo pueden hacer valer.

De esta manera, tal como anteriormente lo ha expresado este Tribunal, para cumplir en la forma debida con su función de velar por la supremacía constitucional, no puede limitarse a analizar parcialmente la primera de dichas disposiciones, sino que también la segunda, que es a la que aquella se remite, que por su propia naturaleza tiene también carácter orgánico constitucional. Por lo demás, si se observan en conjunto ambos preceptos, resulta evidente que están tan estrechamente vinculados que el examen de uno conlleva necesariamente al del otro, no sólo porque los dos regulan jurídicamente el ejercicio de una misma facultad, sino que, además, porque el inciso cuarto del artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, tiene como fundamento precisamente el artículo 780 del mismo cuerpo legal;

**DECIMONOVENO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto, decimoséptimo y decimoctavo no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**VIGÉSIMO.** Que las disposiciones contenidas en el N<sup>º</sup> 1 del artículo 1<sup>º</sup>, y en los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 548, del Código Orgánico de Tribunales, modificado por el N<sup>º</sup> 19, del mismo artículo 1<sup>º</sup> del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 74 de la Constitución Política de la República, según se desprende de la interpretación que deriva del texto de dichas disposiciones, de la naturaleza de las leyes orgánicas constituciona-

les dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República, y que con respecto del nuevo artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se suscitó cuestión de constitucionalidad en su tramitación.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 6º, 7º, 19, N°s 2 y 3, 63, 73, 74, 79, 82, N° 1º, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:**

1. Que la frase “*o carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho*”, contenida en el inciso segundo del artículo 782, del Código de Procedimiento Civil, que se sustituye por el N° 2, del artículo 2º, del proyecto remitido, es inconstitucional y, en consecuencia, debe ser eliminada de su texto.

2. Que las disposiciones contenidas en el artículo 1º, N°s 2, 4, 5, 6, 8, 9, 13, 14, 19 –inciso quinto del artículo 548, del Código Orgánico de Tribunales, que se sustituye–; artículo 2º, N° 2 –artículos 773 y 782, incisos primero, segundo –salvo la frase “*o carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho*”–, tercero, cuarto y quinto, y 780, todos del Código de Procedimiento Civil–, y artículo 3º, N° 1, del proyecto remitido, son constitucionales,

3. Que la disposición contenida en el N° 18 del artículo 1º, del proyecto remitido, es constitucional en el entendido de lo señalado en el considerando decimosexto de esta sentencia.

4. Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contenidas en el N° 1 del artículo 1º, y en los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 548, del Código Orgánico de Tribunales, sustituido por el N° 19, del mismo artículo 1º, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**El Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, estuvo por no pronunciarse** sobre los incisos primero y segundo del artículo 773, del Código de Procedimiento Civil, que sustituye el artículo 2º, N° 2, del proyecto remitido, puesto que a su juicio, no versan sobre las materias a que alude el

artículo 74 de la Constitución Política, sino que son propias de la ley procesal a que se refiere el artículo 60, N<sup>º</sup> 3, de la misma Carta Fundamental.

**El Ministro señor Ricardo García Rodríguez concurre al fallo previniendo** en el sentido de que, a su juicio y de conformidad con las razones por él invocadas en ocasiones anteriores y en especial en las que hizo constar en las causas roles N<sup>OS</sup> 88 y 92, el Tribunal debiera así también en estos autos haber ejercido el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado, aun cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio del Honorable Senado, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones de el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 3, 7 y 10, y artículo 2<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 2 –artículo 775, del Código de Procedimiento Civil–, por contemplar normas relativas a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental. Lo anterior es aún más claro si se toma en consideración que en relación con las disposiciones comprendidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>OS</sup> 3, 7 y 10 del proyecto en análisis, éste Tribunal en ocasiones anteriores se ha pronunciado dándoles a las modificaciones o sustituciones de que han sido objeto el carácter de normas de rango orgánico constitucional.

Redactó la sentencia el Ministro señor Juan Colombo Campbell.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

#### **Rol N<sup>º</sup> 205-1994**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 206-1995

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.300, DE BASES  
GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE

**Ley N° 19.372, de 8 de febrero de 1995**

Santiago, dieciocho de enero de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 470, de 10 del presente, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el proyecto sometido a control constitucional, establece:

*“Artículo único. Reemplázase el inciso primero del artículo 71 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, por el siguiente:*

*“Artículo 71. La Dirección Superior de la Comisión corresponderá a un Consejo Directivo integrado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, quien lo presidirá con el título de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y por los Ministros de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Economía, Fomento y Reconstrucción; Planificación y Cooperación; Educación; Obras Públicas; Salud; Vivienda y Urbanismo; Agricultura; Minería; Transportes y Telecomunicaciones, y Bienes Nacionales.”*;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, el precepto contemplado en el artículo único del proyecto antes indicado, es propio de la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, la disposición a que hace referencia el considerando anterior, no es contraria a la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos, que el precepto único del proyecto sometido a control de constitucionalidad ha sido aprobado en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre él no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, inciso primero, 63 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA** que la norma contenida en el artículo único del proyecto remitido, es constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 206-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por sus Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 207-1995

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY  
QUE DEROGA EL INCISO CUARTO DEL ARTÍCULO 10  
DE LA LEY N° 18.401, SOBRE CAPITALIZACIÓN DE DIVIDENDOS  
EN LOS BANCOS CON OBLIGACIÓN SUBORDINADA,  
DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS

Santiago, diez de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS:**

I. Con fecha 22 de enero del presente año, los señores Diputados Andrés Allamand Zabala, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Büchi, Francisco Bayo Veloso, Carlos Caminondo Saez, Carlos Cantero Ojeda, Alberto Cardemil Herrera, María Angélica Cristi Marfil, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Alberto Espina Otero, Angel Fantuzzi Hernández, Luis Valentín Ferrada Valenzuela, José Antonio Galilea Vidaurre, René Manuel García García, José María Hurtado Ruiz-Tagle, Harry Jürgensen Caesar, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Arturo Longton Guerrero, Rosauro Martínez Labbe, Eugenio Munizaga Rodríguez, Ramón Pérez Opazo, Marina Prochelle Aguilar, Baldo Prokurica Prokurica, Teodoro Ribera Neumann, Claudio Rodríguez Cataldo, Valentín Solís Cabezas, Juan Enrique Taladriz García, Alfonso Vargas Lyng, Raúl Urrutia Avila, Carlos Valcarce Medina, Osvaldo Vega Vera y Carlos Vilches Guzmán, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros de esa Cámara, han deducido un requerimiento en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, con el objeto de que este Tribunal resuelva sobre la cuestión de constitucionalidad que se suscitó durante la tramitación del proyecto de ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, sobre capitalización de dividendos en los Bancos con obligación subordinada, contenido en el Mensaje enviado por el Presidente de la República con fecha 16 de enero de 1995 a la Honorable Cámara de Diputados.

II. Se fundamenta, en que, a juicio de los requirentes, el proyecto antes indicado priva a los accionistas preferentes a que alude el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, del derecho de acordar por mayoría absoluta de las acciones presentes o representadas que gocen de preferencia en la Junta General de accionistas no repartir dividendos, produciéndose por el solo ministerio de la ley su capitalización y emitiéndose con cargo a ella acciones preferidas con derecho al total de los dividendos que dicho cuerpo legal establece.

Como consecuencia de ello se estaría en presencia de las siguientes infracciones constitucionales:

### 1. Privación de un derecho conferido por la ley.

Al derogarse el inciso cuarto se priva a los accionistas de una facultad especial incorporada a su patrimonio de acordar no repartir dividendos con las consecuencias legales que de pleno derecho se producen en virtud de ese acuerdo, derecho que ha de entenderse, según el sentido de la presentación, les concedió la ley.

### 2. Privación de un derecho emanado de un contrato celebrado entre particulares.

La derogación del inciso cuarto priva a los accionistas preferentes de un derecho que les corresponde, además, en razón del contrato de suscripción de acciones al cual se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, entre ellas la Ley N<sup>º</sup> 18.401, en conformidad a lo previsto en el artículo 22 de la Ley Sobre el Efecto Retroactivo de las Leyes.

### 3. Privación de un derecho emanado de los estatutos sociales.

El sistema consagrado en el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>º</sup> 18.401, fue incorporado, por exigencia legal, a los estatutos de cada institución financiera acogida a esta normativa especial. En este caso, la ley penetra esta vez los estatutos de la sociedad para extinguir los derechos que éstos confieren a los accionistas preferentes, debiendo entenderse incorporadas al contrato de sociedad las leyes vigentes al tiempo de su celebración en conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Sobre el Efecto Retroactivo de las Leyes.

### 4. Modificaciones por ley a un contrato celebrado entre particulares y el Banco Central de Chile.

Las mismas razones de inconstitucionalidad del proyecto de ley que se han esgrimido en los dos casos anteriores son válidas para los contratos de novación celebrados entre el Banco Central y los bancos comerciales. En dichos contratos se incluye el inciso que se pretende derogar y con ello su contenido quedó incorporado a un contrato que es ley para las partes y no puede ser modificado unilateralmente por una disposición legal.

Por las razones antes indicadas los requirentes sostienen que el proyecto de ley contraviene el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política de la República, al confiscarse y privarse a los accionistas preferentes de los Bancos comerciales con deuda subordinada para con el Banco Central, de su facultad de no repartir dividendos y capitalizar de pleno derecho, en conformidad a la ley, dichas utilidades.

III. Este Tribunal, por resolución de fecha 23 de enero del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S. E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados. Las Cámaras no dieron respuesta sobre el particular.

IV. S. E. el Presidente de la República, ha planteado en presentación de fecha 27 de enero, a la cual acompaña un informe en derecho elaborado por la abogada señorita Mónica Madariaga, que el requerimiento es extemporáneo y que este Tribunal carece de competencia para conocer de él.

Los antecedentes que fundamentan su presentación son los siguientes:

1. Que luego de recibir el oficio de la Cámara de Diputados que le informaba de la aprobación del proyecto por el H. Congreso Nacional, oficio que lleva fecha 20 de enero de 1995, el día 23 del mismo mes, en uso de sus atribuciones constitucionales dispuso su promulgación, dictando el decreto correspondiente. Dicho decreto promulgatorio fue objeto de toma de razón por la Contraloría General de la República quedando totalmente tramitado en ese organismo contralor a las 16:14 hrs. de dicho día 23 de enero.

2. Que a las 18:55 hrs. del mismo día 23 de enero, se recibió en el Palacio de La Moneda el oficio N° 909, del Presidente del Tribunal Constitucional, en el que se expresaba que se había acogido a tramitación el requerimiento en análisis, lo que se comunicaba *“a V. E., para los efectos de lo dispuesto en los artículos 40 y 42 de la Ley N° 17.997”*, y se ordenaba ponerlo en conocimiento de los órganos constitucionales interesados para que hicieran las observaciones correspondientes.

3. Al recibirse dicha comunicación, el Poder Ejecutivo se encontraba en la imposibilidad de darle cumplimiento, puesto que se estaba en presencia de una ley cuyo decreto promulgatorio había sido cursado legalmente y respecto de la cual sólo se encontraba pendiente su publicación.

4. La atribución del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de un proyecto de ley termina en el momento de la promulgación que el Presidente de la República hace del texto aprobado por el Congreso Nacional. Citando a doña Mónica Madariaga expresa que la competencia del Tribunal para conocer del requerimiento expiró definitivamente en el momento mismo en que la Contraloría General de la República dio curso ordinario sin observaciones al decreto promulgatorio, en cuanto ello aconteció antes que el Presidente de la República recibiera la comunicación del Tribunal Constitucional que le habría obligado a abstenerse de promulgar.

5. El requerimiento de inconstitucionalidad no puede producir efectos respecto del Presidente de la República antes de haberle sido oficialmente comunicada su interposición en conformidad con lo que disponen los artículos 40 y 42, en relación con el artículo 33, de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. Dichas disposiciones garantizan el racional y justo procedimiento (artículo 19, N° 3°, inciso quinto, de la Constitución Política de la República), que hace imperativo el conocimiento tomado oficialmente mediante comunicación formal de

las resoluciones de los organismos jurisdiccionales por parte de quienes resulten afectados u obligados a cumplirlas para que puedan producir efectos.

6. Además, expresa que se ha argumentado que la sola formulación del requerimiento inhibe al Presidente de la República de promulgar la ley. Señala que ello no es efectivo, puesto que se estaría creando un nuevo trámite constitucional en la formación de las leyes, que obligaría al Presidente de la República a averiguar si se han presentado requerimientos de inconstitucionalidad o incluso si existe la intención de hacerlo.

Por estos motivos, es que solicita que se rectifique el error de hecho en que se incurrió al dictar la resolución que acogió a tramitación el requerimiento.

V. El Tribunal, por resolución de 27 de enero, acordó resolver en la sentencia definitiva dicha petición.

VI. El Presidente del Banco Central, luego de que el Tribunal desechara una solicitud de que se le pusiera oficialmente en su conocimiento el requerimiento como órgano constitucional interesado, ha hecho una presentación con fecha 30 de enero de este año, esgrimiendo que dicha institución tiene un interés actual y directo en la resolución que este Tribunal adopte en el presente requerimiento.

Sus planteamientos, esencialmente, se refieren a los siguientes puntos:

1. El inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>º</sup> 18.401, establece una modalidad de pago consistente en que el accionista preferente opta por exigir el pago del dividendo no en dinero, sino en acciones liberadas de pago.

2. La ley puede establecer el modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social.

3. Quienes adquieren acciones participan de una actividad económica en la cual deben respetar las normas legales que la regulen.

4. La facultad de capitalizar dividendos tiene su origen en la ley.

5. Derechos adquiridos y meras expectativas.

6. Perjuicios que las capitalizaciones de dividendos ocasionan al Banco Central.

Además, acompañó diversos antecedentes, entre ellos un informe en derecho del abogado señor Enrique Evans de la Cuadra.

VII. Sobre esta presentación, el Tribunal ordenó agregarla a los antecedentes.

VIII. Los requirentes han acompañado informes en derecho de los abogados Francisco Cumplido Cereceda, Mario Verdugo Marinkovic, Guillermo Bruna Contreras, Pablo Rodríguez Grez y Carlos Cruz Coke Ossa.

IX. El Tribunal por resolución de 31 de enero, prorrogó el plazo constitucional para resolver, trayéndose los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que más de una cuarta parte de los miembros en ejercicio de la H. Cámara de Diputados ha requerido a este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el número 2° del artículo 82 de la Constitución Política de la República, que resuelva la cuestión que se ha suscitado sobre constitucionalidad de un proyecto de ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10° de la Ley N° 18.401, de 26 de enero de 1985;

**SEGUNDO.** Que dicho requerimiento ha sido formulado el día 22 de enero de 1995, mediante presentación entregada al Secretario de este Tribunal, esto es, con anterioridad a que el día 23 de enero, el Presidente de la República, luego de recibir el Oficio de la H. Cámara de Diputados por el que le informara de la aprobación del referido proyecto de ley, procediera a suscribir el respectivo Decreto Supremo de promulgación y a solicitar la correspondiente toma de razón por la Contraloría General de la República;

**TERCERO.** Que los hechos señalados en el considerando anterior se encuentran acreditados en autos por la certificación estampada por el Secretario del Tribunal a fs. 1, y por las propias aseveraciones hechas constar por el Presidente de la República en su solicitud de fs. 113;

**CUARTO.** Que en virtud de lo así establecido, este Tribunal se encuentra requerido oportunamente para resolver la cuestión de constitucionalidad sometida a su conocimiento, dado que el requerimiento ha sido “*formulado antes de la promulgación de la ley*”, como lo exige el inciso cuarto del artículo 82 de la Constitución Política;

**QUINTO.** Que el hecho de haber sido “*formulado*” debe entenderse en la propia acepción de este término, siguiendo lo que al respecto señala el Diccionario de la Real Academia Española, al otorgarle a este vocablo la significación de “*expresar*” o “*manifestar*” o “*reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición ...*”, lo que ha quedado suficientemente establecido en el texto del requerimiento de autos;

**SEXTO.** Que corrobora lo anterior la propia disposición del artículo 40 de la Ley N° 17.997, Orgánica del Tribunal Constitucional, cuando señala que “*Recibido el requerimiento por el Tribunal, se comunicará al Presidente de la República la existencia de la reclamación ...*”, términos éstos que reproducen con exactitud lo que ya contemplaba la antigua disposición aplicable al Tribunal creado en 1970. Al reconocer la Constitución de 1925 y la legislación actual la existencia de la reclamación por el solo hecho de ser recibida, reitera la significación y los efectos derivados de su sola formulación;

**SÉPTIMO.** Que una vez formulado el requerimiento al Tribunal Constitucional para los efectos indicados en el numeral 2° del artículo 82 de la Carta Fundamental, se radica en él el conocimiento del asunto y no le es dable luego inhibirse del examen del requerimiento, tanto porque

no existe norma en la Carta Fundamental que le autorice para excusarse de ejercer su jurisdicción y competencia para ese efecto, cuanto porque tampoco existe disposición que haga posible que el ejercicio de la atribución otorgada por la Constitución a las Cámaras o a una cuarta parte de sus miembros, pueda ser enervado por resolución del Tribunal Constitucional;

**OCTAVO.** Que es de la esencia de los ordenamientos constitucionales en que se consagra la existencia de Tribunales de esta naturaleza, que, una vez que los sujetos de una acción la deducen debidamente, tengan el deber inexcusable de resolver la cuestión que se les ha sometido a su conocimiento. No hacerlo, implicaría negar su propia existencia y no asumir la responsabilidad que se les ha entregado de dar justo término a aquella cuestión o conflicto. No puede serle ajeno al Tribunal Constitucional, dentro de una coherente interpretación de la Carta Fundamental, el principio consagrado en su artículo 73 que dispone: *“Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aún por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.”*;

**NOVENO.** Que en el caso de autos se ha hecho presente al Tribunal la peculiar situación suscitada por la circunstancia de que el Presidente de la República suscribió un Decreto Supremo disponiendo la promulgación del referido proyecto de ley el día 23 de enero de 1995; esto es, con posterioridad a que el requerimiento fuera formulado, pero unas horas antes de que el Tribunal Constitucional dictara la resolución en virtud de la cual acogió el requerimiento a tramitación y pusiera este hecho en conocimiento del Jefe del Estado, mediante comunicación que le fue entregada ese mismo día 23 de enero. A lo anterior, se ha agregado el hecho de que el Presidente de la República, inmediatamente después de suscribir el antedicho Decreto, lo hiciera llegar a la Contraloría General de la República para su toma de razón y, obtenida ésta, se dispusiera su publicación en el Diario Oficial del día 24 de enero de 1995;

**DÉCIMO.** Que la descrita situación constituye una causa sobreviniente que, de acuerdo a los principios procesales orgánicos constitucionales, no altera la competencia del Tribunal ni puede ser constitutiva de una causal de enervamiento de la atribución y responsabilidad del Tribunal Constitucional de conocer de un requerimiento oportuna y correctamente formulado y de resolver la cuestión de constitucionalidad que, en aplicación de las normas de la Carta Fundamental, se entrega a su jurisdicción y competencia;

**DECIMOPRIMERO.** Que la indicada atribución y responsabilidad tiene su fundamento en la facultad constitucionalmente otorgada a las Cámaras o a una cuarta parte de sus miembros en ejercicio para requerir al Tribunal Constitucional que resuelva una cuestión de constitucionalidad;

dad que compromete, a juicio de los requirentes, el respeto a las disposiciones de la Carta Fundamental, facultad que la misma Carta consagra perentoriamente y para cuyo ejercicio, en cuanto a su oportunidad, les exige tan sólo que sea formulada *“antes de la promulgación de la ley”*;

**DECIMOSEGUNDO.** Que en la argumentación desarrollada en la presentación hecha a este Tribunal por el Presidente de la República y que rola a fs. 113 de estos autos, se señala que, al darse validez a un requerimiento por el solo hecho de su formulación, el Jefe del Estado necesitaría estar atento a la eventual presentación de todo posible requerimiento, ya que ello lo inhabilitaría para promulgar una ley aún cuando él careciera de conocimiento de tal presentación. Argumenta, por esta consideración, que su inhabilidad para promulgar sólo surgiría cuando el Tribunal le informara oficialmente del hecho que se ha deducido un requerimiento y que éste ha sido acogido a tramitación;

**DECIMOTERCERO.** Que, independientemente de los efectos de la antedicha interpretación para el ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de las obligaciones del Presidente de la República en esta específica materia, no resulta posible de ser acogida, tanto por la expresa norma constitucional aplicable, como también por las consecuencias que tendría tal interpretación, ya que con ella se estaría supeditando el derecho de las Cámaras o de una cuarta parte de sus respectivos miembros en ejercicio, a que se celebrara una sesión del Tribunal Constitucional y a que en ella se tratara y se acogiera a tramitación el requerimiento formulado, configurándose de esta manera una condición que la Carta Fundamental no contempla para el ejercicio del referido derecho constitucional, con la agravante de que tal procedimiento daría origen a la posibilidad de una pérdida de su derecho a requerir por causas del todo ajenas a su voluntad;

**DECIMOCUARTO.** Que, si este Tribunal aceptare la improcedencia de un requerimiento por no haberse notificado al Presidente de la República su acogida a tramitación por el Tribunal Constitucional no obstante haberse formulado con anterioridad al Decreto promulgatorio, se estaría ante una irremediable e irreversible privación de la atribución que expresamente concede la Carta Fundamental a las Cámaras o a una determinada parte de sus miembros en ejercicio;

**DECIMOQUINTO.** Que, en adición a lo anterior, debe tenerse presente que, para que pueda surgir una cuestión de constitucionalidad que fundamente un posterior requerimiento al Tribunal Constitucional, se hace indispensable que tal cuestión se haya suscitado *“durante la tramitación”* de un proyecto de ley, como lo exige claramente el N<sup>o</sup> 2 del artículo 82 de la Constitución Política. Será necesario, de esta manera, que, cuando un requerimiento provenga de las Cámaras o de una parte de sus miembros, haya quedado de manifiesto en las deliberaciones, sesiones y

actas respectivas, que ha surgido, que se ha suscitado, una cuestión por la que se pone en duda la constitucionalidad de una norma o disposición de un proyecto de ley. Si tal hecho no se ha producido, habrá la certeza de que cuestión de constitucionalidad no se ha presentado y que, consiguientemente, no habrá base alguna para que exista un requerimiento al Tribunal Constitucional. No es de esta manera, un evento sorpresivo el que un requerimiento sea formulado, ya que necesariamente, debe contar con un antecedente preciso de cuestión de constitucionalidad, puesto públicamente de manifiesto;

**DECIMOSEXTO.** Que, por otra parte, se ha hecho valer también en esta materia, que la presentación de un requerimiento podría asimilarse a la de una demanda, la cual no entraría a producir efecto alguno sino cuando el Tribunal tomara conocimiento de ella, dictare una providencia o resolución a su respecto y la notificara válidamente a la o a las partes eventualmente afectadas. Por esta pretendida asimilación y ahondándose en la línea argumental antes aludida a este respecto, el hecho de que un requerimiento fuere formulado no produciría efecto alguno por su sola formulación, siendo necesario que el Tribunal Constitucional lo conociera y dictara la resolución que lo acoge a tramitación. Adicionalmente, para que el Presidente de la República quedare inhibido de suscribir un decreto promulgatorio de esa ley, sería necesario que aquella resolución del Tribunal le fuere oficialmente notificada;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, con respecto a la consideración anterior, este Tribunal debe poner de manifiesto que un requerimiento formulado sobre cuestión de constitucionalidad, es una acción constitucional especialmente regulada en sus formalidades, que se rige por sus propias normas, las que prevalecen por sobre las generales. La facultad de formular un requerimiento es una atribución constitucional concedida para impetrar del Tribunal Constitucional un esclarecimiento a través de una decisión jurisdiccional que impida que un proyecto de ley llegue a consagrar normas que se aparten de los preceptos constitucionales. Ejercido ese derecho por la formulación del requerimiento, surge necesariamente la competencia del Tribunal Constitucional para resolverlo;

**DECIMOCTAVO.** Que resulta conveniente a este último respecto, tener en consideración lo que escribiera el Profesor don Alejandro Silva Bascuñán, quién, al tratar del Tribunal Constitucional creado por medio de la reforma constitucional de 1970, base del actual y cuyas características son en este sentido del todo similares, puntualizara en su obra “El Tribunal Constitucional”, que el Tribunal Constitucional “*Es un tribunal de derecho, que debe fallar estrictamente dentro del ordenamiento jurídico y conforme a él*”, y que “*Su jurisdicción es estrictamente de carácter jurídico y orgánico, ajeno a la decisión de conflictos de intereses o al pronunciamiento sobre acciones interpuestas en ejercicio de derechos que correspondan a titulares que puedan invocarlos*”

y no supone un proceso contradictorio, que requiera la confrontación de hechos y su establecimiento por los medios de prueba legal”, salvando sólo el caso de las inhabilidades cuya calificación se entrega a su competencia;

**DECIMONOVENO.** Que el mismo Profesor Silva Bascuñán, al hacer referencia específicamente al requerimiento que antes, al igual que ahora, podían deducir los parlamentarios sobre cuestiones de constitucionalidad, señala claramente que no se da en tal caso la configuración de un proceso contradictorio, puntualizando: *“Un proceso contradictorio desnaturalizaría la índole de la jurisdicción, ya que no es una contienda de intereses, sino que persigue el de mantener la supremacía constitucional. La imposibilidad de desarrollar una contienda procesal se pone de relieve al considerar el angustioso plazo concedido para la resolución, el cual no se presta para traslados, alegatos, probanzas, inspecciones o actuaciones de variada índole, y al pensar que dentro de tan breves plazos debe comprenderse el estudio concienzudo de los jueces y las ineludibles deliberaciones previas.”*;

**VIGÉSIMO.** Que, de conformidad con estas consideraciones, debe concluirse que un requerimiento constitucional de la especie del que en estos autos se trata, está revestido de las particulares características de procedimiento que emanan de su profundo fundamento, el cual no es otro que brindar a quienes tienen la responsabilidad de legislar la oportunidad de prevenir y evitar que una norma legal se ponga en contradicción con la Carta Fundamental, velando de esta manera porque se mantenga incólume el principio de la supremacía constitucional, base elemental e insustituible de un orden jurídico y de un Estado de Derecho;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, por lo mismo, no pueden tener cabida otros o distintos obstáculos al ejercicio de la atribución que para estos efectos la Constitución Política confiere a los propios legisladores, que no sean los requisitos que de las propias normas constitucionales emanan, debiendo así desecharse interpretaciones que conlleven la configuración de condicionantes ajenos a la propia Ley Fundamental;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, en indispensable armonía con estos razonamientos, deben entenderse y aplicarse las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en especial las de su artículo 42, las cuales han tenido por fundamental objeto señalar el camino que debe seguirse para los efectos de que los órganos constitucionales interesados hagan valer sus observaciones sobre el requerimiento deducido, con el fin de ofrecer la mejor posibilidad de enriquecimiento de las deliberaciones atinentes a la materia y que cada cual pueda agregar sus respectivos puntos de vista. Conviene recordar que, como antes se ha expresado, la cuestión de constitucionalidad ha debido suscitarse durante la tramitación de la ley, de manera que necesariamente ha debido constatarse una discrepancia acerca de la eventual violación de la Carta Fundamental en que estaría incurriéndose con el proyecto de ley y, por lo mismo, una diversidad de pareceres que el Tribunal Constitucional considerará al conocer y

resolver una cuestión de constitucionalidad así surgida. Este es el sentido que tiene comunicar el hecho de haberse formulado un requerimiento: tal como las Cámaras o miembros de ellas interesados en dilucidar una cuestión de constitucionalidad han planteado sus argumentos, los órganos copartícipes del proceso legislativo pueden también hacer valer sus razones y consideraciones;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, dentro de este mismo contexto, debe entenderse la comunicación que en conformidad al artículo 40 de su Ley Orgánica, el Tribunal envía al Presidente de la República para que se abstenga de promulgar la parte impugnada del proyecto de ley que ha originado la formulación de un requerimiento por cuestión o vicio de constitucionalidad. Tal comunicación, como se ha señalado en el considerando sexto, sirve para poner en conocimiento del Jefe del Estado la existencia de un requerimiento con el fin de que se abstenga de promulgar lo impugnado, y es independiente de que sea acogido o no a tramitación, ya que, atendiendo al artículo 41 de su Ley Orgánica, el Tribunal Constitucional podrá observar que no cumple con las exigencias necesarias, lo cual dará a los interesados un plazo para subsanar los defectos de su presentación, lo que, de no suceder, hará que el Tribunal envíe una nueva comunicación al Presidente de la República para que proceda a la promulgación del proyecto de ley cuya impugnación, en definitiva, fue desestimada. Todo ello es reiterativo de los efectos del solo hecho de la formulación de un requerimiento;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, como antes se ha señalado, ni la comunicación al Presidente de la República ni las que se dirijan a los órganos constitucionales interesados, pueden entenderse bajo respecto alguno como trámites de un proceso común en que se notifica al demandado para que conteste una demanda ni pueden atribuírseles otros efectos adicionales. La circunstancia de que las comunicaciones a los respectivos órganos constitucionales sean o no oportunamente atendidas, no puede alterar de modo alguno la prosecución de la tramitación del requerimiento ante el Tribunal Constitucional. Tanto es así que, con o sin sus respuestas, el Tribunal deberá fallar el requerimiento formulado en el plazo establecido por la propia Constitución, resolviendo si las normas cuestionadas vulneran o no las de la Carta Fundamental;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, en atención a las consideraciones precedentemente expuestas, este Tribunal debe desestimar la solicitud de fs. 113 por no haber incurrido en un error de hecho como en dicha presentación se manifiesta, correspondiéndole consiguientemente avocarse al conocimiento del requerimiento por cuestión de constitucionalidad que se le ha formulado;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, asimismo, este Tribunal ha concluido que no pueden empecerle los hechos ocurridos con posterioridad a la for-

mulación del requerimiento, ni menos aquéllos impedirle cumplir con su deber constitucional de resolver una cuestión de constitucionalidad oportuna y correctamente formulada;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, esclarecida de la manera expresada la procedencia del examen de la cuestión de constitucionalidad planteada por el requerimiento de autos, corresponde a este Tribunal entrar a tratar el fondo de la misma, respecto de la cual se ha podido acreditar que, de acuerdo con las actas acompañadas, tal cuestión fue clara y precisamente suscitada en las intervenciones de H. Señores Diputados que, durante la tramitación del proyecto de ley iniciado por el Presidente de la República y por el cual se derogaba el inciso cuarto del artículo 10° de la Ley N° 18.401, manifestaron la inconstitucionalidad de que a su juicio adolecía, por vulnerar normas constitucionales y, particularmente, la contenida en el artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental, que asegura el derecho de propiedad;

**VIGESIMOCTAVO.** Que este Tribunal verificó, asimismo, que el requerimiento había sido presentado por más de una cuarta parte de los miembros en ejercicio de la H. Cámara de Diputados y que a él se acompañaron los antecedentes justificativos, a entender de los requirentes, de la fundamentación de su solicitud, todo lo cual, luego del análisis practicado y de prestar atención a las consideraciones que seguidamente se puntualizan, ha conducido al Tribunal a adoptar la resolución que sobre el fondo de la materia suscitada contiene la presente sentencia;

**VIGESIMONOVENO.** Que la cuestión sometida al conocimiento del Tribunal está basada, en términos primarios, en que algunos accionistas de aquellas entidades bancarias afectas al pago de deuda subordinada, estarían siendo privados por el proyecto de ley en examen de atributos o facultades de su dominio sobre sus acciones, comprometiendo paralelamente los derechos correlativos de esas mismas entidades para poner en práctica la capitalización de excedentes devengados y derivada del acuerdo de esos accionistas;

**TRIGÉSIMO.** Que, consiguientemente, la situación comprendida en la cuestión de constitucionalidad promovida, no afecta normas legales aplicables a la regulación de la generalidad de las instituciones bancarias o financieras, así como tampoco corresponde a la totalidad de las personas que tengan la calidad de accionistas de entidades bancarias. Su ámbito, está restringido a un determinado y particular grupo de accionistas de también determinadas entidades bancarias, ya que sólo para las situaciones que a unos y otras afectaba se dictó la disposición de la Ley N° 18.401 que el proyecto busca derogar;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que para situar adecuadamente los derechos comprometidos en la especie, se hace imprescindible tener en consideración los factores que motivaron o contribuyeron a que tales regula-

ciones surgieran y a que entre ellas se encontrare incorporada la norma que por el proyecto de ley en examen se pretende dejar sin efecto. Por lo mismo, aún cuando someramente y con la mayor simplicidad posible, deberán considerarse tales factores o elementos, que han sido hechos presente a este Tribunal en los diversos antecedentes acompañados a estos autos;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que la norma legal cuya derogación por el presente requerimiento se impugna, surgió como una de las medidas adoptadas frente a las excepcionales circunstancias que afectaron a parte del sistema bancario, como consecuencia de los reparos que se hicieron a una importante porción de la cartera de créditos de las entidades así afectadas, cuyo cobro y recuperación parecieron dudosos o prácticamente imposibles de alcanzar. Para encarar esta delicada emergencia, se ideó y convino la compra de cartera de créditos por el Banco Central, la obligación de recompra de esa misma cartera dentro de cierto plazo, la paralización de pago de todo dividendo o repartición de utilidades a los accionistas de tales entidades, y la destinación del total de esas utilidades a amortizar el precio de la recompra de la cartera. De esta manera, esos accionistas podrían recuperar su derecho a recibir dividendos sólo una vez que estuviere consumada la recompra total comprometida;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que, paralelamente con estas medidas y dado que la aludida compra de cartera, en consideración a su forma de pago, no dotaba a los bancos deudores de los medios necesarios para su evolución, desarrollo y cumplimiento de los compromisos contraídos por la recompra de la cartera, se trató de aminorar la debilidad de capital y de recursos de esos bancos creándose un régimen de carácter indudablemente excepcional y especial, orientado a hacer factible la atracción de nuevos capitales hacia esas instituciones bancarias;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que para tales efectos, ese régimen buscó estimular la incorporación de nuevos accionistas que aumentaren el capital de los bancos y procuró que tal promoción resultare efectivamente atractiva, dada la obvia reticencia a aportar recursos a las entidades afectadas por las circunstancias a que se ha aludido. Como es evidente, resultaba absolutamente contradictorio ser accionista de una institución bancaria, si sus accionistas no tenían derecho alguno a dividendo mientras existieren las obligaciones pendientes de pago en favor del Banco Central. Recibir dividendos y gozar del derecho a participar de las utilidades del banco en la proporción de la cuota de capital de que se es dueño, es lo connatural a una inversión de esta especie. De esta manera, es del todo comprensible que resultare necesario ofrecer a los nuevos accionistas algún tipo de dividendo. Con este fin, se ideó entonces un sistema conforme al cual esos nuevos accionistas tendrían una participación en las utilidades, pero limitada a una parte minoritaria de los excedentes que se obtuvieren, ya

que la mayor parte de ellos estarían destinados a amortizar la recompra de la cartera vendida al Banco Central;

**TRIGESIMOQUINTO.** Que el sistema ideado, aún cuando proporcionaba la posibilidad de una rentabilidad a la inversión de los nuevos accionistas, mantenía para ellos un régimen de anormalidad, ya que su participación proporcional a su cuota de capital no se aplicaría al ciento por ciento de los excedentes, sino que estaría limitada a un segmento reducido de los mismos. Subsistiendo de esta manera un obstáculo para la atracción de los nuevos capitales, el sistema contempló un complemento que contribuyera a hacer más efectiva la promoción de que se trataba y que, al compensar de alguna manera la anormalidad existente, permitiera obtener efectivamente nuevos y mayores recursos;

**TRIGESIMOSEXTO.** Que, para buscar un equilibrio a esa limitación y hacer atractiva la inversión no obstante tal restricción, el régimen ideado y regulado consideró que para compensar esa limitación excepcional al derecho a su parte proporcional en los excedentes, se ofrecería a los nuevos accionistas, por una parte, especiales beneficios y facilidades para el pago de sus acciones, y, por otra, se les brindaría el derecho a participar en Juntas de Accionistas donde tendrían la facultad de votar por el no reparto de dividendos que aún cuando con limitación les correspondieren; agregándose que, en tal caso, al adoptarse tal acuerdo por una mayoría específicamente definida, las nuevas acciones resultantes de aquella capitalización tendrían el derecho a una plena participación en los dividendos proporcionales a su cuota de capital;

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que con este preciso objeto, el artículo 10 de la Ley Nº 18.401, en su inciso cuarto, cuya derogación se impugna en autos, dispuso: *“La junta de accionistas, con el acuerdo de la mayoría absoluta de las acciones presentes o representadas que gocen de preferencia, podrá acordar que no se les reparta dividendo. Las sumas que les hubieren correspondido como dividendo 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 del capital pagado y el total del capital pagado y reservas de la empresa al término del ejercicio, descontadas las pérdidas acumuladas.”;*

**TRIGESIMOCTAVO.** Que queda de manifiesto que el régimen establecido según lo dicho, tiene características del todo excepcionales, entendibles dadas las especiales circunstancias de la emergencia que se encaraba. Por una parte, se consideran accionistas sin derecho a dividendo alguno; por otra, se crea la figura de acciones con preferencia y con un derecho a dividendos limitados en su participación patrimonial al aplicar ésta sólo a un segmento de los excedentes; y finalmente, se da origen a un derecho a obtener la capitalización de estos últimos dividendos y a que esta capitalización genere acciones con un ciento por ciento de participación proporcional sobre ellos;

**TRIGESIMONOVENO.** Que resultaron de esta manera modificadas reiteradamente las normas que configuran en general la regulación del sistema bancario, originándose un régimen o sistema particularizado y excepcional. La determinación por ley de acciones preferidas, la no repartición de los dividendos a que se tiene derecho y su capitalización por el sólo ministerio de la ley, son todos elementos del todo excepcionales al régimen general. Conviene, por ejemplo, recordar que para no repartir dividendos, los regímenes regulares contemplan estrictas disposiciones. Mientras en las sociedades anónimas abiertas, para no repartir dividendos se hace necesario de la unanimidad en las Junta de Accionistas y en las entidades bancarias, los dos tercios, en este caso particular, se requiere solamente la mayoría absoluta de las acciones que gozan de preferencia;

**CUADRAGÉSIMO.** Que el régimen así concebido y puesto en práctica configuró un sistema que no puede sino entenderse como una integralidad, de la cual forman parte inseparable los diversos elementos que la configuran: por una parte, se ofrece la adquisición de acciones con una participación limitada de su proporción en el capital, y por otra y paralelamente, se ofrece que los dividendos resultantes de esa participación puedan dar origen a acciones con derecho a gozar de un ciento por ciento de los dividendos que proporcionalmente correspondan a la respectiva cuota de capital;

**CUADRAGESIMOPRIMERO.** Que, por las mismas razones, no puede sino entenderse que el accionista que fue llamado a participar de esta inversión con las características excepcionales así configuradas, lo hizo tanto teniendo en consideración esas condiciones y características como con la certeza de incorporarse a un régimen legalmente establecido que contemplaba precisamente esas condiciones. No se incorporaba a una actividad económica reglada por las normas que comúnmente se aplican a ella, sino a una operación especialmente tipificada, con rasgos y caracteres propios que le daban un sistemático tratamiento;

**CUADRAGESIMOSEGUNDO.** Que con posterioridad a la Ley N<sup>º</sup> 18.401, se procedió a dictar la Ley N<sup>º</sup> 18.818, y, a sustituir el régimen de recompra de cartera vendida al Banco Central a plazo determinado, por la obligación de pagar con una parte de los excedentes que se obtuvieron en las instituciones financieras deudoras. Se procedió así a pactar la novación de las primitivas obligaciones y a dar origen a la denominada "*deuda subordinada*" sin plazo determinado y sujeta a un régimen de amortización vinculado a los excedentes que las instituciones deudoras obtuvieron. Estas nuevas regulaciones, pactos y actos jurídicos consiguientes, mantuvieron en todas sus partes las disposiciones anteriormente citadas de la Ley N<sup>º</sup> 18.401 y consiguientemente los derechos y el sistema emanado de las medidas anteriormente referidas;

**CUADRAGESIMOTERCERO.** Que, de esta manera, resulta manifiesto que la norma que contiene el inciso cuarto del artículo 10° de la Ley N° 18.401, no constituye una disposición aislada destinada a regular un hecho determinado, sino que, por el contrario, forma parte integrante de un sistema o régimen que creó una determinada ecuación y un equilibrio de derechos y obligaciones para obtener un fin preciso, cual es el de hacer factible que la banca con compromisos asumidos frente al Banco Central pudiera atraer a nuevos accionistas, los que estarían afectos a esa ecuación y en quienes no podría dejar de suponerse y admitirse que tuvieron precisamente en consideración los elementos de dicha ecuación y los diferentes derechos y limitaciones implícitos en ella para adoptar sus respectivas resoluciones de inversión;

**CUADRAGESIMOCUARTO.** Que, por lo mismo, mal podría para la consideración del referido inciso observarse sólo su texto aislado, sin situarlo dentro del contexto sistemático del que forma parte, y, asimismo, mal podría pretenderse la extinción de los derechos que confiere sin tener presente la causa que los motivó, la razón de ser de su existencia y la vinculación inseparable de su característica con la inversión que se llevó a cabo dentro de ese marco legal y excepcional;

**CUADRAGESIMOQUINTO.** Que, como es obvio, la incidencia que tendría una modificación de los derechos inherentes a las acciones a las que se concedió el tratamiento tantas veces indicado en los considerandos precedentes, tiene, asimismo, una natural repercusión en la entidad bancaria emisora de esas acciones, ya que, en virtud de las consecuencias aplicables al derecho a votar y decidir de esos accionistas, se producirán para el respectivo banco efectos directos en sus procesos de capitalización y de proyección operacional consiguiente. De esta manera, la cuestión que afecta a las personas accionistas, hará que consecuentemente sean también afectadas las instituciones bancarias pertinentes, forjándose para unos y otros los respectivos efectos económicos;

**CUADRAGESIMOSEXTO.** Que la esencia de la problemática a que este Tribunal ha debido avocarse se encuentra centrada en las consideraciones contenidas en los considerandos trigésimotercero y siguientes, esto es, en el análisis de un sistema que da derecho a los propietarios de acciones para recuperar el tratamiento normal de su participación proporcional en los excedentes cuando capitalicen los dividendos de sus acciones antes adquiridas con tratamiento anormal y reducido. Todo lo anterior forma un solo todo, intercondicionado e inseparable en virtud de ese régimen, que tiene el derecho a que sus nuevas capitalizaciones practicadas con sus dividendos no repartidos, se conviertan en acciones con plenitud de participación proporcional en los excedentes, esto es, con el tratamiento normal de una inversión en una entidad de esta especie. Por lo mismo, ése es el derecho del que la derogación del inciso cuarto del artículo 10° de la Ley N° 18.401 pretende privarlos;

**CUADRAGESIMOSÉPTIMO.** Que, consiguientemente, los convenios celebrados entre los bancos y el Banco Central y las incorporaciones de las regulaciones pertinentes en los estatutos de las instituciones financieras, en virtud de las resoluciones de las autoridades correspondientes, así como los respectivos contratos celebrados, son la consecuencia necesaria e implican el cumplimiento de las disposiciones legales conforme a las cuales se materializó el ejercicio de los derechos que la Ley N<sup>º</sup> 18.401 concedía, como aparece, por lo demás, en las reiteradas referencias que en los documentos acompañados en estos autos se hacen a las normas objeto de examen del presente requerimiento;

**CUADRAGESIMOCTAVO.** Que, asimismo, las argumentaciones esgrimidas por el Banco Central en su presentación, orientadas a hacer valer los eventuales beneficios o perjuicios que pudieran haber experimentado dicho organismo por el hecho de que los dividendos a que tienen derecho las acciones preferidas tantas veces aludidas, hubieren sido o fueren más adelante capitalizados, aumentándose con ello el capital del banco deudor y alterándose la proporción final aplicable a la amortización de la deuda en favor del Banco Central, carece por las mismas precedentes consideraciones de relevancia para el examen jurídico y constitucional de la situación planteada, ya que se trata de las directas consecuencias de un sistema establecido sobre la base de una ley que contuvo los distintos elementos que conllevaban en sí mismo la posibilidad de tener un efecto financiero para el instituto acreedor;

**CUADRAGESIMONOVENO.** Que no puede admitirse que, al regular el sistema en la forma en que lo fue, no se haya tenido en cuenta que al dar derecho a esa capitalización de dividendos de aquellas acciones preferidas y al concederse la facultad de dar origen a una nueva acción con una plena participación proporcional en las utilidades, ello podría traer consigo distintos efectos matemáticos. Era obvio en tal sentido que al incorporarse al capital acciones con un ciento por ciento de participación proporcional en el aumento, se alteraría el porcentaje global de amortización al Banco Central, así como era igualmente evidente, que el nuevo porcentaje resultante se aplicaría sobre una masa de utilidades mayor si se generase un volumen más grande de excedentes que el que se daría sin él. Resultaría inconcebible que tales simples apreciaciones no hubieran estado presentes al concebirse las regulaciones conducentes a esas alternativas;

**QUINCUAGÉSIMO.** Que las conjeturas de resultados económicos del orden de las señaladas en el considerando precedente y las especulaciones que al respecto fuere dable hacerse, no pueden constituir parte de la argumentación aplicable a dilucidar la cuestión de constitucionalidad planteada, por lo cual estas consideraciones pasan a ser irrelevantes para las conclusiones de este Tribunal. Además y a mayor abundamiento, co-

rresponde tener en cuenta que los resultados aleatorios, favorables o desfavorables de estas operaciones no caben ser consideradas como sustento jurídico de este requerimiento ni se encuentran acreditados en autos, de una u otra manera, como un hecho permanente, cierto y definitivo;

**QUINCUAGESIMOPRIMERO.** Que de cuanto precedentemente se ha expuesto, se concluye que desde el momento en que los inversionistas en acciones preferidas de la banca endeudada con el Banco Central celebraron sus contratos de adquisición de acciones, aceptando por consiguiente los estatutos respectivos, adquirieron simultáneamente el derecho a que los dividendos de esas acciones podrían llegar a ser capitalizados y transformarse en nuevas acciones con un ciento por ciento de participación proporcional en los excedentes. De esta manera, ellos actuaron con la certidumbre conferida por la ley y el contrato suscrito de la aplicación de un régimen de normalidad de participación en las inversiones futuras así generadas. Este derecho a emitir su voto en la Junta de Accionistas para dar origen a esa capitalización y efectivamente así aprobarla, se incorporó desde su mismo inicio, a su derecho de dominio sobre los bienes que así estaba adquiriendo, llevando asimismo implícito desde ese propio momento el que esas nuevas inversiones tendrían el régimen de participación normal referido;

**QUINCUAGESIMOSEGUNDO.** Que, por las mismas razones ya expuestas, mal podría afirmarse que para esos titulares de las acciones preferidas, repetidamente aludidas en estas consideraciones, el no pago de dividendos y la entrega de acciones consistiría en una simple y pura modalidad de pago. Pretender tal conclusión, implica desconocer que lo que se encuentra regulado y lo que ha sido el régimen conforme al cual se ha practicado la respectiva inversión, comprende un sistema o estatuto compuesto por el derecho a acordar no repartir dividendos, por el efecto por el solo ministerio de la ley de que se conviertan en acciones de pago y por la consecuencia de efectos económicos indiscutibles de que esas nuevas acciones tendrán derecho a la plenitud de su participación proporcional y no a la reducida o limitada participación que tuvieron las acciones que han permitido la existencia de las nuevas. Tal situación es del todo diferente a una simple alternativa de recibir dinero o acciones;

**QUINCUAGESIMOTERCERO.** Que la situación examinada debe ser seguidamente confrontada con las normas constitucionales pertinentes, correspondiendo, en primer término, recordar que el derecho de propiedad es un derecho especial y sólidamente asegurado por la Constitución Política de la República, al cual consagra su numeral 24, del artículo 19, al expresar: “*La Constitución asegura a todas las personas: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales*”, preceptuando seguidamente los exclusivos casos en que ese derecho puede ser objeto de limitaciones u obligaciones o la forma en que se puede ser privado del mismo;

**QUINCUAGESIMOCUARTO.** Que resulta evidente que los derechos de los dueños de las acciones que gozan de preferencia para acordar que no se les reparta dividendos y que las sumas que les hubieren correspondido por tal concepto se capitalicen por el solo ministerio de la ley y se emitan acciones preferidas que tengan derecho al total del dividendo, en la proporción resultante entre el aumento del capital pagado y el total del capital pagado y reservas de la empresa al término del ejercicio, descontadas las pérdidas acumuladas, como lo establece el inciso cuarto del artículo 10º, de la Ley N.º 18.401, constituyen un bien incorporal cuya propiedad se encuentra asegurada por la Constitución;

**QUINCUAGESIMOQUINTO.** Que la derogación de dicho inciso cuarto privaría, de esta manera, a las personas dueñas de acciones con preferencia de un derecho adquirido a votar la no repartición de dividendos y a que, por el solo ministerio de la ley, se produzca su capitalización con el tratamiento contemplado en la misma norma citada, lo cual tiene un evidente efecto económico y patrimonial, afectando su derecho de dominio, al deteriorar y suprimir facultades de que gozaba, vulnerándose de esta manera, el citado precepto del artículo 19, de la Carta Fundamental, al afectar su propiedad sin causa prevista en la misma Constitución;

**QUINCUAGESIMOSEXTO.** Que la Constitución ha previsto, en el mismo numeral 24, del artículo 19, que *“Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”*;

**QUINCUAGESIMOSEPTIMO.** Que, examinada la situación de autos, puede concluirse que no se da en la especie caso alguno de los que contempla la transcrita disposición constitucional, así como también resulta evidente que no se está en presencia de aquellas circunstancias extraordinarias que pueden afectar también la propiedad en los estados de excepción constitucional;

**QUINCUAGESIMOCTAVO.** Que, en efecto, mal podría entenderse que el proyecto de ley que ha suscitado la cuestión de constitucionalidad promovida ante este Tribunal encuentra su fundamento en limitaciones u obligaciones a los derechos de propiedad de los titulares de las tantas veces referidas acciones preferidas en mérito a la supuesta función social. No están comprometidos los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas ni la conservación del patrimonio ambiental;

**QUINCUAGESIMONOVENO.** Que la precedente conclusión se encuentra reafirmada por lo ya expuesto en los considerandos trigésimotercero, trigésimoctavo y trigésimonoveno, debiendo recordarse al respecto que la Ley N.º 18.401 estableció un estatuto jurídico especial aplicable a

determinados accionistas, concediéndoles calificados derechos por el solo hecho de adquirir acciones sujetas a ese estatuto especial. Los accionistas, al adquirir esas acciones, incorporaron a su propiedad la facultad de no recibir dividendos para que, de pleno derecho, se produjere su capitalización con los efectos legales preestablecidos;

**SEXAGÉSIMO.** Que, aun cuando se entendiera que en el origen de la norma existía un interés general, ese interés general se tradujo en permitir la emisión de acciones preferentes que sólo tendrían derecho a un porcentaje del dividendo, alterándose la situación normal de ese tipo de valores mobiliarios, agregándose a lo anterior la facultad de que podrían, en las respectivas Juntas de Accionistas, acordar la no repartición de dividendos, lo que produciría, por el solo ministerio de la ley, su capitalización y la emisión de acciones de pago con el ciento por ciento del dividendo proporcional correspondiente. Respecto de estas últimas, no cabe entender un interés general sino eminentemente particular o privado, el cual es el que el proyecto de ley en examen pretende dejar sin efecto. De esta manera, el singular y específico efecto de la derogación pretendida que está dirigida y es aplicable tan sólo a aquellos accionistas que aceptaron incorporarse a un régimen de tratamiento inferior al normal, agregándole ese particularísimo aditamento de poder acordar que los nuevos dividendos no se repartieran y se capitalizaran por el solo ministerio de la ley, no hace sino confirmar que se está en presencia de un derecho particular, de carácter netamente privado y aplicable a un específico grupo de personas. Por lo mismo, no cabría entender que el privarlos de ese derecho particular pudiera estar amparado en intereses generales de la Nación;

**SEXAGESIMOPRIMERO.** Que así también no resulta procedente invocar como una fuente de afectación de los intereses generales de la Nación, las consecuencias económicas que tendría para el Banco Central la aplicación de la norma que se busca derogar, ni menos fundamentar en tal supuesta afectación la privación de un derecho de propiedad. Seguidamente, corresponde también destacar que como ha quedado de manifiesto ya en los considerandos de esta sentencia, tales consecuencias económicas no se encuentran cuantificadas y fidedignamente comprobadas en los antecedentes acompañados a estos autos, apreciándose por el contrario una magnitud incierta tanto en su volumen como en su signo positivo o negativo. Por otra parte, aún en el supuesto que en el futuro la aplicación de la norma en referencia determinare que el Banco Central experimentare un menoscabo de orden económico, no se encuentra acreditado que su significación implique un compromiso de los intereses generales de la Nación, en términos tales que justificaren imponer limitaciones u obligaciones al derecho de propiedad de los accionistas dueños de acciones preferidas a que se refiere el inciso cuarto, del artículo 10°, de

la Ley N<sup>º</sup> 18.401. Debe tenerse presente que, en todo caso, ese menoscabo sólo permitiría al legislador establecer esas limitaciones u obligaciones y no la privación de derechos adquiridos que es lo que el proyecto de ley contempla. El presente considerando puede apreciarse también teniendo presente la complejidad y alcance de otras situaciones a las que no se les reconoce comúnmente que comprometen los intereses generales de la Nación;

**SEXAGESIMOSEGUNDO.** Que, asimismo, el mismo numeral 24, del artículo 19, de la Constitución Política agrega: *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”*. Obviamente, tampoco se encuentran en la especie los elementos para configurar la situación establecida en el transcrito inciso tercero, al no tener el proyecto de ley en cuestión, en absoluto, el carácter de ley general o especial que autorice una expropiación, invocando una utilidad pública o interés nacional expresamente calificados por el legislador. Por el contrario, se está en presencia de un proyecto de ley que simplemente priva a las personas titulares de acciones con preferencia de las facultades inherentes a la propiedad que adquirieron y que incorporaron a su patrimonio al amparo de las disposiciones legales vigentes;

**SEXAGESIMOTERCERO.** Que fue precisamente el hecho de celebrar el contrato de adquisición de las referidas acciones preferidas lo que determinó indefectiblemente la incorporación al patrimonio de los accionistas de los derechos establecidos en la legislación vigente a la época de su adquisición. Fue efectivamente aquel hecho, la circunstancia fáctica con aptitud suficiente para traer como consecuencia la incorporación inmediata de un derecho de carácter patrimonial, protegido por la garantía consagrada en el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política y, por lo tanto, estableciendo una limitación a las atribuciones del legislador en el sentido de carecer de facultades para alterarlo, menoscabarlo o anularlo por una norma posterior;

**SEXAGESIMOCUARTO.** Que, a mayor abundamiento resulta ilustrativo recordar lo afirmado por don Luis Claro Solar en *“Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado”*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, pág. 79 y 80: *“Los efectos del contrato son regidos por la ley en vigencia a la época de su perfeccionamiento, y están al abrigo de un cambio de legislación. Ellos dependen exclusivamente de la voluntad de los contratantes, aunque esta voluntad no se haya manifestado expresamente, pues la ley la suple o la interpreta, en el sentido de que cuando las partes no han determinado completamente los efectos que el contrato debe producir, se considera que han querido referirse a la ley en este punto y no podría ser a otra ley que aquella que existía a la época del contrato. Hacerlos regir por una nueva ley, que los contratantes no han podido tener en*

*vista al contratar, sería sustituir una nueva convención a las que las partes han celebrado, y despojarlas, al mismo tiempo, de derechos adquiridos. La aplicación en esta forma del principio de la no retroactividad tiene una importancia práctica considerable, pues sólo ella puede dar una confianza absoluta en la eficacia de los contratos, confianza indispensable para la seguridad de las transacciones civiles, a que está vinculado el progreso y el perfeccionamiento social.”;*

**SEXAGESIMOQUINTO.** Que, por otra parte, resulta también ilustrativo citar lo expresado por el tratadista italiano Carlo Gabba, quien es considerado por la doctrina como aquel que ha llevado a su máxima perfección la teoría de los derechos adquiridos, y quien en su obra “Teoría della Retroattività delle Legi”, ha afirmado según la transcripción del profesor Nicolás Coviello, que los derechos adquiridos “son las consecuencias de un hecho idóneo para producir las bajo el imperio de la ley durante el cual el hecho se ha realizado, y que si bien no se hicieron valer bajo ella, entraron sin embargo durante aquel tiempo a formar parte del patrimonio del individuo”. Paralelamente, puede recordarse, asimismo, lo que hiciera constar el Profesor Raúl Varela Varela, en su informe sobre “El valor constitucional de la Ley N<sup>o</sup> 9.581”, al decir: “El legislador no puede privar a una persona del dominio o propiedad legítimamente adquiridos bajo la legislación vigente, mediante la dictación de una ley posterior que con efecto retroactivo cree un requisito de validez en el título traslativo o en el modo de adquirir; cuya omisión traiga como consecuencia la nulidad del acto y la restitución de la cosa objeto del contrato”. Porque, agrega, al legislador “no le está permitido ... sino expresamente prohibido, privar de las cosas de su dominio a los habitantes de la República”;

**SEXAGESIMOSEXTO.** Que, en consecuencia, no cabe sostener que la facultad de concurrir a la Junta de Accionistas de acciones preferentes para acordar la no repartición de dividendos con sus correspondientes efectos, constituye una mera expectativa sujeta a hechos determinados, ya que el derecho fue plenamente adquirido al momento de celebrar los contratos de suscripción de sus acciones con los atributos y facultades legalmente establecidos, incorporándose consiguientemente a su propiedad y no siendo admisible retroactivamente extinguir tal derecho así adquirido;

**SEXAGESIMOSÉPTIMO.** 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<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> y 7<sup>o</sup>, 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 quiénes 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 la o 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;

**SEXAGESIMOCTAVO.** Que, por otra parte, este Tribunal ha tenido en consideración las normas contenidas en el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Constitución Política de la República, debido a que las facultades adquiridas por los particulares al momento de transformarse en titulares de acciones preferidas, se encontraban amparadas por las disposiciones contenidas en la Ley N<sup>º</sup> 18.401. Por lo tanto, el ejercicio del derecho a participar en la propiedad del capital de los bancos con deudas subordinadas se hizo sobre la base del imperio de las normas legales que las regulaban. Precisamente, esas referidas normas legales fueron las que hicieron posible para los titulares de las acciones preferidas y los que los sucedieran en el dominio acogerse al estatuto jurídico especialmente creado por la citada disposición legal, teniendo también presente para estos efectos lo ya expuesto en los considerandos trigesimotercero, trigesimoctavo y trigesimonoveno de esta sentencia, alusivos a la regulación incorporada a los contratos de los adquirentes de dichas acciones;

**SEXAGESIMONOVENO.** Que no resulta posible, en consecuencia, que la invocación de la antedicha norma constitucional sirva para justificar el proyecto de ley en examen. La regulación legal de toda actividad económica y las modificaciones que se introduzcan en el futuro, deben necesariamente armonizarse con el marco fundamental y obligatorio consagrado en la Constitución Política de la República y, consiguientemente, respetar y conciliarse en forma precisa y atenta con los derechos que la misma Constitución asegura a todas las personas. Por lo mismo, una pretendida regulación de una actividad económica debe tener presente los derechos legítimamente adquiridos por las personas al amparo de la norma vigente al momento de su adquisición;

**SEPTUAGÉSIMO.** Que es conveniente, por otra parte precisar los alcances que, en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada se han hecho presente, pretendiendo su eventual ubicación en el campo del derecho público, siendo procedente a este respecto recordar lo que los Profesores Avelino León y Fernando Mujica, en su informe sobre la constitucionalidad de la Ley N<sup>º</sup> 16.621, señalan: “*La división del derecho ob-*

*jetivo Público y Privado es clásica y de larga tradición. Dentro de esta distinción, el Derecho Público se define como el conjunto de normas que organiza el Estado, fija las atribuciones y los deberes de los Poderes Públicos y reglamenta las relaciones entre éstos y los particulares. En cambio, el Derecho Privado es el conjunto de normas que regula las relaciones de los particulares entre sí”, agregando los informantes lo que Roberto de Ruggiero, en su obra Institución de Derecho Civil, cuarta edición, Tomo I, pág. 44, indica al expresar que la distinción entre el derecho público y privado debe buscarse en un doble aspecto: el de los sujetos a los que las normas se refieren y el de los fines que ellas persiguen, puntualizando que “es fácil ver normas que tienen por sujeto al Estado y otras en que el sujeto es el particular, así como es igualmente fácil distinguir sus fines, que son: en unas, regulación de las relaciones políticas, organización de los poderes del Estado, desenvolvimiento de la actividad de los órganos del mismo para la conservación de los fines estatales, y en otras, por el contrario, la regulación de las relaciones jurídicas particulares, la actividad privada de los ciudadanos. Con esta diversidad causada a un mismo tiempo por las diferencias del sujeto y del fin, se enlaza la distinción que nos ocupa: constituye el Derecho Público las normas de la primera categoría; el Derecho Privado, las de la segunda”;*

**SEPTUAGESIMOPRIMERO.** Que en el caso de autos se está en presencia ciertamente de una situación que afecta a particulares, a sus contratos de adquisición de acciones bancarias, a los efectos de tales contratos y a los derechos emanados de esos contratos celebrados bajo el imperio de una ley que los establece y los tipifica. La norma que los afecta y que se pretende derogar por el proyecto materia de autos, compromete directamente esa relación contractual y ese derecho de propiedad, ya que en el resto de las disposiciones establecidas para tratar la problemática de la banca endeudada no se introduce alteración, como ha quedado expresado en el considerando sexagésimo de esta sentencia, quedando así incorporada la norma impugnada al campo del derecho privado y al respeto consiguiente de los derechos adquiridos de las personas y específicamente a la seguridad del artículo 19, numeral 24, de la Constitución Política;

**SEPTUAGESIMOSEGUNDO.** Que, en íntima conexión con lo anterior, es conveniente hacer un alcance a la pretendida argumentación de que se estaría en presencia de una norma de orden público, en lo que se intenta sustentar una aplicación de sus disposiciones por encima de derechos adquiridos. Debe a este respecto recordarse la definición de orden público de don Luis Claro Solar, cuando lo consideró como “*El arreglo de las instituciones indispensables a la existencia y funcionamiento del Estado y que miran a la constitución, a la organización y al movimiento del cuerpo social, así como a las reglas que fijan el estado y capacidad de las personas*” y agrega que “*en este sentido orden público es sinónimo de orden social*”, Ob. cit. Tomo XI. A su vez el Profesor José Luis Cea Egaña, al tratar del orden público económico, indica que es éste el “*conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía*

con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución”. Consecuentemente, el orden público y el orden público económico en especial, estará orientado y comprenderá el establecimiento de procedimientos obligatorios, de efectos inmediatos, inmutables, frente a la autonomía de la voluntad de los particulares y orientado hacia un ordenamiento adecuado y racional de las iniciativas y actividades en materias económicas; y, por su parte, las regulaciones de las actividades económicas se refieren a las facultades legales conferidas a los órganos públicos para fiscalizar, controlar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones generales o especiales que regulan dichas actividades;

**SEPTUAGESIMOTERCERO.** Que, por su parte, los Profesores Francisco Cumplido y Mario Verdugo, refiriéndose específicamente a la cuestión que se analiza, en un informe en derecho acompañado a los autos, señalan: *“Precisado que el orden público comprende las normas establecidas para organizar las relaciones económicas en sus aspectos fundamentales, resta por señalar qué aspectos de las disposiciones que rigen el proceso de aumento de capital y capitalización de utilidades deben quedar comprendidas dentro de este concepto. En resumen, las normas de la Ley de Bancos y de la Ley de Sociedades Anónimas sobre capitalización son de orden público, específicamente de orden público económico, en la medida que establecen formalidades, requisitos y procedimientos para el acuerdo que modifica los estatutos para aumentar el capital, y como tales rigen in actum”*. Y agregan: *“Las normas sustantivas sobre el ejercicio de la libertad contractual, por lo contrario de las que reglamentan las formas, modalidades y condiciones en que esta libertad debe manifestarse, son normas de orden privado. En la especie las reglas sobre capitalización contenidas en el artículo 10 de la tantas veces citada Ley N<sup>º</sup> 18.401 son de derecho privado e incorporaron al patrimonio de las instituciones bancarias deudoras y de sus accionistas preferentes la facultad –bien incorporal– de capitalizar con el sólo acuerdo de la Junta de Accionistas, ya sea con acciones de pago o representativas de dividendos no repartidos, sus respectivas instituciones financieras en los términos señalados en esa norma”*;

**SEPTUAGESIMOCUARTO.** Que, de lo expuesto en los considerandos anteriores de esta sentencia, se desprende claramente que no resulta atendible la ubicación de la norma que se pretende derogar en el orden público económico. En efecto, los adquirentes de las acciones con preferencia tantas veces referidos, asumieron la calidad de tales y, conjuntamente, contrajeron los derechos y obligaciones establecidos en la legislación vigente, en virtud de los correspondientes contratos privados de suscripción de acciones preferidas emitidas por las instituciones bancarias con deuda subordinada, dentro de un ámbito preciso y determinado y con un efecto particular, como fue el que configuró la Ley N<sup>º</sup> 18.401 y, específicamente, en el inciso cuarto de su artículo 10°;

**SEPTUAGESIMOQUINTO.** Que, por lo tanto, y, en mérito a todas las consideraciones de esta sentencia, el Tribunal debe acoger el requeri-

miento formulado, por ser el proyecto de ley impugnado contrario a la Constitución Política de la República y, en particular, a los preceptos de su artículo 19, numeral 24;

y, VISTO, lo prescrito en los artículos 5°; 6°; 7°; 19, N°s 21 y 24; 73; y 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, y de lo dispuesto en los artículos 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA,**

1. Que se rechaza la petición de S. E. el Presidente de la República, formulada a fs. 113 de estos autos.

2. Que se acoge el requerimiento de fs. 1, deducido en contra del proyecto de ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, por ser contrario a la Constitución Política de la República.

**Se previene que los Ministros señores Servando Jordán y Juan Colombo** no concurren a lo expuesto en el fundamento decimonono comprendido entre los razonamientos dirigidos a desestimar la solicitud de fs. 113.

**Acordada, en lo referente a la declaración de inconstitucionalidad del proyecto de ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, con el voto en contra de los Ministros señores Servando Jordán y Juan Colombo,** quienes estuvieron por declararlo constitucional en atención a las siguientes consideraciones:

1°. Que, a juicio de los Ministros disidentes, para resolver adecuadamente si el proyecto de ley, que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, que es objeto del requerimiento, ya citado y comentado en esta sentencia, es o no constitucional, deben considerarse un conjunto de antecedentes y hechos relevantes que conforman la historia de la ley y que precisan el marco jurídico donde produjo sus consecuencias.

Para fundar las consideraciones que más adelante se hacen, resulta especialmente importante destacar los siguientes antecedentes:

a) A partir del año 1982 el país se vio afectado por una crisis económica que alteró sustancialmente la normalidad del sistema financiero, área especialmente sensible a las catástrofes vinculadas al sector económico.

Los Bancos que ya habían sido privatizados, fueron rápidamente controlados por los denominados “grupos económicos” cuyas administraciones no lograron superar los efectos de la crisis, generándose como consecuencia de ello una cartera vencida incontrolable, que desestabilizó sus reservas y encajes, colocando a muchos de ellos en nivel de insolvencia.

Frente a la situación descrita y efectuado un diagnóstico por la autoridad económica de la época, ésta decidió actuar para normalizar la gestión

bancaria y devolver la confianza al público, interviniendo su administración y designando Administradores Delegados de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que se hicieron cargo de su conducción.

Además, se diseñó toda una estrategia para volver a la normalidad al sistema financiero nacional en cuyo contexto se dictó la Ley N<sup>º</sup> 18.401, posteriormente modificada por la Ley N<sup>º</sup> 18.818.

b) En dicha tarea le correspondió al Banco Central liderar las soluciones económico-jurídicas entre las cuales debe destacarse, por los efectos que produjo, la alternativa otorgada a los Bancos de vender su cartera riesgosa al propio Banco Central, solución ingeniosa que bien implementada permitió la paulatina vuelta a la normalidad del sistema financiero.

Con ello los Bancos eliminaron de sus activos su cartera inservible, reemplazándola por partidas sanas.

Los contratos de venta de cartera incluían la obligación del vendedor de recomprarla en un determinado número de años, de suerte que esas instituciones pudieran diferir en el tiempo las pérdidas resultantes del impago de sus deudores.

Los mismos contratos estipulaban que la totalidad de los excedentes anuales deberían ser destinados a la recompra de cartera, como resultado de lo cual, los accionistas de dichos Bancos quedaban privados del derecho a percibir dividendos.

Las medidas tomadas por la autoridad económica para normalizar el sistema financiero produjeron como consecuencia, que las entidades beneficiadas con el derecho a vender su cartera riesgosa, transformaron su cartera poco recuperable, vencida y de alto riesgo por un activo productivo y exento de riesgo. Ello significó que dejaron de tener en su contabilidad un pasivo exigible lo que mejoró su posición financiera, eliminándose provisiones por cartera vencida, en la medida en que era transferida al Banco Central.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la obligación de recompra no se considera un pasivo exigible, por lo cual no se afectaron sus límites de endeudamiento.

Dicha normativa creó una situación de excepción y de privilegio para los Bancos intervenidos que les permitió subsistir como entidades financieras.

c) La misma ley facultó a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para requerir a dichas instituciones con el objeto de que acordaran el o los aumentos de capital a la suma necesaria para su normal funcionamiento señalando además el plazo, forma, condiciones y modalidades en que se emitirían las acciones y se enterarían el o los aumentos antes mencionados. A su vez, el pago de las acciones emitidas por los Bancos y representativas del aumento de capital se haría por CORFO mediante la capitalización de todo o parte de los créditos que tuviera en

contra de la respectiva institución financiera. Finalmente, CORFO debería enajenar las acciones que adquiriría en el plazo máximo de 5 años, contados desde la publicación de la ley.

d) Para continuar la estrategia diseñada para los Bancos, lograr su capitalización y aumentar sus excedentes anuales, única forma que tenía el Banco Central para operar el pacto de recompra, la autoridad impulsó su capitalización popular, estableciendo un sistema atractivo para los nuevos inversionistas.

Esta materia se reguló por el art. 10 de la Ley N° 18.401, que facultaba a los Bancos y sociedades financieras para emitir acciones de pago con preferencia, la que consistía en tener derecho a recibir dividendos con cargo a los excedentes de cada ejercicio mientras estuviese vigente el pacto de recompra de cartera con el Banco Central. Lo anterior significaba un aumento de capital de la sociedad que requería un informe del Banco Central, quien debía señalar si estos aumentos de capital con emisión de acciones preferidas, que debían ser autorizados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, comprometían el cumplimiento de la obligación de recompra de cartera vendida al Banco Central. El primero de los aumentos de capital referidos dio origen a las acciones llamadas “*serie B*”. Ahora bien, como estas acciones eran preferentes, es decir, tenían derecho a percibir dividendos, en la realidad las diversas instituciones comprendidas en la Ley N° 18.401 negociaban con el Banco Central los dividendos a repartir.

En ese contexto se transformó la obligación de recompra de cartera de los Bancos por lo que se denominó “*deuda subordinada*”, que se pagaría sin plazo y en caso de insolvencia, subordinada al pago de todos los acreedores de los Bancos, y prefiriendo únicamente a sus accionistas. Ello se implementó a través de contratos de novación.

La dictación de las Leyes N°s 18.401 y 18.818, y diversos acuerdos del Banco Central, pusieron en marcha el sistema. En lo esencial, la normativa autorizó la emisión de nuevas series de acciones que tendrían derecho a dividendos si hubiesen excedentes en el año. Además, los nuevos accionistas tendrían todos los otros beneficios de la ley, entre los que destaca el derecho a obtener mayorías en las Juntas de Accionistas para capitalizar sus utilidades y obtener acciones liberadas de otra serie.

Esta situación es excepcional por las siguientes razones:

1.d) Las obligaciones son de plazo indeterminado hasta su entero pago.

2.d) Se solucionan sólo con los excedentes del ejercicio anual, deducida la parte de ellos que corresponda a las acciones preferentes.

3.d) No se computan como pasivo exigible del respectivo Banco.

4.d) Tienen carácter subordinado, lo que significa que, en caso de liquidación del Banco y haber concurso de acreedores, estos créditos se

pagarán después que se hayan solucionado todos los demás créditos, prefiriendo únicamente a los accionistas.

e) Que a los capitalistas populares como se han dado en llamar, se les dieron una serie de beneficios. En lo que interesa a esta sentencia, se les permitió pagar el precio a plazo con reajuste en condiciones preferentes con un mutuo en que CORFO otorgaba el crédito que administraba el Banco emisor. En el hecho los dividendos repartidos han permitido cubrir sobradamente las cuotas anuales que debían pagar los suscriptores de las acciones.

f) Finalmente, el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>º</sup> 18.401, dispuso que *“La junta de accionistas, con el acuerdo de la mayoría absoluta de las acciones presentes o representadas que gocen de preferencia, podrá acordar que no se les reparta dividendo. Las sumas que les hubieren correspondido como dividendo 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 del capital pagado y el total del capital pagado y reservas de la empresa al término del ejercicio, descontadas las pérdidas acumuladas.”*

Surgen así las acciones de la serie usualmente denominada “C”, que como se ha podido observar, tienen derecho al total de los dividendos proporcionales. Estas acciones se emiten de acuerdo al valor libro, lo que es equivalente a la suma del capital más las reservas del Banco, dividido por el número de acciones.

g) Que en virtud de lo dispuesto por la Ley N<sup>º</sup> 18.818, que modifica y complementa la Ley N<sup>º</sup> 18.401, se autorizó la repactación de los contratos de cartera vencida transformando las obligaciones en virtud de una novación en una deuda subordinada, que se pagaría sin plazo y con el monto de los excedentes excluida la cantidad destinada al pago de los dividendos de las acciones preferidas. Con ello los Bancos quedaban sin la cartera vencida en sus activos que los obligaría a provisionar o castigar y sin plazo para pagar su deuda subordinada, naturalmente que todo ello bajo el control de la autoridad económica representada por el Banco Central y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

h) Finalmente, debe tenerse en cuenta que contrariando todo el sistema normal de afectación del patrimonio al pago de las deudas, la Ley dispuso que por el saldo de precio de pago de las acciones del capitalismo popular, sólo se respondería hasta el valor de las propias acciones que se dejarían en prenda al efecto.

2°. Que, la actividad bancaria opera bajo el amparo del artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Constitución Política, que expresa: *“El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.”*

Dos comentarios deben efectuarse en torno a este precepto. El primero, apunta a que la actividad no puede ser contraria al orden público, el

que incluye al denominado “orden público económico” al que más adelante nos referiremos en estos considerandos, y luego, a que la actividad debe ajustarse a las normas legales que la regulen.

Que de manera sustancial es connatural a la actividad del Estado dirigida hacia el bien común, a lo que aspira, conviene e interesa a toda la colectividad en lo concerniente a la estabilidad económica, con su efecto de país proyectado positivamente hacia el futuro, cautelar a través de los órganos e instituciones creados precisamente para ese fin, lo que dice relación con la función que cumplen los Bancos, atribuyendo fe pública a su existencia y cometido; a este efecto se dirige, entre otros el Banco Central de Chile, como lo previene el artículo 36 de su ley Orgánica, que le faculta para conceder créditos o adquirir activos a las empresas bancarias o, asimismo, participar en las proposiciones de convenios a que se refiere la Ley General de Bancos; el estatuto jurídico previsto en dicha ley; la misión de control, fiscalización e intervención de que se encuentra investida la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; y, por último, la Ley de Sociedades Anónimas.

3°. Que debe precisarse que la actividad bancaria se rige por un estatuto especial y supletoriamente por las normas comunes, y ello se debe a que los Bancos desarrollan una actividad a base de captaciones de dineros del público que son dados en préstamo a sus clientes, lo que debe ser preocupación del Estado ya que está la fe pública del sistema económico comprometida.

Conforme con el artículo 63 de la Ley General de Bancos, “*los bancos se rigen por la presente ley y, en subsidio, por las disposiciones aplicables a las sociedades anónimas abiertas en cuanto puedan conciliarse o no se opongan a sus preceptos*”. La misma ley entrega una serie de facultades al Estado que las ejerce a través de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para fiscalizar y controlar el cumplimiento de las leyes que regulan su operación. Como es sabido, la autoridad puede privar de la facultad de administración a los directorios, nombrar administradores y revocar la autorización de su existencia procediendo a su liquidación forzosa en la forma que determina su propia normativa.

Todo ello sustenta la premisa de que la actividad bancaria es especial y que como consecuencia de ello se rige por un estatuto jurídico especial.

El Banco no sólo cuenta con su capital sino que con el dinero de los ahorrantes que han confiado sus bienes a él. En la intermediación de dinero las instituciones financieras son monopólicas, toda vez que la ley de Bancos prohíbe desarrollar operaciones financieras a personas que no hayan sido autorizadas para operar como banco o financiera por la Superintendencia del ramo.

Es la naturaleza especial de la actividad bancaria la que justifica reglas especiales y más rígidas de control en relación a ellas.

En síntesis, las personas que operan con los Bancos perciben que son instituciones en que el Estado, de una u otra forma controla, en su beneficio y tranquilidad. El sistema no podría funcionar si la confianza se pierde. Una corrida bancaria produce de inmediato una hecatombe del Banco toda vez que éste trabaja en relación de uno a veinte en sus operaciones y, si debe responder por las diecinueve partes restantes a sus ahorrantes, entrará de inmediato en insolvencia.

Podemos entonces concluir que el principio de la autonomía de la voluntad está limitado y restringido tratándose de los Bancos.

Al respecto resulta de interés para esta disidencia transcribir las opiniones del profesor Julio Chaná Cariola, quién sobre la materia expresó:

*“Si bien tienen como toda empresa un capital propio, reunido con los aportes de sus accionistas, él no es la base con que desarrollan sus negocios, sino que éstos se basan en la obtención de dinero del público para realizar con él préstamos a su clientela. Lo que está en juego, lo que está sujeto a riesgos en el negocio bancario, no es el capital de sus dueños sino el dinero de los depositantes. Son éstos, aunque sólo sean acreedores del Banco, los que en realidad deben ser resguardados por la ley y a quiénes debe darse amparo legal en cumplimiento del precepto constitucional que asegura la inviolabilidad de la propiedad. Tienen desde luego, como acreedores, la propiedad sobre el derecho general de prenda sobre el patrimonio del Banco que les otorga el artículo 2465 del Código Civil y por tanto los bienes de los Bancos están afectos a esta prenda y para resguardar este derecho real puede la ley tomar todas las precauciones tendientes a tal objeto, con lo que no amenaza ningún derecho de propiedad sino que se asegura el legítimo derecho del verdadero interesado en el negocio, que es el depositante, dueño del dinero puesto en juego en las operaciones bancarias.”*

*“No se trata en este caso de una limitación a la propiedad por las funciones sociales de ésta, se trata simplemente de afrontar un conflicto entre los propietarios del verdadero capital puesto en juego, que lo hicieron precisamente por la seguridad que les otorgaba la intervención de la Superintendencia y los representantes de los dueños de capital de la empresa, que, como hemos dicho también anteriormente, es insignificante en relación con el volumen de depósitos y que por lo demás han tenido la administración en el período ordinario y haciendo uso de ella han llevado al patrimonio del Banco, sustancialmente de los depositantes, al descalabro. Es precisamente para defender el derecho de propiedad de los verdaderos dueños del capital comprometido, lo que justifica y aún hace indispensable la intervención de la Superintendencia y la designación de administradores que reemplacen a quiénes administrando patrimonios ajenos amenazan desbaratarlos o ya los han dilapidado.”*

*“Finalmente, conviene reflexionar en que al recibir los Bancos su autorización para captar dinero del público y disponer de él dentro de su patrimonio, están aceptando gozar de este privilegio con la condición de que en su actividad se sujeten a todas las restricciones que le imponga la legislación bancaria y sus modificaciones. Si inician este giro es porque han aceptado someterse al estatuto que lo rige; sería*

*inexplicable que una vez recibido el dinero del público en estas condiciones se pretendiera no aplicar el marco al que voluntariamente se sujetaron para obtener el derecho a tal recepción, sobre la base de que ese marco es inconstitucional. Si se consideraba inconveniente ejercer la actividad bancaria en las condiciones establecidas por la ley, no se ha debido voluntariamente ingresar a ella.”*

4°. Que la Constitución Política en su artículo 19, N° 24, reconoce ampliamente el derecho de propiedad, al asegurar a todas las personas: *“El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales.*

*“Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.”*

Que los requirentes en su parte petitoria piden al Tribunal Constitucional que declare inconstitucional la derogación del inciso cuarto del artículo 10, de la Ley N° 18.401, por infringir el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política.

5°. Que, al efecto debe tenerse presente, que la ley al derogar el inciso cuarto del artículo 10, que otorga la facultad de capitalizar dividendos, impide hacerlo de acuerdo al mecanismo previsto por ella, pero en ningún caso significa que el accionista no pueda hacerlo de acuerdo a las reglas generales que regulan el comercio de acciones bancarias. Por lo tanto estamos en presencia de un problema económico y no jurídico, puesto que por la vía alternativa se llega a la misma solución, pero a un precio diferente.

Que, en tal circunstancia, no hay una vulneración al derecho de propiedad del accionista toda vez que no le priva ni de su capital ni de sus frutos, sino que sólo se le LIMITA la facultad de capitalizar los dividendos en las condiciones en que antes pudo hacerlo durante la vigencia del inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401.

Si lo pudo hacer es porque dicha disposición se lo permitió. Derogada no podrá hacerlo, porque a futuro la ley le impide tal posibilidad como podría limitarle otras de acuerdo a la ley vigente que regula el comercio bancario.

El derecho de dominio es uno sólo; él permite hacer con los dividendos lo que el accionista desee, con la sola limitación de no poder acordar su capitalización automática por no autorizarlo, a contar de ahora, la ley que regula la hipótesis.

6°. La Constitución Política reconoce el derecho de dominio en plenitud y lo garantiza. Quien lo regula es la ley y ésta, sin incurrir en inconstitucionalidad, puede afectarlo con limitaciones en beneficio del interés general del país.

Es la limitación por ley lo que autoriza la Constitución Política y no estamos en presencia del cercenamiento de un derecho. No hay limitación al derecho sino a la forma de ejercitarlo.

El no reparto de dividendos para ser capitalizados y que tuvo como causa la situación ya enunciada y que constituye el espíritu de la ley respectiva, carece hoy de vigencia, como quiera que cumplido en el tiempo actual el fin de recuperación de los Bancos, dicha motivación se ha revertido en la actualidad en el sentido de un daño patrimonial para el organismo acreedor, al sustraer de los excedentes para el pago de la deuda subordinada –que es de plazo indefinido y que mantiene su índole de manera considerable– aquella parte que corresponde a la emisión de acciones preferidas con derecho al cien por ciento de los dividendos en la proporción correspondiente.

Que, además de lo ya expuesto, la derogación, en el proyecto materia del requerimiento, del inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>º</sup> 18.401, que autorizaba la capitalización de dividendos, no vulnera el derecho de propiedad previsto como garantía en la Constitución Política, supuesto que la norma autoriza su limitación cuando entre otros aspectos se encuentren comprometidos los intereses generales de la Nación, como en evidencia resulta en la especie, según ya se ha enunciado, toda vez que la vigencia de la preceptiva que se deroga en el proyecto altera la normalidad económica del país, con sus proyecciones en el orden público, que se particulariza y objetiviza, como efecto final, en una merma en los ingresos para el erario nacional y con las motivaciones que con respecto a este último condicen; a este respecto no es dable poner en duda lo aseverado por el Instituto Emisor en su escrito de fs. 204, atento a su condición de órgano del Estado, que el perjuicio en lo atingente a capitalizaciones realizadas en el año 1994 puede alcanzar a la suma aproximada de cien millones de dólares, y en lo que va corrido en enero último, asciende a diez coma cinco millones de esa misma moneda.

7°. Que, el orden público económico puede describirse como: *“el conjunto de normas y principios que se inspiran en el supremo interés de la colectividad y son esenciales para asegurar el correcto funcionamiento de ésta en determinado momento histórico, por lo que no pueden derogarse por los particulares”* (Curso de Derecho Civil. Parte General y los Sujetos de Derecho. 1a. Parte. Arturo Alessandri Rodríguez y Manuel Somarriva Undurraga, pág. 162).

También se ha definido como *“el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución”, “el concepto en estudio no es sólo de índole constitucional ni se agota en la Ley Fundamental. Aunque es cierto que en este nivel se torna necesario centrar los criterios esenciales conforme a los cuales se dicten las reglas y decisiones complementarias pertinentes, fuerza es tener conciencia que el Orden Público Económico comprende*

*el conjunto de principios, normas y medidas jurídicas, en sus diversas jerarquías y especies, dirigidos a organizar y regular ese aspecto de convivencia humana, incluyendo la dirección, promoción y control de él, tanto como la penalidad de las transgresiones” (Tratado de la Constitución de 1980. José Luis Cea Egaña, págs. 158 y 159).*

Carlos Ducci Claro, refiriéndose a este concepto escribió que: *“La noción de orden público ha sido siempre un concepto vago por su generalidad. Nuestra jurisprudencia ha dicho que el orden público es la organización considerada necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad. Se lo ha estimado como una noción de excepción frente a la libertad contractual, un concepto esencialmente prohibitivo o negativo, porque prohíbe las convenciones que atenten contra los principios fundamentales sobre los cuales está constituida la sociedad”. “De acuerdo con la idea tradicional infringirán el orden público no sólo las disposiciones contrarias a las leyes prohibitivas, que son prohibidas por la ley, sino que las que vulneren algún precepto imperativo cuya inobservancia tenga aparejada la nulidad absoluta, más allá de un texto preciso será opuesto al orden público lo que sea contrario a los principios fundamentales de nuestro derecho y de la organización social actual”.*

8°. Que, estamos en presencia de una legislación especialísima dictada para resolver una aguda crisis del sistema financiero y por lo tanto las modificaciones que se hagan a la normativa vigente deben considerarse dentro de ese contexto. Ello significa que medidas como las que contiene el proyecto no pueden asimilarse en sus efectos a aquellas que podrían tomarse en relación a accionistas comunes que han colocado y pagado sus capitales y que naturalmente no podrían verse privados de derechos que la Constitución les garantiza, y derivados de su plena propiedad de las acciones.

En este caso hay dos aspectos fundamentales que tomar en consideración:

a) Que los accionistas adquirieron sus acciones en condiciones jurídicas diferentes a los accionistas comunes.

b) Que se trata de acciones de Bancos que son instituciones que trabajan con fondos del público.

9°. Que, en concepto de los disidentes, se hace previo dejar en evidencia que la garantía fundamental en cuanto al ejercicio de cualquiera actividad económica está subordinada a que ella no sea lesiva, entre otros principios, al orden público y que conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Carta Fundamental, en orden a las Bases de la Institucionalidad, el Estado está al servicio de la persona humana, su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible; y que, asimismo, el Banco Central de Chile es un órgano del Estado, cuyas finalidades esenciales conforme a su ley Orgánica se dirigen a cautelar el sistema fi-

nanciero y, además, conforme a su naturaleza, rige la obligación de informar al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en ejercicio de sus atribuciones; y asesorar al Presidente en todas aquellas materias que digan relación con el ejercicio de sus funciones. Es dable recordar, también, que de acuerdo con lo que estatuye el artículo 77 de aquella ley, una parte de sus excedentes deben ser destinados a beneficio fiscal, salvo la situación de excepción que se contiene en ese mismo precepto.

10°. Que, desde otro aspecto, aún cuando no es tema pacífico, no se vulnera en el proyecto un derecho adquirido con respecto a los accionistas preferentes, en cuanto a la capitalización de dividendos, tanto porque la supresión de dicha facultad no afecta en lo esencial la propiedad de esos titulares con respecto a sus acciones y al derecho de percibir dividendos, cuanto porque en lo atinente al particular que no le interesa recibir dividendos y si capitalizarlos, ello constituye un evento de mera expectativa; así resulta porque dicha facultad que no es esencial al dominio, se encuentra condicionada por una serie de presupuestos que pueden o no acontecer, como lo es que su ejercicio se oportunice una vez al año; la verificación de excedentes condiciona la percepción de dividendos; la emisión de acciones preferentes debe ser autorizada por la Superintendencia de Bancos; y, por último, se requiere como quórum la mayoría absoluta de las acciones que gocen de preferencia. Las exigencias antes señaladas deja en total incertidumbre la adquisición del derecho e irrumpe en los presupuestos que condicen con la existencia de un derecho adquirido, consolidado, como son la perpetuidad, irrevocabilidad, y exclusividad; y en las precisiones de no estar sometido a modalidad alguna o al consentimiento de terceros.

11°. Que, en síntesis, la ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>º</sup> 18.401, no afecta al derecho de dominio garantizado a todas las personas por la Constitución Política, toda vez que debe ubicarse en el contexto de las disposiciones de excepción latamente comentadas precedentemente, y si así no lo fuese, sólo estaríamos en presencia de una limitación a uno de sus atributos y no de su privación.

Por ello, la facultad de que se priva a estos accionistas especiales, constituye una limitación derivada de la función social de la propiedad autorizada expresamente por el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Carta Fundamental que se legitima cuando esté comprometido el interés general de la Nación, dentro de cuyo concepto se estructuró la tarea de salvamento del sistema bancario en que están inmersos los accionistas preferentes.

Redactó la sentencia el Ministro señor Ricardo García Rodríguez, y la disidencia sus autores.

Comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 207-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 208-1995**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE PLANTAS DE PERSONAL DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 60-18.834, DE 1990, DEL MINISTERIO DEL INTERIOR**

**Ley N° 19.379, de 3 de abril de 1995**

Santiago, catorce de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 513, de 20 de enero de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece plantas de personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales y modifica el decreto con fuerza de ley N° 60-18.834, de 1990, del Ministerio del Interior, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad de los incisos segundo, cuarto y séptimo del artículo 3°;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, como se ha señalado, las disposiciones sometidas a control constitucional están comprendidas en el artículo 3° del proyecto y son las siguientes:

*Inciso segundo: “Mediante uno o más decretos supremos emanados del Ministerio del Interior y suscritos además por el Ministro de Hacienda, los que deberán ser dictados dentro del plazo de sesenta días contados desde la fecha de publicación de la presente ley, se individualizarán los cargos indicados en el inciso anterior y los funcionarios que los desempeñan. Dichos funcionarios tendrán derecho a ser nombrados y en tal caso, pasarán a desempeñarse como titulares de los cargos de las plantas establecidas en el artículo 1<sup>º</sup>, a excepción de la planta de directivos, sin sujeción a las normas de la ley N<sup>º</sup> 18.834, debiendo cumplir en todo caso, con los requisitos de ingreso señalados en el artículo 2<sup>º</sup> de esta ley. Los funcionarios que optaren por ser nombrados deberán tener una calificación en lista N<sup>º</sup> 1 en el desempeño del cargo que se suprime, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso precedente. Antes de la dictación de los decretos supremos referidos, el Intendente respectivo podrá remitir su opinión al Ministro del Interior acerca del personal a nombrar en los Gobiernos Regionales.”*

*Inciso cuarto: “El nombramiento de los funcionarios en las plantas de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales se dispondrá por decreto supremo del Ministerio del Interior, suscrito además por el Ministro de Hacienda, sin solución de continuidad y al optar por él se entenderá que la aplicación de esta ley no será considerada para efecto legal alguno como causal de término de los servicios, ni supresión o fusión de cargos en general, cese de funciones o término de la relación laboral.”*

*Inciso séptimo: “Una vez realizados los nombramientos a que se refieren los incisos precedentes, el Presidente de la República podrá, mediante uno o más decretos supremos, emanados del Ministerio del Interior y suscritos además por el Ministro de Hacienda, nombrar en los cargos que quedaren vacantes en los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales a funcionarios a contrata que se desempeñan actualmente en las entidades mencionadas en el inciso primero, siempre que reúnan los requisitos indicados en el artículo 2<sup>º</sup> de esta ley. A estos nombramientos les serán aplicables las disposiciones contempladas en los incisos cuarto y sexto de este artículo. La dotación máxima de personal del servicio de origen se reducirá, como mínimo, en el mismo número de personas nombradas.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en los incisos segundo, cuarto y séptimo del artículo 3<sup>º</sup> del proyecto sometido a control de constitucionalidad, son propias de las leyes orgánicas constitucionales indicadas en los artículos 38 y 102 de la Constitución Política de la República, respectivamente;

**SEXTO.** Que, por presentación de fecha 1<sup>º</sup> de marzo del presente año, S. E. el Vicepresidente de la República hizo diversas consideraciones en relación con las normas sometidas a control de constitucionalidad. Este Tribunal, por resolución del mismo día ordenó tenerlas presente;

**SÉPTIMO.** Que, según consta del oficio N° 513, de 20 de enero de 1995, el artículo 3° del proyecto sometido a conocimiento de este Tribunal fue objeto de dos observaciones por parte de S. E. el Presidente de la República, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política. En virtud de la primera se elimina la frase final de su inciso segundo, que dice lo siguiente: “*En todo caso, el Intendente, por resolución fundada, podrá rechazar el traslado de aquellos funcionarios que estime no idóneos.*”, y, por medio de la segunda, se incorpora en su inciso séptimo la oración “*y suscritos además por el Ministro de Hacienda*” luego de la frase “Ministerio del Interior”, eliminándose la respectiva coma;

**OCTAVO.** Que, en relación con un veto del Jefe del Estado, según lo que dispone el artículo 70 de la Carta Fundamental, pueden producirse tres situaciones: la primera, que la observación sea desechada por las Cámaras y éstas insistan en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, en cuyo caso se devolverá al Presidente de la República para su promulgación; la segunda, que ambas Cámaras desechen la observación presidencial, pero no logren reunir la mayoría necesaria para insistir en el texto aprobado por ambas ramas del Congreso Nacional, situación en la cual no habrá ley sobre la materia; y tercera, que las dos Cámaras aprueben el veto del Presidente, caso en el cual el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Jefe del Estado para su promulgación;

**NOVENO.** Que, según se desprende del oficio N° 517, de 14 de febrero de 1995, de la Cámara de Diputados, tanto esa Corporación como el Senado de la República estuvieron de acuerdo con el veto supresivo respecto de la frase final del inciso segundo del artículo 3° del proyecto, pero no lo votaron favorablemente con el quórum de los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio exigido por el artículo 63 de la Constitución Política para una norma propia de ley orgánica constitucional;

**DÉCIMO.** Que, en virtud de lo expuesto en el considerando anterior, la aprobación del veto supresivo antes indicado, adolece de un vicio de inconstitucionalidad de forma. Sin embargo, no podría entenderse que en tales circunstancias la frase final del inciso segundo del artículo 3° del proyecto, objeto de la observación presidencial, deba considerarse como una norma que tenga fuerza de ley, por cuanto para que así fuere, tal como se ha señalado anteriormente, ambas Cámaras habrían tenido que rechazar el veto del Jefe del Estado e insistir en dicha disposición;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en lo que al veto aditivo respecta, si bien también fue aprobado por las Cámaras, según se desprende del mismo oficio antes mencionado, debe tenerse presente que dicha aprobación tampoco contó con los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, quórum exigido por el artículo 63 de la Carta Fundamental para una disposición propia de ley orgánica constitucional, como antes se ha expresado;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, de lo expuesto en el considerando precedente, se concluye que la adición al inciso séptimo del artículo 3<sup>º</sup> del proyecto de ley, de la frase “y suscritos además por el Ministro de Hacienda”, no ha cumplido con los requisitos exigidos por el indicado artículo 63 de la Constitución, motivo por el cual se está en presencia de un vicio de inconstitucionalidad de forma, debiendo declararse dicha frase inconstitucional;

**DECIMOTERCERO.** Que, las disposiciones referidas en el considerando 5<sup>º</sup> de este sentencia, con excepción de la oración mencionada en el numerando anterior, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOCUARTO.** Que, consta de autos que respecto de las disposiciones sometidas a control no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 70, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup> y 102 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que la oración “y suscritos además por el Ministro de Hacienda” luego de la frase “Ministerio del Interior”, contenida en el inciso séptimo del artículo 3<sup>º</sup> del proyecto remitido, es inconstitucional, y debe eliminarse de su texto.

**2.** Que los incisos segundo, cuarto y séptimo –con excepción de la norma indicada en el número anterior–, del artículo 3<sup>º</sup> del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 208-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 209-1995

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO  
PROMULGATORIO DE LA LEY N° 19.369, PUBLICADO  
EN EL DIARIO OFICIAL DE FECHA 24 DE ENERO DE 1995,  
DEDUCIDO POR DIPUTADOS

Santiago, once de abril de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS:**

Con fecha 22 de febrero del presente año, los señores Diputados Claudio Alvarado Andrade, Francisco Bartolucci Johnston, Francisco Bayo Veloso, Alberto Cardemil Herrera, María Angélica Cristi Marfil, Andrés Chadwick Piñera, Alberto Espina Otero, Luis Valentín Ferrada Valenzuela, José Antonio Galilea Vidaurre, René Manuel García García, José García Ruminot, José María Hurtado Ruiz-Tagle, Harry Jürgensen Caesar, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Arturo Longton Guerrero, Rosauro Martínez Labbé, Patricio Melero Abaroa, Iván Moreira Barros, Eugenio Munizaga Rodríguez, Jaime Orpis Bouchon, Darío Paya Mira, Marina Prochelle Aguilar, Baldo Prokurica Prokurica, Teodoro Ribera Neumann, Claudio Rodríguez Cataldo, Valentín Solís Cabezas, Juan Enrique Taladriz García, Jorge Ulloa Aguillón, Raúl Urrutia Avila, Alfonso Vargas Lyng y Carlos Vilches Guzmán, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros de esa Cámara, han deducido reclamo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 5°, de la Constitución Política de la República, en contra del Decreto Supremo Promulgatorio de la Ley N° 19.369, publicado en el Diario Oficial de fecha 24 de enero de 1995, puesto que dicho Decreto fue dictado estando aún pendiente una cuestión de constitucionalidad formulada ante este Tribunal, y solicitando en subsidio, que se declare que el texto promulgado difiere del que resultó de la tramitación legislativa.

Los reclamantes fundamentan su presentación sosteniendo que, mientras no se produzca la eventualidad a que alude el artículo 82, N° 6°, de la Constitución Política, respecto de las cuestiones de constitucionalidad planteados en virtud del N° 2° del artículo 82 de la Carta Fundamental, el Presidente de la República carece de atribuciones para promulgar, y consiguientemente publicar, como leyes, proyectos de rango legal aún en plena gestación. Interpuesto el requerimiento, el Presidente de la República debe inhibirse de realizar todo acto que implique poner en vigor un proyecto de ley recurrido careciendo de potestad para realizar actos promulgatorios, independientemente del hecho material de que le haya sido o no comunicado el requerimiento, no siendo la comunicación la

causa de su inhibición a promulgar la ley, sino es la sola presentación del requerimiento la que opera de pleno derecho.

Los reclamantes sostienen que dicho cuerpo legal jamás llegó a concretarse y desde el punto de vista constitucional su dictación contraviene el ordenamiento fundamental.

Argumentan que si bien puede aseverarse que el Presidente de la República al actuar como lo hizo, se excedió de sus atribuciones y, consecuentemente, por aplicación de los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> de la Carta Fundamental, los actos ejecutados serían nulos, la subsistencia formal en el campo jurídico de dicha norma a la cual se le atribuye el carácter de ley, genera amplia inseguridad.

Por lo anterior, los reclamantes solicitan que se acoja su reclamo y deje sin efecto de pleno derecho y con el sólo mérito de la sentencia, de acuerdo al artículo 83, inciso segundo, de la Carta Fundamental, el Decreto Supremo en cuestión, y en virtud de lo expuesto y conforme a los artículos 82 y 83 de la Constitución Política y 48 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica del Tribunal, solicitan tener por interpuesto el reclamo, someterlo a tramitación y acogerlo declarando inconstitucional el Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de 24 de enero de 1995, por haberse efectuado con posterioridad a la presentación del requerimiento de inconstitucionalidad que dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 10 de febrero de 1995, en su Rol N<sup>º</sup> 207.

Este Tribunal, por resolución de 1<sup>º</sup> de marzo del presente año admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S. E. el Presidente de la República y del Contralor General de la República.

El Contralor General de la República da respuesta con fecha 6 de marzo, estimando pertinente precisar que tratándose de los decretos promulgatorios de leyes, el examen que ese órgano efectúa en el trámite de toma de razón se circunscribe, por una parte, a verificar que el acto emane de la autoridad competente, esto es, que sea dictado por el Presidente de la República con la firma del Ministro correspondiente y, por la otra, que el texto de la ley que se promulga corresponda fielmente al aprobado por el Congreso Nacional, sin entrar a pronunciarse acerca de la constitucionalidad del cuerpo legal respectivo, por ser ello ajeno a su competencia.

Señala en su respuesta el Contralor, que precisamente en la especie, se tomó razón del Decreto Promulgatorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.369, por haber constatado el cumplimiento de las circunstancias anotadas.

Con fecha 7 de marzo S. E. el Vicepresidente de la República presenta sus observaciones, expresando, en cuanto a la relación de los hechos, que le es fundamental que quede claramente establecido, que el Ejecutivo procedió a la promulgación con entera buena fe y como consecuencia de la certeza que era lo que correspondía conforme a las normas cons-

titucionales y legales vigentes, todo ello probado incluso por la toma de razón del Decreto en cuestión por parte de la Contraloría General de la República.

Expresa en sus observaciones que no corresponde sostener que actuó en contra del orden jurídico al promulgar el texto que oficialmente le fuera remitido por el Congreso Nacional, con ese fin preciso, en circunstancias que la comunicación oficial dispuesta en la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, se practicó después que el decreto promulgatorio había sido íntegramente tramitado, incluida la toma de razón por la Contraloría General de la República.

Respecto a la validez jurídica del decreto promulgatorio, señala que éstos sólo pueden ser declarados inconstitucionales cuando en su propio texto se incurre en transgresiones formales a la Constitución y no por la inconstitucionalidad de fondo de la ley que en él se promulga. Cualquier otra interpretación, señala, es contraria a la letra y espíritu de la Constitución, por cuanto ella distingue claramente, en su artículo 82, entre ambas situaciones, disponiendo, para cada caso, oportunidades, plazos y causales diferentes.

El Ejecutivo plantea que tan importante como lo expresado, es recordar que los tribunales no puede volver sobre un mismo asunto ya resuelto, como lo pretende el reclamo basado en el principio denominado desasimio, cuyo fundamento es el efecto de cosa juzgada que generan las sentencias.

Además se hace presente al Tribunal que en el escrito de ese Poder del Estado presentado en el Rol N° 207, se hizo una completa relación de los antecedentes de derecho que respaldan la juridicidad del acto promulgatorio de la Ley N° 19.369.

El Vicepresidente de la República plantea que respecto a la creación de una situación de incertidumbre jurídica, como consecuencia de la sentencia de este Tribunal que acogió el requerimiento de 22 de enero, Rol N° 207, se ha producido una situación jurídica no prevista en el ordenamiento constitucional y legal, consistente en que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional un proyecto de ley que ya se había convertido en ley, publicada en el Diario Oficial, con lo que existió una norma con valor y fuerza de ley a lo menos durante 17 días, que fue considerada por este Tribunal como un proyecto de ley y declarado inconstitucional.

Frente a lo anterior, el Ejecutivo ha estimado que la solución más adecuada y eficiente para solucionar la situación derivada de la sentencia citada, era entregar su corrección al propio ente constitucional que había aprobado el proyecto de ley e impuesto al Presidente de la República la obligación de promulgar. Con tal objeto, acatando el dictamen del Tribunal Constitucional, se procedió a someter a la consideración del Congreso Nacional, con fecha 22 de febrero pasado, un proyecto de ley que en su

artículo 1<sup>º</sup> deroga la Ley N<sup>º</sup> 19.369, a contar de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, solicitando, finalmente, que se tengan presente estas observaciones.

El Tribunal por resolución de 28 de marzo pasado ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que más de una cuarta parte de los miembros en ejercicio de la H. Cámara de Diputados ha deducido requerimiento ante este Tribunal para que, de conformidad con lo dispuesto en el N<sup>º</sup> 5<sup>º</sup> del artículo 82 de la Constitución Política de la República, se declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo Promulgatorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.369, publicado en el Diario Oficial del 24 de enero último, por haber sido dictado estando aún pendiente una cuestión de constitucionalidad formulada también ante esta sede jurisdiccional respecto del proyecto de dicha ley, que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>º</sup> 18.401, de 26 de enero de 1985, o, en subsidio, por haber promulgado un texto diverso del que constitucionalmente pudo corresponder;

**SEGUNDO.** Que la vinculación íntima y completa que existe entre este requerimiento y el formulado por cuestión de constitucionalidad hace necesario consignar los razonamientos medulares que en el último se tuvieron unánimemente en consideración para estimar la procedencia del examen de la cuestión de constitucionalidad de fondo planteada y que fue definitivamente acogida al declararse que el referido proyecto de ley derogatorio es contrario a la Constitución Política de la República, razonamientos que por su cabal conexión con el caso propuesto en estos autos, por su plena y consecencial aplicación en él y porque constituyen las premisas esenciales, las fundamentaciones parciales básicas, que llevaron al Tribunal a la conclusión final de ser procedente el análisis de la cuestión de constitucionalidad por haberse formulado en la oportunidad y en la forma debidas, se tienen como integrantes y fundantes de la decisión a que se arribará en la parte resolutive de esta sentencia. Ellos fueron:

a) Que dicho requerimiento ha sido formulado el día 22 de enero de 1995, mediante presentación entregada al Secretario de este Tribunal, esto es, con anterioridad a que el día 23 de enero, el Presidente de la República, luego de recibir el Oficio de la H. Cámara de Diputados por el que le informara de la aprobación del referido proyecto de ley, procediera a suscribir el respectivo Decreto Supremo de Promulgación y a solicitar la correspondiente toma de razón por la Contraloría General de la República (c. segunda);

b) Que en virtud de lo así establecido, este Tribunal se encuentra requerido oportunamente para resolver la cuestión de constitucionalidad sometida a su conocimiento, dado que el requerimiento ha sido *“formu-*

lado antes de la promulgación de la ley”, como lo exige el inciso cuarto del artículo 82 de la Constitución Política (consideración cuarta);

c) Que en el caso de autos se ha hecho presente al Tribunal la peculiar situación suscitada por la circunstancia de que el Presidente de la República suscribió un Decreto Supremo disponiendo la promulgación del referido proyecto de ley el día 23 de enero de 1995; esto es, con posterioridad a que el requerimiento fuera formulado, pero unas horas antes de que el Tribunal Constitucional dictara la resolución en virtud de la cual acogió el requerimiento a tramitación y pusiera este hecho en conocimiento del Jefe del Estado, mediante comunicación que le fue entregada ese mismo día 23 de enero. A lo anterior, se ha agregado el hecho de que el Presidente de la República, inmediatamente después de suscribir el antedicho Decreto, lo hiciera llegar a la Contraloría General de la República para su toma de razón y, obtenida ésta, se dispusiera su publicación en el Diario Oficial del día 24 de enero de 1995 (c. novena);

d) Que la descrita situación constituye una causa sobreviniente que, de acuerdo a los principios procesales orgánicos constitucionales, no altera la competencia del Tribunal ni puede ser constitutiva de una causal de enervamiento de la atribución y responsabilidad del Tribunal Constitucional de conocer de un requerimiento oportuna y correctamente formulado y de resolver la cuestión de constitucionalidad que, en aplicación de las normas de la Carta Fundamental, se entrega a su jurisdicción y competencia (consideración décima), y

e) Que, asimismo, este Tribunal ha concluido que no pueden empeñarse los hechos ocurridos con posterioridad a la formulación del requerimiento, ni menos aquéllos impedirle cumplir con su deber constitucional de resolver una cuestión de constitucionalidad oportuna y correctamente formulada (c. vigesimosexta);

**TERCERO.** Que de la apreciación conjunta y reflexiva de los antecedentes de hecho y de derecho referidos, realizada en forma debidamente armónica y correlacionada con la inconstitucionalidad que se imputa al decreto promulgatorio del proyecto declarado inconstitucional, y del claro y expreso mandato del inciso sexto del artículo 82 de la Constitución Política de la República, que textualmente dispone: “*El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República*”, fluye con fuerza y nitidez la conclusión de que el decreto destinado a promulgar como ley de la República el mencionado proyecto derogatorio del inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N<sup>o</sup> 18.401, transgrede de manera precisa y violenta el citado precepto constitucional, porque manifiestamente desobedece el terminante impedimento que éste establece con alcance tan amplio que sólo señala dos excepciones, que por

su entidad y trascendencia –proyecto de Ley de Presupuestos y proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República– ciertamente se justifican y vienen implícitamente a robustecer la idea que expresa de aplicación a todo otro caso;

**CUARTO.** Que, en efecto, el decreto citado fue dictado extemporáneamente, en oportunidad indebida, desde que no pudo serlo antes de que venciera el plazo –de diez días prorrogables por otros diez contado desde que se reciba el requerimiento, según lo precisa el inciso quinto del mencionado artículo 82 de la Constitución– del que disponía el Tribunal para resolver la cuestión de constitucionalidad promovida respecto del proyecto al que el acto promulgatorio se refiere, y lo fue, como ha sido probado, no discutido y ya reconocido por el Tribunal en el fallo que se ha aludido, el 23 de enero último, no obstante que el requerimiento respectivo había sido formulado el día 22 anterior, lo que evidencia que fue expedido iniciado recién el término que tenía el Tribunal para fallar la referida cuestión y, por ende, dentro del período en que el Presidente de la República, por la perentoria prohibición constitucional transcrita, carecía de atribuciones para promulgar;

**QUINTO.** Que, luego y de consiguiente, procede declarar inconstitucional el decreto promulgatorio impugnado por ser violatorio, como se sostiene en el requerimiento de fojas 1, de la disposición constitucional reproducida y comentada en la consideración tercera precedente, de todo lo que se infiere que no existe ley respecto de la materia objeto de dicho decreto.

y, **VISTOS** lo dispuesto en los artículos 38 a 45 y 48 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA** que el Decreto Supremo Promulgatorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.369, de 23 de enero del año en curso, publicado en el Diario Oficial del día siguiente, esto es, del 24 de enero citado, es inconstitucional, accogiéndose el reclamo de fojas 1.

**Acordada contra el voto del Ministro señor Juan Colombo Campbell,** quien estuvo por rechazar el requerimiento por las siguientes consideraciones:

**1<sup>º</sup>.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 5<sup>º</sup>, de la Constitución Política, otorga competencia al Tribunal Constitucional para conocer y resolver las cuestiones de constitucionalidad promovidas por actores habilitados, contra el Presidente de la República, cuando éste, en ejercicio de sus funciones, incurra en alguna de las siguientes causales:

a. Cuando no promulgue una ley que, por mandato constitucional, deba promulgar,

b. Cuando promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponde,

c. Cuando dicte un decreto inconstitucional. Esta última causal debe concordarse con la situación prevista por el N° 12 del mismo artículo, que faculta al Tribunal para resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60, que no es el caso de autos.

Como fundamento de derecho en apoyo de su pretensión de inconstitucionalidad, los requirentes invocan el N° 5 del artículo 82, de la Carta Fundamental, en concordancia con los artículos 48 y 38 al 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica de este Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, lo que este Tribunal debe resolver es si, al dictarse el Decreto Promulgatorio de la Ley N° 19.369, publicada en el Diario Oficial de fecha 24 de enero de 1995, el Presidente de la República incurrió o no en alguna de las causales de inconstitucionalidad previstas por el citado artículo 82 de la Constitución.

2°. Para una acertada resolución de este requerimiento, deben tenerse en cuenta los siguientes antecedentes de hecho y de derecho:

a. Que este Tribunal Constitucional fue requerido en tiempo y forma para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del proyecto de ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401.

b. Que pendiente de tramitación el referido requerimiento, el Presidente de la República, alrededor de las 12 horas del día 23 de enero del presente año, promulgó la ley, dictando el decreto correspondiente, del que tomó razón la Contraloría General de la República a las 16 horas de ese mismo día.

c. Que por resolución dictada por el Tribunal Constitucional el mismo día 23 de enero, en la sesión iniciada a las 18 horas, se acogió a tramitación el requerimiento, ordenándose poner en conocimiento del Presidente de la República lo resuelto, como igualmente a los demás organismos constitucionales interesados, cumpliéndose así con las normas de procedimiento.

d. Es un hecho de la causa que la resolución de este Tribunal fue recepcionada por la Presidencia de la República cuando ya se había dictado y tomado razón del decreto promulgatorio de la mencionada Ley N° 19.369. No obstante tal comunicación, su texto fue publicado al día siguiente, esto es, el día 24 de enero.

e. Que por fallo unánime del Tribunal, de fecha 10 de febrero de 1995, se decidió que, habiéndose formulado el requerimiento en el tiempo y forma exigidos por la Constitución Política y la Ley N° 17.997, éste debía avocarse a su conocimiento y resolverlo en uso del poder-deber

que implica el ejercicio de su jurisdicción. En cuanto al fondo del requerimiento, por sentencia de mayoría, el Tribunal declaró inconstitucional el proyecto aprobado por el Congreso. Esta sentencia se encuentra ejecutoriada, y por lo tanto, genera acción y excepción de cosa juzgada.

3°. Que, como consecuencia de los antecedentes expuestos, nos encontramos frente a un proyecto de ley cuya inconstitucionalidad fue accionada en tiempo y a cuyo conocimiento se avocó el Tribunal Constitucional, y a una aparente ley promulgada, numerada y publicada, cuyo contenido posteriormente fue declarado inconstitucional por la sentencia referida en la consideración anterior.

Como situación fáctica, existió un texto promulgado de una ley que tuvo vigencia condicional desde el día de su publicación y hasta la fecha en que el Tribunal la declaró inconstitucional. A partir de ese instante, la sentencia que resolvió el requerimiento, la privó de toda eficacia como ley de la República, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad.

4°. Que para evaluar jurídicamente esta situación deben tenerse presente las siguientes disposiciones de la Constitución y de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica del Tribunal Constitucional, y los principios doctrinarios que las orientan e interpretan.

En primer término, debe señalarse que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 82, N<sup>º</sup> 2°, de la Constitución Política, este Tribunal Constitucional tiene jurisdicción y competencia para resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley.

Cuando la ley ha sido legítimamente promulgada y publicada sólo corresponde a la Corte Suprema declararla inaplicable a un caso concreto por ser inconstitucional, de acuerdo a la facultad que le confiere el artículo 80 de la Constitución Política. Esto significa que este Tribunal no puede declarar inconstitucional una ley una vez que ha sido tramitada de acuerdo a los preceptos constitucionales.

Debe igualmente recordarse, como se declaró en la citada sentencia de este Tribunal, que el requerimiento formulado el día 22 de enero, lo fue antes de que la ley se promulgara y publicara, y que, como se señalan en sus considerandos y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, complementario del artículo 82 de la Constitución Política, este Tribunal radicó el conocimiento de la causa, adquiriendo competencia específica desde el instante en que fue recibido el requerimiento. Como consecuencia de la aplicación de las disposiciones citadas, el juez legalmente requerido debe imperativamente abrir proceso para conocer y resolver el requerimiento, como se lo ordena la regla de la inexcusabilidad contenida en el artículo 73 de la Constitución Política que le es plenamente aplicable.

Cumpliendo así con su inexcusable deber jurisdiccional, este Tribunal sentenció, resolviendo que el proyecto de ley aprobado por el Congreso, es inconstitucional. Es opinión de este Ministro disidente que la sentencia privó ipso iure de toda fuerza jurídica al proyecto de ley *in limine*, cualquiera que fuese su situación en el tiempo.

5°. Que, para evitar la subsistencia formal de la ley, un número suficiente de parlamentarios presentó un nuevo requerimiento, esta vez, para que el Tribunal, en uso de la facultad que le confiere el artículo 82, Nº 5°, de la Carta Fundamental, declare que el decreto promulgatorio del referido proyecto de ley es inconstitucional por las razones que invocan en su presentación.

6°. Que, para decidir en esta causa, debe tenerse presente que este decreto en particular lo dictó el Presidente de la República en uso de las atribuciones que en el proceso de formación de la ley le otorga la Constitución Política, siendo para él un imperativo y no una mera facultad hacerlo según se lo ordena el artículo 72 del referido texto. Ello lo diferencia de los decretos que dicte en uso de su potestad reglamentaria. En el mismo sentido opina Hugo Rosende quien en su tesis sobre *“La Promulgación y la Publicación de la Ley”*, expresa que *“la promulgación en sí misma es un acto de carácter meramente ejecutivo. Considerada, en cambio, en relación con el derecho de sanción, es un acto legislativo, por cuanto contiene y manifiesta la aprobación del Ejecutivo al proyecto de ley.”*

*De lo anterior se desprende que, en los regímenes constitucionales que confieren al Jefe del Estado el derecho de sanción, la promulgación es un acto de naturaleza legislativa”.*

7°. Que este Tribunal debe decidir si el Presidente de la República incurrió en inconstitucionalidad al dictar el Decreto Promulgatorio de la Ley Nº 19.369, considerando que los parlamentarios requirentes le solicitan que así lo resuelva, basados en que el decreto en cuestión fue dictado *“estando aún pendiente una cuestión de constitucionalidad formulada ante V. E. y en subsidio, por el hecho de que en definitiva el texto promulgado difiere del que resultó de la tramitación legislativa”*. Esta es la *“causa de pedir”* invocada por los recurrentes. Con su mérito y de acuerdo a las atribuciones que su ley orgánica entrega a este Tribunal, lo que debe en definitiva decidirse es si el Presidente de la República, al promulgar la citada ley, incurrió en alguna de las causales de inconstitucionalidad previstas en el Nº 5° del artículo 82 de la Constitución Política.

El Presidente de la República incurre en la primera de ellas cuando no promulga una ley en los casos en que debe hacerlo. En la especie, la ley se promulgó y por lo tanto, no opera esta causal. La segunda se refiere al caso de que el Presidente promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, y la tercera cuando dicte un decreto inconstitucional.

8°. Que, para el análisis de la segunda causal, debe, en primer término, confrontarse el texto del proyecto enviado para su promulgación con el que se promulgó. Ellos son iguales y por lo tanto, el Presidente de la República al hacerlo como lo hizo tampoco incurrió en falta constitucional.

No obstante, en segundo término resulta necesario hacerse cargo de los argumentos de los requirentes, en el sentido de que el Presidente promulgó un texto que difiere en sustancia del que resultó finalmente de la tramitación legislativa, que culminó con la dictación de la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el proyecto, lo que habría comunicado el vicio al decreto promulgatorio que sería por tal motivo también inconstitucional.

Finalmente, en lo que se refiere a que el decreto habría sido dictado en forma contraria a la Constitución, debe recordarse que sobre el particular, y de acuerdo a los principios que rigen la nulidad de los actos jurídicos, el vicio que genera su eventual ineficacia debe incorporarse necesariamente al acto en el mismo instante en que se manifiesta la voluntad en tal sentido. El vicio que anula afecta a la voluntad manifestada. Esto significa que el vicio de inconstitucionalidad del decreto promulgatorio debió existir en el día y a la hora en que el decreto se dictó, hecho que no ocurrió en el caso sometido a la decisión de este Tribunal.

Consta en el proceso que el decreto se dictó el día 23 de enero de 1995, y que la sentencia del Tribunal que acogió el requerimiento declarando inconstitucional el proyecto de ley, fue de fecha 10 de febrero del mismo año. El argumento invocado pretende que la ley invalidada por afectarle una causal de inconstitucionalidad, vicia la voluntad del Presidente de la República expresada con anterioridad al fallo. Ello es contrario a todos los principios y reglas que existen sobre la nulidad de los actos jurídicos.

El decreto, al nacer, debe tener incorporado el vicio de inconstitucionalidad y ello ocurre al momento de dictarse el decreto, según lo dispone nuestra normativa constitucional y legal. Debe, por tanto, haber una relación de causa a efecto entre el vicio y la inconstitucionalidad.

Siendo así, con el mérito de lo expresado, deberá desestimarse la pretensión de los requirentes en el sentido de que el vicio afecte retroactivamente al acto promulgatorio cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita.

El vicio que anula puede sanearse o convalidarse pero jamás podrá incorporarse a un acto generado con antelación.

Un decreto promulgatorio dictado frente al imperativo constitucional de hacerlo, no puede estar afectado por un vicio de inconstitucionalidad, si en ese momento no concurre causal que constitucionalmente lo prohíba o limite.

9°. Que, también debe quedar en claro, que el Presidente de la República debe abstenerse de promulgar un proyecto de ley cuando exista

un requerimiento de inconstitucionalidad que lo afecte, y cuya solicitud se encuentra pendiente de resolución por este Tribunal. El impedimento existe a partir del momento en que se le comunica la existencia del reclamo de inconstitucionalidad. Ello se desprende del tenor del artículo 40 de la Ley N° 17.997, que expresa “*Recibido el requerimiento por el Tribunal, se comunicará al Presidente de la República la existencia de la reclamación para que se abstenga de promulgar la parte impugnada del respectivo proyecto, salvo las excepciones señaladas en el inciso sexto del artículo 82 de la Constitución Política*”.

Es igualmente un hecho del proceso, que el Presidente de la República promulgó el decreto y de él tomó razón la Contraloría, antes de que recepcionara la resolución del Tribunal que acogió a tramitación el requerimiento. O sea, la notificación o comunicación fue posterior a la promulgación. Nadie puede quedar obligado por un acto judicial que no conoce. El, mientras no se comunique de acuerdo a la ley, es inoponible.

Ello significa que al promulgar la ley, como en su momento lo hizo el Presidente de la República, no tenía ningún impedimento constitucional para hacerlo. Debe descartarse así la tesis de los requirentes en el sentido de que el Presidente de la República carece de atribuciones para promulgar y, consecuentemente, publicar como leyes proyectos aprobados por el Congreso por el sólo hecho de haber sido objeto de requerimiento y antes de que tal situación le sea comunicada como lo ordena la ley orgánica de este Tribunal.

En opinión de este Ministro, las resoluciones del Tribunal y, especialmente la dictada en el proceso en cuestión, sólo produce efecto una vez que han sido comunicadas al órgano afectado, lo que en la especie ocurrió cuando el decreto ya había sido dictado por el Presidente de la República y tomado razón por la Contraloría General de la República. Ello conduce necesariamente a concluir que a un Decreto Supremo Promulgatorio de una ley no se le puede incorporar un vicio con efecto retroactivo.

**10°.** Que, por tanto, queda solamente por decidir si el decreto dictado es en sí mismo constitucional o si, por el contrario, está afectado por un vicio de inconstitucionalidad.

Para su debido estudio, debe recordarse que la promulgación es un acto jurídico destinado a constatar la existencia de la ley y la exactitud del texto de ésta. Como lo sostiene el profesor Hugo Rosende en su tesis sobre “*La Promulgación y la Publicación de la Ley*”, ya mencionada en este fallo, “*por la promulgación no se ordena ejecutar la ley ni se confiere a ésta la fuerza ejecutoria.*

*La ley es perfecta y definitiva desde que ha sido aprobada. Por tanto, desde su aprobación, posee ya toda la fuerza necesaria para que pueda ser ejecutada y contiene todas las ordenes tendientes a obtener este resultado”.*

Por su parte, debe señalarse que la Constitución, en el artículo 32, N° 1°, que enumera las atribuciones especiales del Presidente de la Repú-

blica, le confiere la de “*Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas*”.

El vicio que se invoca afecta en consecuencia, y como ya se dijo, a la voluntad del Presidente de la República como órgano colegislador que actuó al promulgar, esto es, al suscribir el decreto.

En el caso sometido a este Tribunal, la eficacia de la promulgación en virtud del requerimiento presentado, quedó sometida a la condición de que éste fuere desestimado, y si se acogiere, como ocurrió en la especie, tanto la ley declarada inconstitucional como el decreto que la promulgó perdieron absolutamente su eficacia como voluntad legislativa.

Ello no significa que el decreto en sí mismo sea inconstitucional, sino que lo afectará una ineficacia sobreviniente que le privó de todos sus efectos jurídicos por referirse a un proyecto de ley, que aún cuando fue formalmente publicado, carece en absoluto de eficacia como tal, en mérito de la cosa juzgada que produjo la sentencia de este Tribunal.

**11°.** Que el hecho de haberse acogido a tramitación y resuelto el requerimiento que declaró en definitiva inconstitucional la Ley N<sup>º</sup> 19.369, privó como su consecuencia inevitable de eficacia jurídica al decreto dictado para promulgarla, pero ello no significa que en su momento el Presidente de la República hubiere dictado un decreto inconstitucional. Por el contrario, cuando lo hizo, como ya quedó demostrado, no violentó principio constitucional alguno.

La inconstitucionalidad del proyecto de ley declarado por este Tribunal Constitucional en uso de sus atribuciones, arrastra a todo el proceso de formación de la ley, incluido en él al decreto promulgatorio y a su posterior promulgación.

Careciendo de eficacia la ley, el decreto y su publicación, que en su tiempo estuvieron revestidos de juridicidad, quedan sin sustento y por lo tanto, son ineficaces al igual que la ley declarada inconstitucional.

**12°.** Que es opinión del disidente que emitir pronunciamiento sobre este requerimiento resulta inoficioso, toda vez que estamos frente a una apariencia de ley, que al haber sido declarada contraria a la Constitución, perdió por esa sola declaración jurisdiccional su eficacia a partir del mismo instante en que el Tribunal Constitucional declaró, por voto de mayoría, que no podía tener existencia como tal por ser su contenido contrario a la Constitución.

**13°.** Que, en mérito de las consideraciones expuestas, el requerimiento debe ser declarado inadmisibles ya que habiéndose resuelto la inconstitucionalidad del proyecto de ley, éste perdió su calidad de tal y por ende su eficacia constitucional. Enfrentado a la exigencia de emitir pronunciamiento emito voto disidente declarando, en mérito de los antecedentes expuestos en esta sentencia y lo establecido en los artículos 6°, 7°, 72, 73 y 82, N<sup>º</sup> 5°, de la Constitución Política, y disposiciones de la Ley N<sup>º</sup> 17.997:

a) Que el decreto se dictó sin violación a la Constitución Política y en uso de las atribuciones que al momento de dictarse tenía el Presidente de la República y que por lo tanto, debe desestimarse el requerimiento, y

b) Que la ley, su decreto promulgatorio y su publicación, son constitucionalmente ineficaces y, como tales, carecen de todo valor por haberlo así declarado una sentencia ejecutoriada de este Tribunal Constitucional.

Redactó la sentencia el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y la disidencia su autor el Ministro Juan Colombo Campbell.

Remítase copia autorizada de este fallo a la Contraloría General de la República para los fines legales correspondientes.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N° 209-1995**

Se certifica que el Presidente del Tribunal, don Marcos Aburto Ochoa, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con licencia médica.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N° 210-1995**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY N° 18.933, SOBRE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL**

### **Ley N° 19.381, de 3 de mayo de 1995**

Santiago, veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 8288, de 2 de marzo de 1995, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso

Nacional, que modifica diversas disposiciones de la Ley N<sup>º</sup> 18.933, sobre Instituciones de Salud Previsional, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo Primero. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 18.933:*

*1. Reemplázase el artículo 7<sup>º</sup>, por el siguiente:*

*“Artículo 7<sup>º</sup>. En contra de la resolución que deniegue la reposición, el afectado podrá reclamar; dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, ante la Corte de Apelaciones que corresponda, la que deberá pronunciarse en cuenta sobre la admisibilidad del reclamo y si éste ha sido interpuesto dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por quince días hábiles a la Superintendencia. Evacuado el traslado la Corte ordenará traer los autos “en relación”, agregándose la causa en forma extraordinaria a la tabla del día siguiente, previo sorteo de Sala cuando corresponda. Si el tribunal no decretare medidas para mejor resolver; dictará sentencia dentro del plazo de treinta días, y si las ordenare, en el plazo de diez días de evacuadas ellas.*

*“Para reclamar contra resoluciones que impongan multas, deberá consignarse, previamente, en la cuenta del tribunal, una cantidad igual al veinte por ciento del monto de dicha multa, que no podrá exceder de cinco unidades tributarias mensuales, conforme al valor de éstas a la fecha de la resolución reclamada, la que será aplicada en beneficio fiscal si se declara inadmisibile o se rechaza el recurso. En los demás casos, la consignación será equivalente a cinco unidades tributarias mensuales, vigentes a la fecha de la resolución reclamada, destinándose también a beneficio fiscal, en caso de inadmisibilidad o rechazo del recurso.*

*“La resolución que expida la Corte de Apelaciones será apelable en el plazo de cinco días, recurso del que conocerá en cuenta una Sala de la Corte Suprema,*

*sin esperar la comparecencia de las partes, salvo que estime traer los autos “en relación”.*

*“Las resoluciones de la Superintendencia constituirán títulos ejecutivos y les será aplicable lo dispuesto en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.*

*“La notificación de la interposición del recurso no suspende los efectos de lo ordenado por la Superintendencia, sin perjuicio de la facultad del tribunal para decretar una orden de no innovar. Las resoluciones que apliquen multa, cancelen o denieguen el registro de una Institución, sólo deberán cumplirse una vez ejecutoriada la resolución respectiva.*

*“El Superintendente podrá delegar para estos efectos la representación judicial de la Superintendencia, en conformidad al artículo 10, letra d), de esta ley; en este caso los funcionarios en quienes haya recaído tal delegación, prestarán declaraciones ante los tribunales a que se refiere este artículo, mediante informes escritos, los que constituirán presunciones legales acerca de los hechos por ellos personalmente constatados, sin perjuicio de la facultad del tribunal de citarlos a declarar personalmente como medida para mejor resolver.*

*“La Superintendencia estará exenta de la obligación de efectuar consignaciones judiciales.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en los incisos primero, tercero y quinto del artículo 7°, de la Ley N° 18.933, reemplazado por el N° 1° del artículo 1°, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contempladas en los incisos segundo, cuarto, sexto y séptimo del nuevo artículo 7°, de la Ley N° 18.933, reemplazado por el N° 1 del artículo 1° del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, por presentación de fecha 21 del presente, el señor Carlos Kubik Castro, Presidente de la Asociación de Isapres A.G., solicitó tener presente diversas consideraciones que en ella se hacen respecto del proyecto sometido a control, y con igual fecha este Tribunal ordenó agregarla a los antecedentes;

**DÉCIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOPRIMERO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que los incisos primero, tercero y quinto del artículo 7<sup>º</sup>, de la Ley N<sup>º</sup> 18.933, reemplazado por el N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup> del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contempladas en los incisos segundo, cuarto, sexto y séptimo de dicho artículo 7<sup>º</sup>, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordada con el voto en contra del Ministro señor Osvaldo Faúndez**, en cuanto se declara que el Tribunal no puede pronunciarse sobre el inciso sexto del artículo 7<sup>º</sup>, de la Ley N<sup>º</sup> 18.933, reemplazado por el N<sup>º</sup> 1 del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto remitido, por referirse a materias que no son propias de ley orgánica constitucional. A su juicio, dicha disposición otorga una facultad a los tribunales a que alude, para citar a declarar personalmente, como medida para mejor resolver, a los funcionarios que en ella se indica, materia que en conformidad a lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política es propia de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, motivo por el cual consideró que el Tribunal debió así declararlo resolviendo, según su parecer, que no era contraria a la Carta Fundamental.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 210-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 211-1995

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE ESTABLECE MODALIDADES DE APLICACIÓN  
DE LOS REAVALÚOS DE BIENES RAÍCES QUE INDICA  
Y MODIFICA LAS LEYES N°s 19.000, 19.034 Y 19.339

**Ley N° 19.380, de 31 de marzo de 1995**

Santiago, veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 538, de 10 de marzo de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece modalidades de aplicación de los reavalúos de bienes raíces que indica y modifica las Leyes N°s 19.000, 19.034 y 19.339, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 2°;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que la norma sometida a control constitucional, establece: *“Artículo 2°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los alcaldes, con acuerdo del concejo y mediante decreto publicado en el Diario Oficial, podrán adelantar la fecha de vigencia del reavalúo a que se refiere el artículo 1°.*

*“El referido decreto deberá ser publicado a más tardar con 30 días de anticipación al semestre determinado para la entrada en vigencia del reavalúo de la comuna respectiva.*

*“A contar de la vigencia de cada uno de estos reavalúos y hasta que entre a regir la próxima retasación, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° transitorio de esta ley debe practicar el Servicio de Impuestos Internos, la tasa del impuesto territorial será de catorce coma veinticinco por mil para los bienes raíces no agrícolas, excepto para los destinados a la habitación con un avalúo igual o menor a \$ 25.000.000, caso en que esta tasa será de un doce por mil. Asimismo, durante el mismo período de vigencia, el avalúo exento a que se refiere el inciso primero del artículo 5° del decreto ley N° 1.754, de 1977, será de \$ 7.000.000.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, la disposición contemplada en el artículo 2° del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 107, 108 y 109 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, la norma referida en el considerando anterior no es contraria a la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos, que la disposición sometida a control de constitucionalidad ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ella no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1°, 107, 108 y 109 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que la disposición contemplada en el artículo 2° del proyecto remitido, es constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 211-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL Nº 212-1995

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.063, DE 1979,  
SOBRE RENTAS MUNICIPALES, Y LA LEY Nº 17.235,  
SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL

**Ley Nº 19.388, de 30 de mayo de 1995**

Santiago, cinco de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio Nº 565, de 23 de marzo de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, y la Ley Nº 17.235, sobre Impuesto Territorial, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en el artículo 1º y el inciso cuarto del artículo 25, del Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, propuesto por el numeral 11 del artículo 2º;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las normas sometidas a control son las siguientes:  
*“Artículo 1º. Modifícase la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en los siguientes términos:*

*1. Incorpórase como penúltimo inciso del artículo 6º, el siguiente:*

*“El Alcalde informará al Concejo sobre la adjudicación de las concesiones, de las licitaciones públicas, de las propuestas privadas y de las contrataciones directas de servicios para el municipio, en la primera sesión ordinaria que celebre el Concejo con posterioridad a dichas adjudicaciones o contrataciones, informando por escrito sobre las diferencias ofertas recibidas y su evaluación.”*

*2. Reemplázase el Nº 3 del inciso segundo del artículo 12, por el siguiente:*

*“3. Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la ley de rentas municipales y 140 de la ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres.”*

*3. Agrégase un Nº 4, nuevo, al artículo 12, pasando el actual Nº 4 a ser Nº 5, del siguiente tenor:*

*“4. Un cincuenta por ciento del uno por ciento sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permisos de circulación y un cincuenta por ciento*

del impuesto que establece el artículo 41 del decreto ley N<sup>º</sup> 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios; el restante cincuenta por ciento de este último impuesto será de beneficio exclusivo de la municipalidad donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia.”

4. Modifícase el artículo 58 de la siguiente forma:

a) Incorpórase en la letra a), a continuación del punto y coma(;) que pasa a ser coma (,), la siguiente oración: “como asimismo los presupuestos de salud y educación;”, y

b) Incorpórase el siguiente inciso final, nuevo:

“El presupuesto municipal incluirá los siguientes anexos informativos:

1) Los proyectos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, del Subsidio de Agua Potable, y de otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos.

2) Los proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados, en trámite, y los que se presentarán durante el transcurso del año; señalándose los ingresos solicitados y gastos considerados.

3) Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales.

Los proyectos mencionados deberán ser informados al concejo conjuntamente con la presentación del presupuesto, sin perjuicio de informar además trimestralmente su estado de avance y el flujo de ingresos y gastos de los mismos.”

“Artículo 2<sup>º</sup>. Introdúcense en el decreto ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, las siguientes modificaciones:

“N<sup>º</sup> 11. Sustitúyense los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 25, por los siguientes:

Inciso cuarto: “Dicha determinación se remitirá a todos los municipios involucrados, los que tendrán derecho a objetarla ante la Contraloría General de la República, la que resolverá breve y sumariamente.”;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 107, 108 y 111 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, la norma contemplada en el nuevo inciso cuarto del artículo 25, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, propuesto por el numeral 11 del artículo 2<sup>º</sup>, del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 87 y 88 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, el artículo 12 de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece la forma como se constituye el de-

nominado Fondo Común Municipal, contemplado en el artículo 111, de la Constitución Política, como un mecanismo de redistribución solidario de los ingresos propios entre las municipalidades del país.

El artículo 1º, Nº 3, del proyecto en análisis, al agregar un nuevo número 4) al artículo 12, modifica la composición del Fondo Común Municipal estableciendo que éste quedará integrado también por “*Un cincuenta por ciento del uno por ciento sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permisos de circulación y un cincuenta por ciento del impuesto que establece el artículo 41 del decreto ley Nº 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios; el restante cincuenta por ciento de este último impuesto será de beneficio exclusivo de la municipalidad donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia*”.

Como puede observarse, en virtud de esta disposición el impuesto correspondiente al 0,5% del valor de venta de automóviles u otros vehículos motorizados usados, que, a beneficio fiscal, establece el artículo 41 del Decreto Ley Nº 825, de 1974, pasa a ser de beneficio municipal, incorporándose en un 50% al Fondo Común Municipal, y en el otro 50% al patrimonio de la municipalidad donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia;

**OCTAVO.** Que, el artículo 19, Nº 20, de la Constitución Política, prescribe que “*Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado*”, esto es, establece el principio de la no afectación de los tributos a un destino específico.

No obstante, la propia Carta Fundamental permite, excepcionalmente, que aquellos tributos que “*gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo*”;

**NOVENO.** Que, la disposición del proyecto que se analiza, al establecer que un impuesto que constituye parte de los ingresos generales del Estado pase a tener un destino determinado, en este caso, que se incorpore al Fondo Común Municipal y al patrimonio del municipio donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia del vehículo por partes iguales, se aparta del principio general de no afectación de los tributos a un destino específico establecido sobre la materia por el constituyente; y, por otro lado, no cumple con los requisitos que la Constitución establece copulativamente para que el legislador faculte a las autoridades comunales para aplicar tributos a fines específicos, esto es: a) que las actividades o bienes gravados tengan una clara identificación local, y b) que ellos estén destinados al financiamiento de obras de desarrollo;

**DÉCIMO.** Que, en consecuencia, la oración “*y un cincuenta por ciento*

*del impuesto que establece el artículo 41 del decreto ley N<sup>º</sup> 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios; el restante cincuenta por ciento de este último impuesto será de beneficio exclusivo de la municipalidad donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia.*”, contenida en el N<sup>º</sup> 4, nuevo, agregado al artículo 12, de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto remitido, es contraria a la Constitución Política de la República;

**DECIMOPRIMERO.** Que, el Tribunal al resolver en la forma indicada en el considerando anterior, no hace otra cosa sino que reiterar la correcta aplicación de las normas que rigen en esta materia, como tuvo ocasión de señalarlo, en uno de sus aspectos, al conocer del proyecto de la primitiva ley orgánica constitucional de municipalidades. En esa oportunidad, por sentencia de 29 de febrero de 1988, al referirse al artículo 5<sup>º</sup>, letra f), del mismo, que confería a las municipalidades la atribución de establecer tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de los marcos que la ley establezca, señaló que al no indicarse en el precepto del proyecto el destino de los tributos, *“la norma otorga una atribución que excede el claro sentido de la normativa constitucional, porque permite el establecimiento de tributos que se destinen a financiar cualquier tipo de gasto, en circunstancias que, como está dicho, por mandato del Constituyente, sólo pueden aplicarse a “obras de desarrollo comunal”*”;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 1<sup>º</sup>, –salvo la frase *“y un cincuenta por ciento del impuesto que establece el artículo 41 del decreto ley N<sup>º</sup> 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios; el restante cincuenta por ciento de este último impuesto será de beneficio exclusivo de la municipalidad donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia.”*, contenida en el N<sup>º</sup> 4, nuevo, agregado al artículo 12, de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por el N<sup>º</sup> 3–, y el nuevo inciso cuarto del artículo 25, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.063, de 1979, propuesto por el numeral 11, del artículo 2<sup>º</sup>, del proyecto remitido no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOTERCERO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 87, 88, 107, 108 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la frase “*y un cincuenta por ciento del impuesto que establece el artículo 41 del decreto ley N° 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios; el restante cincuenta por ciento de este último impuesto será de beneficio exclusivo de la municipalidad donde tenga su asiento la notaría en que se haya formalizado la transferencia.*”, contenida en el N° 4, nuevo, agregado al artículo 12, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por el N° 3 del artículo 1°, del proyecto remitido, es inconstitucional, y por tanto, debe eliminarse de su texto.

2. Que las disposiciones contenidas en el artículo 1°, –salvo la frase indicada en el número anterior–, y el nuevo inciso cuarto del artículo 25, del decreto ley N° 3.063, de 1979, propuesto por el numeral 11 del artículo 2°, del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 212-1995**

Se certifica que el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 213-1995

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N<sup>º</sup> 3.500, EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, EL DECRETO LEY N<sup>º</sup> 1.328, SOBRE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS MUTUOS, LA LEY N<sup>º</sup> 18.045, DE MERCADO DE VALORES, EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N<sup>º</sup> 251, DE 1931, DE HACIENDA, SOBRE COMPAÑÍAS DE SEGUROS, Y LA LEY N<sup>º</sup> 18.815, QUE REGULA LOS FONDOS DE INVERSIÓN

**Ley N<sup>º</sup> 19.389, de 18 de mayo de 1995**

Santiago, once de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 585, de 11 de abril de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, en materia de Administración de Fondos de Pensiones, el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.328, sobre administración de Fondos Mutuos, la Ley N<sup>º</sup> 18.045, de Mercado de Valores, el Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 251, de 1931, de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, y la Ley N<sup>º</sup> 18.815, que regula los Fondos de Inversión, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los Artículos Primero y Segundo;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 97 de la Constitución Política de la República dispone: *“Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional”*;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las siguientes disposiciones del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 97 de la Constitución Política de la República:

Artículo Primero, que introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3.500, de 1980, en los siguientes números:

- 4, que reemplaza el inciso primero del artículo 44;
- 5, que modifica el artículo 45: letra a), que intercala en el inciso segundo una nueva letra “n”, que expresa: “*n) Otros instrumentos de oferta pública, cuyos emisores sean fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, según corresponda, que autorice el Banco Central de Chile;*”; letra e), que intercala un inciso nuevo, a continuación del actual inciso octavo, hasta su numeral 12, inclusive, y en su numeral 13, las frases “*n) cuando se trate de instrumentos representativos de capital;*”; y, “*n) cuando se trate de instrumentos representativos de deuda;*”; letra i), que agrega al inciso decimonoveno, la siguiente oración: “*El Banco Central de Chile podrá excluir de la determinación de porcentajes máximos de inversión contemplada en este inciso, a los instrumentos de cada tipo señalados en la letra n)*”;
  - 8, que modifica el artículo 47: letra d), que modifica el inciso trigesimosegundo, en atención a que dicho inciso fue declarado como propio de ley orgánica constitucional en el Rol N° 184;
  - 13, en la parte que intercala en la letra c) del artículo 99, entre las frases “*en la letra l),*” e “*y de las*”, la frase “*de instrumentos contemplados en la letra n) que no correspondan a acciones de sociedades anónimas o títulos de deuda,*”; y
  - Artículo Segundo, que introduce modificaciones al artículo 13 del Decreto Ley N° 1.328, de 1976, al agregar al número 9 nuevos incisos tercero y cuarto, y un número 10, nuevo;

**SEXTO.** Que, las siguientes disposiciones del proyecto, al hacer referencia a la letra “n)”, deben considerarse propias de la ley orgánica constitucional establecida en el artículo 97 de la Carta Fundamental, ya que el contenido de tal letra “n”, incorporada por la letra a), del número 5, del Artículo Primero, al artículo 45, del Decreto Ley N° 3.500, ha sido calificada con tal carácter en el considerando anterior:

Artículo Primero, que modifica el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, en los siguientes numerales:

- 5, que modifica el artículo 45: letras f), g), h), j) y k), que modifican los incisos decimosexto, decimoséptimo, decimooctavo, vigésimo y vigesimosegundo, respectivamente;
- 8, que enmienda el artículo 47: letra c) que modifica el inciso trigesimoprimerio;
- 16, que modifica el artículo 104; y
- 17, que modifica el artículo 105: letras a) y b), en los incisos primero y segundo, respectivamente;

**SÉPTIMO.** Que, las siguientes disposiciones del proyecto no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la inter-

pretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental:

Artículo Primero, que modifica al Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, en sus siguientes números:

- 1, en sus letras a), b) y c), que modifican el artículo 23 en los incisos sexto, octavo y decimotercero, respectivamente;
- 2, que modifica el artículo 24;
- 3, que modifica el artículo 34;
- 5, que modifica al artículo 45: letra a), en su inciso segundo, en cuanto pasan las actuales letras n) y ñ) a ser ñ) y o), respectivamente; letras b), c) y d), que modifican los incisos quinto, sexto y octavo, respectivamente; letra e), que intercala un inciso nuevo, a continuación del inciso octavo, sólo en sus numerales 13 –salvo las frases “n) cuando se trate de instrumentos representativos de capital”, y “n) cuando se trate de instrumentos representativos de deuda”–, 14 y 15;
- 6, que modifica el artículo 45 bis;
- 7, que modifica el artículo 46;
- 8, que modifica el artículo 47, en sus letras a), al inciso noveno, y b), al inciso decimoséptimo;
- 9, que modifica el inciso sexto del artículo 47 bis;
- 10, que modifica el inciso segundo del artículo 48;
- 11, que modifica el número 8 del artículo 94;
- 12, que modifica al artículo 98, en sus letras a) y b);
- 13, al reemplazar en la letra c) del artículo 99, la letra “ñ” por “o”;
- 14, que modifica el artículo 101;
- 15, que modifica el artículo 103;
- 17, que modifica el artículo 105, en su letra c), que enmienda el inciso cuarto;
- 18, que modifica el artículo 109;
- 19, que reemplaza el artículo 135;
- 20, que modifica el artículo 138;
- 21, que modifica el artículo 153;
- 22, que modifica el artículo 155; y
- 23, que modifica el artículo 156;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto y sexto de esta sentencia no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, VISTO, lo dispuesto en los artículos 63, 82, Nº 1º, y 97, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido son constitucionales:

Artículo Primero, que introduce modificaciones al Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, en los siguientes números:

- 4, que reemplaza el inciso primero del artículo 44;
- 5, que modifica el artículo 45: letra a), que intercala en el inciso segundo una nueva letra “n”, que expresa: “n) Otros instrumentos de oferta pública, cuyos emisores sean fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, según corresponda, que autorice el Banco Central de Chile;”; letra e), que intercala un inciso nuevo, a continuación del actual inciso octavo, hasta su numeral 12, inclusive, y en su numeral 13, las frases “n) cuando se trate de instrumentos representativos de capital”; y, “n) cuando se trate de instrumentos representativos de deuda”; letra i), que agrega al inciso decimonoveno, la siguiente oración: “El Banco Central de Chile podrá excluir de la determinación de porcentajes máximos de inversión contemplada en este inciso, a los instrumentos de cada tipo señalados en la letra n)”;
- 8, que modifica el artículo 47: letra d), que modifica el inciso trigésimosegundo;
- 13, en la parte que intercala en la letra c) del artículo 99, entre las frases “en la letra l),” e “y de las”, la frase “de instrumentos contemplados en la letra n) que no correspondan a acciones de sociedades anónimas o títulos de deuda.”; y
- Artículo Segundo, que introduce modificaciones al artículo 13 del Decreto Ley Nº 1.328, de 1976, al agregar al número 9 nuevos incisos tercero y cuarto, y un número 10, nuevo.

**2.** Que las siguientes disposiciones del proyecto son constitucionales en el entendido de lo expuesto en el considerando 6º de esta sentencia:

Artículo Primero, que modifica el Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, en los siguientes numerales:

- 5, que modifica el artículo 45: letras f), g), h), j) y k), que modifican los incisos decimosexto, decimoséptimo, decimoctavo, vigésimo y vigésimosegundo, respectivamente;
- 8, que enmienda el artículo 47: letra c) que modifica el inciso trigésimoprimer;
- 16, que modifica el artículo 104; y
- 17, que modifica el artículo 105: letras a) y b), en los incisos prime-

ro y segundo, respectivamente.

3. Que el Tribunal no se pronuncia sobre las siguientes disposiciones, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional:

Artículo Primero, que modifica al Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, en sus siguientes números:

– 1, en sus letras a), b) y c), que modifican el artículo 23 en los incisos sexto, octavo y decimotercero, respectivamente;

– 2, que modifica el artículo 24;

– 3, que modifica el artículo 34;

– 5, que modifica al artículo 45: letra a), en su inciso segundo, en cuanto pasan las actuales letras n) y ñ) a ser ñ) y o), respectivamente; letras b), c) y d), que modifican los incisos quinto, sexto y octavo, respectivamente; letra e), que intercala un inciso nuevo, a continuación del inciso octavo, sólo en sus numerales 13 –salvo las frases “n) cuando se trate de instrumentos representativos de capital”, y “n) cuando se trate de instrumentos representativos de deuda”–, 14 y 15;

– 6, que modifica el artículo 45 bis;

– 7, que modifica el artículo 46;

– 8, que modifica el artículo 47, en sus letras a), al inciso noveno, y b), al inciso decimoséptimo;

– 9, que modifica el inciso sexto del artículo 47 bis;

– 10, que modifica el inciso segundo del artículo 48;

– 11, que modifica el número 8 del artículo 94;

– 12, que modifica al artículo 98, en sus letras a) y b);

– 13, al reemplazar en la letra c) del artículo 99, la letra “ñ” por “o”;

– 14, que modifica el artículo 101;

– 15, que modifica el artículo 103;

– 17, que modifica el artículo 105, en su letra c), que enmienda el inciso cuarto;

– 18, que modifica el artículo 109;

– 19, que reemplaza el artículo 135;

– 20, que modifica el artículo 138;

– 21, que modifica el artículo 153;

– 22, que modifica el artículo 155; y

– 23, que modifica el artículo 156.

**Los Ministros señores Ricardo García y Servando Jordán disienten** de la calificación parcial que la sentencia hace del numeral 13, y total de los numerales 14 y 15 del nuevo inciso noveno que se incorpora al artículo 45 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, por la letra e), del número 5, del Artículo Primero del proyecto remitido, en cuanto a que consideran que dichas disposiciones forman un solo todo con las demás que integran el

citado precepto, regulando en forma armónica y sistemática las inversiones que pueden hacer los Fondos de Pensiones en los instrumentos a que alude el artículo 45. De este modo, tales numerales deben también ser considerados normas propias de ley orgánica constitucional. Corrobora lo anterior el hecho de que en los numerales 13, 14 y 15 del nuevo inciso noveno del artículo 45, en análisis, se hace expresa referencia a las disposiciones contenidas en los números anteriores del mismo inciso, demostrando así la íntima y estrecha relación que tienen con ellos, de manera que no pueden ser calificados como ley ordinaria o común.

Redactó la disidencia el Ministro señor Ricardo García.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 213-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N° 214-1995**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.366, QUE SANCIONA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS**

### **Ley N° 19.393, de 22 de junio de 1995**

Santiago, dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 611, de 3 de mayo de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito

cito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 2, 3, 4 y 6 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, la disposición contemplada en el N<sup>º</sup> 1, del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto, establece:

*“Artículo 1<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N<sup>º</sup> 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, dicta y modifica diversas disposiciones legales y deroga la ley N<sup>º</sup> 18.403:*

*1. Sustitúyese en el inciso tercero del artículo 14, la referencia a la letra “b)”, por otra a la letra “d)”.*”

En relación a la referencia que la norma transcrita hace a la letra “d)”, del artículo 16 vigente, debe considerarse propia de la ley orgánica constitucional establecida en el artículo 74 de la Carta Fundamental, por cuanto ese literal es declarado con igual carácter en el considerando anterior;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 1<sup>º</sup> –N<sup>os</sup> 5, 7, 8, 9 y 10–; en el artículo 2<sup>º</sup> y en el artículo transitorio, del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones referidas en los considerandos 5<sup>º</sup> y 6<sup>º</sup> no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, los números 3 y 4 del artículo 1° del proyecto de ley en examen, facultan al Consejo de Defensa del Estado para que “*previa autorización judicial*” pueda disponer las diligencias que en dichas disposiciones se contemplan.

Establecido el carácter de preceptos orgánicos constitucionales de esas disposiciones y con el objeto de precisar el sentido con que este Tribunal las ha declarado constitucionales, cree del caso señalar que al otorgar el Ministro de Corte la autorización para la práctica de las diligencias que las normas contemplan y que se le solicitan, no existe delegación alguna de facultades jurisdiccionales del tribunal al Consejo de Defensa del Estado y, en consecuencia, en cada oportunidad que se pretendan deben ellas ser solicitadas nuevamente al órgano judicial respectivo;

**DÉCIMO.** Que, este Tribunal considera que se ha dado cumplimiento respecto del proyecto a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOPRIMERO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contenidas en el artículo 1°, N°s 2, 3, 4 y 6 del proyecto remitido son constitucionales.

2. Que la disposición contemplada en el artículo 1°, N° 1, del proyecto es constitucional en el entendido de lo expuesto en el considerando 6° de esta sentencia:

3. Que el Tribunal no se pronuncia sobre las disposiciones contempladas en los artículos 1° –N°s 5, 7, 8, 9 y 10–; artículo 2° y artículo transitorio, del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 214-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes y por los

Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 215-1995

### REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N<sup>º</sup> 3.063, DE 1979, SOBRE LEY DE RENTAS MUNICIPALES Y LA LEY N<sup>º</sup> 17.235, SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL, DEDUCIDO POR 32 DIPUTADOS

Santiago, treinta de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

#### VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

Que, en mérito de los antecedentes reunidos, no habiéndose acreditado que se suscitó cuestión de constitucionalidad durante la tramitación del proyecto en que incide el requerimiento, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República y en los artículos 39 y 41 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, se le **DECLARA INADMISIBLE**.

Oficiése al Presidente de la República para los efectos de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 41 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997.

A los escritos que rolan a fojas 11, 13, 14, 15, 17, 20, 24, 27, 28, 29, 30 y 36 de autos, estése a lo resuelto precedentemente.

Regístrese, comuníquese y archívese.

#### **Rol N<sup>º</sup> 215-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 216-1995

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE BANCOS Y OTROS CUERPOS LEGALES, Y DISPONE UN NUEVO TRATAMIENTO PARA LA OBLIGACIÓN SUBORDINADA DE LOS BANCOS QUE SEÑALA CON EL BANCO CENTRAL DE CHILE

**Ley N° 19.396, de 29 de julio de 1995**

Santiago, diecisiete de julio de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 637, de 16 de mayo de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, y dispone un nuevo tratamiento para la obligación subordinada de los bancos que señala con el Banco Central de Chile, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las “leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y “de las leyes que interpreten algún precepto de la “Constitución”;*

**TERCERO.** Que el proyecto de ley enviado para el control de constitucionalidad de este Tribunal tiene como objetivo autorizar la modificación de las condiciones de pago de la deuda subordinada convenidas con el Banco Central de Chile, de acuerdo a la Ley N° 18.401, y su modificación por la Ley N° 18.818.

El proyecto señala distintas opciones y fórmulas para que los bancos obligados al pago de dicha deuda convengan con el Banco Central una manera distinta de la acordada para pagarla.

Cabe destacar que las diversas formas que se autorizan por el legislador son la materialización de la voluntad expresada en las juntas de accionistas de los bancos obligados.

Es esta voluntad la que representa el principio rector que permite la aprobación de los diferentes convenios que se pueden celebrar con el Banco Central para modificar las condiciones de pago de la llamada deuda subordinada;

## I AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

**CUARTO.** Que de acuerdo al artículo 97 de la Constitución Política de la República, “Existirá un organismo *“autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.”*”;

**QUINTO.** La historia de esta norma, que constituye una materia nueva en nuestros ordenamientos constitucionales, la encontramos en las Actas e Informe de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, como también, en el Anteproyecto del Consejo de Estado.

La idea de establecer con rango constitucional un organismo autónomo que tuviera a su cargo la política monetaria y cambiaria nace en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución como consecuencia del texto sobre Orientaciones Fundamentales que le enviara el Presidente de la República a dicho organismo.

Esta sugerencia es recogida en el seno de la Comisión y sus miembros desde los inicios del estudio del orden público económico pusieron especial énfasis en la independencia y autonomía de este nuevo órgano constitucional.

De las distintas intervenciones de los miembros de la Comisión de Estudio resulta con claridad que visualizan siempre al órgano constitucional Banco Central, como un ente autónomo no sujeto al poder jerárquico del Presidente de la República y así se expresa también en el considerando decimonoveno de la sentencia de este Tribunal, recaída en el proyecto de ley orgánica constitucional sobre el Banco Central, Rol N<sup>º</sup> 78, de 10 de octubre de 1989, que dice:

*“19°. Que pretender que el Banco Central esté “sujeto al poder jerárquico del Presidente de la República “sería inconstitucional, pues la Constitución lo crea como un “ente autónomo.”;*

**SEXTO.** Que la autonomía de ciertos órganos de la administración del Estado ha sido reconocida tanto por el legislador como por la doctrina. Es así, como el profesor Manuel Daniel Argandoña, en su obra “La Organización Administrativa de Chile”, reconoce la existencia de órganos descentralizados, y sobre el particular expresa: *“Lo que hay, pues, es que cuando el Estado decide crear entes o personas jurídicas diferenciadas de la suya para acometer determinadas tareas específicas cuya idónea realización requiere mayor flexibilidad administrativa, aparecen órganos personificados que reciben de la ley poderes de decisión autónoma incompatibles con un régimen jerárquico integral, como tradicionalmente ha sido entendido.”* (págs. 103 y 104);

**SÉPTIMO.** Que, en relación a la autonomía el mismo autor señala que: *“suele haber imprecisiones derivadas de su significado etimológico y semántico. En verdad, “autonomía” significa el poder de darse su propia ley o norma,*

*poder que, aplicado a un órgano administrativo, puede resultar equívoco, puesto que la administración está subordinada a la ley y sus órganos sólo pueden estar regidos por las normas que sean o deriven de la ley. Como la competencia que se radica en los órganos o servicios descentralizados es para administrar determinados intereses sin la jerarquía del Poder Central, sería más bien una situación de “autarquía” la de estos entes: autarquía significa la atribución de administrar por sí mismo.”* (pág. 115).

Agrega, también, que la autonomía no consiste tanto en la potestad reglamentaria del órgano autónomo “cuanto en la facultad de realizar su cometido administrativo sin sujeción a la jerarquía del poder central.” (pág. 115);

**OCTAVO.** Que, también el profesor Enrique Silva Cimma en su obra “*Derecho Administrativo Chileno y Comparado*”, dice, refiriéndose a la autonomía de ciertos órganos del Estado: “*De allí es que, tratándose de los entes o servicios autónomos que el legislador crea para satisfacer una función pública determinada, el principio de la jerarquía administrativa desaparece en relación al Supremo Administrador del Estado, y aquellas actividades pasan a desarrollarse con independencia más o menos amplia, según sea el ámbito espacial y legal de esa autonomía.*”

“*Naturalmente que, siendo doctrinariamente esta denominación de índole general, pueden quedar comprendidas dentro de ella las instituciones personificadas de la más diversa índole. En otras palabras, hablamos de “entes autónomos” en oposición a “servicios dependientes de la Administración Central”; y es por eso que podrán ubicarse dentro de aquella terminología tanto los servicios que se denominan establecimientos públicos, como los que en Chile son llamados servicios o instituciones fiscales, semifiscales y empresas del Estado. Y todos ellos son órganos de administración autónoma, porque con más o menos extensión disponen de atribuciones administrativas que han de ejercer con independencia del Poder Central y sin quedar –insistimos– subordinados a él.*” (pág. 166).

Agrega, además: “*En general, se habla de autonomías administrativas o de entes autónomos, cuando nos encontramos en presencia de órganos que se crean para satisfacer una función administrativa, que se realiza con independencia del Poder Administrador Central, y que se gobiernan o dirigen por sus propias normas.*”

Si las instituciones son autónomas en lo administrativo, el autor agrega: “*El Poder Central carece en este caso de intervención alguna en la marcha administrativa del ente autónomo.*” (pág. 166);

**NOVENO.** Que del análisis de las Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución resulta nítidamente la idea de darle autonomía a esta entidad, debatiéndose eso si, en las distintas sesiones, cuál debería ser su relación con el Gobierno.

En la Sesión Nº 384, de 14 de junio de 1978, surge de la exposición del Fiscal del Banco Central, don Roberto Guerrero el punto relativo a la independencia y autonomía del Banco Central y posteriormente en la

Sesión N<sup>º</sup> 399, de 12 de julio del mismo año, al proponerse la redacción del artículo relativo a este órgano constitucional, se establece que éste será administrado por un Consejo el que integrará con derecho a voz el Ministro de Hacienda.

La participación de este Secretario de Estado en el Consejo del Banco Central se modifica en las sesiones posteriores (Actas N<sup>OS</sup> 400 y 403, de 12 de julio de 1978 y 18 de julio de 1978, respectivamente).

El Anteproyecto de la Comisión de Estudio establece:

*“Artículo 101. Corresponderá exclusivamente a un “organismo autónomo, denominado Banco Central, la fijación y “manejo de la política monetaria y cambiaria.*

*“Este organismo será administrado por un Consejo “integrado por siete directores designados por el Presidente “de la República con acuerdo del Senado, que durarán catorce “años en sus funciones y se renovarán parcialmente uno cada “dos años. Integrará, además, el Consejo el Ministro “encargado de la Hacienda Pública, quien sólo tendrá derecho “a voz.*

*“Sin embargo, los acuerdos relativos al tipo de “cambio serán adoptados por el Comité Ejecutivo del Banco “Central.*

*“Una ley orgánica constitucional determinará la “organización, funcionamiento y atribuciones del Banco “Central, y la composición del Comité Ejecutivo, cuyos “integrantes deberán pertenecer al Consejo, y del cual “formará parte, con derecho a voz y voto, el Ministro “encargado de la Hacienda Pública. Dicha ley señalará el modo “de resolver las discrepancias que surjan en el Comité “Ejecutivo.”*

*En el Consejo de Estado se siguió el mismo criterio y en el inciso sexto de su Anteproyecto se estableció:*

*“El Ministro encargado de la hacienda pública podrá “concurrir a las sesiones del Consejo e intervenir en sus “debates con derecho a voz y voto.”*

A la Junta de Gobierno le correspondió revisar los Anteproyectos y en este examen le dio otra fisonomía a la institución, toda vez que le entrega a una *ley orgánica constitucional* determinar la composición, organización, funciones y atribuciones del Banco Central manteniendo siempre la autonomía de la entidad;

**DÉCIMO.** Que por Ley N<sup>º</sup> 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, el legislador cumple el mandato del artículo 97 de la Constitución Política de la República, y en su artículo 1<sup>º</sup> señala: *“El Banco “Central de Chile es un organismo autónomo, de rango constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefnida.”*

Su carácter autónomo en cuanto a su organización y funcionamiento lo encontramos también en la Ley N<sup>º</sup> 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la que en su artículo 1<sup>º</sup>, al indicar los órganos que integran dicha administración incluye al Banco Central, pero en el artículo 18 del mismo cuerpo legal se indica que en cuanto a su organización y funcionamiento se regirá por las normas constitucionales que le sean pertinentes y por su ley orgánica constitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que de acuerdo a lo anterior la autonomía del Banco Central de Chile se expresa en el hecho de ser un órgano de rango constitucional y de tener personalidad jurídica y patrimonio propio y que su organización y funcionamiento está entregada a la Constitución y a su respectiva ley orgánica constitucional;

**DECIMOSEGUNDO.** Que en cuanto a la extensión de su autonomía y a la relación que debe existir entre la independencia de este órgano con la autoridad o Poder Central le corresponde al legislador orgánico establecer las normas que permitan una adecuada compatibilización de estos principios;

**DECIMOTERCERO.** Que para dar cumplimiento a lo anterior y para enfatizar la autonomía de la entidad la ley orgánica constitucional del Banco Central se aparta de los Anteproyectos de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y del Consejo de Estado, y en el artículo 7°, al establecer la constitución del Consejo de esta entidad señala:

*“Artículo 7°. El Consejo estará constituido por “cinco consejeros, designados por el Presidente de la “República, mediante decreto supremo expedido a través del “Ministerio de Hacienda, previo acuerdo del Senado.”*

Si comparamos este texto con los anteproyectos mencionados, resulta evidente que se quiso dar un mayor énfasis a la autonomía del nuevo órgano constitucional suprimiendo la intervención con voz y voto del Ministro de Hacienda en el Consejo del Banco Central;

**DECIMOCUARTO.** Que para compatibilizar la autonomía con la autoridad presidencial expresada en el artículo 24 de la Ley Fundamental que dice: *“El gobierno y la administración “del Estado corresponden al Presidente de la República, quien “es el Jefe del Estado.*

*“Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por “objeto la conservación del orden público en el interior y la “seguridad externa de la República, de acuerdo con la “Constitución y las leyes.”, el legislador orgánico estableció, por ejemplo, las siguientes normas:*

*“Artículo 6°. La dirección y administración “superior del Banco estarán a cargo del Consejo del Banco “Central, al cual corresponderá ejercer las atribuciones y “cumplir las funciones que la ley encomienda al Banco. Cada “vez que en esta ley se use la expresión “Consejo”, se “entenderá que se alude al órgano señalado en este artículo.*

*“El Consejo, al adoptar sus acuerdos, deberá tener “presente la orientación general de la política económica del “Gobierno.”;*

**DECIMOQUINTO.** Que con este mismo fin el legislador orgánico en el artículo 19 de la Ley N° 18.840 señala cual debe ser la relación entre el Consejo del Banco Central y el Ministro de Hacienda.

Al efecto establece:

*“Artículo 19. El Ministro de Hacienda podrá “asistir a las sesiones del Consejo, con derecho a voz. “Normalmente se le comunicará al Ministro previamente y por “escrito, toda citación a sesión del Consejo y la tabla de “asuntos a tratar.*

*“El Ministro, en la misma sesión a que asista, “podrá proponer al Consejo verbalmente o por escrito la “adopción de determinados acuerdos, debiendo dicho órgano “tratar tales proposiciones en la sesión siguiente, para cuyo “efecto las incluirá en la tabla respectiva.*

*“El Ministro tendrá el derecho de suspender, en la “misma sesión a que asista, la aplicación de cualquier “acuerdo o resolución que en ella adopte el Consejo por un “plazo no superior a quince días, contado desde la fecha de “la correspondiente sesión, salvo que la totalidad de los “consejeros insista en su aplicación, en cuyo caso no registrará “la suspensión del mismo.*

*“En el evento de que, de conformidad con las normas “previstas en este artículo, se suspendiera la aplicación de “algún acuerdo o resolución del Consejo, el Ministro, “mientras se encuentre vigente dicha suspensión, podrá “requerir al Presidente del Banco, con la debida “anticipación, que convoque a una sesión extraordinaria del “Consejo con el objeto de tratar la materia sujeta a la “medida; en cuyo caso el Presidente no podrá negarse a “realizar la mencionada convocatoria, debiendo tener lugar la “respectiva sesión dentro de los tres días hábiles siguientes “al requerimiento a que alude este inciso.*

*“En ausencia del Ministro de Hacienda, podrá “asistir a las sesiones del Consejo el Subsecretario del ramo “con el objeto de informar a aquél acerca de lo tratado.”*

Esta disposición señala claramente cuál debe ser la relación del Ministro de Hacienda con el Consejo del Banco Central y en ninguna de sus disposiciones se plantea la posibilidad de que para que la entidad señalada ejerza una de sus atribuciones se requiera la autorización del Ministerio de Hacienda;

**DECIMOSEXTO.** Que de lo anterior se desprende con claridad que la autonomía que se otorga al Banco Central consiste, como bien lo dice la sentencia de este Tribunal, en el Rol N<sup>º</sup> 78, en que esta entidad no puede quedar sujeta al poder jerárquico del Presidente de la República. Si así fuera la norma que lo estableciera sería inconstitucional *“pues la Constitución lo crea como un ente autónomo.”;*

**DECIMOSEPTIMO.** Que la debida coordinación que debe existir siempre entre el Banco Central y el Gobierno ya hemos visto que se desprende del artículo 6<sup>º</sup> y del artículo 19 de la Ley N<sup>º</sup> 18.840, transcritos en los considerandos decimocuarto y decimoquinto, de esta sentencia. A lo anterior, podemos agregar también otras disposiciones. Así, el artículo 49 de la ley citada faculta al Banco Central para imponer ciertas restricciones a las operaciones de cambios internacionales que se realicen o deban realizarse en el mercado cambiario formal. Estas restricciones sólo podrán ser impuestas mediante acuerdos de la mayoría del total de los miembros del Consejo y dicho acuerdo podrá ser objeto de veto por el Ministro de Hacienda, en cuyo caso la respectiva restricción sólo podrá ser adoptada si cuenta con el voto favorable de la totalidad de los miembros del Consejo (artículo 50, Ley N<sup>º</sup> 18.840);

**DECIMOCTAVO.** Que de las disposiciones citadas resulta que la Ley Nº 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central, si bien estableció normas que configuran una relación entre las atribuciones de administración y de gobierno del Presidente de la República y el Banco Central, en ninguna de ellas hay atribuciones del Ejecutivo que impliquen que pueda imponerse la voluntad del Poder Central sobre el Consejo del Instituto Emisor, el que tiene a su cargo la dirección y administración del Banco Central;

**DECIMONOVENO.** Que, las siguientes normas del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 97 de la Constitución Política de la República:

Artículos 1º, incisos primero y quinto; 3º, inciso cuarto; 4º; 6º, incisos primero y segundo; 7º, incisos primero, segundo, tercero, quinto y octavo; 8º, letras a) –inciso segundo– y b), e inciso segundo; 9º; 10º; 11, incisos primero, segundo, cuarto y octavo; 12, letra b), e incisos segundo, tercero y cuarto, salvo la frase “*Mientras las acciones se encuentren en poder del Banco Central de Chile, sólo tendrán derecho al porcentaje de excedentes que les corresponda, sin que tengan derecho a voz ni voto en las juntas de accionistas.*.”; 13, inciso primero, quinto y séptimo, salvo la frase “*según lo que resuelva la junta de accionistas en la forma señalada en el artículo 34.*.”; 14; 15, letras a) –inciso segundo–, b) –inciso segundo–, e inciso segundo; 16, incisos primero, segundo, –letra b)– y tercero; 17; 19; 20, incisos primero –letras a), b), c) y d)–, segundo y tercero; 23; 24, inciso primero –letras a), b), salvo la frase del inciso segundo que dice: “*Mientras las acciones estén gravadas con la prenda o se mantengan en poder del Banco Central de Chile no gozarán de derecho a voz ni a voto en las juntas de accionistas del nuevo banco y sólo tendrán los derechos que específicamente se les otorgan por esta ley.*.”; 25, incisos cuarto y octavo; 28; 29, salvo la frase que dice: “*se hará previa oferta preferente a los accionistas de la sociedad matriz en la forma que corresponda según lo señalado en el artículo 34.*.”; 30, letras b) –inciso tercero–, y c); 31, letras b) y c); 32; y 37;

## II

### INCONSTITUCIONALIDADES

**VIGÉSIMO.** Que por el artículo 1º, inciso primero del proyecto de ley sometido al control de este Tribunal, se establece lo siguiente:

“*El Banco Central de Chile y los bancos que “mantengan la obligación subordinada a que se refiere el “artículo 15 de la ley Nº 18.401, podrán convenir la “modificación de las condiciones de pago de dicha obligación, “en conformidad a los artículos siguientes y a la normativa “que para su ejecución fije el Consejo del Banco Central de “Chile. Dicha normativa deberá contar con la opinión “favorable del Ministro de Hacienda y el informe previo de la “Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.”;*

**VIGESIMOPRIMERO.** Que a juicio de este Tribunal esta disposición es materia de ley orgánica constitucional, pero en la parte en que se exige que la normativa que fije el Consejo del Banco Central cuente con la opinión favorable del Ministro de Hacienda es contraria al artículo 97 de la Constitución Política, antes transcrito, que establece el carácter “autónomo” del Banco Central.

De aceptarse la constitucionalidad del artículo 1°, inciso primero, del proyecto, en la parte indicada, ello implicaría que la autonomía de este órgano constitucional quedaría entregada a las decisiones que pueda adoptar el Poder Central a través de los Ministros de Estado, que son colaboradores del Presidente de la República en sus funciones de administración y de gobierno;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que de los fundamentos anteriores resulta la inconstitucionalidad de la frase “Dicha normativa deberá contar con la opinión favorable del Ministro de Hacienda”;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, es igualmente inconstitucional la frase “y el informe previo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras”, por las razones aducidas en el considerando anterior y lo expresado sobre la autonomía del Banco Central en los considerandos cuarto y siguientes.

En consecuencia, la frase “Dicha normativa deberá contar con la opinión favorable del Ministro de Hacienda y el informe previo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras”, es inconstitucional;

**VIGESIMOCUARTO.** Que de acuerdo al artículo 13 del proyecto de ley, en caso que el banco obligado al pago de la obligación subordinada no logre enterar el monto total de dicha deuda dentro del plazo de cuarenta años podrá convenir con el Banco Central un programa de licitación de acciones del banco para pagar la obligación subordinada.

Al respecto el inciso quinto del artículo 13 del proyecto establece:

*“El Banco Central de Chile deberá licitar las acciones en el mercado, conforme al programa convenido, en las condiciones y modalidades que determine su Consejo, previos informes del Ministro de Hacienda y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. La licitación de la totalidad de las acciones deberá efectuarse dentro de un plazo máximo de 10 años, contado desde la fecha en que se ejerza la opción establecida en el artículo 1°. En el caso previsto en el artículo 17, el plazo de 10 años se contará desde la fecha de la sustitución de la opción, no pudiendo en ningún caso exceder de 40 años contados desde la fecha en que se ejerza la opción señalada en el artículo 1°.”*

Esta disposición es de carácter orgánico constitucional y en lo que se refiere a la adecuación a la Carta Fundamental este Tribunal es de opinión que vulnera la autonomía del Banco Central que consagra el artículo 97 de la Constitución Política, pues sujeta el cumplimiento de un acuerdo de su Consejo a la circunstancia que el Ministro de Hacienda y la

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras emitan informes previos al efecto.

Indirectamente, se está sujetando el cumplimiento de un acuerdo del Consejo del Instituto Emisor al hecho que el Ministro de Hacienda y la Superintendencia señalada den su opinión sobre una materia que es propia del Consejo del Banco Central. Si no se emiten dichos informes el Banco Central no podría cumplir el acuerdo de su Consejo.

De lo anterior resulta que la frase del artículo 13, inciso quinto: *“previos informes del Ministro de Hacienda y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras”*, es inconstitucional;

**VIGESIMOQUINTO.** Que el artículo 16, inciso primero, del proyecto de ley sometido a conocimiento de este Tribunal es de naturaleza orgánica constitucional. Dice esta norma:

*“En el caso de fusión entre instituciones “financieras o de adquisición del total de los activos del “banco o de una parte sustancial de los mismos, mediante la “asunción de pasivos, en que participe alguna institución que “adeude obligación subordinada, el Banco Central de Chile “podrá, mediante acuerdo de su Consejo, adoptado con el “informe previo del Ministro de Hacienda, modificar el “programa de licitación de las acciones que haya convenido “con la institución deudora, o enajenar las acciones emitidas “en una forma distinta a la contemplada en el artículo 13, “incluso mediante oferta preferente, total o parcial a los “accionistas sin requerirse de licitación.”*

Este inciso es orgánico constitucional y por las razones expresadas en los considerandos cuarto a decimotercero, que se refieren a la autonomía del Banco Central, y específicamente a lo argumentado en el considerando anterior, el informe previo del Ministro de Hacienda, que se requiere para que el programa de licitación de las acciones pueda ser modificado por el Consejo del Banco Central, atenta contra la autonomía de dicho organismo.

La norma referida en la parte que expresa: *“adoptado con el informe previo del Ministro de Hacienda”*, es inconstitucional.

**VIGESIMOSEXTO.** El artículo 20 del proyecto de ley establece que el Banco Central podrá convenir con el banco obligado pagos adicionales a los que cada banco se haya obligado, siempre que no cause perjuicios económicos al Banco Central. Entre las condiciones que se establecen para estos prepagos, el inciso último de la norma señalada dice:

*“Para la aprobación de los prepagos a que se refiere este artículo, el Banco Central deberá contar con informe previo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.”*

Este último inciso del artículo 20 del proyecto es orgánico constitucional y por violentar la autonomía del Banco Central consagrada en el artículo 97 de la Ley Fundamental es inconstitucional, de acuerdo a lo manifestado en relación a la autonomía del órgano constitucional indicado, en los considerandos anteriores;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que el artículo 4<sup>º</sup> del proyecto de ley en examen ha sido declarado orgánico constitucional, por referirse a conceptos que deben tenerse en consideración para la adopción de las distintas fórmulas que se pueden convenir para modificar el pago de la deuda subordinada. Las diversas opciones que el proyecto permite que se adopten son materia de ley orgánica constitucional, en consecuencia los conceptos que se indican en este artículo deben calificarse también como normas orgánicas constitucionales.

Este criterio ha sido, así mismo, adoptado en fallos anteriores de este Tribunal, invocando la idea de que hay materias que son el complemento indispensable del núcleo esencial de un proyecto y que, por tanto, son propios de ley orgánica constitucional (STC roles N<sup>OS</sup> 4 y 38);

**VIOGESIMOCTAVO.** Que, el artículo 17 del proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad de este tribunal dice:

*“Los bancos que hayan hecho uso de alguna de las “opciones contenidas en este párrafo dentro del plazo “señalado en el artículo 22, podrán, posteriormente, “sustituir dicha opción por cualquiera de las otras “contenidas en el mismo párrafo, con autorización del Banco “Central de Chile y previo informe de la Superintendencia de “Bancos e Instituciones Financieras.”*

A juicio de este Tribunal esta disposición es orgánica constitucional y se aprueba como constitucional en el entendido que el informe de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es a los bancos obligados y no limita la autonomía del Banco Central de Chile;

### III

#### DISPOSICIONES SOBRE LAS CUALES EL TRIBUNAL NO SE PRONUNCIA POR NO SER NORMAS PROPIAS DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

**VIGESIMONOVENO.** Que, las siguientes disposiciones del proyecto remitido, no son propias de la ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental:

Artículos 1<sup>º</sup>, incisos segundo, tercero y cuarto; 2<sup>º</sup>; 3<sup>º</sup>, incisos primero, segundo y tercero; 5<sup>º</sup>; 6<sup>º</sup>, inciso tercero; 7<sup>º</sup>, incisos cuarto, sexto y séptimo; 8<sup>º</sup>, su encabezamiento e inciso primero de la letra a), e inciso tercero; 11, incisos tercero, quinto, sexto y séptimo; 12, su encabezamiento y la letra a), y la frase *“Mientras las acciones se encuentren en poder del Banco Central de Chile, sólo tendrán derecho al porcentaje de excedentes que les corresponda, sin que tengan derecho a voz ni voto en las juntas de accionistas.”*, del inciso cuarto; 13, incisos segundo, tercero, cuarto, sexto, séptimo –la frase *“según lo*

que resuelva la junta de accionistas en la forma señalada en el artículo 34.”-, y octavo; 15, en el encabezamiento, las letras a) –incisos primero, tercero y cuarto–, y b) –inciso primero–, e inciso tercero; 16, letras a) y c); 18; 20, letra e); 21; 22; 24, letras b) –inciso primero y la frase “Mientras las acciones estén gravadas con la prenda o se mantengan en poder del Banco Central de Chile no gozarán de derecho a voz ni a voto en las juntas de accionistas del nuevo banco y sólo tendrán los derechos que específicamente se les otorgan por esta ley.” del inciso segundo–, c), d) y e), e incisos segundo, tercero y cuarto; 25, incisos primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo; 26; 27; 29, la frase que dice: “se hará previa oferta preferente a los accionistas de la sociedad matriz en la forma que corresponda según lo señalado en el artículo 34.”; 30, en su encabezamiento, y las letras a), b) –incisos primero, segundo y cuarto–; 31, incisos primero y segundo –letras a) y d)–; 33; 34; 35; y 36;

#### IV DISPOSICIONES DE NATURALEZA ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

**TRIGÉSIMO.** Que, las siguientes disposiciones del proyecto no son contrarias a la Constitución Política de la República:

Artículos 1°, incisos primero –salvo la frase que dice “Dicha normativa deberá contar con la opinión favorable del Ministro de Hacienda y el informe previo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras”– y quinto; 3°, inciso cuarto; 4°; 6°, incisos primero y segundo; 7°, incisos primero, segundo, tercero, quinto y octavo; 8°, letras a) –inciso segundo– y b), e inciso segundo; 9°; 10°; 11, incisos primero, segundo, cuarto y octavo; 12, letra b), e incisos segundo, tercero y cuarto, salvo la frase “Mientras las acciones se encuentren en poder del Banco Central de Chile, sólo tendrán derecho al porcentaje de excedentes que les corresponda, sin que tengan derecho a voz ni voto en las juntas de accionistas.”; 13, incisos primero, quinto –salvo la frase “previos informes del Ministro de Hacienda y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.” y séptimo –salvo la frase “según lo que resuelva la junta de accionistas en la forma señalada en el artículo 34.”; 14; 15, letras a) –inciso segundo–, b) –inciso segundo–, e inciso segundo; 16, incisos primero –salvo la frase “adoptado con el informe previo del Ministro de Hacienda,”–, segundo, –letra b)–, y tercero; 17; 19; 20, incisos primero –letras a), b), c) y d)–, y segundo; 23; 24, inciso primero, letras a) y b), –salvo la frase del inciso segundo que dice: “Mientras las acciones estén gravadas con la prenda o se mantengan en poder del Banco Central de Chile no gozarán de derecho a voz ni a voto en las juntas de accionistas del nuevo banco y sólo tendrán los derechos que específicamente se les otorgan por esta ley.”–; 25, incisos cuarto y octavo; 28; 29, salvo la frase que dice: “se hará previa oferta preferente a los accionistas de la sociedad matriz en la forma que corresponda según lo señalado en el artículo 34.”; 30, letras b) –inciso tercero–, y c); 31, letras b) y c); 32; y 37;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 97 de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido son inconstitucionales y, en consecuencia, deben eliminarse de su texto:

– Artículo 1<sup>º</sup>, inciso primero, la frase que dice: “Dicha normativa deberá contar con la opinión favorable del Ministro de Hacienda y el informe previo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.”

– Artículo 13, inciso quinto, la frase que dice: “previos informes del Ministro de Hacienda y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.”

– Artículo 16, inciso primero, la frase que dice: “adoptado con el informe previo del Ministro de Hacienda,”

– Artículo 20, inciso tercero.

**2.** Que las siguientes disposiciones del proyecto remitido son constitucionales:

Artículos 1<sup>º</sup>, incisos primero –salvo la frase que dice “Dicha normativa deberá contar con la opinión favorable del Ministro de Hacienda y el informe previo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras”– y quinto; 3<sup>º</sup>, inciso cuarto; 4<sup>º</sup>; 6<sup>º</sup>, incisos primero y segundo; 7<sup>º</sup>, incisos primero, segundo, tercero, quinto y octavo; 8<sup>º</sup>, letras a) –inciso segundo– y b), e inciso segundo; 9<sup>º</sup>; 10<sup>º</sup>; 11, incisos primero, segundo, cuarto y octavo; 12, letra b), e incisos segundo, tercero y cuarto, salvo la frase “Mientras las acciones se encuentren en poder del Banco Central de Chile, sólo tendrán derecho al porcentaje de excedentes que les corresponda, sin que tengan derecho a voz ni voto en las juntas de accionistas.”; 13, incisos primero, quinto –salvo la frase “previos informes del Ministro de Hacienda y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.” y séptimo –salvo la frase “según lo que resuelva la junta de accionistas en la forma señalada en el artículo 34.”; 14; 15, letras a) –inciso segundo–, b) –inciso segundo–, e inciso segundo; 16, incisos primero –salvo la frase “adoptado con el informe previo del Ministro de Hacienda,”–, segundo, –letra b)–, y tercero; 17; 19; 20, incisos primero –letras a), b), c) y d)–, y segundo; 23; 24, inciso primero, letras a) y b), –salvo la frase del inciso segundo que dice: “Mientras las acciones estén gravadas con la

prenda o se mantengan en poder del Banco Central de Chile no gozarán de derecho a voz ni a voto en las juntas de accionistas del nuevo banco y sólo tendrán los derechos que específicamente se les otorgan por esta ley.”–; 25, incisos cuarto y octavo; 28; 29, salvo la frase que dice: “se hará previa oferta preferente a los accionistas de la sociedad matriz en la forma que corresponda según lo señalado en el artículo 34.”; 30, letras b) –inciso tercero–, y c); 31, letras b) y c); 32; y 37;

3. Que el Tribunal no se pronuncia sobre las siguientes disposiciones del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional:

Artículos 1°, incisos segundo, tercero y cuarto; 2°; 3°, incisos primero, segundo y tercero; 5°; 6°, inciso tercero; 7°, incisos cuarto, sexto y séptimo; 8°, su encabezamiento e inciso primero de la letra a), e inciso tercero; 11, incisos tercero, quinto, sexto y séptimo; 12, su encabezamiento y la letra a), y la frase “Mientras las acciones se encuentren en poder del Banco Central de Chile, sólo tendrán derecho al porcentaje de excedentes que les corresponda, sin que tengan derecho a voz ni voto en las juntas de accionistas.”, del inciso cuarto; 13, incisos segundo, tercero, cuarto, sexto, séptimo –la frase “según lo que resuelva la junta de accionistas en la forma señalada en el artículo 34.”–, y octavo; 15, en el encabezamiento, las letras a) –incisos primero, tercero y cuarto–, y b) –inciso primero–, e inciso tercero; 16, letras a) y c); 18; 20, letra e); 21; 22; 24, letras b) –inciso primero y la frase “Mientras las acciones estén gravadas con la prenda o se mantengan en poder del Banco Central de Chile no gozarán de derecho a voz ni a voto en las juntas de accionistas del nuevo banco y sólo tendrán los derechos que específicamente se les otorgan por esta ley.” del inciso segundo–, c), d) y e), e incisos segundo, tercero y cuarto; 25, incisos primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo; 26; 27; 29, la frase que dice: “se hará previa oferta preferente a los accionistas de la sociedad matriz en la forma que corresponda según lo señalado en el artículo 34.”; 30, en su encabezamiento, y las letras a), b) –incisos primero, segundo y cuarto–; 31, incisos primero y segundo –letras a) y d)–; 33; 34; 35; y 36.

**Acordada con el voto en contra del Ministro señor Juan Colombo Campbell**, solo en cuanto estuvo por declarar orgánicas y constitucionales las normas contenidas en los artículos 1°, 13, 16 y 20 del proyecto, en cuanto establecen como trámites previos al acuerdo del Banco Central los informes del señor Ministro de Hacienda y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Comparte el fallo de mayoría solamente en cuanto el artículo 1° establece que el Banco Central sólo puede hacer uso de sus facultades cuando cuenta con la opinión favorable del Ministro de Hacienda en cuyo caso efectivamente la decisión queda finalmente vinculada a la voluntad del informante, lo que vulnera la autonomía del Banco Central consagrada en el artículo 97 de la Constitución Política.

Fundamenta su voto en que estos informes se establecen para que organismos técnicos puedan manifestar opinión en materias altamente especializadas para una mejor decisión del Banco Central. Son verdaderos informes periciales que de ninguna manera afectan a la autonomía del Banco Central para tomar sus decisiones, ya que no son vinculantes para dicho órgano.

En el artículo 1<sup>º</sup>, los informes que se solicitan se requieren para verificar que la normativa que se dicte sea compatible con la existente para el sector bancario; en el caso del artículo 13, sirven para ilustrar al Banco Central sobre la opinión de organismos técnicos acerca de las condiciones y efectos de las licitaciones; en el caso del artículo 16, por estimar el legislador que resulta útil que el Banco Central cuente con la opinión del señor Ministro de Hacienda para resolver sobre el programa de licitación de las acciones; y, finalmente, en el caso del artículo 20, para ilustrar al Banco Central sobre el cumplimiento por los bancos de la normativa vigente para la adopción de los acuerdos de prepago.

Debe además tenerse presente que tanto el señor Ministro de Hacienda como el señor Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras desempeñan cargos públicos que los obligan a cumplir sus obligaciones funcionarias y que, si así no lo hicieran, incurrirán en responsabilidad, sin que su silencio de ninguna forma pueda servir para sostener que se violenta la autonomía del Banco Central, por la hipotética alternativa de que los funcionarios aludidos no informen dejando al Banco Central en la imposibilidad de tomar acuerdos.

Además, en la Ley Orgánica del Banco Central, aprobada por este Tribunal, existen numerosas disposiciones en que el referido instituto para tomar acuerdos debe solicitar informes.

Ello ocurre, a vía ejemplar, en las siguientes disposiciones: Artículos 35, 36, 75, inciso primero, 76, inciso segundo y 90.

Finalmente, debe tenerse presente que el Banco Central cuenta con facultades suficientes para lograr que los informes se emitan en tiempo oportuno y así poder tomar los acuerdos que le encomienda la presente ley.

Por las razones expresadas, los artículos 1<sup>º</sup>, 13, 16 y 20, en cuanto establecen la procedencia de trámites previos a los acuerdos del Banco Central deben ser declarados orgánicos y constitucionales, salvo en el caso del artículo 1<sup>º</sup> en que debe suprimirse la expresión “favorable”.

Redactó la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate.

Redactó la disidencia su autor, el Ministro señor Juan Colombo Campbell.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 216-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 217-1995**

**REQUERIMIENTO EN CONTRA DE LA INDICACIÓN N° 148,  
DE S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN EL PROYECTO  
DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY  
N° 19.070, QUE APRUEBA EL ESTATUTO DE LOS  
PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN, PUBLICADA EN EL  
DIARIO OFICIAL DE 1° DE JULIO DE 1991,  
DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS**

Santiago, diez de julio de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS:**

Se han interpuesto ante este Tribunal Constitucional los requerimientos roles N°s 217 y 218, ambos del presente año, el primero de 19 de mayo y el segundo de 12 de junio, en cada uno de los cuales se hace uso de la atribución que confiere el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, y del artículo 38, inciso cuarto, de la Ley Orgánica de este Tribunal, mediante la firma de treinta señores Diputados en cada uno de ellos, en los cuales sustancialmente se impugna de inconstitucionalidad la indicación N° 148, de S. E. el Presidente de la República, que introduce modificaciones a la Ley N° 19.070, que Aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación, publicada en el Diario Oficial de 1° de julio de 1991, denominada en los requerimientos como “Estatuto Docente”.

La modificación que se impugna dice relación, en el primero de ellos, al alcance que se desprende de los incisos sexto al noveno del artículo 5° transitorio de la ley antes referida y, en el segundo, ha quedado particularizada, según consta del segundo e hace uso de la atribución que confiere el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, y del

artículo 38, inciso cuarto, de la Ley Orgánica de este Tribunal, mediante la firma de treinta señores Diputados en cada uno de ellos, y en los cuales sustancialmente se impugna de inconstitucionalidad la indicación N<sup>º</sup> 148, de S. E. el Presidente de la República, que introduce modificaciones a la Ley N<sup>º</sup> 19.070, que Aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación, publicada en el Diario Oficial de 1<sup>º</sup> de julio de 1991, denominada en los requerimientos como “Estatuto Docente”.

La modificación que se impugna dice relación, en el primero de ellos, al alcance que se desprende de los incisos sexto al noveno del artículo 5<sup>º</sup> transitorio de la ley antes referida y, en el segundo, ha quedado particularizada, según consta del segundo requerimiento, oficio proveniente del H. Senado, de fecha 26 de junio último, y que se registra a fojas. 139, al texto del artículo 4<sup>º</sup> transitorio, aprobado por el H. Senado, en sesión de 20 del mes anterior y que es del tenor siguiente:

*“Artículo 4<sup>º</sup>. Declárase interpretando el artículo 5<sup>º</sup> “transitorio de la ley N<sup>º</sup> 19.070, que el pago del complemento “adicional por zona que otorga a los profesionales de la “educación, sólo es exigible y su pago obligatorio desde el “1 de enero de 1994.”*

Este Tribunal por resolución de 20 de junio último pasado, haciendo uso de la facultad que confiere el artículo 28 de su Ley Orgánica Constitucional ordenó acumular ambos requerimientos, por estimar que se justifica la unidad de tratamiento y fallo de los requerimientos antes aludidos.

En la primera presentación del mes de mayo, se aduce que la indicación del Ejecutivo pretende declarar, por vía de interpretación legal del inciso noveno del artículo 5<sup>º</sup> transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.070, que el plazo que allí se indica, ha tenido por objeto señalar la fecha a partir de la cual resulta exigible el pago del complemento adicional por zona de los profesores que gozan o pueden gozar de este beneficio; y que los denominados “sostenedores”, que a partir del 1<sup>º</sup> de junio de 1991 pagaban remuneraciones superiores a la Remuneración básica mínima nacional y las tres asignaciones especiales a que se refiere el Párrafo IV del Libro III de la citada ley, han podido, pueden y podrán imputar las respectivas diferencias al pago del complemento adicional por zona.

Agrega, que la mencionada indicación ha tenido un curso legislativo bastante irregular, puesto que ha sido retirada y reincorporada por el mismo Ejecutivo en diferentes etapas de la discusión legislativa, ha sido reprochada de inconstitucional pues transgrede el derecho de propiedad de los profesores beneficiados por la ley que ahora se pretende modificar o interpretar; esto es el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Carta Fundamental, toda vez que priva a los profesores de un complemento de zona de sus remuneraciones, como parte integrante de ellas; el complemento de que se trata no importa un aumento de la remuneración básica mínima nacional y de ninguna asignación; no es un gasto para el sostenedor, por lo que

resulta “evidente” que él debió ser financiado con recursos extraordinarios del Estado, agregados a la subvención ordinaria, con lo cual no se pretende cumplir recurriendo a un subterfugio, a través de un procedimiento expropiatorio inconstitucional, limitando el plazo que corresponde, a un período al cual se extiende el beneficio legal, de modo que en lugar de pagar un término completo, debe hacerlo en un porcentaje de dicho tiempo. De todo lo expuesto resulta que la indicación en comentario, significa para los profesores, que tenían derecho al complemento no pagado, la pérdida de un beneficio natural dispuesto por la ley, incorporado a su patrimonio y que, por su misma índole, es irrenunciable para dichos trabajadores.

En el segundo requerimiento que, como ya se ha enunciado, es de fecha 12 de junio, y en relación al complemento de zona, puntualiza, recurriendo al inciso sexto y siguientes del artículo 5° transitorio de la ley materia del requerimiento, que el citado beneficio no implicará aumento de la remuneración básica mínima nacional ni de ninguna asignación que perciban los profesionales de la educación, ni constituirá un mayor gasto para el sostenedor por sobre la cantidad global que le corresponde percibir por concepto de incremento de la subvención estatal por zona.

Se continúa diciendo que el complemento de zona, en cuanto a su normativa, “*rige desde el 1° de julio de 1991*”, fecha de la publicación de la ley respectiva en el Diario Oficial, conforme lo establece el inciso primero del artículo 63; así el complemento se incorporó al patrimonio de los profesores a quienes beneficia, se incorporó al patrimonio de los docentes desde esa fecha; pero su exigibilidad quedó sujeta a un plazo suspensivo, conforme al inciso noveno que se “*cumpliría el 31 de diciembre de 1993*”. El beneficio de que se trata no complementa la Remuneración básica mínima nacional ni es una de las asignaciones enumeradas “*revistiendo una individualidad propia y diferente*”, de manera que no puede ser considerado en un proceso de imputación no previsto por la ley; así, por lo demás, lo han expuesto la Contraloría General de la República y fallos de las Cortes de Apelaciones de Punta Arenas y Antofagasta que se adjuntan.

A continuación describe en forma concreta la expropiación a que se alude en el primer requerimiento, en el sentido que al expirar el plazo suspensivo el 31 de diciembre de 1993 nace para los docentes el derecho de exigir el pago no solo para el futuro, sino que en el lapso anterior, desde la vigencia de la Ley, pues ya estaba incorporado al patrimonio de los docentes y, de consecuencia, se hizo exigible, demandable y prescriptible a contar desde el 1° de enero de 1994.

En lo que atañe al inciso cuarto transitorio que recayó en la indicación N° 148 de S. E. el Presidente de la República, en orden a que la obligación de pagar el complemento de zona solamente es exigible desde el 1° de enero de 1994 adelante y que dice referencia, asimismo, con la imputabilidad de las cantidades que ciertos sostenedores solucionaron en

el lapso que medió a continuación de la publicación de la Ley N.º 19.070, materia esta última que experimentó diversas modificaciones durante la tramitación del proyecto, como en la Comisión de Educación y Cultura y en la Comisión de Hacienda del Senado, se cuestiona de inconstitucionalidad, por los siguientes capítulos: a) infringe el derecho de propiedad en sus diversos aspectos, N.º 24 del artículo 19, de la Constitución Política; b) afecta los derechos en su esencia, N.º 26 del mismo precepto constitucional; y c) la prohibición de ejercer funciones judiciales y avocarse causas pendientes por parte del Presidente de la República y del Congreso Nacional, establecida en el artículo 73 de la Carta Fundamental.

Con atinencia a la primera confrontación, alude a la privación que representa para los profesionales del beneficio, no percibir los montos por complemento de zona en el período que media entre el 1.º de julio de 1991 y el 31 de diciembre de 1993; y ello se produce al modificarse la indicación original en el sentido de declarar, mediante el cambio de su redacción: que interpretando el artículo 5.º transitorio de la Ley N.º 19.070, el pago del complemento adicional por zona sólo es exigible y su pago obligatorio desde el 1.º de enero de 1994, pues se lo adicionó con la última frase referente al “*pago obligatorio*”, prescindiéndose además de la imputabilidad de los pagos efectuados por los sostenedores en el período anterior los que se consideraban ajustados a derecho y sin lugar a restitución alguna por parte de los profesionales de la educación beneficiados en tal sentido. Con la primera parte de la indicación se priva o se pretendía buscar privar del cobro retroactivo del complemento de zona una vez cumplida la condición suspensiva que lo afectaba; con todo lo cual se pretende evitar que el Fisco de Chile destine fondos especiales a las Municipalidades para que éstas cumplan con la obligación legal del pago del complemento de zona.

En lo relativo a la inconstitucionalidad relativa a “*La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia*”, aduce que la disposición impugnada en lugar de interpretar el artículo 5.º transitorio, le niega efecto retroactivo, pero va mucho más allá afectándolo en su esencia.

En cuanto a la vulneración del artículo 73 de la Carta Fundamental, argumenta, que el incumplimiento del pago por complemento de zona previsto en el Estatuto Docente, ha dado origen a un número considerable de demandas para recabar su pago, toda vez que si bien el Fisco asignó fondos para dicha finalidad a través del Ministerio de Educación a las Municipalidades, éstas no cumplieron prevaleciéndose de lo dispuesto en el inciso noveno transitorio, asignándolos a otros fines diversos, aspecto que sólo cumplieron algunas de estas Corporaciones, creándose una enorme deuda por este concepto.

Sigue diciendo, que la situación que se describe ha dado origen a juicios que se han resuelto favorablemente para los profesores demandantes, lo cual implica que mediante el artículo transitorio que se cuestiona se pretende resolver por la vía legislativa dichas causas, lo que es privativo de los tribunales de justicia, y así resulta manifiesta la intención de afectar el curso y resolución de dichos procesos, infringiéndose la Norma Fundamental en cuanto a la interdicción del Congreso y del Presidente de la República para ejercer funciones judiciales y avocarse causas pendientes. Lo expuesto –continúa–, se encuentra ratificado por el oficio enviado por la Cámara al Senado, producto de una indicación formulada por el Ejecutivo en la Comisión de Educación, en el sentido que lo dispuesto en la indicación no se aplicara a las personas que ya hubieren interpuesto demanda judicial por el no pago adeudado del complemento de zona antes del 19 de octubre de 1994; indicación que posteriormente fue retirada por el Ejecutivo, ante un eventual gasto fiscal difícil de cuantificar.

A continuación, en los respectivos antecedentes constan las observaciones que formula S.E. el Presidente de la República a los requerimientos presentados, correspondiendo la precisión que en la segunda de dichas observaciones, que rola a fojas 108 reproduce lo expuesto en la primera, respecto a la inconstitucionalidad que se atribuye a la indicación por violentar la garantía referente al derecho de dominio, limitándose la segunda respuesta, a las dos inconstitucionalidades que con posterioridad se hicieron valer en el segundo requerimiento acumulado y a todas las cuales ya se ha hecho referencia.

Sustancialmente en las observaciones en comentario, S.E. el Presidente de la República solicita el rechazo de los requerimientos, pues en su concepto no ha existido vulneración alguna de la normativa constitucional en que se sustentan los requerimientos, tanto porque lo referente al complemento por concepto de zona constituye una prestación excepcional que debe vincularse, para su correcta interpretación, con lo dispuesto en el artículo 63 del Estatuto Docente; asimismo porque el legislador no dispuso de recursos nuevos adicionales para el pago del beneficio que estableció, porque ordenó expresamente que debían pagarse con cargo a un ingreso que los sostenedores ya percibían a la entrada en vigencia de la ley; que de acuerdo con el tenor literal del inciso octavo, el complemento por zona en ningún caso significará mayor gasto para el sostenedor por sobre la cantidad global que le corresponde percibir por concepto de incremento de la subvención estatal por zona, en el año de que se trate, ni en ningún caso dará derecho a imputar dicho pago a la subvención de recursos complementarios establecida en los artículos 13, 14 y 15 transitorios de esta ley. Lo antes expuesto –sigue diciendo–, constituye una reiteración de lo ya establecido en el inciso sexto: que el nuevo beneficio debe pagarse con cargo al incremento de la subvención

por zona ya vigente. Agrega, en lo relativo al inciso noveno transitorio, que los sostenedores (Municipalidades) para adecuarse a lo establecido en el inciso octavo, deben ajustar las remuneraciones determinadas en el inciso sexto “*en un plazo que vencerá el 31 de diciembre de 1993*”, es decir, deben acomodar, adecuar el pago de un beneficio nuevo a unos recursos que ya percibían y continúan percibiendo, y ello se verificará mediante un ajuste futuro de remuneraciones en un plazo que vencerá en la oportunidad antes referida.

Se señala, asimismo, en el segundo informe que no ha existido de manera alguna interferencia o avocamiento en las atribuciones atinentes a otro Poder del Estado como lo es el Judicial, citando al efecto opiniones de numerosos autores que precisan el concepto de avocamiento, en el sentido de sustraer al Poder Judicial de sus atribuciones propias exclusivas y excluyentes en lo atinente a su cometido jurisdiccional de conocer, resolver y hacer ejecutar lo resuelto, lo que no se produce en el caso; al margen que sería posible deducir sólo una demanda en conexión con la posible vigencia de una ley interpretativa para invocar de esta manera subrepticia la injerencia del Congreso en las atribuciones de la judicatura.

Se trajeron los autos en relación; y

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que los requerimientos de hecho, procesal y jurídicamente, han quedado limitados y reducidos conforme al oficio de fojas 139, de fecha 26 de junio último, proveniente del H. Senado de la República, a lo resuelto por dicha rama del Congreso el día 20 del mes ya citado, que aprueba el artículo 4<sup>º</sup> transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.070, en los siguientes términos:

*“Artículo 4<sup>º</sup>. Declárase interpretando el artículo 5<sup>º</sup> “transitorio de la ley N<sup>º</sup> 19.070, que el pago del complemento “adicional por zona que otorga a los profesionales de la “educación, sólo es exigible y su pago obligatorio desde el “1 de enero de 1994.”*

En consecuencia, no procede pronunciamiento de este Tribunal, en lo relativo a las circunstancias de imputabilidad en orden a lo pagado o solucionado por ciertas Municipalidades a los profesionales docentes entre el 1<sup>º</sup> de julio de 1991 y el 31 de diciembre de 1993, y a que se refiere la indicación N<sup>º</sup> 148, puntualmente objetada en el primer requerimiento;

**SEGUNDO.** Que el artículo 5<sup>º</sup> transitorio de la ley antes singularizada, prescribe en sus incisos sexto a noveno:

*“En las localidades donde la subvención estatal a la educación se incrementa por concepto de zona conforme a lo establecido en el artículo 10 del decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 2, del Ministerio de Educación, de 1989, la remuneración básica mínima nacional se complementará con una cantidad adicional, que se pagará con cargo a dicho incremento, y en un porcentaje equivalente al de este mismo.*

*Este complemento adicional no implicará aumento de la remuneración básica mínima nacional ni de ninguna asignación que perciban los profesionales de la educación.*

*La aplicación de los dos incisos precedentes en ningún caso significará mayor gasto para el sostenedor por sobre la cantidad global que le corresponde percibir por concepto de incremento de la subvención estatal por zona, en el año de que se trate, ni en ningún caso dará derecho a imputar dicho pago a la subvención complementaria transitoria establecida en los artículos 13, 14 y 15 transitorios de esta Ley.*

*Para adecuarse a lo establecido en el inciso octavo de este artículo los sostenedores ajustarán las remuneraciones determinadas en el inciso sexto en un plazo que vencerá el 31 de diciembre de 1993.”;*

**TERCERO.** Que en primer término es del caso puntualizar que el beneficio de excepción previsto en el inciso sexto, ya transcrito, y en su carácter de tal, no contempla un término de entrada en vigencia, pues para ello sería necesario una disposición legal expresa en tal sentido, de igual manera que lo efectuó el inciso quinto del mismo artículo transitorio cuando refiriéndose a los valores mínimos de la hora cronológica para los diversos profesionales de la educación dispuso que *“Los valores anteriores tendrán vigencia inmediata”*; y al efecto no es dable apreciar como tal fecha la prevista en el artículo 63 –1° de marzo de 1991–, supuesto que ella hace comprensiva el artículo 5° transitorio, en su totalidad;

**CUARTO.** Que no obstante lo expuesto en el motivo anterior se sostiene en los requerimientos, particularmente en el segundo, que el derecho al complemento por zona, asiste a los profesores desde la vigencia de la ley, esto es desde el 1° de julio de 1991 y que se hallaba sujeto o impedido en el tiempo por una condición suspensiva, que se cumplió el 31 de diciembre de 1993, recurriendo para fijar dicho límite a lo dispuesto sobre este extremo en el inciso noveno del ya citado artículo 5° transitorio; y que, por ende, la mencionada ventaja se hizo exigible desde esta última fecha, operando así retroactivamente para la demanda de todo lo no percibido, y que ya se había *“incorporado al patrimonio de “los docentes el 1 de julio de 1991, cuando nació el “derecho.”*;

**QUINTO.** Que del contexto de los incisos que se cuestionan en los requerimientos, en particular el inciso sexto, fluye de los mismos que el complemento por zona no implica aumento de la remuneración básica mínima nacional ni de ninguna asignación que perciban los profesionales de la educación, asignaciones que se encuentran especificadas en el artículo 42 de la ley respectiva, entre las cuales se menciona la de desempeño en condiciones difíciles, con particulares consignados en el artículo 45, asignación esta última que se calcula sobre la base de la remuneración básica mínima nacional correspondiente, en tanto que el complemento por zona, según ya se ha expuesto se encuentra sometido a un tratamiento legislativo del todo diferente pues complementa la remuneración básica,

adicionándola, sin que implique aumento de la misma y la desprende o margina de toda otra asignación que perciban los profesionales de la educación; la diversificación señalada hace comprensible que el beneficio en comentario diera origen a una previsión como la consignada en el inciso noveno, en el sentido de que para ajustar las remuneraciones en relación con la cantidad adicional los sostenedores dispondrán de un plazo que vencerá el 31 de diciembre de 1993; y es por ello, asimismo, que el artículo 13 transitorio al crear un fondo de recursos complementarios para financiar el mayor gasto fiscal, lo refiere determinadamente a la remuneración básica y a las cuatro asignaciones a que se refieren los artículos 42 y siguientes, de la ley materia de los requerimientos;

**SEXTO.** Que el contexto de la ley sirve para ilustrar el sentido de cada una de sus partes de manera que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía; y de ello resulta, en especial de la armonía que fluye de las disposiciones transitorias de la Ley N<sup>º</sup> 19.070 que son los sostenedores (en este caso las respectivas Municipalidades) los que deben cumplir con la correspondiente obligación de pago a contar del 1<sup>º</sup> de enero de 1994, así como lo consigna el precepto interpretativo presentado por el Ejecutivo. En consecuencia el artículo 4<sup>º</sup> transitorio aprobado por el Senado de la República en base a una indicación de S.E. el Presidente de la República, no es inconstitucional, pues no vulnera la garantía prevista en el N<sup>º</sup> 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que el requerimiento alude también a que se infringe en su esencia en el proyecto el derecho de dominio; y que asimismo se contravienen las facultades privativas del Poder Judicial cuando el proyecto, en su disposición transitoria, se avoca al conocimiento de causas pendientes, como las que existen deducidas por los profesores para que se les reconozca el complemento de zona dentro del período que alcanza al 31 de diciembre de 1993. Al respecto, sólo cabe manifestar que en el proyecto se verifica una interpretación auténtica de la ley con respecto a una disposición que en principio podría considerarse no precisa o controvertible, ante lo cual el legislador ha dado estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 3<sup>º</sup> del Código Civil en cuanto sólo a él le cumple explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio, y de ello se sigue que el cumplimiento de esa facultad es del todo ajena, por ende, a un avocamiento con respecto a causas judiciales pendientes; y que establecido como se encuentra que la garantía referente a la propiedad no ha sido alcanzada por la inconstitucionalidad que se reprocha, no ha podido quebrantarse en su esencia dicha garantía fundamental.

y **VISTO**, además, lo dispuesto en los artículos 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República; y 38 a 45 y 48 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA**, que se rechazan los requerimientos acumulados de fojas 1 y fojas 31.

Redactó la sentencia el Ministro señor Servando Jordán López.

Comuníquese, regístrese y archívese.

**Roles acumulados N<sup>os</sup> 217 y 218-1995**

Se certifica que el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con licencia médica.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa y por los Ministros señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N<sup>o</sup> 218-1995**

**REQUERIMIENTO EN CONTRA DE LA INDICACIÓN N<sup>o</sup> 148, DE S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY N<sup>o</sup> 19.070, QUE APRUEBA EL ESTATUTO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 1<sup>o</sup> DE JULIO DE 1991, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS**

**ACUMULADO CON ROL N<sup>o</sup> 217-1995**

## ROL N° 219-1995

REQUERIMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD  
EN CONTRA DE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO  
DE REAJUSTE EXTRAORDINARIO DE UN 10 % A LAS PENSIONES  
QUE INDICA Y UN AUMENTO ADICIONAL A LA EDUCACIÓN,  
DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARETA PARTE  
DE LOS SENADORES EN EJERCICIO

Santiago, treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y cinco

**VISTOS:**

Con fecha once de julio en curso, quince señores Senadores, –señora Olga Feliú Segovia, señores Hernán Larrain Fernández, Eugenio Cantuarias Larrondo, Sergio Romero Pizarro, Sergio Fernández Fernández, Francisco Prat Alemparte, Bruno Siebert Held, Albert Cooper Valencia, Ignacio Pérez Walker, Enrique Larre Asenjo, Mario Ríos Santander, Julio Lagos Cosgrove, Miguel Otero Lathrop, Beltrán Urenda Zegers y Sergio Díez Urzúa, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, han presentado un requerimiento con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 6° y 13, inciso segundo, del proyecto de ley que concede un reajuste extraordinario de un 10% de las pensiones que indica, y un aumento adicional a la educación subvencionada, tanto municipal como particular, y establece las fuentes para su financiamiento.

I. Se impugna, en primer término, el artículo 1° del proyecto de ley que dispone:

*“En el artículo 4°, del decreto ley N° 828, de 1974, sustitúyese el guarismo 42,9% 9 por 45,4%0.*

*En relación con este artículo se vincula el inciso primero del artículo 13 del proyecto, que expresa:*

*El mayor gasto fiscal que demande durante el presente año la aplicación de esta ley, incrementará la suma del valor neto de los montos a que se refiere el inciso primero del artículo 4° de la ley N° 19.356, Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1995. Dicho incremento en el valor neto referido se financiara con cargo “a los mayores ingresos provenientes de la recaudación tributaria por aplicación de lo dispuesto en los artículos 1° a de esta ley.”*

Sostienen los requirentes que el Decreto Ley N° 828, de 1974, que se modifica, contiene el sistema impositivo vigente en Chile para el tabaco, estableciendo un impuesto a los cigarrillos que llega al 42,9% del precio de venta al consumidor. De tal modo que este tributo, junto con otros establecidos en distintos cuerpos legales vigentes, implican que el consumidor paga por la compra de cigarrillos, en la actualidad, un 68,2%, del

precio de venta al público o 213% del precio de venta del productor o importador, por concepto de impuestos.

Ahora, si el proyecto se aprueba, la suma de los gravámenes referidos alcanzará al 70,7% del precio de venta al público o 240,7% del precio de venta del productor o importador.

Los requirentes basan su exposición en la violación que el proyecto hace de las bases constitucionales del derecho tributario, contenidos en el artículo 19, Nº 20, de la Carta Fundamental.

De tales principios destacan la no afectación específica, es decir, que los tributos no pueden ser previamente destinados a un fin determinado, salvo las dos excepciones que la Carta Fundamental contempla en texto expreso y taxativo; y el de Justicia tributaria, que importa que la cuantía del tributo no puede ser confiscatoria, vicio en que incurre la ley cuando configura una carga impositiva desproporcionada, en parangón con el valor del bien o el provecho que la actividad reporta.

Expresan los requirentes, además, que la carga impositiva, evidentemente, abarca no sólo a los impuestos directos (renta), sino también a los indirectos, que constituyen otra forma de gravar renta, ingresos o capital.

En referencia al principio de justicia tributaria o no confiscatoriedad, afirman que un tributo es manifiestamente desproporcionado o injusto cuando incurre entre otras en las siguientes infracciones constitucionales afecta en su esencia el derecho de propiedad u otra garantías constitucional; impide el desarrollo de una actividad empresarial lícita, torna ineficiente llevarla a cabo o le desincentiva y estorba o vuelve económicamente aventurada por la drástica reducción de los márgenes de utilidad legítima.

Señalan que, podría sostenerse que los fondos provenientes del alza de tributos que propugna el proyecto irán a rentas generales de la Nación para, de allí, pasar a cubrir los gastos precisos que la misma iniciativa propone, pero es evidente que, por esta vía, también se vulnera el principio constitucional de no afectación específica, si se tiene presente los términos abiertos y directos con que se plantea su destinación en el Mensaje de la iniciativa.

Añaden que aceptar el argumento de que no hay inconstitucionalidad porque los recursos irán a rentas generales de la Nación, implicaría reconocer que basta con que exista un acatamiento formal de la norma constitucional, lo que, a juicio de los requirentes, no es admisible.

Luego se refieren a la infracción al derecho a desarrollar actividades económicas lícitas, señalando los requirentes que la Constitución Política asegura, en su artículo 19, Nº 21, el derecho a desarrollar actividad económica, y luego, en el numeral 26, garantiza la seguridad de que no se afectarán los derechos en su esencia.

En relación a lo anterior, aseveran que se impone un gravamen pecuniario al desarrollo de una actividad económica lícita –como es la elabora-

ción, producción y comercialización de tabaco—, que lesiona estas garantías constitucionales.

II. El siguiente artículo impugnado por los requirentes es el 2<sup>º</sup> del proyecto, que dispone:

En el inciso quinto del artículo 6<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 18.502, sustitúyese el guarismo “3,4893” por “4,4084”. Esta norma incrementa el impuesto a la gasolina; y a su respecto, se dan por reproducidos los mismos fundamentos en virtud de los cuales se considera vulnerado el principio de no afectación específica de los tributos a un destino determinado, señalados respecto del artículo 1<sup>º</sup>.

III. Respecto del artículo 6<sup>º</sup> del proyecto, los requirentes señalan que vulnera la garantía constitucional de igualdad ante la ley, puesto que margina absolutamente del reajuste extraordinario de pensiones, sin justificación de ninguna especie para esa exclusión, a los pensionados del nuevo régimen de previsión, aún cuando perciban pensiones de idéntico monto a la de los pensionados del régimen antiguo.

Sostienen que el principio de igualdad, en los términos concebidos por la Constitución, requiere la igualdad sustantivamente justa, es decir, la que admite diferencias, pero nada más que cuando están fundadas en consideraciones razonables, plausibles, juiciosas, sensatas u otras ideas sustentadas en valores análogos. Se requiere demostrar o comprobar que la desigualdad prevista en la norma legal obedece a un factor de diferenciación justo o razonable, pues de lo contrario vulnera la Carta Fundamental.

El reajuste extraordinario a juicio de los requirentes debería favorecer a todos quienes estén en condiciones similares. Por no ser así y dejarse al margen de este beneficio a un grupo de pensionados, del nuevo sistema, sin justificación alguna, la norma infringe la disposición constitucional del artículo 19, N<sup>º</sup> 2.

IV. Respecto del artículo 13, inciso segundo, del proyecto, luego de analizar el sistema jurídico que rige a las Mutualidades de Empleadores, los requirentes observan la infracción al derecho de propiedad, contemplado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política, puesto que exige que el financiamiento del gasto extraordinario y sobreviniente, deba ser asumido por las Mutualidades con cargo a sus recursos propios o a los excedentes que, hasta ahora, ellas generan, a partir de las cotizaciones que efectúan sus afiliados. Tales excedentes ingresan patrimonio de la Mutualidad respectiva, la cual con ellos constituye un fondo de reserva para mantener y mejorar los servicios que debe prestar a sus afiliados.

Indican los requirentes que en virtud de la norma tachada de inconstitucionalidad, esa diferencia dejará de pertenecer, como ocurre hoy, a la mutualidad respectiva, pasando desde su vigencia a cubrir los gastos que demande el aumento del 10% de las pensiones.

Al disponer que las Mutualidades se desprendan del dominio de tales recursos excedentes y asuman con cargos a éstos, las diferencias por prestaciones o beneficios que puedan sobrepasar el monto de sus ingresos, significa afectar en su médula la propiedad que tales instituciones tienen sobre dichos excedentes, pues constituye una exacción o despojo, es decir, una privación inconstitucional e ilegal de su patrimonio, con grave secuela en la calidad y cantidad de los servicios que proporcionan.

Terminan solicitando al Tribunal que los artículos 1º, 2º – en relación con los artículos 6º, 8º, 10º, 11º y 12º– 6º y 13º, inciso segundo, del proyecto de ley, en cuanto afectan impuestos fuera de las excepciones previstas en la Constitución; imponen un tributo manifiestamente desproporcionado e injusto; discriminan entre los pensionados del antiguo y del nuevo sistema de pensiones en el otorgamiento de un reajuste extraordinario; privan, retroactivamente y sin indemnización correlativa, del dominio e impiden o, al menos, estorban el ejercicio de actividades económicas lícitas, son sustantivamente inconstitucionales, por cuanto vulneran las garantías constitucionales que en cada caso ahn señalado.

En suma, solicitan que se declaren inconstitucionales los artículos 1º, 2º, 6º y 13, inciso segundo, del proyecto de ley precitado.

Este Tribunal por resolución de fecha 11 de julio del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 12 de julio, el Honorable Senado acompañó a este Tribunal copias del oficio de la H. Cámara de Diputados y de los informes recaídos en el citado proyecto, así como las versiones taquigráficas de las sesiones en que se discutió, en general y particular, dicha materia.

Con fecha 16 de julio en curso, S.E. el Presidente de la República formula observaciones al requerimiento, solicitando que se declare la plena conformidad del proyecto con la Constitución Política, acompañando documentos.

Sus argumentos son del siguiente tenor:

## I

### LA PLENA CONFORMIDAD DEL PROYECTO CON EL PRINCIPIO DE LA NO AFECTACIÓN DE LOS TRIBUTOS

En este aspecto, el Presidente de la República, expresa que no cabe considerar afectos los tributos a fin determinado cuando se les indica como fuente de financiamiento de un incremento del gasto público.

Indica que no se viola la no afectación de los tributos, aduciendo que no puede entenderse que cuando se contempla un tributo como fuente

de financiamiento de un determinado gasto público aquél tiene, por ese sólo hecho, el carácter de afecto a un fin determinado. Al respecto es preciso distinguir entre la afectación de un impuesto a un fin, y su consideración como fuente de financiamiento de un gasto.

Se agrega que un impuesto se afecta a un fin determinado cuando todo lo que éste recaude, y con prescindencia de su cuantía y de las necesidades de financiamiento del gasto, son destinadas a solventar aquel.

Un impuesto, por el contrario, constituye la necesaria fuente de financiamiento de un determinado gasto cuando la estimación de su recaudación coincide, al momento de presentarse el proyecto de ley, con los gastos que éste significa.

Nada hay en el proyecto impugnado que permita sostener que en este caso se destinará la recaudación tributaria que se obtenga a un fondo o cuenta separada o especial destinada exclusivamente a financiar los beneficios sociales que el proyecto contempla.

De acuerdo a determinados preceptos constitucionales que señala, especialmente el artículo 64, incisos cuarto y quinto de la Carta Fundamental, no es posible para el Ejecutivo dejar de indicar en el proyecto cuya constitucionalidad se ha puesto en duda, la fuente de recursos para atender los importantes objetivos de esa iniciativa.

## II

### LA PLENA SUJECIÓN DEL PROYECTO DE LEY AL PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA

El artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley, sostiene el Presidente de la República, se ajusta plenamente a la norma constitucional del artículo 19, N<sup>º</sup> 20. Tal conclusión, señala fluye de los siguientes argumentos.

Del debate en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, se desprende que ésta estimó necesario prohibir al legislador la dictación de tributos que tuviesen un carácter confiscatorio o expropiatorio, o que afectasen en su esencia el derecho a emprender una actividad económica lícita. Las referencias de los comisionados se circunscribieron al impuesto a la renta, y jamás se formuló referencia a los impuestos indirectos o al consumo.

En consecuencia, el aumento de un impuesto al consumo de un bien, como el tabaco, no corresponde a la hipótesis tenida en mente por el contribuyente al establecer la prohibición que se comenta.

En la respuesta del Ejecutivo se ha sostenido y demostrado cómo el inciso segundo del artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución se configuró en exclusiva relación a los impuestos directos a la renta o al patrimonio. La consecuencia con lo señalado debe llevar a excluir la aplicación de tal norma a los impuestos indirectos o al consumo, como el que en la especie ha sido impugnado.

III  
LA PLENA CONFORMIDAD DEL PROYECTO AL DERECHO A  
DESARROLLAR ACTIVIDADES ECONÓMICAS LÍCITAS

A este respecto, su S.E. el Presidente de la República señala que el sentido de la norma constitucional es la de garantizar el derecho a desarrollar una actividad económica, pero no el que ésta sea necesariamente rentable.

Señala la respuesta que pretender que un moderado incremento tributario del 2,5% viniera a significar el colapso de una industria, sería necesario demostrar, primero, que aquella se encuentra hoy en una situación límite, al punto que un pequeño gravamen tributario adicional pudiese conducirla al cierre y, segundo, que la inviabilidad de la industria deriva de los tributos que soporta.

Ninguna de ambas situaciones ha sido demostrada. Más aún la situación de la industria tabacalera aparece sólida, pese a las tasas tributarias que soporta el consumidor.

IV  
EL PROYECTO NO AFECTA LA IGUALDAD ANTE LA LEY

En relación a este tema, la respuesta del jefe del Estado señala que entre el sistema nuevo de pensiones y el antiguo existen diferencias sustantivas que explican y justifican un tratamiento diferente por parte del legislador.

Pretender igualar el tratamiento de todos los pensionados bajo unas mismas normas de reajuste para sus pensiones se produce, en los hechos, una grave desigualdad ante la ley.

En referencia al rol del Estado en ambos sistemas de seguridad social, la respuesta señala que el sistema de pensiones del D.L. N° 3.500, de 1980, está organizado bajo un esquema de capitalización individual, en el cual cada afiliado es titular de una cuenta en la que se depositan sus cotizaciones y las ganancias que de la inversión de éstas se obtiene.

De las características del nuevo sistema, se puede inferir que éste se encuentra absolutamente desligado de la injerencia del Estado en relación al monto de las pensiones, excepto en cuanto a la garantía de pensión mínima que constituye un reconocimiento expreso del derecho a la seguridad social en los términos dispuestos en la Carta Fundamental.

En cambio, el Fisco de Chile hubo de asumir, por ministerio de ley, la carga de financiar prácticamente todo el antiguo sistema de pensiones, incluidos los reajustes que las leyes dispongan respecto de ellos. Esta pasó a ser, desde 1980, la característica institucional de los nuevos regímenes de pensiones.

Además, argumenta el Ejecutivo, que el reajuste del proyecto beneficia a pensionados del nuevo sistema, puesto que, sobre la base de la concepción jurídica reseñada, debe tenerse presente que el artículo 6<sup>º</sup> del proyecto de ley en comento, hace extensivo el reajuste extraordinario a las pensiones mínimas, establecidas entre otras normas legales, en el artículo 26 de la Ley N<sup>º</sup> 15.386. De ahí que dicho reajuste beneficiará a todos los pensionados del nuevo sistema previsional con derecho a garantía estatal o que a la fecha de entrada en vigencia de la ley, se encuentren en goce de dicho beneficio.

De este modo, al reajustarse en un 10% la pensión mínima, automáticamente ello acarrea el de las pensiones del D.L. N<sup>º</sup> 3.500, que cumplan con los requisitos o estén acogidos a la garantía del Estado.

En consecuencia, no resulta verdadero el postulado de que el proyecto sólo aprovecha a los pensionados del antiguo sistema.

## V

### LAS NORMAS DEL PROYECTO NO AFECTAN DERECHOS DE LAS MUTUALIDADES

La respuesta del Presidente de la República señala, que éstas son entes administradores de un fondo público constituido por las cotizaciones obligatorias pagadas en la forma y montos que establece la ley, destinado a otorgar las prestaciones que expresamente ha dispuesto el legislador, entre las que se cuenta el reajuste de pensiones.

Señala la respuesta del Ejecutivo que el sistema jurídico institucional contemplado en la Ley N<sup>º</sup> 16.744, uno de los más modernos de seguros sociales establecidos en el país, asume todas y cada una de las características de los seguros sociales. Entre ellas cabe destacar: la obligatoriedad de todo régimen jurídico de seguro social; la necesidad jurídica de la afiliación; la necesidad jurídica de la cotización; el de una exacción para fiscal, establecida por ley para el cumplimiento de un fin público (la seguridad social) (artículo 19, N<sup>º</sup> 18, de la Carta Fundamental), y finalmente, la naturaleza de fondo público que tiene el que se forma con las cotizaciones de que se trata.

En consecuencia, aduce respuesta, siendo el fondo un patrimonio público, no existe a su respecto violación al derecho de propiedad, pues ni los empleadores son propietarios de las cotizaciones, ni los trabajadores son propietarios de tales fondos, ni menos aún, lo son los entes gestores, cuya única y fundamental función es, justamente, gestionar los recursos financieros para cumplir los objetivos que la ley fija o que fije para el futuro dentro del programa de seguro social que ella determine.

Con plena consecuencia con los fundamentos de orden institucional y legal anteriormente invocados, el artículo 55 de la Ley N<sup>º</sup> 16.744 obliga a

todos los entes gestores, las Mutuales de Empleadores incluidas, a aplicar a las pensiones que ellos otorgan, los reajustes, revalorizaciones y montos mínimos que rijan en el régimen de pensiones de vejez a que pertenecía la víctima y que esa obligación pesa, porque así lo dispone expresamente una norma permanente de ella sobre los fondos públicos que se hayan recaudado mediante las cotizaciones y sus frutos. Resume diciendo que todo reajuste de pensiones constituye un beneficio que la ley puede establecer, con cargo al fondo público del régimen de seguro social establecido por la ley respectiva. Así, la norma impugnada sólo tiene por objeto y efecto contar con la autorización legal para concurrir al financiamiento del costo que signifique a las Mutualidades otorgar el reajuste si éstas no pueden solventarlo total o parcialmente.

Termina solicitando que se declare a los artículos del proyecto impugnados constitucionales y que no vulneran los derechos garantidos en la Carta Fundamental.

El Tribunal por resolución de fecha 20 del presente, prorrogó el plazo constitucional para resolver.

Tanto S. E. el Presidente de la República como los requirentes acompañaron a autos informes en derecho en apoyo a sus afirmaciones.

Por resolución de fecha 24 de julio se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, en primer término los requirentes impugnan los artículos 1° y 2° del proyecto de ley, que señalan:

*“Artículo. En el artículo 4°, del decreto ley N° 828, de 1974, sustitúyese el guarismo “42,9%” por “45,4%”.*”

*Artículo 2°. En el inciso quinto del artículo 6° de la ley N° 18.502, sustitúyese el guarismo “3,4893” por “4,4084”.*”

*Sostienen que al relacionar el pago del reajuste de pensiones con los aumentos de impuestos que en ellos se establecen se vulnera uno de los principios del derecho tributario que el legislador debe respetar cual es la no afectación específica de los tributos a un destino determinado, establecido en el artículo 19, N° 20, inciso tercero, de la Constitución Política, que establece:*

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*20. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.*

*En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.*

*Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.*

*Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que*

*los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento e obras de desarrollo.”;*

**SEGUNDO.** Que la norma constitucional del inciso tercero del numeral 20 del artículo 19, de no afectación de un tributo a un destino determinado, si bien no fue precisada suficientemente en la historia fidedigna de su establecimiento, ha sido la doctrina nacional la que se ha preocupado de dar una explicación del precepto a través de su objetivo, señalando que la norma pretende evitar las dificultades que al manejo de las finanzas públicas generarían un compromiso dado de antemano sobre el destino de los impuestos pues *“las necesidades para cuya satisfacción se destinan los recursos son esencialmente variables de año en año”*. (Figueroa Valdés, Juan Eduardo. “Las Garantías Constitucionales del Contribuyente en la Constitución de 1980”, página 107).

Es decir, lo que se señala y se desprende de una interpretación armónica de la norma, y es lo que el constituyente ha querido, es que no haya una relación absoluta dependiente y directa entre lo que se recauda por concepto de impuestos y el destino que se da a lo recaudado.

Así, el constituyente quiere evitar un vínculo directo y subordinado de un tributo a un gasto determinado;

**TERCERO.** Que en el proyecto de ley objetado a juicio de este Tribunal no existe una afectación directa y dependiente entre el impuesto que señalan los artículos 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> y el monto del reajuste de pensiones a otorgar, de manera que si cada una de estas materias hubiera sido tratada en proyectos separados no hubiera podido ser objeto de un reparo constitucional. Su asociación o consideración en el mismo proyecto, además de una racionalidad y celeridad legislativa necesarias, tiene por objeto dar cumplimiento a las normas presupuestarias que establece el artículo 64 de la Constitución, que en su inciso cuarto señala:

*“No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.*

*Las fuentes de recursos a que se refiere la norma transcrita, indudablemente incluye entre otros y principalmente a los impuestos y contribuciones de cualquier naturaleza, fuentes principalísimas de los ingresos del Estado que le permiten cumplir sus funciones”.*

Lo anterior se confirma también si se tiene en consideración que por el hecho de aprobarse el reajuste extraordinario de pensiones a que el proyecto se refiere, siempre el Estado deberá asumirlo y pagarlo, independientemente de que los impuestos con que se financia el gasto, sean o no suficientes pues se asume con cargo al presupuesto general de la Nación;

**CUARTO.** Que conforme lo expresado precedentemente, se rechazará la objeción constitucional formulada por los requirentes, pues nítidamente se concluye que no existe una afectación de los impuestos de los artículos 1° y 2° del proyecto a un fin determinado, pues éstos constituyen fuentes de recursos de gastos que se pretenden financiar, todo lo cual cumple necesariamente con la disposición constitucional del inciso tercero del numeral 20 del artículo 19 de la Constitución. Lo anterior se reafirma aun más si se tiene en consideración que el inciso primero del artículo 13 del proyecto prescribe que el mayor gasto fiscal que implique el pago del reajuste extraordinario de pensiones que en él contempla incrementará los montos respectivos en la Ley de Presupuestos del Sector Público para 1995;

**QUINTO.** Que la segunda objeción de constitucionalidad que formulan los requirentes al proyecto de ley dice relación a la infracción de lo que denominan en su escrito de requerimiento “*principio justicia tributaria*” que lo hacen residir en el artículo 19, N° 20, inciso segundo, de la Constitución, que prescribe:

*“En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.”*

La infracción se produce a su juicio porque el aumento de los impuestos que se objeta es injustificado, irrazonable y confiscatorio.

**SEXTO.** Que la disposición constitucional del inciso segundo del N° 20 del artículo 19 tuvo por objeto según se desprende de los debates suscitados en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, conforme este Tribunal tuvo oportunidad de señalarlo en el considerando octavo de la sentencia de 6 de diciembre de 1994, evitar que el legislador aprobara tributos que tuviesen un carácter confiscatorio o expropiatorio o que afectase en su esencia o impidiesen el derecho de desarrollar una actividad económica lícita;

**SÉPTIMO.** Que esencialmente reúnen el carácter de impuestos confiscatorios o expropiatorios aquellos que por su monto afectan el patrimonio o la renta de una persona y así lo sostuvieron los comisionados cuando trataron la materia y aprobaron la disposición constitucional en la sesión N° 398, de 11 de julio de 1978. En ningún caso, el constituyente en el inciso segundo del numeral 20 del artículo 19 de la Constitución, fijó un monto o rango para este tipo de gravámenes, pero si señaló al legislador un límite conceptual que le impide desproporcionamientos injustificables o irracionales y ellas se producen, cuando son manifiestas, esto es, al tenor de la definición del Diccionario de la Lengua Española, cuando son descubiertas, patentes, claras;

**OCTAVO.** Que en materia de impuestos indirectos que gravan el consumo, la desproporcionalidad o injusticia de la tasa del tributo es difícil de determinar, pues existen múltiples factores, todos de hecho, que inciden

en su calificación. Entre ellos cabe destacar, la capacidad de pago del contribuyente, la calificación del bien como de uso o consumo habitual o de carácter suntuario o prescindible o si con su imposición se impide el desarrollo de una actividad económica, factores todos que implican a juicio de este Tribunal apreciaciones eminentemente valóricas según tuvo oportunidad de señalarlo en el Rol N<sup>º</sup> 203, de 1994. Se trata de situaciones de hecho no fáciles de precisar y que deben acreditarse fehacientemente para que puedan fundar una decisión al respecto;

**NOVENO.** Que no obstante lo anterior este Tribunal no puede dejar de señalar que un impuesto indirecto podría, entre otras situaciones, ser manifiestamente desproporcionado o injusto si con su imposición o monto se impide del todo o se limita de tal manera que hace imposible el libre ejercicio de una actividad económica o impide la adquisición del dominio de los bienes a que afecte el impuesto. Lo anterior, a juicio del sentenciador, no ocurre con los impuestos establecidos en los artículos 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> del proyecto de ley objetado, pues estamos en presencia de alza de tasas en relación al monto de un impuesto anteriormente existente, sin que haya antecedentes de que la legislación que los estableció haya sido objetada constitucionalmente;

**DÉCIMO.** Que por lo anterior, y por no tener el carácter de confiscatorios o expropiatorios ni ser irracionales los impuestos establecidos en los artículos 1<sup>º</sup> y del proyecto, también se rechazará la objeción de constitucionalidad formulada;

**DECIMOPRIMERO.** Que los requirentes también han señalado que el artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley cuestionado viola la Constitución específicamente los numerales 21 y 26 del artículo 19, que establecen:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“21. El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.*

*El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.”*

*“26. La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que la violación al artículo anterior en los numerales señalados, se produce, según los requirentes, teniendo en consideración que la elaboración, producción y comercialización del tabaco gravado por el artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley cuestionado constituye una

actividad económica lícita la cual, conforme a las disposiciones de dicho artículo del proyecto le imponen una tan elevada carga tributaria que torna ilusorio o, al menos, estorba de manera significativa el ejercicio de dicha actividad;

**DECIMOTERCERO.** Que tal como se ha señalado, al resolver la violación que el requerimiento ha imputado al N° 20, inciso segundo, del artículo 19, de la Constitución, y como se ha indicado en el considerando octavo de esta sentencia el aumento de un guarismo de 2,5% de un impuesto ya existente constituye un juicio valórico para determinar si se está impidiendo el ejercicio de una actividad económica como lo es la del tabaco, pues del mérito del proceso no se concluye que con las tasas actuales que gravan sus productos se impida dicha industria;

**DECIMOCUARTO.** Que por las consideraciones precedentes no puede concluirse por este Tribunal que el incremento de un impuesto, en el porcentaje señalado al actualmente existente, y que ha permitido a la industria del tabaco desarrollar una actividad propia, vulnere los numerales 21 y 26 del artículo 19 de la Constitución;

**DECIMOQUINTO.** Que los requirentes han impugnado el artículo 6° del proyecto de ley en examen sosteniendo la infracción de la garantía constitucional de igualdad ante la ley reconocida y amparada en el artículo 19, N° 2, de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

*“Artículo 19. La Constitución segura a todas las personas:*

*“2°. La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.*

*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.”*

Por su parte el artículo 6° del proyecto de ley impugnado dispone:

*“Artículo 6°. Concédese, a contar del 10 del mes siguiente a aquél en que entran en vigencia los incrementos de impuestos establecidos en los artículos 1° y 2° de esta ley a la gasolina y al tabaco, un reajuste extraordinario de “un 10% a las pensiones a que se refieren el artículo 14 del decreto ley N° 2.448 y el artículo 2° del decreto ley N° 2.547, ambos de 1979, cuyo monto a la fecha de vigencia de esta ley no exceda de \$ 100.000 mensuales, incluidas las pensiones mínimas de los artículos 24, 26 y 27 de la ley N° 15.386, y del artículo 39 de la ley N° 10.662. Aquellas pensiones cuyo monto mensual sea superior a \$ 100.000 pero inferior a \$ 110.000, se incrementarán a esta última cantidad.*

Las personas que sean beneficiarias de más de una pensión tendrán derecho al citado reajuste en la medida que la suma de sus pensiones no exceda de \$ 100.000 mensuales.

En el evento que la suma de las pensiones exceda dicho monto, pero sea inferior a \$ 110.000 mensuales, tendrán derecho a que la de mayor monto se incremente en la cantidad necesaria para alcanzar en conjunto el último valor indicado.

*El reajuste e incrementos a que se refiere este artículo se aplicarán sin perjuicio de los reajustes automáticos que correspondan de conformidad al artículo*

14 del decreto ley N<sup>º</sup> 2.448 y al artículo 2<sup>º</sup> del decreto ley N<sup>º</sup> 2.547, ambos de 1979.0”;

**DECIMOSEXTO.** Que los requirentes fundan la infracción constitucional alegada en que el reajuste extraordinario a las pensiones dispuesto por el artículo 6<sup>º</sup> del proyecto de ley objetado se refiere a que beneficia exclusivamente a los afiliados del antiguo sistema de previsión, marginando absolutamente de dicho reajuste a los pensionados del nuevo régimen.

Sostienen que se produce desigualdad pues las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias, sin perjuicio que la legislación pueda contemplar en forma distinta, situaciones diferentes siempre que la discriminación no sea arbitraria ni importe un privilegio especial para algunos;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado desde antiguo sobre el principio general de la igualdad ante la ley establecido en la Constitución y es así como en el considerando septuagesimosegundo de la sentencia de 5 de abril de 1988 dictada con ocasión del control de constitucionalidad del proyecto de ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios (STC Rol N<sup>º</sup> 53) estableció, citando al constitucionalista argentino Segundo Linares Quintana que:

*“II ... la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición...”*

Es decir, la igualdad ante la ley presupone que se trate en forma igual a quienes son efectivamente iguales, y sólo a ellos. y en forma desigual a quienes no lo sean. Ahora, si se hacen diferencias, pues la igualdad no es absoluta, es necesario que ellas no sean arbitrarias, y es por ello que este Tribunal en la misma sentencia hizo suyas otras expresiones del mismo tratadista Linares Quintana sobre este punto, señalando que *“la razonabilidad es el catarbón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad”*;

**DECIMOCTAVO.** Que el régimen de pensiones existente en Chile, se divide fundamentalmente, en un sistema, regulado por el Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, y un sistema antiguo que regula las pensiones de los regímenes previsionales administrados por el Instituto de Normalización Previsional (INP) y que comprende también los regímenes de las Cajas de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile incluidas las pensiones asistenciales otorgadas conforme al Decreto Ley N<sup>º</sup> 869, de 1975, a ancianos e inválidos carentes

de recursos por no haber podido obtener el beneficio de una pensión a través de un régimen previsional y a quienes se les otorga o garantiza un nivel mínimo de subsistencia.

Entre ambos sistemas de pensiones, existen diferencias fundamentales en materias tales como administración, beneficios, financiamiento y reajustabilidad de éstas.

El antiguo sistema se encuentra estructurado en un régimen financiero de reparto de las cotizaciones de sus imponentes, con una administración de cargo del Estado, con unos beneficios que le son propios, todo lo cual es financiado con cargo al presupuesto de la Nación y con un sistema de reajustabilidad determinado por ley. El nuevo sistema, en cambio, está organizado por un esquema financiero de capitalización individual en el cual cada afiliado es titular de una cuenta en la que se depositan sus cotizaciones, administrado por organismos privados denominados Administradoras de Fondos de Pensiones, con un sistema de reajustabilidad de las pensiones conforme a la variación de la Unidad de Fomento, es decir, con una reajustabilidad automática diaria. Las principales modalidades que contempla este sistema en materia de pensiones son, el retiro programado y la renta vitalicia, ambas pagadas con cargo al ahorro individual de los afiliados. Al Estado no le corresponde ninguna participación en el financiamiento del nuevo sistema excepto la garantía de las pensiones mínimas de los afiliados conforme al artículo 1° del Decreto Ley N° 3.500;

**DECIMONOVENO.** Que según se establece y desprende del tenor del artículo 6° del proyecto de ley objetado, éste otorga un reajuste extraordinario del 10% a los pensionados que allí se señala, fundamentalmente pertenecientes al antiguo sistema de previsión, que según se ha señalado, se caracteriza principalmente porque reside en el Fisco de Chile la responsabilidad de su pago y administración a diferencia del sistema regido por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, que tiene un régimen financiero particular de capitalización individual y con cargo al cual se pagan las pensiones que en dicho régimen se contempla;

**VIGÉSIMO.** Que de estas diferencias fundamentales anotadas entre los dos sistemas de previsión referidos fluye que los pensionados afectos a cada uno de estos regímenes están en situaciones jurídicas totalmente diferentes y el único factor de igualdad coincidente, destacable conforme al proyecto, residirá en el monto de las pensiones que perciben, pues en uno y otro sistema habrán pensionados cuyo monto de pensiones a recibir no excede de \$ 100.000., o siendo superiores no exceden de \$ 110.000. Pero las diferencias provenientes, entre otras de las señaladas, relativas al origen y administración de los recursos con que se financiar como, asimismo, a la forma de pago y reajustabilidad de los beneficios que se otorgan dejan categóricamente en evidencia situaciones jurídicas

estructurales diferentes entre los sistemas de previsión. Lo anterior conduce necesariamente a concluir, aplicando lo señalado por este Tribunal en relación a la igualdad ante la ley, que no obstante una eventual coincidencia en el monto de la pensión no existe un trato discriminatorio o arbitrario de los pensionados de un sistema en relación a los pensionados de otro;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que es importante señalar para evitar confusiones en esta materia que de otorgarse el beneficio del reajuste extraordinario a los pensionados del nuevo sistema de capitalización individual este incremento se reajustaría al día siguiente de otorgado conforme a la variación de la Unidad de Fomento generando una desigualdad no razonable ni justificada respecto de aquellos pensionados del antiguo régimen cuyos reajustes de incrementos son anuales o cuando llegan a determinados Índices inflacionarios;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que de lo expuesto anteriormente y de las distintas situaciones señaladas, también se concluye que la razón de diferenciación entre un sistema de previsión y otro para alcanzar la finalidad que pretende el legislador legítimamente de beneficiar con el reajuste extraordinario a los pensionados del antiguo sistema de previsión es apropiada y justa. No es suficiente, entonces, para calificar de irracional o arbitraria dicha diferencia el hecho que sólo se excluyan algunos pensionados que en el nuevo sistema reúnen solamente el factor común del monto de la pensión, pues las restantes situaciones de diferenciación, que se han señalado, son suficientes y adecuadas para no vulnerar la Constitución en cuanto a la igualdad de trato que el proyecto otorga a los pensionados;

**VIGESIMOTERCERO.** Que por otro lado también es necesario tener en consideración que el proyecto de reajuste extraordinario de pensiones también beneficia a los pensionados del nuevo sistema pues su artículo 6<sup>º</sup> hace extensivo el pago del reajuste que contempla a todos aquellos pensionados que tengan derecho a la garantía estatal y es así como en el inciso tercero del artículo 1<sup>º</sup> del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, de 1980, se establece que:

*“El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados al Sistema que cumplan los requisitos establecidos en este cuerpo legal”.*

Y por su parte el artículo 73 del mismo Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.500, señala:  
*“Artículo 73. El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados que reúnan los requisitos que señalan los artículos siguientes.*

Las pensiones mínimas de vejez e invalidez serán equivalentes al monto general que rila a la fecha de vigencia de esta ley para la pensión mínima a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 26 de

la Ley N° 15.386 y se reajustarán en la misma forma y oportunidad que dicha pensión.

El monto de las pensiones mínimas de sobrevivencia *“será uniforme y se determinará como un porcentaje de la “pensión mínima y vejez o invalidez, según corresponda.”*

Es decir, al comprender el artículo 6° del proyecto el reajuste de las pensiones mínimas que otorgan los artículos 24, 26 y 27 de la Ley N° 15.386, está haciendo extensivo al nuevo régimen del Decreto Ley N° 3.500 el reajuste extraordinario a las pensiones mínimas que contempla, por el hecho de gozar de la garantía estatal en cuanto a su otorgamiento, con lo cual el Estado está dando cumplimiento al mandato constitucional del N° 18 del artículo 19 de la Constitución en cuanto a garantizar el acceso a todos los habitantes al goce de prestaciones básicas;

**VIGESIMOCUARTO.** Que también debe tenerse en consideración, para resolver esta materia, que hacer extensivo el reajuste de pensiones que el legislador acuerde para aquellos regímenes que son de exclusiva responsabilidad del Estado, a otros en que no tiene ninguna participación en su administración, financiamiento y pago, salvo las pensiones mínimas garantizadas, es imponerle una obligación a la que no está obligado ni legal ni constitucionalmente no pudiendo consecuencialmente servir de fundamento a una pretendida desigualdad;

**VIGESIMOQUINTO.** Que de todo lo anteriormente expuesto debe concluirse que no es aceptable la objeción de constitucionalidad fundada en la violación del principio de igualdad ante la ley que establece la Constitución;

**VIGESIMOSEXTO.** Que los requirentes han impugnado también el inciso segundo del artículo 13 del proyecto de ley en análisis que prescribe:

*“El reajuste extraordinario a las pensiones “dispuesto por el artículo 6° de esta ley, en lo que se “refiere a aquéllas que corresponde pagar a las Mutualidades de Empleadores de la ley N° 16.744, será de cargo de la mutualidad respectiva. Con todo, el Ministerio de Hacienda dispondrá la entrega a estas entidades de las cantidades necesarias para el pago de dicho reajuste, si no pudieren financiarlo, en todo o en parte, con sus recursos o “excedentes.”*

Afirman que la infracción se produce artículo 19, N° 24, incisos primero a cuarto de la Constitución, que establecen:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“24. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales.*

*Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exilan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.*

*Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los "tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a "indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.*

*A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado."*

Afirman que el quebranto constitucional produce en consideración a que las Mutualidades de Empleadores son instituciones que desarrollan una actividad económica lícita y que tienen derecho a generar excedentes en su gestión económica los cuales provienen de la cuidadosa administración de los recursos que la ley les ha encomendado, que les pertenece en propiedad.

Señalan que disponer que *"las Mutualidades se desprendan del dominio de tales recursos y asuman diferencias por prestaciones que puedan superar el monto de sus ingresos significa afectar en su médula la propiedad que tales Instituciones tienen sobre dichos excedentes"*;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que para resolver adecuadamente la infracción constitucional planteada, se hace necesario dilucidar si las Mutualidades de Empleadores que tienen como objeto único y exclusivo satisfacer o cubrir el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, por su naturaleza jurídica, y por el origen y destino de sus ingresos y excedentes, adquieren el derecho de dominio amparado por la Constitución sobre estos últimos o solamente los administran y consecuentemente se está en presencia de un mero gestor o administrador de bienes;

**VIGESIMOCTAVO.** Que conforme a la Ley N<sup>º</sup> 16.744, de 1968, sobre *"Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales"*, dicho seguro es una prestación social obligatoria en la forma y condiciones que ella misma indica. Después de señalar en los primeros artículos, las personas protegidas con el seguro y las contingencias cubiertas con él, prescribe en su artículo 8<sup>º</sup> que *"La administración del seguro estará a cargo del Servicio de Seguro Social, del Servicio Nacional de Salud, de las Cajas de Previsión y de las Mutualidades de Empleadores en conformidad a las reglas contenidas en los artículos siguientes."* El artículo 11, por su parte, reitera el concepto que: *"El seguro podrá ser administrado, también, por las Mutualidades de Empleadores, que no persigan fines de lucro, respecto de los trabajadores dependientes de los miembros adheridos a ellos."*;

**VIGESIMONOVENO.** Que conforme lo anterior existen dos factores principales que inspiraron al legislador en la dictación de la Ley N<sup>º</sup>

16.744: el primero, que estatuye el carácter social y obligatorio de la prestación que reconoce y declara y de las contingencias que cubre, y el segundo respecto a la administración por el Estado y por los entes privados que señala, de los recursos que financian el sistema.

El financiamiento e ingresos del seguro social, se consigna en el artículo 15 de la Ley, que los hace residir en las cotizaciones obligatorias por un porcentaje establece de cargo de los respectivos empleadores y con otros ingresos relacionados directamente con dichas prestaciones;

**TRIGÉSIMO.** Que para determinar el carácter de los ingresos que financian el sistema denominado por la ley como “cotización” y que son los que en definitiva generarán los excedentes cuya propiedad se reclama, se debe recurrir a su naturaleza jurídica, la que permite concluir que se está en presencia de un gravamen o carga impuesto por la ley para ser asumido por las personas que reúnan las características y se encuentren en las situaciones que ella contempla para su imposición. Se ha discutido ampliamente en la doctrina extranjera si se trata de un impuesto, una tasa una contribución, pero es la doctrina nacional sobre seguridad social la que ha tenido oportunidad de precisar más acertadamente su naturaleza jurídica. Es así como refiriéndose específicamente al tema ha conceptualizado la cotización: “*como un tributo de derecho público, autónomo y afectado, exigido por la comunidad en cuanto utiliza su poder de imperio a las empresas y/o a los trabajadores para atender la gestión de los servicios de Seguridad Social, establecidos en el interés general de la colectividad*” (Novoa Fuenzalida, Patricio. “Derecho de Seguridad Social”, Editorial Jurídica, página 179);

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que de la característica de tributo o carga pública que tienen las cotizaciones destinadas a cubrir el riesgo de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es necesario concluir que no pueden ser objeto de dominio por parte de los entes privados que las recauden, y es por ello, que el legislador de la Ley N° 16.744 sólo los autorizó para administrarlos sin perseguir fines de lucro con el objeto único de satisfacer el seguro social que contempla y de esta manera cumplir las obligaciones sociales de cargo del Estado.

Los fondos o excedentes de la Ley N° 16.744, que se acumulen y puedan confundirse con el patrimonio del respectivo ente privado autorizado para administrarlos, no elimina el carácter de fondos públicos que estos tienen por su finalidad y es por ello que se les califica como un patrimonio de afectación destinado a cumplir fines sociales que no otorga a su gestor las facultades plenas del dominio;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que el reconocimiento en la Carta Fundamental de 1 facultad del legislador para imponer al Estado que cumpla con las obligaciones que tiene para con la colectividad en materia de seguridad social está en el artículo 19, numerales 9, inciso cuarto, y 18, inciso tercero, que reconocen que:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*Inciso cuarto. “9. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.”*

*“18. El derecho a la seguridad social.*

*Inciso tercero. “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.”*

Es decir, cuando el Estado facultado por la ley impone las cotizaciones obligatorias está cumpliendo una política social a que lo obliga la Constitución dentro de los márgenes márgenes y con las limitaciones que ella establece;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que las Mutualidades de Empleadores, constituidas como personas jurídicas de derecho privado conforme al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, han sido autorizadas por la Ley N<sup>º</sup> 16.744 para que, sin fines de lucro, puedan como único objeto percibir y administrar las cotizaciones o tributos que ella establece para cubrir el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de sus afiliados. Por esta administración de fondos el legislador en el artículo 14 les reconoce un porcentaje de gastos no inferior al 5% de los ingresos que perciban por el seguro que cubren. Esta compensación les permite financiarse.

Es decir, las Mutualidades de Empleadores, son organismos de derecho privado según su constitución y organización, pero por las funciones que realizan, relacionadas al cumplimiento de una labor que corresponde al Estado en virtud de la Constitución y proviniendo sus recursos de tributos o cargas públicas, se deben considerar, al igual como lo señala la doctrina nacional referida anteriormente, una reciente jurisprudencia de la Corte Suprema, como un servicio público, en que el legislador ha permitido use el sistema privado como un instrumento útil para el mejor manejo de los recursos públicos que recauda;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que siendo las Mutualidades de Empleadores administradores de recursos públicos conforme a la ley, está dentro las facultades del legislador del proyecto que se objeta establecer que con los excedentes administrados se pague un reajuste extraordinario a las pensiones que dicha ley contempla.

Más aun, a juicio de este sentenciador si no se hubiere establecido en el proyecto impugnado el beneficio del reajuste extraordinario a los pensionados de la Ley N<sup>º</sup> 16.744, siempre hubiere tenido que pagarse dicho beneficio por la Mutualidad respectiva, por aplicación de esta misma normativa y en conformidad al artículo 55 de ella.

En efecto el citado artículo 55 prescribe:

*“Artículo 55. Los organismos administradores aplicarán a las pensiones causadas por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales las disposiciones legales y resoluciones que sobre reajuste, revalorización y montos mínimos rijan en el régimen de pensiones de vejez a que pertenecía la víctima, beneficios que se concederán con cargo a los recursos del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”;*

**TRIGESIMOQUINTO.** Este Tribunal considera y entiende que cuando la disposición del inciso segundo del artículo 13 del proyecto prescribe que el reajuste deben pagarlo las Mutualidades con sus recursos o excedentes, se está refiriendo a los fondos de reserva que establecen los artículos 20 de la Ley N° 16.744 y 23 del Estatuto Orgánico de las Mutualidades y no a otros recursos o bienes en que se encuentren las cotizaciones percibidas.

Los artículos referidos prescriben:

*“Artículo 20. Respecto de las Mutualidades, Estatuto Orgánico de ellas deberá establecer que estas instituciones formen, además de la reserva de eventualidades a que se refiere el artículo anterior, una reserva adicional para atender el pago de las pensiones y de sus reajustes.”*

*“Artículo 23. Las Mutualidades estarán obligadas, además, a formar una reserva adicional para atender el pago de las pensiones y de sus futuros reajustes.”*

De ahí que el mismo proyecto haya señalado que en el evento que la Mutualidad respectiva no pueda pagar con sus recursos o excedentes el todo o parte del reajuste extraordinario de pensiones que se otorga, el Ministerio de Hacienda deberá entregar las cantidades necesarias para dicho pago;

**TRIGESIMOSEXTO.** Que por lo anteriormente expuesto se rechazará también en este punto el requerimiento deducido.

**Y, VISTOS,** lo dispuesto en los artículos 19, N°s 2, 9, 18, 20, 21, 24 y 26 de la Constitución Política de la República, y lo establecido en los artículos 38 a 45 y 48 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA,** Que en uso de sus facultades exclusivas se rechaza el requerimiento de fojas 1.

**El Ministro señor Ricardo García formula la prevención** que seguidamente señala, con respecto a la parte de la presente sentencia que reconoce la constitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 6° del proyecto de ley y que deniega lugar al requerimiento de autos, en cuanto en éste se sostiene que dicha disposición es contradictoria con las normas constitucionales que establecen la igual ante la ley y aseguran el

acceso de todos los habitantes a prestaciones básicas uniformes en materia de seguridad social.

A juicio del previniente, es efectivo que proyecto de ley en examen excluye de un mejoramiento de carácter extraordinario de sus pensiones a un determinado sector de pensionados, no obstante encontrarse ellos en la misma situación de aquéllos que son beneficiados por dicho proyecto, ya que, igualmente, gozan de una pensión inferior a los cien mil pesos. Se configura de esta manera a su respecto una discriminación que compromete el principio de igualdad que la Constitución consagra en el N<sup>º</sup> 2 de su artículo 19, siendo procedente corregir la omisión conducente a tal efecto.

Por otra parte, dado el igualitario acceso a prestaciones básicas uniformes que en el N<sup>º</sup> 18 del mismo artículo 19 de la Carta Fundamental se asegura a todos los habitantes, y considerando que el propuesto artículo 6<sup>º</sup> del proyecto de ley extiende el referido reajuste extraordinario a las pensiones mínimas que cuentan con aporte fiscal, sin distinguir, en este caso, entre pensionados del régimen previsional antiguo o del nuevo, deberá, a entender del previniente, interpretarse que el proyecto eleva con ese reajuste el monto de la pensión mínima, por lo cual, a lo menos, los pensionados de cualquier sistema que sea y aun cuando en la actualidad tengan una pensión superior a la mínima, no podrán quedar percibiendo una cantidad menor al monto de la pensión mínima reajustada según el proyecto de ley.

**El Ministro señor Ricardo García disiente** de la parte de la sentencia que reconoce la constitucionalidad de la disposición del inciso segundo del artículo 13 del proyecto de ley, en virtud del cual se determina que el reajuste extraordinario de pensiones que concede este proyecto y que corresponda pagar a Mutualidades de Empleadores, será de cargo de la Mutualidad respectiva.

A juicio del disidente, esta norma adolece efectivamente de inconstitucionalidad, entre otras razones, en consideración que el proyecto dispone que las Mutualidades paguen ese reajuste extraordinario con sus recursos o excedentes, lo que compromete y afecta bienes que forman parte de su dominio y que están destinados a cumplir con las responsabilidades que legalmente se les encomienda, generándose con ello una privación de propiedad en contradicción con las normas del N<sup>º</sup> 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

Corresponde, a entender del disidente, tenerse presente que las Mutualidades de Empleadores, de conformidad con la Ley N<sup>º</sup> 16.744 que las rige, son personas jurídicas con características particularizadas, como es el hecho que los empleadores que las constituyen comprometen su solidaria responsabilidad en su gestión y que, en caso de disolución anticipada, deben ellos constituir los capitales representativos de las obligaciones pendientes de cumplimiento. Las singulariza, asimismo, su restrictivo ob-

jetivo de administrar el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y prevenir su ocurrencia, para lo cual deben adoptar todas las providencias financieras y administrativas necesarias para que estos fines sean debidamente alcanzados.

Dentro de esta tarea, corresponde a las Mutualidades pagar las pensiones que se originen en los riesgos que cubre el seguro que administran, debiendo puntualizarse que estas pensiones son independientes y distintas de las que el beneficiado reciba del régimen de previsión a que esté incorporado, o de las que pueda llegar a recibir más adelante, ya que el pensionado de una Mutualidad proseguirá cotizando en tal régimen si aún no ha cumplido los plazos o no se han dado las circunstancias respectivas, como lo dispone el artículo 54 de la Ley N° 16.744.

Si bien la ley que las rige determina que las Mutualidades reajustarán las pensiones que paguen de acuerdo con los reajustes que experimenten las pensiones de vejez del sistema a que el afectado esté incorporado, estos reajustes deben pagarse, de conformidad con la misma ley, artículo 55, con *“los recursos del seguro”* que las Mutualidades administran, para lo cual la ley contempla en su artículo 15, como primer ingreso las cotizaciones respectivas, resultando de ello distinta esta situación a la que se origina en la norma del proyecto de ley cuya constitucionalidad ha sido discutida, en la cual se trata de un reajuste de carácter extraordinario y cuyo pago se hace recaer en los recursos y excedentes de la Mutualidad, que forman parte integrante del patrimonio que posee y sobre el cual ejerce el derecho de dominio, aún cuando su ejercicio esté afectado a determinados fines.

No podría desconocerse, así también, que las reservas para reajustes y eventualidades que el mismo Estatuto contempla en sus artículos 22 y 23, están vinculadas a la normal responsabilidad que las Mutualidades deban asumir y que, por su naturaleza misma, implica el cumplimiento sucesivo –de obligaciones durante largos plazos, pero sin que esos fondos puedan llegar a ser comprometidos por extraordinarias obligaciones que posteriormente se pretenda hacer recaer sobre las Mutualidades. Tanto es así que el propio proyecto de ley que ha sido objetado en su constitucionalidad, no alude a esos fondos, sino que dispone que el reajuste extraordinario sea absorbido por *“los recursos y excedentes”* de la Mutualidad.

Finalmente, procede tener en cuenta que las otras reservas que permite el Estatuto Orgánico de Mutualidades de Empleadores que éstas constituyan, deben estar destinadas, de conformidad con el artículo 26 del ya dicho Estatuto, a *“la futura instalación, ampliación o mejoramiento de sus servicios médicos, de prevención y de administración”*, de acuerdo con lo que *“establezcan sus estatutos y los acuerdos de sus Directorios”*, todo lo cual reafirma el ejercicio de un derecho de la Mutualidad propietaria sobre bienes de su dominio adscritos a una finalidad prefijada.

Resulta de esta manera vulnerado el precepto N<sup>º</sup> 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, por lo que la financiación del reajuste extraordinario de las pensiones que pagan las Mutualidades que el proyecto de ley establece, en cuanto dispone que aquél no será de responsabilidad del Fisco sino que deberá pagarse con los recursos y excedentes de dichas Mutualidades, vendría, a juicio del disidente, a ser inconstitucional.

Redactó la sentencia el Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes  
Redactó la prevención y disidencia su autor, el Ministro señor Ricardo García Rodríguez.

Comuníquese regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 219-1995**

Se certifica que el Ministro Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Ruines, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 220-1995**

### **REQUERIMIENTO EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 7<sup>º</sup>, 10 Y 11 DEL PROYECTO DE LEY SOBRE TRASPLANTES DE ÓRGANOS, DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS SENADORES EN EJERCICIO**

Santiago, trece de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

#### **VISTOS:**

Que ante este Tribunal se ha interpuesto requerimiento de constitucionalidad respecto de los artículos 7<sup>º</sup>, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplantes de órganos, aprobado por el Congreso Nacional, por los HH. Senadores señores Miguel Otero Lathrop, Sergio Romero Pizarro, Alber-

to Cooper Valencia, Hernán Larraín Fernández, Mario Ríos Santander, Enrique Larre Asenjo, Sergio Díez Urzúa, Ricardo Martín Díaz, Bruno Siebert Held, Eugenio Cantuarias Larrondo, Vicente Huerta Celis, Julio Lagos Cosgrove y Arturo Alessandri Besa, de acuerdo a la facultad establecida en el número 2° del artículo 82 de la Carta Fundamental y en uso de los derechos señalados en el inciso cuarto de dicho precepto en concordancia con lo preceptuado en los artículos 38 y siguientes de la Ley N° 17.977, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

Expresan los requirentes que durante la tramitación del referido proyecto se ha suscitado una cuestión de constitucionalidad, en términos precisos y concretos que afectan las disposiciones impugnadas por esta vía.

En efecto, sostienen que las normas cuestionadas violan los artículos 7° y 19 números 1° y 2° de la Constitución Política de la República.

La violación al artículo 7° se produce, según los requirentes, toda vez que el Congreso Nacional, por intermedio de esta normativa, está facultando a determinados profesionales para declarar “*en estado de muerte*” a una persona, mientras su cuerpo está vivo. Con ello el Congreso Nacional ha actuado fuera de la competencia que le otorga la Constitución y la ley.

Asimismo, manifiestan los requirentes, que el Congreso ha transgredido el artículo 7° de la Constitución, en aras de permitir que, para salvar o mejorar la calidad de vida de otro ser humano se acorte la sobrevida de otro y se le declare en estado de muerte encefálica, no obstante estar vivo su cuerpo, para permitir el trasplante de sus órganos.

Señalan también que, con los artículos 7°, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplantes de órganos, se ha infringido el artículo 19, N° 1°, de la Constitución Política de la República, que establece “*El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona*”, puesto que nadie está autorizado para declararla muerta mientras aún tiene signos vitales o éstos no han cesado permanente e irreversiblemente. Expresan que declarar que esa persona es cadáver sin serlo y permitir su desmembramiento es violar el derecho a la vida y a la integridad física.

Otra norma constitucional que resulta impugnada es, al parecer de los requirentes, la igualdad ante la ley, consagrada en el artículo 19, N° 2°, de la Carta Fundamental. Ello, dado que las normas cuestionadas consagran “*un estado de muerte*” para los efectos de hacer trasplantes y, sin embargo, esa concepción de muerte no es aplicable al resto de los casos contemplados en la legislación. Esta situación, a juicio de los requirentes, viene a establecer que se puede estar muerto para efectos de trasplantes y seguir estando vivo para todos los demás efectos legales.

En otras palabras, exponen, en Chile habrá dos calidades de muertos.

Puesto el requerimiento en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, éste ha formulado observaciones y acompañado antecedentes a su respecto, los que, a su juicio, demuestran la absoluta y total concor-

dancia del proyecto de ley sobre trasplantes de órganos con la Constitución.

Hace presente, S.E., que el concepto de muerte encefálica ha sido recogido por nuestra legislación desde el año 1982, sin que el proyecto impugnado altere significativamente la situación vigente. De acuerdo al consenso unánime de la ciencia médica actual, aceptado en la casi totalidad de las legislaciones del mundo y plenamente reconocido por teólogos y moralistas, el concepto de muerte encefálica permite constatar la muerte unívoca e inequívocamente del ser humano, por lo que resulta imposible considerar, para cualquier efecto, como “vivo” o “cuerpo con vida”, la anatomía de quien ha experimentado el cese total e irreversible de sus funciones encefálicas.

Manifiesta que el proyecto de ley sobre trasplantes de órganos, que ha sido objeto de requerimiento ante este Tribunal, viene a perfeccionar el régimen legal existente sobre esta materia.

Respecto del concepto de muerte encefálica, este proyecto no contempla innovaciones significativas respecto de lo estatuido actualmente en los artículos 149 del Código Sanitario y 12 del Reglamento del Libro IX del mismo cuerpo legal.

A virtud de la Ley N<sup>º</sup> 18.173, del año 1982, que incorporó al Código Sanitario el Libro IX, referido al “Aprovechamiento de órganos, tejidos o partes del cuerpo de un donante vivo y de la utilización de cadáveres o parte de ellos con fines científicos o terapéuticos”, este concepto de muerte encefálica está presente en nuestra legislación desde la fecha señalada.

Los conceptos legales vigentes (Artículo 149 del Código Sanitario) son menos exhaustivos para determinar la *muerte encefálica* que los planteados en el artículo 11 del proyecto de ley impugnado.

Con ello, señala, el legislador, no sólo ahora, sino desde el año 1983, esto es, bajo la vigencia de la actual Constitución, se ha entendido competente para regular la materia, sin que pueda considerarse que por esta vía se excede el Artículo 7<sup>º</sup> de la Constitución.

El legislador sólo está cumpliendo el mandato consagrado en el Artículo 60, N<sup>º</sup> 3, de la Carta Magna, según el cual son materias de ley aquéllas que son objeto de codificación y la normativa que se modifica sobre trasplantes de órganos está contenida en el Libro IX del Código Sanitario.

Señala que, el requerimiento cuestiona la aptitud de la ley para conceder a un equipo médico la facultad de decidir el momento de la muerte de una persona “*aunque no sea cadáver*”. Nuestra legislación nada dice respecto de cuándo se produce la muerte, sólo se ha limitado en el artículo 78 del Código Civil a señalar que “*La persona termina en la muerte natural*”. En este caso, el legislador ha entregado claramente la determinación del momento de la muerte a los profesionales de la medicina, sin indicar

criterios específicos al respecto. Ello se ratifica con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 460, del Ministerio de Salud (Diario Oficial de 18 de Julio de 1970), que aprueba el Reglamento para el otorgamiento o extensión de certificado médico de defunción. Una revisión completa de dicho Reglamento demuestra la inexistencia de requisitos diagnósticos para la determinación de la muerte. Por tanto son los médicos, de acuerdo a los criterios de la medicina, los que extenderán el certificado de defunción una vez producida la muerte.

Concluye S.E. el Presidente de la República manifestando que el proyecto de ley impugnado en nada viola el principio de legalidad consagrado en el artículo 7° de la Constitución, toda vez que el legislador es plenamente competente para modificar una materia previamente abordada en un Código.

Sostiene, asimismo, que dicho proyecto legislativo no afecta en nada el derecho a la vida e integridad física de las personas, puesto que el concepto de muerte encefálica corresponde al concepto definitivo, unívoco e inequívoco de muerte.

Expresa que dicho proyecto tampoco afecta al principio de la igualdad ante la ley, toda vez que no genera un concepto de muerte aplicable a un caso e inaplicable a otros. La muerte encefálica equivale a la única clase de muerte y, si su existencia legal se precisa para efectos de los trasplantes de órganos, ello es en respuesta a la necesidad de efectuar un diagnóstico oportuno de la muerte. La certificación de esta constatación no entra en contradicción con otras aplicables a los ámbitos civiles, penales o de otro sector del derecho. Al constatar la muerte encefálica, la persona habrá muerto para los efectos legales.

Por lo anterior, S.E. el Presidente de la República solicita el rechazo en todas sus partes del requerimiento que acusa la presunta inconstitucionalidad de los artículos 7°, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplante de órganos, declarando su plena conformidad a las normas constitucionales vigentes.

A fojas 78 se agregó presentación de los requirentes, por medio de la cual se contradicen las afirmaciones efectuadas por S.E. el Presidente de la República, al informar el requerimiento materia de estudio de este Tribunal, y se adicionan como impugnados por el proyecto de ley dubitado, los artículos 19, N° 26, 63, inciso tercero y 61, inciso segundo, de la Carta Fundamental, disposiciones que no fueron declaradas como infringidas en el respectivo requerimiento.

Expresan que, al establecer el inciso tercero del artículo 11 del proyecto de ley, que la certificación de la muerte encefálica se hará según los parámetros clínicos corroborados por las pruebas o exámenes calificados, que el reglamento señale, se le ha delegado al Presidente de la República, puesto que es él quien potestativamente lo dicta, el determinar cuáles son

esas pruebas o exámenes que permitan establecer la legitimidad de la declaración del “estado de muerte”.

A fojas 72 se agregó la presentación efectuada ante este Tribunal por las Sociedades Chilenas de Urología, Nefrología y Trasplante.

A fojas 61, consta que el H. Senador señor Sergio Romero Pizarro, se desiste del requerimiento de autos, presentación que el Tribunal ordenó tener presente.

A fojas 100 se trajeron los autos en relación.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, haciendo uso de la facultad contenida en el inciso cuarto del artículo 82 de la Carta Política, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 38 y siguientes de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica de este Tribunal Constitucional, se ha interpuesto por los H.H. Senadores, de que da cuenta la certificación de fojas 14, requerimiento de constitucionalidad respecto de los artículos 7<sup>º</sup>, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplante de órganos, y referente a los cuales se ha producido cuestión de constitucionalidad durante la tramitación de dicho proyecto, en términos precisos y concretos. Los artículos impugnados señalan lo siguiente:

*“Artículo 7<sup>º</sup>. Para los efectos de la presente ley, se considerará como muerte la referida en el artículo 11.”*

*“Artículo 10. Se podrá efectuar trasplante de órganos de personas en estado de muerte que, en vida, no hayan expresado su autorización para ello en los términos de esta ley, así como de las personas menores de edad o legalmente incapaces, siempre que ello sea autorizado por su cónyuge o, en subsidio, por su representante legal. A falta de ambos, la autorización deberá otorgarse por la mayoría de los parientes consanguíneos presentes de grado más próximo en la línea recta o, de no haberlos, por la mayoría de los parientes consanguíneos presentes de grado más próximo en la línea colateral, estos últimos, hasta el tercer grado inclusive.*

*La autorización a que se refiere el inciso anterior, se otorgará mediante la suscripción de una acta extendida en los mismos términos indicados en el inciso cuarto del artículo precedente, debiendo, además, limitarse específicamente a aquellos órganos útiles para un trasplante, según la lista de prioridades que establezca el Ministerio de Salud.”*

*“Artículo 11. Para los efectos previstos en esta ley, la muerte se acreditará mediante certificación unánime e inequívoca, otorgada por un equipo de médicos, uno de cuyos integrantes, al menos, deberá desempeñarse en el campo de la neurología o neurocirugía.*

*Los médicos que otorguen la certificación no podrán formar parte del equipo que vaya a efectuar el trasplante.*

*La certificación se otorgará cuando se haya comprobado la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas, lo que se acreditará con la certeza*

*diagnóstica de la causa del mal, según parámetros clínicos corroborados por las pruebas o exámenes calificados, que el reglamento señale. El referido reglamento deberá considerar, como mínimo, que la persona cuya muerte encefálica se declara, presente las siguientes condiciones:*

1. Ningún movimiento voluntario observado durante una hora;
2. Apnea luego de tres minutos de desconexión de ventilador; y
3. Ausencia de reflejos troncoencefálicos.

*En estos casos, al certificado de defunción expedido por un médico, se agregará un documento en que se dejará constancia de los antecedentes que permitieron acreditar la muerte.”*

Según señalan los requirentes, este nuevo concepto de muerte, para el sólo efecto de trasplante de órganos, no es aplicable a las demás situaciones legales, como ser el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, Leyes de Pensiones, etc.

Sostienen que, en el hecho, no se declara muerte una persona sino que en estado de muerte, lo que significa que el cuerpo puede seguir viviendo no obstante que, para el sólo efecto de que se puedan hacer trasplantes, de este cuerpo vivo “*en estado de muerte*” a otro ser humano vivo, se la declara muerte.

Basan su pretensión en la historia fidedigna del establecimiento de la ley, que establece que el éxito de los trasplantes radica en que se hagan de órganos vivos, lo que resulta imposible si la persona del donante es cadáver.

Expresan que otro hecho indiscutido es que el estado de muerte encefálica es una presunción fundada de que la persona va a morir irremediablemente si se la desconecta de medios artificiales que la mantienen respirando y el corazón latiendo.

Según los requirentes, la normativa impugnada plantea los siguientes problemas éticos y constitucionales:

¿Es legítimo, es moral, respeta el derecho a la vida y la integridad física de una persona, el que se la declare en estado de muerte, no obstante que su cuerpo siga vivo, a fin de permitir un trasplante de sus órganos a otra persona?

¿Es legítimo y constitucional que el Congreso delegue en un determinado número de médicos, por muy capaces e idóneos que sean, la facultad de declarar a una persona en estado de muerte, aunque no sea cadáver?

¿Puede la mera voluntad o la decisión humana disponer que un cuerpo humano vivo ha dejado de ser persona para convertirse en un bien disponible?

¿Existe tal conocimiento científico y tales avances tecnológicos que permitan predecir que una persona va a morir irremediablemente y a corto plazo para, en base a esta presunción, autorizar su desmembramiento?

Señalan los requirentes que, la persona deja de ser tal cuando se convierte en cadáver, o sea en un cuerpo sin vida. Expresan que nadie puede abrogarse y menos conceder a otra persona el derecho de determinar o decidir si un ser humano ha dejado de serlo mientras hay vida en su cuerpo.

Expresan que las normas cuya constitucionalidad se impugna, facultan para que se declare a una persona en estado de muerte, cuando se cumplan determinados requisitos. Es un hecho irrefutable que, aún cuando concurren tales requisitos, el corazón del paciente puede seguir latiendo, sus pulmones seguir funcionando, su cuerpo seguir alimentándose y cumpliendo las funciones que les son propias.

La muerte encefálica no conlleva necesariamente la muerte del cuerpo, el cual sigue vivo.

Según los requirentes, las normas impugnadas violan los artículos 7° y 19 números 1° y 2° de la Constitución Política de la República.

El artículo 7° de la Constitución establece: *“Los ‘‘órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la ‘‘forma que prescriba la ley.*

*‘‘Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*‘‘Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.’’*

El Congreso Nacional, expresan, ha transgredido la norma constitucional en aras de permitir que, para salvar o mejorar la calidad de vida de otro ser humano se acorte la sobrevida de otro y se le declare en estado de muerte encefálica, no obstante estar vivo su cuerpo, para permitir el trasplante de órganos.

El N<sup>º</sup> 1° del artículo 19 de la Constitución Política establece: *‘‘El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona.*

*La ley protege la vida del que está por nacer.*

*La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado.*

*Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo’’.*

Añaden que nadie está autorizado para declarar muerta a una persona mientras aún tiene signos vitales o éstos no han cesado permanente e irreversiblemente. Mientras los haya o exista la posibilidad de recuperarlos, hay vida. Declarar que esa persona es cadáver sin serlo y permitir su desmembramiento es violar el derecho a la vida o a la integridad física.

El N<sup>º</sup> 2° del artículo 19 consagra el derecho constitucional: *‘‘La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.*

*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.*

Señalan que, en el hecho, las normas impugnadas consagran “un estado de muerte” para los efectos de hacer trasplantes. Sin embargo, esta concepción de muerte no es aplicable al resto de los casos, esto es, se puede estar muerto para los efectos del trasplante y se sigue estando vivo para todos los demás efectos legales.

Concluyen, solicitando los requirentes que, en definitiva se declare por este Tribunal que los artículos 7º, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplante de órganos, en lo que se refieren a establecer un estado de muerte o muerte encefálica, son inconstitucionales;

**SEGUNDO.** Que, al contestar el requerimiento, S.E. el Presidente de la República, formuló observaciones y presentó los antecedentes que, a su juicio, demuestran la total concordancia a la Constitución de los preceptos impugnados.

Es así como señala que el concepto de muerte encefálica permite constatar la muerte unívoca e inequívocamente del ser humano, de modo que resulta imposible considerar, para cualquier efecto, como “vivo” o “*cuerpo con vida*”, la anatomía de quien ha experimentado el cese total e irreversible de sus funciones encefálicas.

Expresa S.E., que este aserto ha merecido reconocimiento legal en Chile desde el año 1982, sin que el proyecto impugnado altere significativamente la situación. En efecto, este proyecto de ley sobre trasplante de órganos perfecciona el régimen legal existente sobre la materia. Respecto del concepto de muerte encefálica, donde radica el núcleo de la argumentación de los requirentes, el proyecto no contempla innovaciones significativas en relación a lo señalado actualmente por el artículo 149 del Código Sanitario y artículo 12 del Reglamento del Libro IX del mismo cuerpo legal (Decreto Nº 240, del Ministerio de Salud, de 1983).

Manifiesta S.E., que la pretendida amenaza contra el derecho a la vida e integridad física de las personas no se generaría a partir de la eventual publicación del proyecto de ley aludido, sino que habría estado presente por más de 13 años en nuestra legislación, sin que se haya cuestionado su constitucionalidad y sin que se hayan observado los abusos, distorsiones y atentados contra la vida humana que nos previenen los requirentes. El proyecto de ley que se impugna aumenta los requisitos para la declaración de la muerte encefálica.

La presencia de cuerpos normativos vigentes que consagran la constatación por equipos médicos de la muerte encefálica demuestra:

- 1) Que lo que los requirentes estiman inaceptable ética y constitucionalmente, tiene plena vigencia legal en Chile desde hace largos años;
- 2) Que el legislador se ha entendido, desde el año 1983, competente para regular la materia, sin que pueda considerarse que por ello excede el artículo 7º de la Constitución; el legislador actual sólo se encuentra cumpliendo su mandato contenido en el artículo 60, Nº 3, de la Constitu-

ción, pues la normativa que se modifica conforma el Libro IX del Código Sanitario, ateniéndose al principio jurídico básico de que las normas legales sean modificadas por otras normas legales;

3) Que no habiendo diferencias sustanciales, y ninguna de relevancia constitucional, entre las normas vigentes y las propuestas en el proyecto de ley objetado, no es dable pensar que la publicación del proyecto tendrá como consecuencia los perniciosos efectos preconizados por los requerientes, puesto que ninguno de ellos se ha observado durante la vigencia y práctica de una legislación análoga.

Agrega S.E. que, la muerte de una persona tiene evidentes efectos en el ámbito legal, amén de su significación filosófica o teológica. La ley, por tanto, se ve sometida a la obligación de declarar cuándo se produce efectivamente la muerte. Tal determinación debe ser lo más precisa y exacta posible, afirmándose para ello, como ha ocurrido siempre respecto de materias análogas, en los avances y consensos de la ciencia médica.

Desde la postura que subyace al requerimiento y que considera muerta a una persona cuando han cesado total y absolutamente todos los signos vitales (movimiento, actividad celular, reacciones eléctricas) del cuerpo humano. Desde esa posición sólo estará muerta aquella persona cuyo organismo no ofrece ninguna forma de actividad. En tal caso, deberían considerarse vivas incluso a las personas que habitualmente se les extiende certificado de defunción de acuerdo a la ley y criterios vigentes, puesto que en ellas es posible advertir, hasta varias semanas después de fallecidas, crecimiento de las uñas, barbas y otros cilios.

Se estima que la muerte es un proceso, y que sólo puede hablarse de muerte al finalizar aquél.

Cita S.E., al profesor y penalista español Carlos María Romeo Casabona, el cual señala que *“desde el punto de vista biológico, es sabido que el paso desde la vida a la muerte no se produce en un momento preciso, de forma instantánea, sino gradualmente, de tal manera que va alcanzando progresivamente a los diversos tejidos y órganos según su mayor o menor resistencia a la destrucción. El transcurso de todo este proceso no puede servir para determinar el momento del fallecimiento, puesto que antes del fin del mismo ya puede decirse que una persona está muerta; además tampoco permitiría la toma útil de órganos. Dentro de ese proceso es preciso seleccionar un momento bien concreto que permita un diagnóstico precoz de la muerte”*.

La expresión de *“diagnóstico precoz de muerte”*, está significando la constatación de la muerte en el más breve plazo, después de ocurrida. No se trata entonces, de un *“pronóstico”* de la muerte, puesto que la declaración de muerte encefálica constata un hecho pasado –la muerte– no pronostica ni aventura un hecho futuro.

La ciencia médica en el mundo hace varias décadas, que *identificó “ese momento”* al que alude Romeo Casabona, transformando la muerte en un concepto unívoco e inequívoco, basado en la pérdida irreversible de de-

terminadas funciones, evitando así la anómala situación en que un individuo estará vivo según unos determinados criterios y muerto de acuerdo con otros.

En la mayoría de los países se acepta hoy que, desde el punto de vista médico y legal, la muerte del encéfalo es equivalente a la muerte del individuo como conjunto. Para el médico, la muerte es la cesación permanente e irreversible del funcionamiento espontáneo del organismo como un todo. La muerte del encéfalo es la causa final y definitiva de la muerte.

Manifiesta S.E., que en la gran mayoría de los países, incluido el nuestro (Código Sanitario, artículo 149), y cualquiera que sea la concepción teológica o filosófica de la muerte, se acepta que la destrucción total del encéfalo y del tronco encefálico, supone la muerte de una persona.

Hace presente, asimismo, que los médicos han dicho que las pruebas para determinar la muerte, centradas en la ausencia de respiración y circulación sanguínea, han quedado desfasadas, por cuanto dichas funciones hoy día pueden ser mantenidas artificialmente en seres que, por padecer de lesiones encefálicas muy importantes y totales, ya no están vivos.

Señala además lo expuesto por la H. Senadora María Elena Carrera, médico de profesión, durante la discusión parlamentaria, quien expresó: *“Los tejidos mueren en diferentes tiempos. Lo más conocido es, como se ha dicho aquí, que el pelo y las uñas siguen creciendo mucho tiempo después de dejar de latir el corazón; la piel sigue viva después de 24 horas; el tejido arterial y óseo también, por más de 48 horas. La pregunta es cuándo la muerte es irreversible y qué órgano con su acabamiento determina ese hecho. La respuesta frente a esta interrogante es la muerte del tronco encefálico. Un ser humano puede vivir si le falta uno o varios miembros; también puede hacerlo con un riñón, o con ambos órganos dañados, merced a la dialización; igualmente puede vivir con un páncreas que no produce insulina; del mismo modo, puede sobrevivir sin funcionamiento de la corteza cerebral –lo que llamamos existencia vegetativa ... Todo eso es posible, pero no puede existir sin tronco encefálico”*.

También señaló S.E., en relación a la mantención de ciertos *“signos vitales”* con posterioridad a la muerte encefálica, que la H. Senadora Feliú, citó un trabajo del Instituto de Neurocirugía e Investigaciones Cerebrales del Departamento de Ciencias Neurológicas del Campus Oriente de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, en el cual se dice que *“una vez declarada la muerte cerebral el ventilador está ventilando un cadáver. El paciente está muerto cuando su tronco encefálico está muerto, no cuando el cadáver se desconecta del ventilador y su corazón deja de latir”*.

Manifiesta S.E., que la definición de la muerte encefálica, para efectos de trasplante de órganos, obedece a las razones señaladas y en ningún caso constituye un concepto distinto o contradictorio con algún otro concepto de muerte vigente en la práctica médica o en la legislación chilena.

Nadie muere ni morirá dos veces, ni ante la Ley, ni ante la medicina. La muerte encefálica, constituye un criterio explicativo que suple el va-

cío existente. La muerte es sólo una, unívoca e inequívoca. Cosa distinta es, que en determinados casos, para ciertos fines y cumpliendo determinados requisitos, se pueda anticipar un diagnóstico. Pero, obviamente el diagnóstico anterior o posterior de la ocurrencia de un fenómeno no afecta la singularidad de éste.

El proyecto impugnado, en nada vulnera el artículo 7° de la Constitución, puesto que: la muerte siempre ha sido declarada por “*determinadas personas*”, esto es, por los profesionales de la ciencia médica; quienes constatan la muerte, no un “*estado de muerte*”, la única muerte, la muerte encefálica. Quien experimenta la muerte encefálica, no mantiene vivo su cuerpo. Al morir la persona, muere su cuerpo. Las expresiones de actividad de ciertos órganos y tejidos no son sinónimos de vida, sino de la dispar resistencia a la destrucción que ofrecen las diferentes partes del cuerpo humano una vez muerta la persona.

Las disposiciones del proyecto que han sido impugnadas, en nada afectan el derecho a la vida e integridad física de las personas, puesto que el concepto de muerte encefálica, que aquél mantiene en sus rasgos fundamentales respecto de la legislación vigente, corresponde al concepto definitivo, unívoco e inequívoco de muerte.

Tampoco en el proyecto se afecta el principio de igualdad ante la ley. El proyecto en examen no genera un concepto de muerte aplicable a un caso, e inaplicable para otros. La muerte encefálica equivale a la única muerte, y si su existencia legal se precisa para efectos de los trasplantes de órganos, es en respuesta a la necesidad de efectuar un diagnóstico oportuno de la muerte;

**TERCERO.** Que, los requirentes señalan que al establecer el inciso tercero del artículo 11 del referido proyecto que la certificación de la muerte se otorgará, según parámetros clínicos corroborados por las pruebas o exámenes calificados, que el reglamento señale, se está delegando en el Presidente de la República, pues es él quien potestativamente lo dictará, la facultad de señalar cuáles son esas pruebas o exámenes que permitirán establecer la legitimidad de la declaración de “*estado de muerte*”. En otras palabras, no es la ley la que establecerá esas pruebas, sino un reglamento, en una materia que afecta directamente diversas garantías constitucionales.

## I

### ASPECTOS PREVIOS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA PARA LA ACERTADA INTELIGENCIA DE LO QUE HABRÁ DE RESOLVERSE:

**CUARTO.** Que, el Código Civil en su Libro I se refiere a las personas y las clasifica en naturales y jurídicas. Las primeras las define en el artícu-

lo 55 como todo individuo de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.

El Título II del referido Libro I, regula dos hechos jurídicos: el nacimiento y la muerte, bajo el título del “*Principio y fin de la existencia de las personas*”.

Para este proceso, interesa el concepto jurídico que se tiene del fin de la existencia de las personas naturales y ello ocurre, como lo expresa el artículo 78, en su muerte natural.

Por su parte, el párrafo cuarto del Título Preliminar del Código Civil establece normas para la interpretación de la ley, entre las que a juicio del sentenciador, destaca el artículo 21 que expresa: “*Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.*”

Las palabras “*muerte natural*” a que se refiere el citado artículo 78, deben considerarse en ese contexto y ser interpretadas de acuerdo a los principios de la ciencia que cubre su ámbito, en este caso, la medicina.

Siendo así, la ley debe precisar cuándo ocurre la muerte y, todo vacío o interpretación de las normas relativas a ese trascendente hecho le corresponde a la ciencia médica.

En este orden de ideas, es el Código Sanitario en los preceptos que más adelante se citarán, el que entrega a la decisión médica la determinación de la muerte natural.

En nuestro sistema jurídico, Arturo Alessandri en su obra de Derecho Civil, Primer Año, expresa, a propósito del fin de la existencia de las personas, que la muerte natural es la cesación de las funciones vitales, o la extinción de la vida desde el punto de vista fisiológico.

Por su parte el Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la muerte como “*la cesación o término de la vida*”. El Código Sanitario, en sus artículos 141 y 142, ubicados en el Libro VIII, relativos a las inhumaciones, exhumaciones y traslado de cadáveres, expresan:

“*Artículo 141. Prohíbese inscribir en el Registro Civil las defunciones e inhumaciones de cadáveres si no se justifican previamente las causas del fallecimiento mediante un certificado del médico que lo asistió en la última enfermedad. A falta de éste, corresponderá extender dicho certificado al Servicio Nacional de Salud en las condiciones que determine el reglamento.*”

“*Artículo 142. A falta de certificación médica establecida en el artículo anterior, la verificación del fallecimiento se establecerá mediante la declaración de dos o más testigos, rendida ante el Oficial del Registro Civil o ante cualquier autoridad judicial del lugar en que haya ocurrido la muerte. Esta declaración deberá ser hecha de preferencia por las personas que hubieren estado presentes en los momentos antes del deceso, de todo lo cual se dejará expresa constancia.*”

Estas disposiciones deben complementarse con el artículo 149, ubicado en el Libro IX del mismo Código, que trata “*Del aprovechamiento de órganos, tejidos o partes del cuerpo de un donante vivo y de la utilización de cadáveres o parte de*

ellos con fines científicos o terapéuticos” y expresa “Para los efectos de lo previsto en el inciso segundo del artículo 146 y en el precedente, la muerte se acreditará mediante certificación médica otorgada por dos facultativos, uno de los cuales, al menos, deberá desempeñarse en el campo de la neurología o neurocirugía”.

“Los facultativos que otorguen la certificación no podrán formar parte del equipo que realice el trasplante”.

“Sólo podrá otorgarse la certificación cuando se haya comprobado la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas, lo que se acreditará mediante la certeza diagnóstica de la causa del mal y, a lo menos, dos evidencias electroencefalográficas, en la forma que señale el reglamento. Este podrá, además, indicar procedimientos adicionales para certificar la muerte”.

“En estos casos, al certificado de defunción expedido por el médico se agregará un documento en que se dejará constancia de los antecedentes que permitieron acreditar la muerte”;

**QUINTO.** Que, de las disposiciones citadas puede concluirse que el Código Civil regula el nacimiento y la muerte de las personas naturales y que el Código Sanitario delega en un médico la certificación del hecho de la muerte, antecedente necesario para que se practique la inscripción en el Registro Civil, organismo encargado de registrar los nacimientos y defunciones de todos los habitantes de la República.

Por lo tanto, la persona está muerta cuando un médico lo certifica, de acuerdo a la ley que así lo expresa;

**SEXTO.** Que la Constitución Política está construida para organizar jurídicamente al Estado y para garantizar los derechos individuales. En relación a estos últimos, a partir del artículo 1º reconoce el hecho jurídico del nacimiento al disponer “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y que “El Estado está al servicio de la persona humana”.

Por su parte, el Capítulo Tercero, que se refiere a los derechos y deberes constitucionales, asegura en el artículo 19, N.º 1º, “El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona”. A falta de disposición que regule el instante en que dicha protección cesa, debe entenderse que lo es hasta su muerte, hecho en virtud del cual deja de ser persona y como tal no le son aplicables las garantías inherentes a ella.

Lo anterior se desprende del enunciado del artículo 19 que expresa: “La Constitución asegura a todas las personas...”.

El resto de sus derechos constitucionales se refiere a la protección de los atributos que las personas tienen, amparándose, por ejemplo, su igualdad ante la ley, la igual protección en el ejercicio de sus derechos, el respeto de su vida privada y pública, su libertad y seguridad personal, su propiedad, entre muchos otros.

Puede concluirse que la Constitución regula la vida desde antes del nacimiento y durante la existencia de la persona, la que termina con su muerte natural;

**SÉPTIMO.** Que, la jurisdicción es una función pública que le permite a los tribunales la solución de conflictos con efecto de cosa juzgada.

En la especie, con el requerimiento formulado en este proceso, se ha otorgado competencia específica a este Tribunal para decidir en conformidad al artículo 82 de la Constitución Política de la República, si el proyecto de ley en sus artículos 7°, 10 y 11 es o no constitucional, lo que se traduce en decidir si las normas que aprobó el Congreso Nacional en uso de la función legislativa, violentan o no la normativa constitucional.

El requerimiento es la forma diseñada para el ejercicio de la acción, tendiente a obtener una decisión de este Tribunal, en caso de conflicto entre la Constitución y la ley;

**OCTAVO.** Que la pretensión del requerimiento se encuentra claramente expresada en su parte petitoria, en que se solicita a este Tribunal que declare que los artículos 7°, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplantes de órganos, en lo que se refieren a establecer un estado de muerte o estado de muerte encefálica, son inconstitucionales. La fundamenta en la infracción a los artículos 7° y 19, numerales 1° y 2°, de la Constitución Política. Con posterioridad, en un escrito de “*Téngase presente*”, se señalaron como infringidos los artículos 19, N° 26, 61 y 63 de la Constitución.

Por lo tanto, este Tribunal deberá resolver si el Congreso, en el proyecto de ley cuya promulgación propone a S.E. el Presidente de la República, violenta las disposiciones constitucionales invocadas en el requerimiento, por no ajustarse su contenido a ellas;

**NOVENO.** Que, cabe considerar que el legislador tiene plena capacidad para normar situaciones vinculadas a la vida y a la muerte de las personas, como tradicionalmente lo ha hecho.

En lo que se refiere a la muerte, ha regulado su régimen jurídico; sus efectos familiares y patrimoniales; la existencia de la pena de muerte para ciertos delitos tipificados en los Códigos Penal y de Justicia Militar, lo que la propia Constitución legitima en su artículo 19, N° 1°, inciso tercero que expresa: “*La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado*”. O sea, el legislador puede autorizar a los tribunales para imponer la pena de muerte privando legítimamente de la vida a determinadas personas; igualmente establece la legítima defensa como circunstancia eximente de responsabilidad penal. Haciendo uso de ella, una persona, cumpliendo con los requisitos establecidos por el artículo 10, N° 4, del Código Penal, que la consagra, puede dar muerte lícitamente a otro.

Igualmente, la ley también legitima la actividad de los médicos al practicar intervenciones quirúrgicas tendientes a preservar la vida. Sí como consecuencia de ellas, la persona muere, el médico “*no mata a otro*” en la definición de homicidio del Código Penal, sino, por el contrario, su conducta está justificada ya que lo hizo para salvarle la vida. Su acción es

legítima y por lo tanto, no está revestida del requisito de antijuridicidad que constituye presupuesto de todo delito.

El Estado debe velar, como se lo exige la Constitución, por la vida de las personas. Lo hace directamente a través de su poder público para cautelarlas de acciones de terceros y reconoce el derecho a la protección de la salud conforme al artículo 19, N<sup>º</sup> 9<sup>º</sup>, con el objeto de que, en caso de enfermedades, se preserven sus vidas.

Se desprende así, que la protección de la vida desde el punto de vista de la salud, está en manos de la medicina, cuyos avances han permitido prolongar la vida de personas beneficiadas por trasplantes que, de no haberseles efectuado, habrían muerto;

**DÉCIMO.** Que resulta igualmente importante considerar la decisión libre, espontánea y oportuna del donante o quienes eventualmente lo representen, si no está en condiciones de actuar por sí mismo para donar todos o parte de sus órganos con fines médicos. La mayoría de las legislaciones del mundo le reconocen expresamente este derecho, entre otras, la de nuestro Código Sanitario, concepto ratificado en el artículo 10 del proyecto que expresa:

*“Artículo 10. Se podrá efectuar trasplante de órganos de personas en estado de muerte que, en vida, no hayan expresado su autorización para ello en los términos de esta ley, así como de las personas menores de edad o legalmente incapaces, siempre que ello sea autorizado por su cónyuge o, en subsidio, por su representante legal. A falta de ambos, la autorización deberá otorgarse por la mayoría de los parientes consanguíneos presentes de grado más próximo en la línea recta o, de no haberlos, por la mayoría de los parientes consanguíneos presentes de grado más próximo en la línea colateral, estos últimos, hasta el tercer grado inclusive.*

*“La autorización a que se refiere el inciso anterior, se otorgará mediante la suscripción de una acta extendida en los mismos términos indicados en el inciso cuarto del artículo precedente, debiendo, además, limitarse específicamente a aquellos órganos útiles para un trasplante, según la lista de prioridades que establezca el Ministerio de Salud.”*

Por otra parte, también se ha referido a la autorización y decisión libre del donante de órganos el Nuevo Catecismo de la Iglesia Católica en la parte referente a las explicaciones relativas al Quinto Mandamiento en la subsección dedicada al respeto de la dignidad de las personas, que en lo pertinente señala:

*“El trasplante de órganos no es moralmente aceptable si el donante o sus representantes no han dado su consentimiento consciente.”*

De la misma manera han opinado los organismos más representativos de la medicina chilena, entre ellos, el Consejo General del Colegio Médico de Chile;

**DECIMOPRIMERO.** Que, con lo expuesto, útil es recordar cuál es el motivo central de la impugnación de constitucionalidad del proyecto de

ley sobre trasplantes de órganos; éste se puede resumir en los siguientes puntos:

1). Si en dicho proyecto se han excedido las facultades del Congreso Nacional respecto de lo señalado en el artículo 7° de la Constitución al entregar la determinación del momento de la muerte, con fines de trasplante de órganos, a un grupo de facultativos médicos;

2). Si con la declaración del estado de muerte, por aquel grupo de médicos, al encontrarse una persona dentro del concepto denominado “*muerte encefálica*”, se infringe el artículo 19, números 1° y 2° de la Constitución Política de la República, en relación con el N° 26 del citado artículo 19, y

3). Si al delegar en el artículo 11 del proyecto de ley, la potestad legal de determinar el estado de muerte encefálica en un reglamento, se ha violado el artículo 61 de la Constitución Política.

## II

### ANÁLISIS DE LOS CAPÍTULOS DE INFRACCIÓN FORMULADOS EN EL REQUERIMIENTO:

**DECIMOSEGUNDO.** Que corresponde desestimar la inconstitucionalidad que se funda en una supuesta infracción del artículo 7° de la Constitución Política, toda vez que, el proyecto en estudio, al legislar en el sentido de entregar a un grupo de facultativos médicos la determinación del momento de la muerte, no ha transferido ninguna de las facultades propias del Poder Legislativo. Por el contrario, ha dado aplicación al artículo 60, N° 3, de la Constitución que señala que sólo son materias de ley las que son objeto de codificación; en este caso preciso se ha legislado sobre asuntos comprendidos en el Código Sanitario.

Por otra parte, al exigir el proyecto de ley, en su artículo 11, la certificación de la muerte, no hace otra cosa que disponer la forma de acreditar este hecho, cuya ocurrencia es indeterminada, puesto que no se puede saber a priori el momento en que ocurrirá; a lo cual se agrega la circunstancia de que dicha certificación debe ser otorgada por personas expertas en la materia de que se trata, dado que se exige la especialidad acorde con la naturaleza del mal que constatan. Tal consideración está en plena armonía con lo expuesto en los motivos cuarto a décimo de este fallo;

**DECIMOTERCERO.** Que, para entrar al análisis de la presunta infracción a los numerales 1° y 2° del artículo 19 de la Carta Magna, es preciso establecer si el hecho de la “*muerte encefálica*” corresponde o no al concepto de “*muerte real*”, única, unívoca e inequívoca, es decir, si una persona que ha sido declarada en muerte encefálica está definitivamente muerta, aunque algunos de sus órganos puedan mantenerse en funcionamiento por efecto de medios mecánicos;

**DECIMOCUARTO.** Que, en orden a establecer lo señalado precedentemente, se han reunido en autos los siguientes antecedentes:

1). Se ha acompañado a este Tribunal, por los Directorios de las Sociedades Chilenas de Urología, Nefrología y Trasplante, documento que corre a fojas 72, y por el cual han manifestado a este Tribunal que, de acuerdo a la legislación vigente, se han realizado desde 1968, más de 1.800 trasplantes renales, de los cuales el 60% ha proveniendo de donantes vivos y el 40% restante lo han sido de donantes cadáver, cuyas familias han accedido generosamente a la donación. La obtención de esos órganos provenientes de un cadáver se ha hecho de acuerdo a la normativa vigente, esto es, provenientes de personas en muerte encefálica debidamente acreditada de acuerdo a lo estatuido en la Ley N° 18.173, de 15 de noviembre de 1982, que modificó el Código Sanitario y de su Reglamento complementario del Libro IX de dicho cuerpo legal, de 3 de junio de 1983. Destacan la colaboración que han obtenido del Instituto Médico Legal en todos los casos de muertes por accidentes o violencia, en los cuales dicho organismo ha certificado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley.

Expresan los Directorios aludidos que, el criterio clásico de muerte, definido como la cesación permanente de las llamadas funciones vitales, cardíaca y respiratoria, ha debido redefinirse, en décadas recientes, por el desarrollo de tecnologías de sostén de esas funciones. Para dar más claridad a lo señalado, mencionan los diferentes tipos de muerte analizados por Pablo Aguilera, médico y sacerdote del Opus Dei, quien en su libro “En la frontera Vida/Muerte”, de 1990, distingue:

a) Muerte Clínica: Cesación permanente del funcionamiento del organismo.

b) Muerte Biológica: Cesación total de la actividad de todas las células de los tejidos, que se va dando gradualmente y es seguida del proceso de descomposición.

c) Muerte Ontológica: Momento de la separación del alma y cuerpo.

Agregan que, para los efectos del proyecto de ley impugnado, lo que interesa es determinar cuándo un individuo deja de vivir –Muerte Clínica– y añaden que, ésta no puede ser confundida con el proceso de desintegración de células y tejidos –Muerte Biológica–.

Expresan que diversos autores definen la muerte como la cesación permanente del funcionamiento del organismo como un todo y después que esto sucede, algunos órganos pueden seguir funcionando individualmente durante un tiempo. Ello no ocurre con la respiración voluntaria, la cual cesa al mismo tiempo o inmediatamente antes de la cesación del organismo como un todo. En el caso de la circulación sanguínea, con la ventilación artificial puede persistir durante días o semanas después de que el organismo como un todo ha dejado de funcionar. Agregan, más

adelante y a modo de ejemplo, que a un ser decapitado se le podría hoy mantener con el sistema cardiorrespiratorio funcionando y nadie diría que está vivo.

Lo dicho hace que, de los criterios para la determinación de la muerte más frecuentes en la actualidad (1. Pérdida permanente de la función cardiorrespiratoria y 2. Pérdida total e irreversible del encéfalo completo), sea el del cese total de la función encefálica, el más riguroso y estricto.

Manifiestan que no está viva una persona en quien se ha acreditado la completa e irreversible abolición de todas las funciones del encéfalo y, en consecuencia, es legítimo proceder al procuramiento de sus órganos si esa ha sido su voluntad manifestada en vida o aceptada por sus familiares.

Expresan que la cesación completa de la actividad vital no ocurre cuando se detiene la función cardiovascular, de hecho algunos tejidos continúan con actividad metabólica, como ocurre con los tegumentos, uñas, barba y cabello. Si fuese imprescindible que todas estas funciones se detuvieran para declarar la muerte, habría que asistir a la completa descomposición del cuerpo para ello.

Finalizan diciendo que la muerte encefálica conlleva el cese definitivo del flujo sanguíneo cerebral lo que produce la destrucción total del cerebro, proceso de suyo irreversible

2). A su vez, el H. Senador requirente Miguel Otero Lathrop, acompañó los Capítulos II, III y IV del Libro del Profesor Manuel Lavados, relativos a la Muerte Clásica y al Estado de Muerte Encefálica. De este extenso análisis efectuado por el Profesor Lavados, puede concluirse, en lo que interesa, que: a. La nutrición en el sentido más amplio, es la única función adecuada para caracterizar a un organismo individual como vivo o muerto. En los organismos más complejos, de la mantención de esta función depende la circulación de oxígeno y nutrientes (Por ejemplo, glucosa). b. Se puede caracterizar al organismo vivo, como aquel ser que es capaz de ejercer una actividad cuyo efecto consiste en mantener al organismo en la estructura y funciones que lo definen; la nutrición, en el sentido amplio antes referido, realiza plenamente esta idea. c. La muerte es lo que le sucede a todos los organismos con sistema circulatorio cuando, de manera irreversible, son incapaces de aportar a todas sus partes el oxígeno y nutrientes necesarios para que esas partes mantengan su estructura y funciones propias. De acuerdo con lo señalado, el individuo está muerto, cuando de manera irreversible no puede ejercer la función de nutrición y ello ocurre cuando cesa, del mismo modo, la función circulatoria y respiratoria.

Concluye el documento referido señalando que, el ser vivo sigue siendo uno, sigue funcionando como una totalidad, en la medida que la función de nutrición es o puede ser realizada. Por ello, precisa que la muerte cerebral no corresponde, entonces, a la muerte del individuo;

**DECIMOQUINTO.** Que examinados los informes científicos antes señalados y los indicados en lo expositivo se llega a la conclusión de que la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas constituye la muerte real, definitiva, unívoca e inequívoca del ser humano.

Todas las consideraciones que se detallan en los informes que sostienen la presencia de signos vitales en personas que han sido declaradas en estado de muerte encefálica, aceptan que tal situación es sólo posible cuando ésta permanece conectada a elementos mecánicos;

**DECIMOSEXTO.** Que en cuanto a la pretendida violación a la garantía de igualdad ante la ley, aquélla no es posible dado que no pueden existir conforme a lo ya considerado en esta sentencia, dos estados de muerte diferentes. En consecuencia, no cabe llegar a otra conclusión que la de desestimar también este motivo de inconstitucionalidad.

La expresión que emplea el proyecto de ley, en los artículos 7° y 11, y que señalan que “*Para los efectos previstos en esta ley...*”, no tiene otro significado de que la muerte encefálica declarada en la forma que los mismos preceptos disponen, es presupuesto indispensable para realizar un trasplante de órganos. Por tanto, este Tribunal considera que el significado de tal expresión consagra exigencias más estrictas para poder realizar un trasplante de órganos, ordenando que concurren todas las condiciones que en las mismas normas se señalan y que se han expuesto anteriormente en esta sentencia. El legislador, en consecuencia, ha sido más estricto para la declaración del deceso por muerte encefálica y no puede, por lo tanto, deducirse de aquellos términos que la muerte así declarada, no produzca todos los efectos a que pueda dar lugar de acuerdo con la legislación común;

**DECIMOSEPTIMO.** Que, este capítulo relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 7°, 10 y 11, del referido proyecto de ley por vulnerar supuestamente el artículo 19 de la Constitución, en el N<sup>º</sup> 1°, que asegura el derecho a la vida e integridad física y psíquica de la persona y el N<sup>º</sup> 2°, que garantiza la igualdad ante la ley, debe rechazarse, conforme a lo dicho en el considerando decimoquinto de esta sentencia;

**DECIMOCTAVO.** Que la pretendida infracción al N<sup>º</sup> 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no tiene significación alguna en el caso que se estudia, por lo señalado en las consideraciones precedentes;

**DECIMONOVENO.** Que la impugnación de inconstitucionalidad del artículo 11 del proyecto en análisis, en la parte que delega en el reglamento la forma de establecer la ocurrencia de la muerte encefálica, se funda en el hecho de que atentaría contra el artículo 61 de la Carta Política que prohíbe al Congreso Nacional delegar sus potestades legislativas en materias comprendidas en las garantías constitucionales. Esta circunstancia, según el requirente, se da en la especie puesto que ésta y las demás normas impugnadas del proyecto de ley amparan, entre otras, las garantías del derecho a la vida.

Para determinar si existe esta inconstitucionalidad, es necesario reproducir lo pertinente de la norma impugnada con el propósito de procurar un análisis de contexto para llegar a una conclusión clara en el sentido de si en este caso se ha dejado exclusivamente en poder del reglamento o se le ha señalado por el legislador el contenido de los presupuestos necesarios para declarar la muerte encefálica;

**VIGÉSIMO.** Que el citado artículo 11 del proyecto establece que *“la muerte se acreditará mediante certificación unánime e inequívoca, otorgada por un equipo de médicos, uno de cuyos integrantes, al menos, deberá desempeñarse en el campo de la neurología o neurocirugía”*; después, en el inciso tercero, donde aparecería la pretendida delegación de facultades legislativas, se expresa que la certificación se otorgará cuando se haya comprobado la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas, lo que se acreditará con la certeza diagnóstica de la causa del mal, según parámetros clínicos, corroborados por las pruebas o exámenes calificados, que el reglamento señale.

**VIGESIMOPRIMERO.** En seguida, la disposición indica que dicho reglamento deberá considerar, como mínimo, que la persona cuya muerte encefálica se declara, presente las siguientes condiciones:

1. Ningún movimiento voluntario observado durante una hora;
2. Apnea luego de tres minutos de desconexión de ventilador, y
3. Ausencia de reflejos troncoencefálicos;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que de lo expuesto en los dos considerandos que anteceden fluyen claramente los siguientes enunciados:

a) Que la muerte encefálica debe certificarse por un equipo de médicos especializados en la materia en forma inequívoca y unánime;

b) Que los médicos otorgarán esta certificación cuando se haya comprobado la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas, lo que se acreditará con la certeza diagnóstica de la causa del mal según los parámetros clínicos;

c) Que estos parámetros clínicos deben ser corroborados por las pruebas o exámenes calificados que el reglamento señale;

d) Que habrá un reglamento que para declarar la muerte encefálica deberá establecer la comprobación de a lo menos un conjunto de condiciones que el afectado presente para declarar su muerte y que son: falta de movimiento voluntario durante una hora, apnea desconectado de ventilador por tres minutos; ausencia de reflejos troncoencefálicos;

**VIGESIMOTERCERO.** Que conforme a lo dicho en la letra d) precedente se desprende claramente que, si bien para certificar el estado de muerte encefálica, se hace referencia a un reglamento, lo cierto es que tal instrumento jurídico carece de toda relevancia en este proceso médico de certificación de muerte. Es la ley la que ordena que en él deben constarse condiciones mínimas para que el equipo de médicos especialistas pueda darla por probada y en tal situación no puede decirse que haya delega-

ción alguna en orden a establecer los asertos indispensables para poder declarar la muerte. Por ello debe reiterarse que es la ley la que determina dichas condiciones y no el reglamento en esta parte;

**VIGESIMOCUARTO.** Que no obstante, para dar cumplimiento al contenido del artículo 61 de la Constitución Política no se puede admitir la referencia que el proyecto hace en el artículo 11, inciso tercero, a un reglamento para acreditar “*las pruebas o exámenes calificados*”, a que la disposición se refiere, y debe declararse inconstitucional puesto que está entregando al reglamento la regulación en forma autónoma de materias propias de ley.

En consecuencia, se declaran inconstitucionales las siguientes frases y palabras que se indican en el artículo 11, inciso tercero: “; *que el reglamento señale*”, y a continuación de la palabra “*El*” el vocablo “*referido*”;

**VIGESIMOQUINTO.** Que este Tribunal declara constitucional la remisión al reglamento a que se refieren los considerandos vigesimoprimero, letra d), y vigesimosegundo, en el entendido de que éste no podrá alterar, condicionar, distorsionar ni disminuir los requisitos mínimos que la ley exige, toda vez que en mérito de ellos no se declara inconstitucional en toda su integridad.

**Y, VISTOS,** lo dispuesto en los artículos 7<sup>º</sup>; 19, N<sup>os</sup> 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup> y 26; 60, N<sup>º</sup> 3); 61; 63, y 82, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución Política de la República, y lo establecido en los artículos 38 a 45 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las siguientes frases y palabras que se indican en el artículo 11, inciso tercero, del proyecto de ley en análisis, son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto: “; que el reglamento señale”, y a continuación de la palabra “*El*” el vocablo “*referido*”.

**2.** Que la referencia al reglamento que se mantiene en el texto del inciso tercero del artículo 11, se declara constitucional con la prevención a que se alude en el considerando 24<sup>º</sup>.

**3.** Que se rechaza el requerimiento de fojas uno.

**Los Ministros señora Luz Bulnes y señores Osvaldo Faúndez y Ricardo García disienten** de la sentencia dictada en estos autos por la mayoría de los miembros del Tribunal, ya que, a su juicio, el requerimiento que la motiva merece ser acogido y reconocerse de esa manera la inconstitucionalidad que afecta a los impugnados artículos 7<sup>º</sup>, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplantes de órganos, en razón de las siguientes consideraciones que los disidentes tienen presente para concluir en tal inconstitucionalidad:

1°. Que, en primer término, es necesario recordar que las normas constitucionales que rigen al Tribunal Constitucional, determinan con precisión que corresponde a éste velar por la constitucionalidad de los preceptos sujetos a su examen, confrontando sus disposiciones con las exigencias de la Carta Fundamental, sin entrar a calificar ni pronunciarse sobre el mérito de las normas entregadas a su conocimiento. Los problemas que debe resolver el Tribunal son de orden netamente jurídico, no siendo procedente en caso alguno hacer apreciaciones de tal mérito, pues ello importaría invadir las claras atribuciones que tiene el legislador. Sería venir a sustituirse en las atribuciones de otros órganos, lo que implicaría una violación a los artículos 6° y 7° de la Ley Fundamental que contiene los presupuestos del Estado de Derecho.

2°. Que del estudio de las disposiciones contempladas en el artículo 82 de la Constitución Política, resulta con claridad que las atribuciones que se entregan al Tribunal Constitucional tienen por fin velar por el principio de la supremacía constitucional, consagrado en el artículo 6° de la Constitución al decir: *“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.”*, debiendo agregarse que de nada serviría esta disposición si no se establecieran, al mismo tiempo, instrumentos jurídicos que permitan velar por el cumplimiento de este principio. Por ello el constituyente ha consagrado expresamente un órgano constitucional cuya finalidad principal es velar porque los otros órganos o autoridades estatales se enmarquen dentro de las normas constitucionales en su actuar y es con este mismo objetivo que ha otorgado a los parlamentarios la facultad de requerir al Tribunal para que éste resuelva los problemas de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley.

3°. Que, asimismo, es imprescindible recordar que las resoluciones del Tribunal Constitucional no pueden sino conducir a la eliminación de los preceptos calificados de inconstitucionales, sin que en caso alguno le sea lícito introducir agregaciones a los proyectos de ley que examina ni disponer que su aplicación pueda extenderse más allá de lo que el propio legislador ha señalado. Menos aún podría admitirse que el Tribunal procediera a establecer definiciones que corresponden a atribuciones propias del legislador.

4°. Que, ya por las solas consideraciones precedentes, y sin perjuicio de las razones que seguidamente se indicarán, los disidentes no pueden compartir la sentencia, ya que, a su juicio, se invade el campo del legislador al conceder a disposiciones impugnadas por el requerimiento, un sentido claro y ostensiblemente distinto al señalado en el proyecto de ley examinado y al otorgarles una amplitud que pugna con la sola lectura de su articulado. Aún más improcedente resulta esta extralimitación cuando se entra a definir la muerte de la persona, en términos unívocos

y para todos los efectos que puedan corresponder, objetivo éste que el proyecto de ley en examen no tiene y para lo cual el Tribunal carece de atribución.

5°. Que debe tenerse presente que en el caso de autos, dándose aplicación a lo dispuesto en el artículo 82, número 2°, de la Constitución Política, lo que se ha requerido del Tribunal Constitucional es que resuelva la cuestión de constitucionalidad con respecto a tres artículos del proyecto de ley en tramitación sobre trasplante de órganos, siendo, por lo consiguiente, su responsabilidad analizar esos determinados artículos y comprobar si su texto respeta o vulnera las normas de la Constitución Política de la República. Tal inconstitucionalidad tendría su fundamento en que los artículos impugnados son contrarios a los derechos constitucionales que se establecen en el artículo 19, N<sup>º</sup> 1° y 2°, e incisos primero y segundo del artículo 61 de la Carta Fundamental, los que, respectivamente expresan:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“1°. El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer.*

*La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado.*

*Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo”.*

*2°. La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.*

*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.*

*“Artículo 61. El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.*

*“Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.”*

6°. Que, con respecto ahora a las normas mismas impugnadas por el requerimiento, debe tenerse presente que forman parte de un proyecto de ley cuyo declarado y preciso objetivo es favorecer el trasplante de órganos, introduciendo para ello nuevas disposiciones con respecto a las del Código Sanitario actualmente en vigor, cuyo análisis no le ha correspondido ni corresponde a este Tribunal, las que han permitido llevar a cabo un creciente número de trasplantes en el país y las que seguirían rigiendo aun cuando las normas impugnadas del nuevo proyecto hubieran sido calificadas de inconstitucionales.

7°. Que, debe destacarse y reconocerse en mérito a lo expresado en el considerando anterior, que el proyecto de ley referido en estos autos, está orientado hacia los trasplantes de órganos, no habiendo indicio alguno

en sus disposiciones de que con ellas se haya tenido como objetivo alterar o establecer, en términos generales, y con aplicación a todos los ámbitos de la persona, conceptos para precisar el momento de la extinción de su vida. Pareciera de lógica elemental admitir que, si se hubiere tenido en consideración sustituir el sentido de “expirar” que forma parte de la cultura general, por una nueva determinación de total aplicación que pusiera fin a aquel concepto, tal sustitución habría merecido una precisión de todos sus alcances, lo que en el proyecto en examen no logra divisarse, así como tampoco, en los antecedentes e informes acompañados a los autos, puede apreciarse un criterio uniforme al respecto.

8°. Que, a mayor abundamiento y como muestra inequívoca de tal ausencia de objetivo en el proyecto de ley, debe tenerse presente que la determinación de muerte que su texto contempla, lo hace manifestando expresa y literalmente, que lo es “*para los efectos de la presente ley*”.

9°. Que, para ahondar y precisar el exacto sentido de lo anteriormente señalado, debe tenerse presente el tenor de las disposiciones impugnadas por el requerimiento, las que corresponden a los artículos 7°, 10 y 11 del proyecto de ley, cuya exacta terminología es la siguiente:

*“Artículo 7°. Para los efectos de la presente ley, se considerará como muerte la referida en el artículo 11.*

*“Artículo 10. Se podrá efectuar trasplante de órganos de personas en estado de muerte que, en vida, no hayan expresado su autorización para ello en los términos de esta ley, así como de las personas menores de edad o legalmente incapaces, siempre que ello sea autorizado por su cónyuge o, en subsidio, por su representante legal. A falta de ambos, la autorización deberá otorgarse por la mayoría de los parientes consanguíneos presentes de grado más próximo en la línea recta o, de no haberlos, por la mayoría de los parientes consanguíneos presentes de grado más próximo en la línea colateral, estos últimos, hasta el tercer grado inclusive.*

*La autorización a que se refiere el inciso anterior, se otorgará mediante la suscripción de una acta extendida en los mismos términos indicados en el inciso cuarto del artículo precedente, debiendo, además, limitarse específicamente a aquellos órganos útiles para un trasplante, según la lista de prioridades que establezca el Ministerio de Salud.”*

*“Artículo 11. Para los efectos previstos en esta ley, la muerte se acreditará mediante certificación unánime e inequívoca, otorgada por un equipo de médicos, uno de cuyos integrantes, al menos, deberá desempeñarse en el campo de la neurología o neurocirugía.*

*Los médicos que otorguen la certificación no podrán formar parte del equipo que vaya a efectuar el trasplante.*

*La certificación se otorgará cuando se haya comprobado la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas, lo que se acreditará con la certeza diagnóstica de la causa del mal, según parámetros clínicos corroborados por las pruebas o exámenes calificados, que el reglamento señale. El referido reglamento deberá con-*

siderar; como mínimo, que la persona cuya muerte encefálica se declara, presente las siguientes condiciones:

1. Ningún movimiento voluntario observado durante una hora;
2. Apnea luego de tres minutos de desconexión de ventilador; y
3. Ausencia de reflejos troncoencefálicos.

En estos casos, al certificado de defunción expedido por un médico, se agregará un documento en que se dejará constancia de los antecedentes que permitieron acreditar la muerte.”

10°. Que, como se desprende de la simple lectura de las disposiciones transcritas, para los fines establecidos en el artículo 10, se configura un específico estado de muerte, el cual tendrá aplicación “para los efectos de la presente ley” como perentoria y excluyentemente lo establece el artículo 7°, el cual debe analizarse en conjunto con el artículo 11 para una adecuada inteligencia de su texto.

11°. Que el propósito y consecuencia que tiene la especial determinación de muerte preceptuada en el indicado artículo 11, sólo son, como lo señala el referido artículo 10, que en virtud de ella puedan extraerse a la persona que así se la considere muerta, órganos de su cuerpo para los fines de ser trasplantados a otra u otras personas, aun cuando “en vida no haya expresado su autorización para ello en los términos de esta ley” si tal autorización la dan su cónyuge, representante legal o familiares. Debe de esta manera destacarse que de lo anterior resulta evidente que el proyecto de ley se refiere a un estado de muerte que sólo produce efectos para los trasplantes de órganos, no existiendo disposición alguna en su texto que establezca que esa específica determinación produzca otros efectos legales, como sería el caso de la delación de la herencia y de los derechos en general vinculados a la existencia de la persona.

12°. Que, como puede apreciarse de lo expresado, el proyecto de ley restringe en forma expresa el ámbito de aplicación y los efectos o consecuencias de la forma de acreditación de muerte que establece, a la sola autorización para extraer órganos de aquél a quien no se podría declarar muerto por no haber aún cesado sus funciones cardiorespiratorias. Tan nítida aparece esta restricción, que, si se presta atención a lo que preceptúa el inciso final del ya citado artículo 11, se observa que el legislador ha dispuesto que “el certificado de defunción” que corresponderá extender en estos casos será expedido por “un” médico, dejando así claramente establecido que la acreditación de muerte para los efectos de trasplante que configura ese mismo artículo deberá ser más tarde sucedida por un “certificado de defunción”, el que vendrá efectivamente a generar todos los efectos legales que la primera acreditación no ha producido.

13°. Que resulta ineludible concluir que los citados artículos del proyecto de ley en examen, dan origen a dos diferentes tipos de reconocimiento de muerte, los que podrán discriminadamente y con arbitra-

riedad ser aplicados sólo a las personas a quienes se determina, esto es: para quienes serán objeto de extracción de sus órganos para trasplante, la muerte será acreditada de la manera indicada en el citado artículo 11 ya transcrito; y, paralelamente, para quienes no sean objeto de tal extracción, la muerte deberá seguir siendo acreditada solamente cuando se de la situación de un irreversible paro cardiorespiratorio. De esta manera, serán objeto de aplicación de distintas normas legales personas que se encuentren en una misma situación.

**14°.** Que este doble sistema para acreditar la muerte de una persona, implica, en primer término, una desigualdad ante la ley, pues, dadas las mismas circunstancias verificadas en una y otra persona, mientras una seguiría viva, la otra sería declarada muerta. Tal dualidad pugna abiertamente con los derechos que la Constitución Política asegura, especialmente con lo que dispone en el numeral 2° de su artículo 19, al consagrar “*La igualdad ante la ley*” y al establecer con drasticidad que “*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias*”. La diferencia que nace del proyecto de ley no obedece a racionalidad alguna: ser muerto para algunos efectos y para otros no. No obedece tampoco a un principio de justicia, por lo que la correspondería calificarla de arbitraria y, por lo tanto, violatoria del artículo 19, N° 2°, de la Constitución antes transcrito y que debe reiterarse: “*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias*”.

**15°.** Que las disposiciones en análisis atentan contra la igualdad ante la ley cualquiera sea la interpretación que quiera dárseles. Si el intérprete se atuviere a la sola letra del proyecto de ley, la muerte que se acredita según su artículo 11, sólo podría aplicarse “*para los efectos de esta ley*”, o sea sólo para los fines de extraer órganos de un cuerpo que “para esos efectos” se considerará muerto. Si se sigue ese razonamiento, ese cuerpo, considerado muerto para esos solos fines, seguirá sin embargo siendo sujeto de derechos y obligaciones mientras no se acredite su muerte en la forma en que se debe hacer para todos los demás a quienes no se extraigan órganos para trasplantes, con lo que se daría la contradictoria situación de que una persona, a diferencia de las demás, estuviere muerta para un fin y viva para otros. A la vez, se daría origen a una indeterminación del momento de muerte, afectándose con ello también la efectividad y vigencia de los derechos constitucionales y, entre ellos, el de a la vida e integridad física y psíquica, con respecto a los cuales cabría una interrogante acerca de su aplicabilidad a una persona que, para algunos efectos existe y es tal y para otros no, lo que contradice el integral enunciado del artículo 19 de la Ley Fundamental.

**16°.** Que si, aún sobrepasándose incorrectamente la letra de las normas del proyecto de ley, no obstante su claro sentido literal, se interpreta que la muerte acreditada en conformidad con lo dispuesto en el artícu-

lo 11 tuviere aplicación “*para todos los efectos legales*”, ello sólo conduciría a confirmar una desigualdad, pues esa “*muerte para todos los efectos*” sólo tendría aplicación para quienes fueren objeto de extracción de sus órganos y no para aquéllos que, encontrándose en similar situación médica, no fueren destinados a tal extracción. Esta desigualdad en el trato que se daría a personas que se hallan en un mismo estado no encuentra justificación aún teniendo presente los propósitos que el proyecto persigue.

**17º.** Que los ya referidos artículos 7º, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplantes, merecen también ser objetados en su constitucionalidad por estimarse que atentan contra el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de una persona. Este derecho, que se encuentra consagrado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 1º, de la Carta Fundamental, es un nuevo derecho constitucional, en relación a los ordenamientos constitucionales anteriores y viene a ser la consecuencia natural del artículo 1º de la Ley Fundamental que dice: “*Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”. La dignidad del hombre se establece como una base de la institucionalidad y, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este Tribunal, debe servir como elemento principal para formar el criterio del intérprete. En ese mismo sentido, Patricio Zapata en su obra “*La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, página 87, destaca: “*En el caso de la Carta Fundamental de 1980 su capítulo primero sobre Bases Fundamentales constituye el principal criterio orientador para fijar la finalidad de los distintos preceptos constitucionales. En alguna medida, los valores y principios allí recogidos constituyen el alma o “Espíritu de la Constitución.”*”.

**18º.** Que resulta evidente que no puede hablarse de la dignidad del hombre si las normas del proyecto autorizan a que la determinación de su muerte sea el resultado de la aplicación de normas de carácter reglamentario. Resulta ilustrativo recordar que la Ley Fundamental de Alemania establece en su artículo 1º: “*La dignidad de la persona humana es intangible. Todos los poderes del Estado están obligados a respetarla y protegerla*”. Así también el Tribunal Constitucional Federal de dicha Nación ha dicho, interpretando esa norma: “*allí donde existe vida humana ha de reconocérsele la dignidad correspondiente, sin que sea decisivo que el sujeto sea consciente de esa dignidad y sepa guardarla por sí mismo*” (cit. por Jesús González Pérez, “*La Dignidad de la Persona*”, pág. 53).

**19º.** Que del estudio de la historia fidedigna del texto constitucional contenida en las Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, resulta claro el sentido que el constituyente quiso darle al derecho a la vida. Al efecto y en la especie, deben destacarse las palabras del profesor don Alejandro Silva Bascuñán que, como consta en la página 8 del Acta de la Sesión N<sup>º</sup> 89 de dicha Comisión, el señor Silva Bascuñán señala que “*para un desarrollo sistemático y verdaderamente racional de la Constitución, es importante consagrar el derecho a la vida en su texto; además, este derecho o*

*garantía debe ser necesariamente destacado en la actualidad, ya que, desde hace algún tiempo la vida humana ha sido tan menospreciada, que se han cometido diversos y deleznable delitos que atentan contra ella. Considera que debe contemplarse el derecho a la vida junto con el derecho a la integridad física, porque, en definitiva lo que hay que asegurar es una vida realmente humana y si no va acompañada del derecho a la integridad física no se asegura una vida que valga la pena vivirla. De manera que es necesario poner de relieve el derecho a la integridad física, tal como ha sido dado por la naturaleza, ya que sólo así la persona humana puede tener todas las responsabilidades y los atributos inherentes a su calidad de tal. Por lo anterior, se inclina en el plano lógico y por la trascendencia de este derecho, a colocarlo en la Constitución, porque a la vez es inspirador de muchas normas de protección que encuentran su centro en este respeto fundamental a la vida humana y porque es un valor que ha sido muy menospreciado en los últimos tiempos. Ha habido una gran contradicción al exaltar otros valores y desestimar o simplemente considerar como instrumental o secundario el sacrificio que se hace de la vida humana en una cantidad de situaciones de la convivencia colectiva”.*

**20°.** Que las palabras citada en el considerando anterior muestran la importancia y el alcance que el constituyente dio a la consagración del derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, alcance que no se compatibiliza con las disposiciones del proyecto para determinar el estado de muerte que permite la extracción de órganos.

**21°.** Que, a mayor abundamiento, si se considera que el ordenamiento jurídico debe indicar el procedimiento y las condiciones necesarias para acreditar la muerte de una persona, será al legislador a quien corresponderá hacerlo en forma clara, precisa y completa. No cabría desconocer que se trata de la vida e integridad física y psíquica de una persona, aseguradas constitucionalmente en forma expresa e irredargüible, como lo estatuye el numeral 1° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Por ello y por la propia naturaleza de este derecho, no pueden dejar de tenerse presente las disposiciones del artículo 61 de la Constitución cuando establecen que la delegación de facultades del Congreso Nacional al Presidente de la República no podrá corresponder a “*materias comprendidas en las garantías constitucionales*”.

**22°.** Que el ya transcrito artículo 11 del proyecto de ley analizado, en su inciso tercero, dispone que la certificación de la muerte que para los efectos de la ley establece, se corroborarán los parámetros clínicos con “*las pruebas o exámenes calificados que el reglamento señale*”. Tal disposición constituye una delegación de facultades del Congreso Nacional al Presidente de la República, la que, como se ha señalado en el considerando precedente, se encuentra en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 61 de la Carta Fundamental, razón por la cual, aún sin entrar en otra consideración sobre el fondo del contenido de dicho artículo 11, resulta inconstitucional.

**23°.** Que, por otra parte y a mayor abundamiento, debe recordarse el origen de la norma constitucional contenida en el número 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Dicha disposición establece: *“La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”*. Esta disposición constitucional tiene su origen en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, que, al incluirla en el texto de la Carta, dejó constancia de que *“la regulación, complementación o interpretación de las garantías que asegura la Constitución, corresponde exclusivamente al legislador. Y que, por lo tanto, ni el poder administrador ni ninguno otro poder público puede atribuirse la facultad de regular, complementar o interpretar las garantías que asegura el texto constitucional”* (Sesión N<sup>º</sup> 212).

**24°.** Que, además, es necesario reconocer debidamente que, tratándose de derechos fundamentales y de valores esenciales consagrados por la Carta Fundamental, todos los cuales tienen su razón de ser en los principios de respeto a la persona humana y de que el Estado está a su servicio, las regulaciones que de ellos se hagan deben indispensablemente ser dictadas con estricta observancia de su exacto y preciso contenido.

**25°.** Que, en adición a todo lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 10 del proyecto, al referirse a la autorización del donante de órganos para trasplante, alude a tres situaciones: la de quienes, en vida, han dado su autorización para que se les extraigan órganos después de muertos; la de quienes en vida no han dado tal autorización, y la de los menores de edad o legalmente incapaces. Respecto a quienes no han dado esa autorización por omisión o por incapacidad legal, el proyecto establece que la podrán dar sus cónyuges, sus representantes legales o la mayoría de sus parientes consanguíneos *“presentes”*.

**26°.** Que, además, en dicho artículo 10 se omite precisar la situación que afectaría a quienes hubieren manifestado su oposición a ser objeto de extracción de sus órganos, ya que esta disposición alude en general a quienes *“no hayan expresado su autorización”*, planteando, a lo menos, una duda acerca de la facultad que tendrían los familiares o representantes para otorgar tal consentimiento con respecto a quien la hubiere en vida denegado, imprecisión y duda del todo inaceptables al tratarse de la propia integridad de la persona garantizada por la Constitución Política de acuerdo con las normas ya referidas en anteriores considerandos.

**27°.** Que la situación descrita en el citado artículo 10 merece, a lo menos y en primer término, destacar que la disposición sobre el propio cuerpo es un atributo personal, congruente con lo establecido en el primer inciso del artículo 1° y en el numeral 1° del artículo 19 de la Constitución Política, por lo que la disponibilidad por decisión de terceros y, aún más,

por una “*mayoría*” de parientes “*presentes*”, resulta contradictoria con el sentido de aquel precepto.

**28°.** Que, además, y por otra parte, merece considerarse que la persona que autoriza la extracción de sus órganos para efectos de trasplante, requeriría en todo caso, estar consciente y claramente informada de las condiciones establecidas para declarar su muerte y, consiguientemente, para determinar el momento en que a tal extracción puede legítimamente procederse.

**29°.** Que, de esta manera y de conformidad con los últimos considerandos señalados, el artículo 10 del proyecto de ley también adolece de falta de indispensable determinación y precisión de la situación que trata de regular, por lo que, con las modalidades con que lo hace, viola las normas constitucionales ya antes indicadas.

**30°.** Que, en mérito a todas las consideraciones precedentes y a las disposiciones constitucionales citadas, los Ministros nombrados no pueden sino disentir de la sentencia de autos, reconociendo la inconstitucionalidad de los artículos 7°, 10 y 11 del proyecto de ley sobre trasplante de órganos, impugnados por el requerimiento formulado, el cual, por ello, debe a su entender ser acogido.

**Se previene que el Ministro señor Servando Jordán**, sin perjuicio de todo lo expuesto no puede menos de destacar, connotar, en lo atingente al artículo 19, N° 1°, de la Carta Fundamental, que debe tenerse en especial consideración que el proyecto se dirige en su motivación esencial, precisamente a garantizar el derecho a la vida, como quiera que ante una situación de hecho irreversible, como lo es el inicio del proceso de la muerte, debe prevalecer, como es obvio, la vida del donatario, aún cuando, a lo menos, sea una simple probabilidad, pues con ello se da estricto sentido al juicio de valor contenido en el precepto antes enunciado, esto es el derecho a la vida entendido en su cabal sentido.

Redactó la sentencia el Presidente señor Marcos Aburto Ochoa.

Redactaron la disidencia sus autores.

Redactó la prevención el Ministro señor Servando Jordán López.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N° 220-1995**

Se certifica que los Ministros señores Osvaldo Faúndez Vallejos y Servando Jordán López, concurrieron a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firman por estar ausentes.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros

señor Manuel Jiménez Bulnes, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 221-1995

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO DE LA LEY N<sup>º</sup> 19.281, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS CON PROMESA DE COMPRAVENTA

#### Ley N<sup>º</sup> 19.401, de 28 de agosto de 1995

Santiago, primero de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 724, de 25 de julio de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, modificatorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.281, que establece normas sobre arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad del artículo 40, contenido en el número 58) del artículo único de dicho proyecto;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, la disposición sometida a control de constitucionalidad dispone:

*“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.281, que establece normas sobre arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa:*

*“58) Reemplázase el artículo 40, por el siguiente:*

*“Artículo 40. Será juez competente para conocer de cualquier controversia que se produzca entre las partes, incluidas las relativas al cumplimiento, la resolución, la terminación anticipada del contrato, la indemnización de perjuicios, la fijación de la fecha en que deberá restituirse la vivienda, las prestaciones mutuas y las cuestiones de interpretación del contrato, un juez árbitro de derecho que, en cuanto al procedimiento, tendrá las facultades de arbitrador a que se refiere el artículo 223 del Código Orgánico de Tribunales. El árbitro será designado por el juez letrado de turno, de entre los inscritos en el Registro a que se refiere el inciso cuarto de este artículo.*

*“En contra de la sentencia arbitral se podrán interponer los recursos de apelación y casación en la forma, los que serán conocidos y fallados por un juez árbitro de segunda instancia, que tendrá el mismo carácter que el juez árbitro de primera instancia y para cuya designación se observarán las normas del inciso primero de este artículo. El recurso de apelación se concederá en el sólo efecto devolutivo.*

*“En contra de la sentencia del árbitro de segunda instancia no procederá recurso alguno salvo el de casación en la forma por ultra petita e incompetencia, y el de queja para ante la Corte Suprema.*

*“El Ministerio de Vivienda y Urbanismo creará y mantendrá un registro de jueces árbitros, que operará en cada región a través de la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en el cual podrán inscribirse los abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, que reúnan los requisitos exigidos para cada categoría de árbitros.*

*“En la categoría de árbitros de primera instancia, podrán inscribirse abogados que tengan a lo menos cinco años de ejercicio de la profesión.*

*“En la categoría de árbitros de segunda instancia, podrán inscribirse abogados que tengan a lo menos quince años de ejercicio de la profesión.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 40, contenido en el número 58) del artículo único del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, lo establecido en el artículo 16 de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que el artículo 40, contenido en el número 58) del artículo único del proyecto remitido es constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 221-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 222-1995

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY  
N° 19.070, ESTATUTO DOCENTE, Y AL DECRETO CON FUERZA  
DE LEY N° 5, DE 1993, DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
Y ESTABLECE LOS BENEFICIOS QUE INDICA

**Ley N° 19.410, de 2 de septiembre de 1995**

Santiago, veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N° 762, de 11 de agosto de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que introduce modificaciones a la Ley N° 19.070, Estatuto Docente, y al decreto con fuerza de ley N° 5, de 1993, del Ministerio de Educación y establece los beneficios que indica, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad de las siguientes disposiciones del proyecto: Artículos 1° –numerales 13, 16, 18, 24 y 31–, 5°, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, permanentes, y 10 y 15, transitorios;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que, las normas contempladas en los artículos 1° –numerales 13, 16, 18, 24 y 31–, 5°, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, permanentes, y 10 y 15, transitorios del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 102, 107 y 108 de la Constitución Política de la República;

**QUINTO.** Que, la disposición contemplada en el inciso tercero del artículo 38 bis, agregado por el numeral 24 del artículo 1° del proyecto remitido, no es propia de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que, el artículo 5°, en su inciso tercero, del proyecto remitido, establece que el Plan de Desarrollo Educativo Municipal *“deberá ser aprobado por el Concejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año y será puesto en conocimiento del Departamento Provincial de Educación respectivo, estará a disposición de la comunidad y será distribuido a todos los establecimientos educacionales de la Municipalidad o Corporación.”*

Agrega en su inciso cuarto que *“Si a esta fecha el Concejo no se hubiere pronunciado, regirá el Plan propuesto por el Alcalde.”;*

**SÉPTIMO.** Que, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 4° del mismo proyecto dicho Plan anual se encuentra comprendido en el artículo 108, inciso tercero, de la Constitución Política, que dispone que en todo caso será necesario el acuerdo del concejo *“para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos”;*

**OCTAVO.** Que, de esta manera debe concluirse que el inciso cuarto del artículo 5° del proyecto es inconstitucional, por cuanto vulnera lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 108 de la Carta Fundamental, al entregar al alcalde en una determinada situación una facultad que ese precepto constitucional establece que es propia del Concejo Municipal. El legislador, como lo ha señalado este Tribunal, no puede atribuir al silencio o a la inacción de un órgano del Estado un efecto jurídico que se contraponga con lo preceptuado por la Constitución Política;

**NOVENO.** Que, en consecuencia, debe eliminarse del artículo 5° del proyecto remitido su inciso cuarto que expresa: *“Si a esta fecha el Concejo no se hubiere pronunciado, regirá el Plan propuesto por el Alcalde.”;*

**DÉCIMO.** Que, las normas contempladas en los artículos 1° –numerales 13, 16, 18, 24, salvo su inciso tercero, y 31–, 5° –excepto su inciso cuarto–, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, permanentes, y 10 y 15, transitorios del proyecto sometido a control, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOPRIMERO.** Que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, este Tribunal hace presente y previene que las disposiciones indicadas en el considerando anterior son constitucionales en el entendido que las instituciones que, en conformidad al artículo 19 de la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, forman parte del sector público, desarrollan funciones de carácter público propias de las Municipalidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dichas funciones, en consecuencia, no pueden ser trasladadas o transferidas a entidades con personalidad jurídica distinta de ellas, como son las fundaciones o corporaciones de derecho privado que existan en la actualidad y no desarrollen dichas funciones o que puedan eventualmente crearse en el futuro; ni menos compartirlas con dichas instituciones, por cuanto el artículo 107

de la Constitución Política, en su inciso cuarto, las prevé y autoriza sólo cuando tienen por finalidad la promoción y difusión del arte y la cultura;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, Nº 1º, 102, 107 y 108 de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que el inciso cuarto del artículo 5º del proyecto remitido, que expresa: “Si a esta fecha el Concejo no se hubiere pronunciado, regirá el Plan propuesto por el Alcalde.”, es inconstitucional y debe eliminarse de su texto.

**2.** Que las disposiciones contenidas en los artículos 1º –numerales 13, 16, 18, 24, salvo su inciso tercero, y 31–, 5º –salvo el inciso cuarto–, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, permanentes, y 10 y 15, transitorios del proyecto remitido son constitucionales.

**3.** Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la disposición contemplada en el inciso tercero del artículo 38 bis, agregado por el numeral 24 del artículo 1º del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

De acuerdo con las consideraciones consignadas en su prevención al fallo del Tribunal Constitucional de fecha 26 de diciembre de 1989, **el Ministro señor Ricardo García es de parecer que el Tribunal debe también ejercer el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado**, aún cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones de los artículos 52 bis y 52 bis A, agregados por el numeral 30 del artículo 1º, permanente y artículos 7º y 9º transitorios.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol Nº 222-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 223-1995

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE RESTRICCIONES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL TABACO

#### Ley N<sup>º</sup> 19.419, de 9 de octubre de 1995

Santiago, cinco de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 8992, de 22 de agosto de 1995, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre restricciones a actividades relacionadas con el tabaco, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad de los artículos 5<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo 5<sup>º</sup>. Los planes y programas de estudio de la Educación General Básica y de la Educación Media de ambas modalidades deberán considerar objetivos y contenidos destinados a educar e instruir a los escolares sobre el daño que provoca en el organismo el hábito de fumar y los distintos tipos de enfermedades que su consumo genera.”*

*“Artículo 9<sup>º</sup>. De las faltas previstas en esta ley conocerá el Juez de Policía Local en cuyo territorio se cometa la infracción, y el procedimiento se sujetará al fijado en la ley N<sup>º</sup> 18.287.*

*“Con todo, si por su naturaleza o extensión la infracción afecta a los territorios de dos o más Juzgados de Policía Local, será competente aquél en cuyo territorio se haya originariamente impreso, difundido, emitido, o transmitido o propagado la publicidad, propaganda o promoción prohibidas.”;*

**CUARTO.** Que, el inciso quinto del N<sup>o</sup> 11° del artículo 19 de la Carta Fundamental, dispone que: *“Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.”;*

**QUINTO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**SEXTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, la norma contemplada en el artículo 5° del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional indicada en el inciso quinto del N<sup>o</sup> 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, la norma contemplada en el artículo 9° del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, las disposiciones a que hacen referencia los considerandos séptimo y octavo, no son contrarias a la Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOPRIMERO.** Que, consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 19, N<sup>o</sup> 11 –inciso quinto–, 63, 74 y 82, N<sup>o</sup> 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en

los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que los artículos 5<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup> del proyecto remitido son constitucionales.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 223-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 224-1995**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE JUNTAS DE VECINOS Y DEMÁS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.418, de 9 de octubre de 1995**

Santiago, doce de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 779, de 5 de septiembre de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad de los artículos 25, 35 y 37;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitu-*

*cionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”;*

**TERCERO.** Que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, establecen:

*“Artículo 25. Corresponderá a los tribunales electorales regionales conocer y resolver las reclamaciones que cualquier vecino afiliado a la organización presente, dentro de los quince días siguientes al acto eleccionario, respecto de las elecciones de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, incluida la reclamación respecto de la calificación de la elección.*

*“El tribunal deberá resolver la reclamación dentro del plazo de 30 días de recibida y su sentencia será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de quinto día de notificada a los afectados, y se sustanciará de acuerdo al procedimiento establecido para las reclamaciones en la ley N° 18.593, Orgánica Constitucional de los Tribunales Electorales Regionales, para lo cual no se requerirá de patrocinio de abogado.”*

*“Artículo 35. La disolución a que se refiere el artículo anterior será declarada mediante decreto alcaldicio fundado, notificado al presidente de la organización respectiva, personalmente o, en su defecto, por carta certificada. La organización tendrá derecho a reclamar ante el tribunal electoral regional correspondiente, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación.”*

*“Artículo 37. Las unidades vecinales respectivas serán determinadas por el alcalde, de propia iniciativa o a petición de las juntas de vecinos o de los vecinos interesados, con el acuerdo del concejo y oyendo al consejo económico y social comunal, efecto para el cual tendrá en cuenta la continuidad física, la similitud de intereses y otros factores que constituyan el fundamento natural de agrupación de los vecinos. En todo caso, y sin perjuicio de lo que establece el inciso cuarto, al determinar las unidades vecinales, el alcalde procurará que el número de ellas permita la más amplia participación de los vecinos, con el fin de facilitar una fluida relación entre las organizaciones comunitarias y el municipio.*

*“Las modificaciones de los límites de las unidades vecinales se podrán realizar una vez al año, cuando se sancione el plan anual de desarrollo comunal, y requerirán del acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del concejo.*

*“Los decretos alcaldicios a que se refieren los incisos precedentes deberán publicarse dentro de quinto día, contado desde su dictación, en algún diario de los de mayor circulación en la región y por avisos que se fijarán en cada sede comunal, según corresponda, y en otros lugares públicos.*

*“Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores, la municipalidad deberá procurar que en el sector rural se definan los límites de cada unidad vecinal en función de cada comunidad.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 25 del proyecto remitido, son propias de la ley orgánica constitucional señalada en el artículo 84, inciso final, de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en los artículos 35 y 37 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política;

**SÉPTIMO.** Que, se previene que la referencia que en el artículo 25 del proyecto, se hace a la Ley N<sup>º</sup> 18.593, sobre los Tribunales Electorales Regionales, no puede entenderse hecha a una ley orgánica constitucional como en dicha disposición se indica, por cuanto en conformidad a lo que señala el artículo 85 de la Constitución Política de la República no tiene ese carácter;

**OCTAVO.** Que, el artículo 35 del proyecto, al disponer que la disolución de las entidades que indica se declarará mediante decreto alcaldicio fundado, debe analizarse a la luz de lo que dispone el artículo 34 que establece las causales que permiten dictar dicha resolución. Entre ellas se contempla, en su letra b), la de *“haber disminuido sus integrantes a un porcentaje o número, en su caso, inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de seis meses, ...”*. Este Tribunal previene con respecto al artículo 35 que el proyecto no contempla, en relación con las juntas de vecinos y uniones comunales de juntas de vecinos, dicho porcentaje o número, para los efectos de su aplicación;

**NOVENO.** Que, las normas contempladas en los artículos 25, 35 y 37 del proyecto sometido a control, no son contrarias a la Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 84, 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en los artículos 25 –en el entendido del considerando séptimo–, 35 –en el entendido del considerando octavo–, y 37 del proyecto sometido a control, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 224-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez y Osvaldo Faúndez Vallejos. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL Nº 225-1995

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS PROVINCIAS DE ARICA Y PARINACOTA, Y MODIFICA DIVERSAS NORMAS LEGALES

#### Ley Nº 19.420, de 23 de octubre de 1995

Santiago, veintiséis de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio Nº 804, de 20 de septiembre de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece incentivos para el desarrollo económico de las Provincias de Arica y Parinacota, y modifica diversas normas legales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del inciso final del artículo 10;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental establece que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, la disposición sometida a control de constitucionalidad establece:

*“Toda controversia que se suscite con motivo de los procesos de licitación, de la celebración e interpretación de los contratos de concesión y de la administración y explotación de los centros de exportación, se someterá a la decisión de un juez árbitro arbitrador, quien conocerá en única instancia, y será elegido de común acuerdo por las partes en conflicto y, a falta de acuerdo, por la justicia ordinaria.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en el inciso final del artículo 10, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso final del artículo 10, son constitucionales en el entendido que la instancia judicial ante un juez árbitro arbitrador que en él se establece, no impide ni obsta al ejercicio de las acciones constitucionales que poseen las personas para recurrir a otros tribunales en defensa de sus derechos que se vean afectados con motivo de las situaciones previstas en dicha disposición;

**NOVENO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en el inciso final del artículo 10, del proyecto remitido son constitucionales con la prevención del considerando octavo.

**Se previene que el Ministro Ricardo García Rodríguez y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss, estuvieron por entrar a conocer**

de la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 10, y por declarar su inconstitucionalidad en virtud de lo siguiente:

1°. Que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, sometido a su conocimiento un inciso de un artículo de un proyecto de ley, puede y debe entrar a conocer de la constitucionalidad del precepto completo, ya que no es posible aislar un inciso y analizarlo como un todo separado desde que conforma éste un elemento que es parte de una unidad mayor como es un artículo, y su correcto entendimiento sólo puede hacerse debidamente integrado en ese pequeño todo que es tal artículo.

2°. Que, la instancia judicial prevista por el inciso final del referido artículo 10 del proyecto, se establece para conocer de toda controversia que se origine con motivo de los procesos de licitación, de la celebración e interpretación de los contratos de concesión y de la administración y explotación de los centros de exportación, creados por este proyecto.

3°. Que, precisamente, conforme al inciso tercero de este artículo 10, los requisitos y condiciones generales de los procedimientos de licitación, de las bases y de los contratos de concesión referidos a la administración y explotación de esos centros de exportación “*serán establecidos mediante Decreto Supremo expedido a través del Ministerio de Hacienda*”.

En otros términos, la controversia que va a ser objeto de conocimiento del juez árbitro arbitrador previsto en el inciso final de esta disposición, recaerá sobre una materia regulada por actos administrativos, esto es decisiones o normas dictadas por el Presidente de la República en ejercicio de su función administrativa.

4°. Que, como se advierte, el inciso tercero aludido guarda conexión intrínseca con el inciso final sometido a conocimiento del Tribunal Constitucional, que tiene indudable carácter orgánico constitucional, al punto que el ejercicio de la potestad jurisdiccional del tribunal arbitral que éste consulta recaerá específicamente sobre las materias que prevé el referido inciso tercero. Que, siendo así, este Tribunal puede y debe pronunciarse también sobre este inciso.

5°. Que, el inciso tercero del artículo 10 del proyecto en análisis somete la regulación de los procedimientos de licitación, de las bases y de los contratos de concesión relativos a la administración y explotación de los centros de exportación al ejercicio de la potestad normativa reglamentaria presidencial y al así disponerlo incurre en inconstitucionalidad.

En efecto, conforme lo establece el artículo 19, N° 21, inciso primero, de la Constitución, las personas tienen derecho a ejercer cualquier actividad económica lícita, de acuerdo con las “*normas legales*” que la regulan. Ello significa que regular la actividad económica de las personas es materia de reserva legal, es decir, compete sólo su regulación al legislador, e incluso con expresa prohibición constitucional que éste la delegue en el Presidente de la República (artículo 61, inciso segundo, de la Constitución).

Dicho inciso tercero contraviene ostensiblemente las referidas disposiciones constitucionales puesto que las materias a que alude corresponde sean reguladas por la ley y no por actos administrativos, careciendo el legislador de competencia para remitir su normación a la potestad reglamentaria presidencial, incurriendo al así disponerlo en una clara vulneración del artículo 7<sup>º</sup>, incisos primero y segundo de la Constitución, viciándolo de inconstitucionalidad.

6<sup>º</sup>. Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19, N<sup>º</sup> 22, inciso segundo, de la Constitución, es materia de ley (*“Solo en virtud de una ley”* dispone el encabezamiento de este inciso) el establecimiento de beneficios, directo o indirectos, en favor de alguna actividad o zona geográfica. El proyecto en análisis recae e incide, precisamente, en el caso o situación prevista en esta disposición constitucional y, en consecuencia, la regulación de estos beneficios debe ser establecida por la ley y sólo por ella.

En tal virtud, la remisión que hace el inciso tercero del artículo 10 en análisis, para que sea regulada la materia allí indicada por medio de actos administrativos, adolece de inconstitucionalidad, puesto que vulnera de manera muy directa lo prescrito por el artículo 19, N<sup>º</sup> 22, de la Carta Fundamental.

7<sup>º</sup>. Que, por las razones expuestas en los considerandos precedentes, el inciso tercero del artículo 10 del proyecto de ley que establece incentivos para el desarrollo económico de las Provincias de Arica y Parinacota, es inconstitucional.

Redactó la prevención el abogado integrante don Eduardo Soto Kloss.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 225-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez y Osvaldo Faúndez Vallejos y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 226-1995

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 1°,  
INCISO TERCERO; ARTÍCULO 9°, INCISO PRIMERO;  
ARTÍCULO 20, INCISO SEGUNDO, Y ARTÍCULO 43,  
INCISO SEGUNDO, DEL PROYECTO DE LEY  
SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, INFORMACIÓN Y EJERCICIO  
DEL PERIODISMO, DEDUCIDO POR LA CUARTA PARTE  
DE LOS DIPUTADOS

Santiago, treinta de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS:**

Con fecha 2 de octubre del presente año los señores Diputados Luis Valentín Ferrada, Andrés Chadwick, Alberto Espina, Carlos Vilches, Alberto Cardemil, Víctor Pérez, Iván Moreira, Juan Antonio Coloma, Pablo Longueira, Darío Paya, Carlos Bombal, Cristián Leay, Patricio Meleiro, Alejandro García-Huidobro, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca, Carlos Caminondo, Carlos Cantero, Angel Fantuzzi, José Antonio Galilea, José García, José María Hurtado, Harry Jürgensen, Carlos Ignacio Kuschel, Arturo Longton, Rosauro Martínez, Eugenio Munizaga, Ramón Pérez, Marina Prochelle, Baldo Prokurica, Claudio Rodríguez, Valentín Solís, Alfonso Vargas, Carlos Valcarce y Osvaldo Vega, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, han deducido un requerimiento de constitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1°, inciso tercero; artículo 9°, inciso primero; artículo 20, inciso segundo, y artículo 43, inciso segundo, del proyecto de ley sobre “Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo”.

Señalan los requirentes que estas cuatro disposiciones del proyecto vulneran la Constitución en dos sentidos diferentes. Por una parte, constituyen una infracción de ella, al consagrar dos derechos en la legislación que la Carta no consulta: *“el derecho a la información y el derecho a aclaración o rectificación frente a la omisión.”* Respecto al derecho a la información afirman que no hay un solo precepto constitucional que lo haya establecido, y mal puede, en consecuencia, constituir una exigencia constitucional regular lo que ella jamás dispuso.

Por otra parte, exponen que la Constitución Política al establecer el derecho de rectificación como derecho fundamental, en el inciso tercero del N° 12, del artículo 19, delimitó la esfera del ejercicio de tal *“garantía”* a la circunstancia positiva de haber sido una persona ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, y jamás extendió

el citado derecho al indefinido campo del silencio o de la omisión, lo que sólo habría podido hacer si hubiese consagrado el derecho a la información.

Expresan que las normas objetadas, desde ese punto de vista, no son ni pueden ser “*materias de ley*”, las que la Constitución define con precisión y exactitud, no encontrándose entre estas la regulación de aquellas.

Agregan que consideradas tanto en su conjunto, como aisladamente, vulneran los siguientes derechos constitucionales que protegen a quienes han ejercido libremente el derecho a fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos en las condiciones que señala la ley, o han establecido, operado o mantenido canales de televisión o emisoras de radio y otros medios de comunicación social:

1°. La igualdad ante la ley, porque “*ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias*” entre las personas, y aquí se está frente al caso discriminatorio de que se impone a los editores de medios de comunicación social –como no se hace con ninguna otra actividad legítima– la carga social exclusiva de soportar el derecho a saber, que tendrían todos los integrantes de la comunidad nacional, con un costo, y seguramente un daño o perjuicio, que estos editores han de enfrentar con sus propios recursos y medios.

2°. La libertad de conciencia, pues la obligación que se impone a los editores de divulgar, publicar o comunicar todo cuanto se les exija por cualquiera, puede suponer en muchas ocasiones una grave contradicción con la línea editorial fijada por los editores en uso de su propia libertad.

3°. La libertad de emitir opinión y la de informar en cualquier forma y por cualquier medio, se limita en forma radical con la obligación legal perentoria de “*tener necesariamente que informar, por voluntad de uno o más terceros ajenos, de hechos, opiniones o circunstancias que, libremente, jamás habría decidido informar*”. La libertad de emitir opinión e informar supone la libre selección, dentro de un flujo noticioso igualmente libre, de lo que cada editor o persona desea o estima conveniente informar u opinar.

4°. La libertad de trabajo también es conculcada al imponer a los periodistas serias limitaciones a su libertad de seleccionar dentro del flujo noticioso. Establecida la obligación de la manera que se propone, ningún periodista sería libre para escoger las noticias y así, la sustancia del sentido de su trabajo profesional habría sido gravemente alterada, quedando su libertad de trabajo gravemente atropellada.

5°. La igual repartición de los tributos y cargas públicas. El proyecto impone, a través de las normas impugnadas, un verdadero tributo a los medios de comunicación social al hacerlos soportar sin pago ni reparación alguna el ejercicio de un derecho que concede a 14 millones de habitantes que, obligatoriamente para los medios, podrían opinar e informar por medio de ellos, gratuitamente.

Se impone de este modo a ciertas personas una carga sin reparación posible, de aparente beneficio para la comunidad, lo que contradice el principio de igual repartición de los tributos y cargas públicas.

6°. El derecho a desarrollar cualquier actividad económica sin discriminaciones arbitrarias. El derecho a ser informado y la extensión de la rectificación hasta la omisión constituyen una limitación muy severa a la libertad de desarrollar cualquier actividad económica legítima sin ser objeto de discriminaciones arbitrarias en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materias económicas.

7°. El derecho de propiedad y sus facultades esenciales de usar, gozar y disponer libremente del bien sobre el que recaen. Los legítimos propietarios de los medios no podrían disponer libremente de ellos, obligados como quedarían a recoger opiniones o noticias ajenas contra su voluntad. Esta carga, limitación severa a una de las facultades esenciales del dominio, cual es la de disponer libremente del bien, constituye una verdadera expropiación que no reúne ninguna de las formalidades que la Constitución prescribe, y que queda exenta de todo pago o indemnización.

8°. El derecho que protege las creaciones intelectuales. Un medio de comunicación es, por sobre todo, una permanente creación intelectual, resultado de un largo y complejo proceso de resoluciones que, al fin, tiene por fruto cada edición. Al imponerse la obligación a los editores y periodistas de los medios de comunicación social de recoger contra su voluntad informaciones u opiniones no libremente seleccionadas, se trasgrede también la protección de las creaciones intelectuales.

9°. La seguridad de que los preceptos legales que, por mandato de la Constitución, regulen o complementen las garantías constitucionales no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. El proyecto tiene por objeto regular y complementar los derechos constitucionales relativos a la libertad de expresión y de información. Sin embargo, las normas impugnadas, lejos de regular y complementar dichos derechos fundamentales, los alteran, modifican y extienden arbitrariamente a situaciones que el espíritu que los inspira nunca concibió.

De este modo, no se está frente a una regulación o complementación de un derecho constitucional, claro y preciso, sino de una suerte de creación, por vía legal, de normas nuevas no consagradas en la Constitución y que sólo podrían tener ese rango.

Los requirentes hacen especial mención, estudio y reflexión respecto del artículo 43 del proyecto, destinado a limitar severamente la extensión eventual y posible del dominio en un medio de comunicación social por parte de una persona natural o jurídica.

Señalan que dicha disposición pretende imponer la condición o requisito que, en el ámbito de la prensa escrita, ninguna persona pueda

ser propietaria de “*más del 30% del mercado informativo nacional*”, ya sea sola o asociada con otras; y que ninguna persona podrá tener o ejercer el control directo o indirecto, sola o asociada con otras, de más de igual porcentaje de la distribución de los diarios de información general.

Por otra parte, la misma norma añade que ninguna persona podría tener más del 15% del mercado informativo general, porcentaje que aumenta a un 20% en el evento de asociaciones o sociedades. Y, finalmente, pretende que el “dominio de dos o más tipos diversos de medios de comunicación en un mismo mercado, por una persona natural o jurídica sola o asociada con otra u otras”, será sancionado como acto monopólico por presunción legal.

Estiman los requirentes que dicha disposición “*no constituye en sí misma ninguna descripción propia de la legislación antimonopolio*”, cuyo objeto es asegurar y garantizar la libre competencia, elemento esencial de la economía regida por el principio de la libertad económica; en este caso se condiciona, limita y afecta arbitrariamente el derecho de propiedad, consagrado por la Constitución.

Agregan que este precepto compromete la libertad a adquirir el dominio, que la Constitución jamás limitó sino en los casos excepcionales que ella contempla, y bajo requisitos en extremo restrictivos.

Concluyen solicitando tener por deducido el presente requerimiento, acogerlo a tramitación y en definitiva, que se declare que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

Este Tribunal, por resolución de 10 de octubre pasado, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

S.E. el Presidente de la República, expresó en oficio dirigido a este Tribunal, que no ha estimado prudente formular observaciones específicas respecto de las disposiciones impugnadas por el requerimiento, atendido el origen exclusivamente parlamentario de las indicaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados y objetadas de inconstitucionalidad por más de la cuarta parte de sus miembros. Agrega el Presidente de la República que así lo hace por estimar que se trata de una materia de suyo opinable y de gran complejidad jurídica.

El Presidente en ejercicio de la Cámara de Diputados, en su representación respondió el requerimiento, formulando observaciones y solicitando su rechazo, por las razones que se pasan a indicar:

- I. No existen los conflictos de constitucionalidad aducidos por los requirentes.

Señala que en el requerimiento no se dan los presupuestos de los con-

flictos constitucionales, puesto que los requirentes plantean una oposición a los mecanismos para poner en ejecución los principios esenciales de la libertad o derecho a la información y el pluralismo, especialmente en lo político, consagrados en la Carta de 1980, pero esta pretendida oposición no implica un conflicto de constitucionalidad.

Además, explica, que el conflicto de constitucionalidad se produce cuando el proyecto de ley objetado constituye una violación patente, notoria, flagrante, indubitable de alguna norma constitucional.

Sostiene que el requerimiento pretende interrumpir el proceso legislativo impetrandolo del Tribunal Constitucional soluciones de situaciones que son perfectamente constitucionales.

Afirman que las indicaciones que dieron origen a las normas impugnadas por el requerimiento no fueron objeto de inadmisibilidad ni por el Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, ni por el Presidente de la Corporación, por lo que el requerimiento es un tardío modo de obstaculizar el debate generado por el proyecto de ley.

## II. Inadmisibilidad del requerimiento.

Sostiene el Presidente en ejercicio de la Cámara de Diputados que el requerimiento no cumple con las exigencias constitucionales y legales.

En efecto, explica que el requerimiento se sustenta en la impugnación del inciso tercero, del artículo 1° del proyecto de ley, siendo ésta la base esencial del mismo afectando a todas las demás disposiciones. Pero al transcribir la norma objetada observa que esta no existe en el proyecto de ley como inciso tercero, del artículo 1°, aprobado por la Cámara de Diputados, ya que su texto auténtico, fiel y acordado por la mayoría de las Diputados es diferente. Luego no existe proyecto de ley alguno impugnado, ya que la norma transcrita por los requirentes no es la aprobada por la Cámara de Diputados, por lo que no es procedente dar trámite al requerimiento, teniéndolo por no presentado para todos los efectos legales.

## III. Sobre el derecho de las personas a estar debidamente informadas sobre las expresiones culturales, sociales o políticas existentes en la sociedad.

En subsidio de lo anterior, se hace cargo de las normas presuntamente violatorias de la Constitución contenidas en el proyecto de ley mencionado. Respecto del inciso tercero, del artículo 1°, señala que carece de toda lógica y se desconocen los esenciales principios de interpretación de la Carta Fundamental cuando se exige un texto constitucional expreso que consagre el derecho a la información, citando al efecto variadas referencias tanto de la doctrina constitucional como de la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución. Agrega que el texto expreso que los

requirentes exigen no fue necesario, puesto que el derecho a ser informado se encuentra inserto en el de informar como un presupuesto esencial e indisoluble.

Ratifica lo anterior enumerando opiniones de autores y tratados internacionales vigentes.

Expone que también hay una razón de contexto que emana del artículo 1<sup>º</sup> de la Constitución, que señala como deber del Estado promover el bien común, la realización de la persona humana y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional, por lo que ninguna de esas altas aspiraciones podría llevarse a cabo sin el derecho pleno a una debida información.

Concluye indicando que no se ha vulnerado ningún precepto constitucional al aprobarse por la mayoría de la Cámara de Diputados, el artículo 1<sup>º</sup>, inciso tercero, que estableció el derecho de las personas a ser debidamente informadas.

IV. La norma del artículo 9<sup>º</sup>, inciso primero, en la oración “*asegurando la expresión efectiva*”, del proyecto de ley, es constitucional.

Expresa que el Estado debe asegurar efectivamente –principio consagrado en el artículo 1<sup>º</sup> de la Constitución– el derecho a participar con igualdad de oportunidades, lo que desarrolla el artículo 19, N<sup>º</sup> 15, al garantizar el pluralismo político, obligando al Estado a cautelar el pluralismo, sin que nadie ponga en duda que dicha cautela debe ser efectiva.

El pluralismo es uno de los soportes esenciales de toda democracia. Es el reconocimiento a las diferencias de las ideas políticas, religiosas, culturales, o de cualquiera otra índole, lo que se traduce en la igualdad, la no discriminación arbitraria y la tolerancia. La coexistencia de la diversidad humana es sin duda una de las bases fundamentales de convivencia civilizada, que corresponde asegurar efectivamente al Estado.

En consecuencia, el requerimiento respecto de este capítulo carece de todo fundamento.

V. La norma del artículo 20, inciso tercero, del proyecto que se refiere al silenciamiento deliberado de un hecho u opinión de importancia o trascendencia social, es constitucional.

Expone que de la sola lectura de la disposición impugnada surgen cinco requisitos copulativos para hacerla efectiva:

1<sup>º</sup>. Silenciamiento de un hecho u opinión, lo que es mucho más grave que la simple omisión.

2<sup>º</sup>. La noticia silenciada debe ser de “importancia o de trascendencia”, denotando una clara exigencia de connotación pública.

3<sup>º</sup>. La trascendencia de la noticia silenciada debe ser de carácter social, lo cual excluye hechos u opiniones personales.

4°. El silenciamiento debe ser deliberado, lo que implica dolo, malicia o acuerdo previo, y

5°. La publicación obligatoria de la noticia silenciada debe ser resuelta por un “*tribunal de justicia*”.

Agrega que demostrado el derecho a ser plenamente informado, lo lógico es amparar a la comunidad de este silenciamiento arbitrario, nocivo y atentatorio al espíritu constitucional, a fin de procurar un efectivo pluralismo político y el derecho de todos a participar en la vida nacional con igualdad de oportunidades. La intervención del Poder Judicial garantiza la justicia y ecuanimidad del sistema.

Expresa que la constitucionalidad del precepto objetado es indudable, no obstante a que se le asimile al derecho de réplica, pues éste, es sólo un instrumento para refutar la mentira, la injuria, la calumnia o el mudamiento de la verdad, y el silencio es también una forma de mentir o de mudar la verdad.

Concluye que este precepto no ofende ninguna de las garantías descritas por los requirentes.

VI. El artículo 43, inciso segundo, del proyecto de ley, en lo relativo a las limitaciones del mercado de medios de comunicación es constitucional.

Indica que el pluralismo informativo y las libertades de opinión y de información pertenecen a todas las personas de la sociedad, y no deben confundirse con el derecho de propiedad de los medios materiales e instrumentales de la comunicación, puesto que así se desconoce la naturaleza social de la “*garantía*” del artículo 19, N° 12, de la Constitución. Esta “*garantía*” se satisface con el rol que ejerce la opinión pública en un mercado competitivo y transparente, correspondiéndole al Estado velar por estas características del mercado informativo, puesto que la concentración de medios de comunicación es una amenaza al pluralismo informativo.

Termina expresando que se trata de una norma aprobada legalmente, que fue declarada admisible en la Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados sin que nadie planteara su inconstitucionalidad, y por el Presidente de dicha Corporación; que establece una limitación, sin asignar cuotas determinadas a una empresa y que no impide el ingreso de nuevos medios al mercado y no discrimina, pues las afecta por igual y no contraviene las normas constitucionales puesto que todas ellas permiten una regulación y no vulnera a su esencia.

Concluye solicitando que se rechacen las peticiones de los requirentes en todas sus partes.

El H. Senado no formuló observaciones respecto del requerimiento.

Se acompañaron a los autos presentaciones de la Asociación Nacional de la Prensa, de la Asociación de Radiodifusores de Chile, de la Asocia-

ción Nacional de Televisión, del Colegio de Periodistas de Chile y de un grupo de Directores de medios informativos.

Por su parte, 61 Diputados formularon sus observaciones, que este Tribunal tuvo presente en la vista de la causa.

Por resolución de fecha 17 de octubre, el Tribunal ordenó traer los autos en relación, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que como cuestión previa sostiene la H. Cámara de Diputados la inexistencia de un conflicto de constitucionalidad, pues en el caso presente se trataría más bien de situaciones dudosas y en las que no habrían antecedentes dentro del procedimiento de elaboración de la ley como para estimar debidamente planteada la inconstitucionalidad de las disposiciones objetadas.

**SEGUNDO.** Que este Tribunal ha tomado conocimiento de ello y estima que en mérito de los antecedentes de que dan cuenta las Actas de las Sesiones números 35, 36 y 37, de fechas 7 y 12 de septiembre de 1995, respectivamente, se ha formulado en la forma debida la cuestión de constitucionalidad, presupuesto del requerimiento, existiendo respecto de las normas impugnadas un conflicto de constitucionalidad propiamente tal, que deberá ser resuelto por esta jurisdicción, como lo ordena el artículo 73, inciso segundo, de la Constitución Política y el artículo 3° de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

**TERCERO.** Que, sostienen, también, en su respuesta, que este Tribunal sería incompetente para conocer del requerimiento aludido porque no se trataría de un “*proyecto de ley*” afinado y terminado en sus diversas etapas del procedimiento legislativo, único caso en que podría él pronunciarse. Tal afirmación debe ser desechada de plano e *in limine*, atendido el claro tenor del artículo 82, N<sup>º</sup> 2°, de la Constitución, el cual de manera diáfana y explícita dispone que es atribución del Tribunal Constitucional, entre otras, la de “*Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley...*”. Es evidente que al emplearse el adverbio durante se está indicando –de modo inconcuso– que en cualquier etapa del procedimiento legislativo puede plantearse este tipo de cuestiones y, en consecuencia, formulado que sea el correspondiente requerimiento, este Tribunal debe –por expreso imperativo de la Carta Fundamental– ejercer sus potestades de jurisdicción constitucional; de no hacerlo incurriría en una grave omisión en el cumplimiento de sus deberes.

**CUARTO.** Que, como primer capítulo de infracción de la Constitución se ha objetado por los requirentes el artículo 1°, inciso tercero, del proyecto de ley cuyo texto completo se acompaña al requerimiento y que versa sobre “*Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo*”.

**QUINTO.** Que, el requerimiento plantea la inconstitucionalidad del artículo 1° en su inciso tercero del proyecto referido, citando al efecto un texto que no corresponde enteramente al que fuera aprobado por la H. Cámara de Diputados, ya que en la formulación de la indicación original aparecían las expresiones “*al conjunto de la sociedad y de todos los sectores, grupos y personas*” a quienes reconocía igualmente el derecho a estar debidamente informadas sobre todas las expresiones culturales, sociales o políticas existentes en la sociedad; las que fueron eliminadas luego de la discusión correspondiente, salvo el término “*personas*”, quedando el comienzo del inciso de la forma que sigue: “*Igualmente se reconoce el derecho de las personas...*”.

**SEXTO.** Que, en estas condiciones no cabe admitir la inadmisibilidad de esta parte del requerimiento planteado por la H. Cámara de Diputados, procediendo por lo tanto, a pronunciarse sobre este primer capítulo de infracciones desde que lo objetado del referido proyecto no dice referencia directa ni indirectamente a las expresiones eliminadas en la discusión del precepto, sino que por el contrario, se impugna el derecho como tal, que aquél consagra respecto de las personas a estar debidamente informadas sobre lo que dicho inciso tercero señala.

**SÉPTIMO.** Que, dice el referido inciso tercero que se objeta: “*Igualmente, se reconoce el derecho de las personas a estar debidamente informadas sobre las distintas expresiones culturales, sociales o políticas existentes en la sociedad*”.

Sostienen los requirentes en su presentación, que este derecho de rango legal atentaría contra diversas disposiciones constitucionales y que especialmente implicaría vulnerar el contenido del derecho a opinar e informar en cualquier forma y por cualquier medio sin censura previa, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de esta libertad.

Fundan su afirmación, principalmente, en el derecho consagrado en el artículo 19, N° 26, de la Constitución Política del Estado, que dice: “*La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio*”.

**OCTAVO.** Que, el artículo 19, N° 12, de la Constitución establece:

“*La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.*

“*La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.*

“*Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.*

*“Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos en las condiciones que señale la ley.*

*“El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.*

*“Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.*

*“La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica.”*

**NOVENO.** Que, ha sido invariablemente reconocido por la doctrina constitucional que el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 12, sobre la libertad de opinar y de informar reside en que éstas libertades se pueden ejercer sin censura previa. Asimismo ha sido reconocido que nuestra Constitución ha consagrado en esta materia un sistema que importa resguardar el principio de libertad, ya establecido en el artículo 1<sup>º</sup>, inciso primero, de la Carta Fundamental, el que implica igualmente que el ejercicio de tales libertades significa una responsabilidad para quienes las ejercen. De esta manera, aquellos que al hacer uso de estas libertades cometan delitos o incurran en abusos deben afrontar las consecuencias penales y civiles que la ley establezca.

**DÉCIMO.** Que, este sistema, que consiste en que el contenido esencial y medular de la libertad de opinión y de informar es que se puede ejercer sin censura previa, ha sido reconocido, por lo demás, en los diversos textos constitucionales chilenos, de manera tal que la esencia del derecho que nos preocupa está en que éste se ejerza libremente y que no exista censura previa que lo afecte.

**DECIMOPRIMERO.** Que, previo al examen de la norma que se impugna, es menester recordar que la atribución que el constituyente entrega a este Tribunal, por el artículo 82, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución Política, es la de resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley.

**DECIMOSEGUNDO.** Que, sobre el particular este Tribunal ha expresado que su función en esta materia es la de resolver las discrepancias que puedan suscitarse entre la preceptiva constitucional y los órganos colegisladores y que es menester que la diferencia de opinión que se produzca sea precisa y concreta (STC Rol N<sup>º</sup> 23).

Las normas constitucionales que rigen a este Tribunal le asignan un papel que implica velar por la constitucionalidad de los preceptos sujetos a su examen, confrontando sus disposiciones con las exigencias de la Carta Fundamental. De esta manera, en el requerimiento de autos el Tribunal deberá examinar si los preceptos impugnados violan o no disposiciones constitucionales y, al resolver, establecer claramente si las normas

constitucionales se encuentran o no conculcadas y si así lo fuera señalar con precisión las disposiciones violentadas.

**DECIMOTERCERO.** Que, el artículo 1º, inciso tercero, objetado por los requirentes como inconstitucional, establece un derecho para las personas a estar debidamente informadas sobre las distintas expresiones culturales, sociales o políticas existentes en la sociedad, derecho que, al decir de los requirentes, no estaría comprendido en el contenido del derecho a opinar e informar que consagra el artículo 19, Nº 12, de nuestra Constitución.

**DECIMOCUARTO.** Que, sobre el particular, el punto concreto sometido al conocimiento de este Tribunal es el siguiente: si el inciso objetado de inconstitucional transgrede las normas sobre libertad de informar y opinar consagradas en la Carta Fundamental.

**DECIMOQUINTO.** Que, establecido ya cuál es el núcleo esencial de la libertad de opinar e informar debemos precisar si el derecho a la información consagrado en el artículo 1º, inciso tercero, del proyecto, contradice o no alguna disposición del texto constitucional. En esta materia es fundamental recordar la historia de la norma contenida en el artículo 19, Nº 12, de la Constitución y al respecto citaremos en esta parte el texto del anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, que dice: *“11. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley. Con todo, los tribunales podrán prohibir la publicación o difusión de opiniones o informaciones que atenten contra la moral, el orden público, la seguridad nacional o la vida privada de las personas.*

*“La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición de la producción cinematográfica y su publicidad.*

*“Asimismo, la Constitución asegura el derecho de recibir la información en forma veraz, oportuna y objetiva sobre el acontecer nacional e internacional, sin otras limitaciones que las expresadas en el inciso primero de este número.*

*“Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su aclaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiere sido emitida.*

*“Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos en las condiciones que señale la ley.*

*“El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.*

*“Habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, organismo autónomo con personalidad jurídica, que será presidido por una persona designada por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, e integrado, además, por un*

*Ministro de la Corte Suprema elegido por ella, por un representante del Consejo de Seguridad Nacional designado por éste, por un delegado de la educación superior y por un representante de las organizaciones de padres y apoderados de la enseñanza media designados en conformidad a la ley. En lo demás, su organización y funcionamiento serán determinados por ley.*

*“Corresponderá al Consejo Nacional de Radio y Televisión ejercer las atribuciones que le encomiende la ley, destinadas a velar por que la radiodifusión y la televisión cumplan con las finalidades de informar y promover los objetivos de la educación que la Constitución consagra. Será, además, de su competencia otorgar, renovar y cancelar las concesiones de radiodifusión.*

*“De las resoluciones del Consejo que impongan sanciones a los medios de comunicación social y de las demás que determine la ley, podrá recurrirse ante la Corte Suprema, la que resolverá en conciencia.*

*“En ningún caso podrá establecerse el monopolio estatal de la radiodifusión ni de la televisión.*

*“No podrán ser dueños, directores o administradores de un medio de comunicación social, ni desempeñar en ellos funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones, las personas que el Tribunal Constitucional hubiere sancionado en conformidad al artículo 8<sup>º</sup> de esta Constitución. Tampoco podrán serlo las personas que hubieren sido condenadas a pena aflictiva, por delitos que la ley califique como conductas terroristas o por los demás que la ley señale.*

*“La prohibición a que se refiere el inciso anterior regirá por el plazo de diez años, sin perjuicio de las inhabilidades que por mayor tiempo establezca la ley penal.*

*“Sólo por ley podrá modificarse el régimen de propiedad y de funcionamiento de los medios de comunicación social, y su expropiación sólo procederá en virtud de ley especial aprobada con quórum calificado, previo pago al contado de la indemnización correspondiente”.*

**DECIMOSEXTO.** Que, cabe señalar, además, que este precepto del anteproyecto constitucional estuvo también contenido en el Acta Constitucional N<sup>º</sup> 3 que aseguraba *“el derecho de recibir la información en forma veraz, oportuna y objetiva sobre el acontecer nacional e internacional...”*

**DECIMOSEPTIMO.** Que, la extensión que debía darse a la norma constitucional en el sentido de si debía ampliarse o no al derecho de recibir las informaciones fue debatida en varias sesiones y así es como en la Sesión N<sup>º</sup> 235, el comisionado don Enrique Evans expresó: *“Algunos miembros han sostenido —y él lo ha hecho con énfasis desde el primer momento en que se abrió la discusión sobre el tema— que hay dos bienes jurídicos en juego: uno de carácter personal, que es el derecho de informar, el derecho de emitir opinión, el derecho, en suma de expresarse; y otro de carácter colectivo, que es el derecho de recibir información, opiniones y expresiones que los demás quieran transmitir. Este último tiene carácter colectivo, porque son todos los integrantes de la comunidad nacional los interesados en que lleguen a ellos las opiniones que se emitan sin cen-*

*sura previa, sin desvirtuarlas, sin discriminación, sin intervención arbitraria de la autoridad, sin interferencia indebida, etc.*

*“Añade que como se planteó desde el primer momento esta posición, que fue compartida con matices por los miembros de la Comisión, se pensó que lo lógico era que estos dos bienes jurídicos cautelados por esta libertad, por esta garantía constitucional, tuvieran consagración diferenciada en su texto. Y fue por ello, tal vez, que el señor Guzmán les trajo una redacción, que a primera vista y en lo conceptual les satisfizo a muchos, en la cual estos bienes jurídicos se consagraban en disposiciones separadas.*

*“El debate les ha mostrado el grave problema formal de garantizar tales bienes jurídicos en preceptos separados, porque –repite la imagen por parecerle adecuadas las dos caras de la moneda, en estos casos, en estas garantías, es muy difícil separarlas. En verdad, no tiene sentido, no se divisa la razón por la cual deba pretenderse que existe el derecho de expresar opiniones, el derecho de comunicarse, sin que haya alguien que las reciba. No se divisa el motivo por el que deba incorporarse una garantía constitucional para satisfacción exclusiva de quien emita opiniones o de quien desea dar a conocer sus pensamientos. Esta es una garantía que juega en el medio social, en el seno de la comunidad, y, obviamente, está en relación directa con el resto de los integrantes de esa sociedad, que van a recibir los dichos, las opiniones, las expresiones, las informaciones que algunos quieran dar a conocer.”*

**DECIMOCTAVO.** Que, en la Sesión N<sup>o</sup> 235 de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política quedó aprobada la disposición que se refería al derecho a recibir la información en forma veraz, oportuna y objetiva sobre el acontecer nacional e internacional y en la Sesión N<sup>o</sup> 236 de la misma Comisión se aclaró el sentido y extensión del precepto aprobado, lo que se desprende claramente de las intervenciones siguientes:

*“El señor Ovalle prosigue diciendo que el último inciso tiene una inteligencia totalmente distinta. No contiene la obligación de informar, sino que lo que se asegura es el derecho de recibir la información que se dé. De modo que, para que tenga aplicación, para que juegue el inciso final, no es menester que se obligue a alguien a informar. Lo que ocurre es que este inciso juega cuando alguien informa; dada la información, ahí existe la obligación de garantizar su debida recepción. En esa inteligencia concurrió a aprobar el inciso final. Cualquier otra interpretación, tendría que rechazarla, porque no se ajustaría al concepto que tiene de la materia y a lo que, según entiende, fue opinión generalmente compartida antes.*

*“El señor Evans se manifiesta de acuerdo con lo expresado con el señor Ovalle y expresa que adhiere a ese punto de vista.”*

**DECIMONOVENO.** Que, si bien el texto definitivo de la Constitución de 1980 no recogió el referido inciso del anteproyecto constitucional que fue eliminado en el Consejo de Estado y, si bien en la letra de la Ley Fundamental no aparece consagrado expresamente el derecho a recibir las informaciones, éste forma parte natural y se encuentra implícito en la libertad de opinión y de informar, porque de nada sirven estas libertades si ellas no tienen destinatarios reales.

En el mismo sentido se pronuncian los autores Verdugo, Pfeffer y Nogueira quienes en su Derecho Constitucional, Tomo I, página 255 expresan: *“Tres son los aspectos que comprende esta garantía: el derecho a emitir opinión –facultad de toda persona para exteriorizar por cualquier medio, sin coacción, lo que piensa o cree–; la libertad de información, para hacer partícipe a los demás de esa opinión, se presenta como un complemento de aquélla; y, por último, el derecho a recibir información, que, como se explicará, queda comprendido bajo el concepto de libertad de información.”*

**VIGÉSIMO.** Que, el precepto impugnado por los requirentes debemos analizarlo a la luz de las normas constitucionales. Del examen de las disposiciones sobre la libertad de opinar y de informar resulta claro que no existe una discrepancia entre la Constitución y la norma contenida en el proyecto de ley; más aún, su historia y la doctrina constitucional en general permiten afirmar que estas libertades comprenden también el derecho a recibir informaciones, por lo que la aprobación del artículo 1<sup>º</sup>, inciso tercero, del proyecto impugnado no violenta el artículo 19, N<sup>º</sup> 12, de la Constitución Política ni en su contenido ni en su núcleo esencial.

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, si bien este Tribunal aceptará que la disposición requerida no atenta contra el texto constitucional, debe señalar que lo hace solamente en el entendido que el derecho establecido en el proyecto de ley para que las personas reciban información, se refiere a que, proporcionadas por los medios de comunicación, nace el derecho. Ello no significa en ningún caso que se pueda obligar a alguna persona o a algún medio a entregar determinadas informaciones.

Si así fuera y se entendiera que la autoridad puede obligar a las personas o a los medios a informar, se estaría atentando contra claros preceptos constitucionales, como son la autonomía de los grupos intermedios que está consagrada en el artículo 1<sup>º</sup>, inciso tercero, de nuestra Ley Fundamental y la libertad de opinar y de informar sin censura previa.

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, el derecho que se consagra en el proyecto de ley no otorga en ninguna de sus partes una atribución al Estado para exigir que se dé una determinada opinión, noticia o información sobre el acontecer nacional o internacional. Las normas constitucionales deben ser interpretadas en forma armónica y sistemática y si se reconoce a las personas el derecho de opinar y de informar, y por otra parte, se garantiza a los cuerpos intermedios de la comunidad su adecuada autonomía, se desprende con claridad que ninguna norma legal puede obligar a las personas naturales o jurídicas a dar una información u opinión o a inmiscuirse en la autonomía que deben tener los grupos intermedios de la comunidad entre los que se cuentan los medios de comunicación social.

**VIGESIMOTERCERO.** Que, por lo expuesto, si bien este Tribunal declarará constitucional la norma referida, lo hace en el entendido expuesto en los considerandos anteriores.

**VIGESIMOCUARTO.** Que, a mayor abundamiento, toda otra comprensión del precepto legal objetado podría interpretarse en el sentido que se estaría imponiendo una forma de censura al obligar a entregar información, lo que violenta el derecho en su esencia.

**VIGESIMOQUINTO.** Que, en relación también con la constitucionalidad del artículo 1°, inciso tercero, del proyecto, cabe señalar que esta norma consagra un derecho de rango legal materia que puede ser abordada por el legislador puesto que universalmente tanto la doctrina como nuestra Constitución Política reconocen la existencia de derechos aunque no estén consagrados en el texto constitucional, a menos que esta consagración implique una violación a las normas fundamentales.

Nuestra Carta Política en el artículo 5°, inciso segundo, establece que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Esta última expresión significa que los hombres son titulares de derechos por ser tales, sin que sea menester que se aseguren constitucionalmente para que gocen de la protección constitucional.

Es así como bajo el texto de la Constitución de 1925 no estaba consagrado el derecho a la vida, derecho que jamás nadie se atrevió a negar. Igualmente, hay derechos que los reconoce la ley como, por ejemplo, el derecho de réplica antes de la reforma de la Carta de 1925, que era de jerarquía legal y nunca se alegó su inconstitucionalidad por ser de rango legal.

**VIGESIMOSEXTO.** Que, los requirentes plantean como segundo capítulo de infracción constitucional el inciso primero, del artículo 9°, del proyecto que expresa: *“El Estado tiene la obligación de garantizar el pluralismo en el sistema informativo, para lo cual habrá de favorecer la coexistencia de diversidad de medios de comunicación social y la libre competencia entre ellos, asegurando la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión, así como la variedad social, cultural y económica de las regiones”*.

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, el vicio de inconstitucionalidad se identifica con la frase *“asegurando la expresión efectiva”*, afirmando los requirentes que una disposición de esa naturaleza es contraria a un conjunto de disposiciones constitucionales que citan en su libelo dirigido a este Tribunal.

**VIGESIMOCTAVO.** Que, la frase contenida en el proyecto que dispone la obligación jurídica del Estado de asegurar *“la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión así como la variedad social, cultural y económica de las regiones”*, conlleva la correspondiente intromisión en la autonomía de esos cuerpos intermedios o grupos asociativos que son los medios de comunicación social, lo que vulnera el artículo 1°, inciso tercero, de la Constitución, una de las Bases Fundamentales de la Institucionalidad.

No es ocioso recordar que el reconocimiento y amparo de los grupos intermedios o entes asociativos, es uno de los pilares básicos en la organi-

zación de la sociedad civil, y así lo establece, ya en su artículo 1<sup>º</sup> la Carta Fundamental, garantizando al mismo tiempo su adecuada autonomía, a fin de permitirles –como células vivas de la sociedad– la obtención de sus fines propios, contribuyendo de este modo a la riqueza de la trama social y, en último término, al bien común de la sociedad. Reconocimiento, amparo y garantía de su autonomía son los términos en que la Constitución se expresa a su respecto.

**VIGESIMONOVENO.** Dicha autonomía para cumplir con sus propios fines específicos implica la necesaria e indispensable libertad de esos grupos asociativos para fijar los objetivos que se desean alcanzar, para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, para decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, todo ello sin intromisión de personas o autoridades ajenas a la asociación o grupo, y sin más limitaciones que las que impongan la Constitución; es decir, las que derivan de la moral, el orden público y la seguridad del Estado (artículos 19, N<sup>º</sup> 15, y 23), no interviniendo la autoridad pública sino en la medida que infrinjan el ordenamiento o su propio estatuto o ley social.

**TRIGÉSIMO.** Que, así lo ha reconocido, por lo demás, la jurisprudencia de la Corte Suprema al pronunciarse tanto ante pretensiones de inaplicabilidad como de protección. Baste recordar aquí la sentencia de 23 de enero de 1985 (Rol N<sup>º</sup> 17995/inaplicabilidad), recaída en “Bolsa de Comercio de Santiago y otros” (Revista de Derecho y Jurisprudencia Tomo 82 (1985) 2.5, 1-5), cuyo considerando cuarto expresa, en lo pertinente, que *“la autonomía garantizada por la Constitución tiende al amparo de los grupos intermedios que organizan y estructuran la sociedad”*, agregándose que la extensión del amparo constitucional destinado al logro de sus fines propios y específicos de cada grupo intermedio está determinada por esos fines, los cuales pueden estar señalados precisamente en la ley o también por el propio grupo en sus estatutos o acuerdos sociales, haciendo uso de esa autonomía que les reconoce y garantiza el texto de la Constitución. Y en el ámbito de la acción de protección ha sido constante la jurisprudencia de ese Excelentísimo Tribunal en orden a afirmar que constituyen actos ilegales y arbitrarios todos aquellos que amenazan, perturban o privan el derecho de administrar una entidad societaria que poseen aquellos a quienes legítimamente les ha sido atribuida tal función por haber sido designados por el cuerpo social y conforme al ordenamiento societario: véase a modo ejemplar entre otros, “Copagro” (Corte Suprema, 15 de enero de 1981, Fallos del Mes N<sup>º</sup> 266, 485, 488); “Dardanelli Márquez” (RDJ, Tomo 82, (1985) 2.5, 161-164); “Albornoz Carrasco” (idem, 201-205); “Nuñez Estrella” (RDJ, Tomo 85 (1988) 2.5, 129-135); “Zúñiga Ivany” (idem. 78, nota), “Neiman Kores” (Corte Suprema, 4 de mayo de 1988, Rol N<sup>º</sup> 12404), y últimamente “Cooperativa de Servicios de Recepción de Llamados Radio Taxis Central Ltda.” (RDJ, Tomo 89

(1992) 2.5, 121-126), caso en el cual vuelve a reiterar la Corte Suprema que es de la esencia de una sociedad o grupo intermedio decidir por sí misma y adoptar sus propios acuerdos sin que puedan éstos quedar subordinados a la aprobación o rechazo de un órgano exterior o ajeno a ella (considerandos quinto y sexto); pretender lo contrario significa vulnerar su autonomía, autonomía que incluso es deber del Estado reconocerla, ampararla y garantizarla (c. octavo).

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que, desde el momento en que se impone al Estado la obligación de equilibrar el flujo noticioso a fin de pretender una pluralidad ideológica o cultural, y para así hacerlo ha de imponer obligaciones a los medios de comunicación social, significa una intromisión indebida en las decisiones que pueda adoptar un medio de comunicación, interferencia que no sólo constituye una clara violación a la autonomía de ese medio –que la Constitución reconoce, ampara y garantiza– sino, además, una violación directa a la libertad de emitir opinión y de informar –que reconoce, asegura y protege la Carta Fundamental en su artículo 19, Nº 12–, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio. Y es más; afecta dicha disposición requerida del proyecto al “*contenido esencial*” de esta libertad, puesto que significa imponer condiciones que impiden su libre ejercicio; y es que se afecta su esencia desde el mismo instante en que su ejercicio deja de ser libre. Tan sensible es esta libertad, que su reconocimiento desde antiguo en nuestro régimen republicano se ha expresado con fórmula lapidaria: “*sin censura previa*”, término cuyo quid conceptual hoy no es otro que “*sin interferencias*” de nadie.

Lo dicho, evidentemente, es sin perjuicio de las responsabilidades consecuenciales por el delito o abuso que se haya cometido en el ejercicio de tal libertad y sin perjuicio del respeto que el aludido ejercicio ha de tener de los derechos de las personas, como su honra, privacidad u otros.

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, el tercer capítulo de infracción constitucional se refiere al artículo 20, inciso segundo, del proyecto que dispone: “*La misma obligación 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*”.

**TRIGESIMOTERCERO.** Que, esta disposición, según los requirentes, adolece de inconstitucionalidad por cuanto vulneraría básicamente la libertad de informar, reconocida por el artículo 19, Nº 12, de la Constitución, al imponer a los medios de comunicación social la obligación de publicar o divulgar lo que uno o muchos consideren hechos sociales de importancia o trascendencia social, sin perjuicio de afectar también este precepto del proyecto otros derechos fundamentales que señalan en su presentación.

**TRIGESIMOCUARTO.** Que, a juicio de este Tribunal el precepto del inciso segundo del artículo 20 del proyecto en análisis, infringe no sólo el

N<sup>º</sup> 12 del artículo 19, de la Carta Fundamental sino, además, sus números 24, 20 y 26 como se demostrará.

Infringe el N<sup>º</sup> 12, inciso primero, del artículo 19 de la Constitución, porque impone este proyecto (artículo 20 inciso segundo) a los medios de comunicación social la obligación de publicar o difundir hechos que no han sido objeto de noticia, es decir, de referencia, cada vez que, según terceros, ellos tengan importancia o trascendencia social y les afecte esa omisión o silencio informativo. Y lo vulnera por cuanto conculca evidentemente la libertad de informar que asegura la Constitución a esos medios, sin interferencias de terceros, salvo el caso en que una persona se sienta ofendida o injustamente aludida por ese medio, el cual debe difundir gratuitamente su declaración o rectificación (artículo 19, N<sup>º</sup> 12, inciso tercero).

**TRIGESIMOQUINTO.** Que, si no ha habido alusión a una persona y, por tanto, agravio alguno cometido por un medio de comunicación, viola su libertad de informar la imposición que este proyecto le hace de publicar lo que un tercero determine por sí y ante sí; y la coarta de modo directo y grave cercenando severamente la facultad que sus titulares poseen para disponer de tal libertad.

No debe olvidarse que, a este respecto, la libertad de expresión, opinión, o información, supone la libre elección –sin interferencias de nadie– de las noticias u opiniones que se difundan, en cuanto los titulares de los medios de comunicación consideran que son de importancia, trascendencia o relevancia, en concordancia con sus principios o línea editorial. Interferir en ello es precisamente vulnerar esta libertad y el pluralismo de medios que se persigue. Al pretenderse legislar, otorgando poder jurídico para exigir la correspondiente publicación a cualquier persona que se estimase omitida en un hecho que ella considera de importancia o trascendencia social, no sólo se viola este N<sup>º</sup> 12, inciso primero, del artículo 19, sino que se excede la competencia legislativa ya que el ejercicio de ésta no puede vulnerar los derechos de las personas, puesto que también es aquí aplicable, tanto el artículo 1<sup>º</sup>, inciso cuarto, y el artículo 5<sup>º</sup>, inciso segundo, de la Constitución, como sus artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup>.

**TRIGESIMOSEXTO.** Que, afecta, asimismo, el artículo 20, inciso segundo, del proyecto, el derecho de propiedad de los medios de comunicación social reconocido por el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución, en cuanto vulnera las facultades esenciales de uso y goce que tal derecho comprende, al interferir gravemente sus atribuciones de administración referente a lo que se ha de informar o no, la oportunidad de divulgación o difusión, y su forma, extensión o alcance. Desde que se interfiere en sus facultades de administración, ello significa en el mismo momento, violar la autonomía de este ente asociativo y, por tanto, el artículo 1<sup>º</sup>, inciso tercero, de la Carta Fundamental. Cabe agregar aún que se da también

una clara vulneración de un atributo esencial del derecho de propiedad, como es su exclusividad, desde que esta interferencia que plantea el proyecto permite la intervención de un tercero ajeno en las decisiones del medio de comunicación sin que tenga título jurídico válido para ello.

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que, vulnera, también, el precepto requerido, el derecho fundamental de la igualdad ante las cargas públicas que reconoce y asegura el artículo 19, Nº 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).

**TRIGESIMOCTAVO.** Que, afecta, igualmente, al artículo 19, Nº 26, de la Constitución, en cuanto por este precepto del proyecto la esencia de la libertad de expresión se vulnera al imponerse a los medios de comunicación social una exigencia que impide su libre ejercicio, ya que un tercero ajeno a tal medio puede pretender imponerles la difusión de ciertas noticias, hechos o acontecimientos que hubieren sido omitidos por ellos en las condiciones que el proyecto señala.

**TRIGESIMONOVENO.** Que, como cuarto capítulo de inconstitucionalidad plantean los requirentes que el contenido del inciso segundo, del artículo 43, del proyecto viola la Carta Fundamental. Dice el texto de este inciso:

*“Se reputarán como hechos de la naturaleza de los sancionados en el inciso precedente:*

*“a) En el ámbito de la prensa escrita, el control de más del 30% del mercado informativo nacional en manos de una persona natural o jurídica, sola o asociada con otra u otras; y el control directo o indirecto por una persona natural o jurídica, sola o asociada con otra u otras, de más del 30% de la distribución de los diarios de información general.*

*“b) El control de más del 15% del mercado informativo general por una sola persona natural o jurídica; o más del 20% del referido mercado por dos o más personas naturales o jurídicas, asociadas.*

*“c) El dominio de dos o más tipos diversos de medios de comunicación social en un mismo mercado, por una persona natural o jurídica, sola o asociada con otra u otras.”*

**CUADRAGÉSIMO.** Que, a juicio de los requirentes, el contenido de este inciso infringe la Constitución en cuanto vulnera los números 23 y 24 de su artículo 19, sin perjuicio de afectar otros derechos fundamentales que citan al efecto en el libelo del requerimiento.

**CUADRAGESIMOPRIMERO.** Que, en lo que se refiere a la violación del derecho a desarrollar cualquiera actividad económica lícita convie-

ne señalar que este derecho fundamental amparado y protegido por la Constitución, no es sino expresión del reconocimiento de la primacía de la persona humana y de su libre iniciativa para emprender y así realizar la plenitud de sus virtualidades para su propio bien y el de sus semejantes, colaborando en la promoción del bien común. Se trata, pues, de un derecho de fundamental importancia para los individuos, al permitir desarrollar tanto el espíritu de iniciativa como la subjetividad creadora de cada una de las personas.

**CUADRAGESIMOSEGUNDO.** Que, el derecho reconocido por el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, es consecuencia, por lo tanto, de esa primacía de la persona, que establece de manera precisa y plena de consecuencias jurídicas la Constitución en su artículo 1<sup>º</sup>, y que reitera su artículo 5<sup>º</sup> al imponer al Estado, y a cada uno de sus órganos, cualquiera sea su naturaleza, función o jerarquía, el deber de respetar los derechos de las personas e incluso de promover su ejercicio, a fin de que puedan, además, participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

**CUADRAGESIMOTERCERO.** Que, como lo ha expresado este Tribunal (STC roles N<sup>OS</sup> 146 y 167), el ejercicio del derecho fundamental que reconoce y asegura el referido N<sup>º</sup> 21 del artículo 19 citado, ha de realizarse sin contravenir la moral, el orden público o la seguridad nacional “*respetando las normas legales que las regulen*” (inciso primero), es decir las normas que el legislador –y sólo el legislador– dicte al efecto, pero en caso alguno éste puede, bajo pretexto de regular una actividad económica, llegar a impedir su libre ejercicio.

**CUADRAGESIMOCUARTO.** Que, a juicio de este Tribunal, el artículo 43 del proyecto deberá ser declarado inconstitucional en lo que se refiere a su inciso segundo, en razón de infringir sus letras a) y b) el artículo 19, en sus numerales 21 y 26, y 24.

En efecto, al disponer el proyecto en análisis que ciertos hechos –que describe el inciso segundo del artículo 43 aludido– son impeditivos de la libre competencia y que, como tales, constituyen ilícitos penados por el artículo 1<sup>º</sup>, inciso primero, del D.L. 211, de 1973, hechos que significan no poder poseer más del 30% del mercado informativo nacional, en el ámbito de la prensa escrita, o de la distribución de diarios de información general (letra a) de dicho inciso segundo), vulnera el derecho de emprender (artículo 19, N<sup>º</sup> 21, inciso primero) es decir, de desarrollar cualquiera actividad lícita sin más limitaciones que no ser contraria a la moral, ni al orden público ni a la seguridad nacional, puesto que ninguna de estas circunstancias se da aquí, ya que la actividad que se pretende impedir no aparece atentatoria a ellas porque se tengan porcentajes mayores a los que el proyecto prevé.

**CUADRAGESIMOQUINTO.** Que, debe igualmente hacerse presente, que la limitación que tanto la letra a) como la letra b) del inciso tercero,

de dicho artículo 43 del proyecto, disponen en cuanto a la posesión de porcentajes –llamado “control” por este precepto– afectan de manera directa la posibilidad de desarrollar la actividad económica indicada, por causas ajenas a las que la Constitución precisa en su artículo 19, N° 21, inciso primero, imponiendo exigencias que afectan al contenido esencial de este derecho reconocido expresamente por el artículo 19, N° 26, pues impiden su libre ejercicio; por lo cual debe entenderse que dichas letras a) y b) referidas, también vulneran el artículo 19, N° 26, de la Carta Fundamental.

**CUADRAGESIMOSEXTO.** Que, también este precepto vulnera el artículo 19, N° 24, inciso segundo, de la Constitución, en cuanto si bien este inciso dispone la posibilidad de limitaciones al derecho de propiedad, lo permite solamente en la medida que deriven de su función social, función que comprende, por expresa disposición constitucional, cuanto exijan las circunstancias que allí se indican, las cuales, según este Tribunal no se configuran en el caso de autos. Cabe agregar, además, que tales limitaciones jamás pueden afectar el contenido esencial del derecho, esto es, no pueden consistir en “privación” del derecho, como ocurre con la disposición del proyecto en análisis, privación para la cual, en conformidad con la Constitución, no tiene competencia el legislador, situación que conlleva de suyo la vulneración de los artículos 6° y 7° de la Constitución.

**CUADRAGESIMOSÉPTIMO.** Que, a mayor abundamiento, debe tenerse presente que toda pretendida limitación o restricción a un derecho constitucionalmente asegurado, puede establecerse únicamente en los casos o circunstancias que en forma precisa y restrictiva indica la Carta Fundamental; y que, además, tales limitaciones deben ser señaladas con absoluta precisión, a fin de que no sea factible una incorrecta o contradictoria interpretación. Asimismo, esa exigida precisión debe permitir la aplicación de las restricciones impuestas de una manera igual para todos los afectados, con parámetros incuestionables y con una indubitable determinación del momento en que aquellas limitaciones nacen o cesan.

**CUADRAGESIMOCTAVO.** Que, el artículo 43, inciso segundo, del proyecto impugnado, carece de los elementos esenciales necesarios para establecer una restricción, según se ha expresado en el considerando anterior. El elemento referencial que emplea ese artículo, cual es el del control de un segmento del mercado informativo o de un porcentual de la distribución de publicaciones, corresponde a datos eminentemente cambiantes día a día y están sujetos a la libre voluntad, decisión y opción de quienes cada vez compran o adquieren las publicaciones, sintonizan las emisiones radiales o seleccionan el medio audiovisual de su soberana elección. Estos destinatarios de la información configuran así un universo de magnitud eminentemente variable, resultando de esta manera igualmente variable día a día y momento a momento la magnitud de cualquier porcentaje calculable sobre aquél.

**CUADRAGESIMONOVENO.** Que, de los dos considerandos precedentes se desprende con nitidez que las disposiciones impugnadas del citado artículo 43, inciso segundo, del proyecto, no sólo son inconstitucionales por su contradicción con las normas de la Constitución Política ya citadas, sino también por carecer de los requisitos implícitos exigidos por la Carta para pretender una limitación de los derechos que asegura.

**QUINCUAGÉSIMO.** Que, la Constitución Política establece en su artículo 19, N<sup>º</sup> 23, lo siguiente:

*“La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.*

*“Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes.”*

De la disposición transcrita resulta con claridad que este nuevo derecho que consagra nuestra Carta Fundamental para que pueda ser limitado debe reunir los siguientes requisitos:

La limitación debe estar establecida en una ley de quórum calificado, y  
La limitación debe sustentarse en el interés nacional.

**QUINCUAGESIMOPRIMERO.** Que, en conformidad al artículo 63 de la Constitución Política, las normas de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

**QUINCUAGESIMOSEGUNDO.** Que, de acuerdo con el oficio de la H. Cámara de Diputados de 25 de octubre de 1995, el artículo 43 del proyecto de ley que se impugna por los requirentes *“fue aprobado en particular como sigue: el inciso segundo –incorporado durante su discusión en particular; con el voto conforme de 42 señores Diputados y el resto del artículo, con el voto afirmativo de 57 señores Diputados, en ambos casos de 115 en ejercicio.”*

**QUINCUAGESIMOTERCERO.** Que, de lo anterior resulta acreditado que la letra c), del inciso segundo, del artículo 43, no fue aprobada con el quórum que exige la Constitución para la aprobación de las normas propias de quórum calificado.

Por esta consideración, la disposición mencionada adolece de un vicio de inconstitucionalidad en la formación de la ley, lo que se declarará en la parte resolutive de esta sentencia, y por tal razón este Tribunal Constitucional no se pronunciará sobre el fondo de la norma cuestionada.

**Y, VISTO** lo prescrito en los artículos 1<sup>º</sup>; 5<sup>º</sup>; 6<sup>º</sup>; 7<sup>º</sup>; 19, N<sup>os</sup> 12, 15, 20, 21, 23, 24 y 26; 63; 73, y 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo establecido en los artículos 3<sup>º</sup>, y 38 y siguientes de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1°. Que la letra c) del inciso segundo del artículo 43 del proyecto de ley, se declara inconstitucional por adolecer de un vicio de forma según lo expresado en esta sentencia.

2°. Que se rechaza el requerimiento respecto del artículo 1°, inciso tercero, del proyecto, en el entendido expuesto en los considerandos 21 a 24 de esta sentencia.

3°. Que se acoge el requerimiento respecto de los artículos: 9°, inciso primero; 20, inciso segundo; y 43, inciso segundo, letras a) y b) del proyecto, los que se declaran inconstitucionales.

Redactaron la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate y el abogado integrante don Eduardo Soto Kloss.

Comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 226-1995**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, y por los Ministros señores Ricardo García Rodríguez, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 227-1995

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE DICTA NORMAS Y MODIFICA LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, EN MATERIA DE UTILIZACIÓN DEL SUBSUELO DE BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO

Ley N<sup>º</sup> 19.425, de 27 de noviembre de 1995

Santiago, treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 9125, de 9 de octubre de 1995, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que dicta normas y modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de utilización del subsuelo de bienes nacionales de uso público, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de su artículo 1<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que la norma sometida a control constitucional, dispone: *“Artículo 1<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:*

*1. Intercálase en su artículo 5<sup>º</sup>, letra c), entre las palabras “público” y “existentes” la frase “, incluido su subsuelo,”.*

*2. Intercálase en su artículo 32 inciso primero entre las palabras “público” y “que” la expresión “, incluido su subsuelo,”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, la norma contemplada en el número 1, del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, la disposición contemplada en el número 2, del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto remitido, no es propia de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra nor-

mativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que, la disposición a que hace referencia el considerando 5° no es contraria a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N° 1°, 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que el número 1, del artículo 1° del proyecto remitido, es constitucional.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la disposición contemplada en el número 2 del artículo 1° del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 227-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate, y señores Ricardo García Rodríguez, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 228-1995REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 1<sup>º</sup>,  
N<sup>OS</sup> 4 Y 8 DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA  
LA LEY N<sup>º</sup> 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL  
DE MUNICIPALIDADES, CONTENIDO EN EL BOLETÍN  
N<sup>º</sup> 1674-06, EN LO RELATIVO A LA GENERACIÓN  
DE AUTORIDADES, DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE  
DE LOS SENADORES EN EJERCICIO

Santiago, quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

**VISTOS:**

Con fecha 23 de noviembre de 1995, dieciocho señores Senadores, que representan más de la cuarta parte de esa Corporación, han formulado un requerimiento de inconstitucionalidad en contra de dos preceptos del Proyecto de Ley que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenido en el Boletín N<sup>º</sup> 1674-06, en lo relativo a la generación de autoridades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, e inciso cuarto, de la Constitución Política de la República, y los artículos 38 y siguientes de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

Los señores Senadores que han deducido el presente requerimiento son Francisco Javier Errázuriz Talavera, Antonio Horvath Kiss, Ricardo Martín Díaz, Mario Ríos Santander, Vicente Huerta Celis, Beltrán Urenda Zegers, Alberto Cooper Valencia, Francisco Prat Alemparte, Arturo Alessandri Besa, William Thayer Arteaga, Sergio Romero Pizarro, Carlos Letelier Bobadilla, Ronald Mc Intyre Mendoza, Santiago Sinclair Oyander, Enrique Larre Asenjo, Eugenio Cantuarias Larrondo, Julio Lagos Cosgrove y Olga Feliú Segovia.

I. Fundamentos de hecho del requerimiento.

En los fundamentos de hecho, los requirentes se ocupan de dos preceptos del proyecto: su artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 4, el cual reemplaza el artículo 99 de la Ley N<sup>º</sup> 18.695 totalmente, y el N<sup>º</sup> 8, que sustituye el artículo 115 de la misma ley en forma total.

En cuanto al artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 4, (artículo 99) es posible observar tres diferencias fundamentales respecto de las normas vigentes:

- a) Un partido político puede pactar directamente con independientes,
- b) Un subpacto de partidos que forme parte de un pacto electoral puede excluir una o más comunas en que dicho subpacto no va a regir, y
- c) Los candidatos independientes que formen parte de un pacto electoral –con dos o más partidos–, pueden subpactar con uno de los partidos

integrante del subpacto indicado en la letra anterior en la o las comunas expresamente excluidas de dicho subpacto.

Respecto del artículo 1º, Nº 8 (artículo 115), plantea diversas alternativas para ser elegido alcalde de entre los candidatos a concejales:

1º. Haber obtenido la primera mayoría comunal, y que pertenezca a una lista que cuente a lo menos con el 30% de los votos válidamente emitidos.

2º. Haber obtenido la primera mayoría comunal, y que pertenezca a una lista que haya alcanzado la mayor votación en la comuna.

3º. Haber obtenido la primera mayoría dentro de la lista, y que integre la lista más votada.

En relación con esta parte I, exponen los requirentes que, los independientes pueden pactar y subpactar con plena libertad en la medida que para ello encuentren uno o más partidos políticos dispuestos a hacerlo. En tal caso sus posibilidades son más o menos equiparables a las de los miembros de partidos, pero, si esa situación no se da, deja de existir igualdad alguna entre los miembros de partidos y los independientes. En su votación el independiente tendría que superar la votación que haya obtenido una lista completa, lo que también debe asociarse con las reglas de la elección de alcaldes.

Expresan que no existe razón jurídica para impedir que los candidatos independientes sumen sus votos entre sí. El no permitir listas de independientes no obedece sino al deseo de privilegiar a toda lista de partidos políticos o de pactos electorales.

La circunstancia de que los independientes elaboren un programa de gobierno comunal que se refiere a intereses locales sin una tendencia política partidista determinada y que no responde a una idea de gobierno central, no puede ser considerada como un intento de crear partidos políticos de hecho.

La idea de que conformar listas de independientes es favorecerlos exclusivamente, porque los libera de las obligaciones de los partidos políticos, y los hace acceder a un status que no tienen, es una confusión inaceptable entre dos derechos distintos: el de asociarse sin permiso previo y el de acceder a cargos de elección popular en igualdad de condiciones. Los requisitos impuestos a los partidos políticos se justifican por ser asociaciones estables, con personalidad jurídica, que tienen un funcionamiento regular en un sistema democrático. No pueden confundirse los derechos propios de una asociación política con los derechos políticos esenciales.

Argumentan que es erróneo confundir los pactos electorales con las listas de independientes. Estas comprenden a quienes deciden presentar sus candidaturas en forma conjunta, no establece otro tipo de obligaciones, no implica gozar de personalidad jurídica ni representa para grupos independientes ganar el status de partido político.

No puede considerarse que las listas de independientes sirven para el acceso al gobierno comunal de personas inescrupulosas que falsea afinidades a fin de engañar al electorado. Ello sólo revela una profunda desconfianza en el ser humano y el error de pensar que las listas de partidos o de pactos están libres de toda corrupción.

Sostienen que es, igualmente erróneo, el argumento de que la cuestión de inconstitucionalidad que se plantea fue resuelta por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 12 de febrero de 1992, puesto que ella se dictó respecto de un proyecto distinto con una diferente fórmula electoral.

Hacen especial hincapié que respecto de la elección de alcaldes, el independiente competía tratando de obtener una votación personal de 35% de los votos, motivo por el cual debía enfrentarse a los demás candidatos en relación con su propia votación personal. Si ésta no se obtenía mantenía la posibilidad de ser electo alcalde por el Concejo.

Respecto del segundo (artículo 115), señalan los requirentes que establece una fórmula que asocia la elección de alcaldes indisolublemente a una lista de candidatos.

Afirman al respecto que en las dos primeras alternativas que se contemplan se requiere que el candidato a concejal pertenezca a una lista o pacto que cuente con el 30% de los votos válidamente emitidos o que haya alcanzado la mayor votación en la comuna. En ambos casos hay una íntima relación entre candidato y lista.

Se agrega que en caso de empate entre candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual se acude, para dirimirlo, consecutivamente, a su lista o pacto, a la votación de todos los candidatos del mismo partido o a la votación del subpacto a que pertenezca el candidato.

En relación a esta disposición plantean que:

En ninguna de las tres fórmulas se da cabida a los independientes. En la primera alternativa el independiente que se presenta por sí mismo y no en pacto se encuentra obligado a competir solo contra listas de 6, 8 o 10 candidatos y debe obtener en su sola votación personal el 30% de los sufragios válidamente emitidos, lo que supone una barrera prácticamente imposible de franquear. Por otro lado, si va incluido en un pacto de partidos, aunque dicho pacto tenga el umbral del 30%, es difícil que él pueda obtener la primera mayoría individual de la comuna, sin contar con todos los beneficios que tiene un candidato de partido; en la segunda, ocurre lo mismo, en el sentido de que el independiente sólo debe alcanzar la mayor votación en la comuna compitiendo con listas enteras, o ser primera mayoría individual dentro de una lista en la que probablemente va acompañado de candidatos de partidos, en el caso de empate, aunque el independiente tuviera la primera mayoría, al dirimirse éste, se privilegia al pacto, partido o subpacto al que pertenece el otro candidato

lo que le da una enorme ventaja comparativa. En síntesis, el candidato independiente solo, no tiene posibilidad alguna de ser electo alcalde, y el que va en pacto, muy escasas.

Esta normativa sin duda agrava la situación ya difícil de los independientes que se encuentra en la Ley N<sup>o</sup> 18.695. En efecto, si bien ésta era altamente perjudicial para sus derechos electorales, al menos posibilitaba la elección de alcaldes independientes, ya que al no darse los requisitos del original artículo 115 (candidato más votado, dentro de la lista más votada y con el umbral del 35% en su votación personal), se podía ir a la votación del concejo, la que se manifestaba libremente entre todos los candidatos electos concejales y posibilitaba que al menos por acuerdos entre los concejales, pudiera elegirse un independiente como alcalde, aunque fuera por medio período. En la actualidad con la reforma propuesta, el independiente queda absolutamente carente de posibilidades electorales, lo que significa su constante perjuicio en favor de los partidos políticos pactados.

Señalan los requirentes que las situaciones descritas derivan en que los preceptos aludidos configuren dos fórmulas distintas de clara discriminación en contra de los independientes, con el consecuente beneficio para los partidos políticos.

a) Discriminación en cuanto a sus prerrogativas de conformar listas de independientes para las elecciones comunales, con lo cual podrían presentarse en conjunto 6, 8 o 10 candidatos independientes, en la misma medida en que hoy pueden hacerlo los partidos políticos o pactos.

b) Disminución en cuanto a sus posibilidades reales de ser electos alcaldes, ya que aunque obtenga la más alta mayoría individual, los independientes no pueden competir con umbrales de listas o con votaciones globales dentro de ellas o derivadas a partidos e incluso a subpactos.

Refiriéndose específicamente a cada uno de los artículos impugnados exponen:

El artículo 1<sup>o</sup>, N<sup>o</sup> 4 del proyecto, que corresponde al nuevo artículo 99 de la Ley N<sup>o</sup> 18.695, significa una relegación y dependencia de los candidatos independientes en cuanto a conformar libremente listas de ellos para las elecciones municipales y así poder participar en igualdad de oportunidades en un aspecto de la vida nacional como es el ámbito municipal; asimismo, niega a los independientes la igualdad con los miembros de partidos políticos en la participación en estos procesos electorales, establece diferencias arbitrarias en su perjuicio, crea un privilegio a los partidos políticos de cara al tema municipal y desnaturaliza a los órganos municipales al condicionarlos a ser vehículos de participación local solamente para militantes de partidos políticos y no de la comunidad en su conjunto.

El artículo 1<sup>o</sup>, N<sup>o</sup> 8, que corresponde al nuevo artículo 115 de la Ley N<sup>o</sup> 18.695, del proyecto representa una barrera prácticamente infran-

queable para que los candidatos independientes no incluidos en pactos electorales puedan aún remotamente ser electos alcaldes, lo que les impide el acceso a un cargo público (infracción al artículo 19, N<sup>º</sup> 17, de la Constitución), los discrimina claramente y crea privilegios injustificados a favor de los miembros de partidos políticos.

## II. Fundamentos de derecho del requerimiento.

En esta parte de su presentación los requirentes toman en consideración las siguientes disposiciones constitucionales:

a) El artículo 1<sup>º</sup>, en su inciso quinto, que establece como deber del Estado *“asegurar el derecho a las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”*.

b) El artículo 18, en su inciso primero, que preceptúa que la ley orgánica que regule el sistema electoral público *“garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”*.

c) El artículo 19, N<sup>º</sup> 2, que garantiza la igualdad ante la ley de todas las personas y declara que *“ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”*.

d) El artículo 19, N<sup>º</sup> 15, en su inciso cuarto, que prohíbe a los partidos políticos *“tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”*.

e) El artículo 19, N<sup>º</sup> 17, que garantiza *“la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”*.

f) El artículo 107, que indica en su inciso segundo que la finalidad de las municipalidades es *“satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*. Y el artículo 108, inciso segundo, que establece que el concejo comunal estará encargado de *“hacer efectiva la participación de la comunidad local”*.

En conformidad con los preceptos antes señalados plantean que las normas comprendidas en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 4 y 8, del proyecto presentan seis causales que ameritan su declaración de inconstitucionalidad.

**1<sup>º</sup>.** Las limitaciones a la posibilidad de agruparse en listas electorales municipales de los independientes y las fórmulas electorales que impiden a éstos ser electos alcaldes transgreden lo preceptuado en el artículo 1<sup>º</sup>, inciso segundo, de la Carta Fundamental, al impedir la igualdad de oportunidades de los independientes para participar en un ámbito de la vida nacional, que es el municipal.

**2<sup>º</sup>.** Dichos preceptos transgreden el artículo 18, inciso primero, de la Carta Fundamental, ya que impiden y vulneran la igualdad entre independientes y miembros de partidos políticos en su participación en los procesos electorales municipales, lo que incluye sin duda sus posibilidades de ser elegidos.

3°. Las normas requeridas ignoran la igualdad ante la ley garantizada en el artículo 19, N° 2, de la Carta, y crean diferencias arbitrarias, es decir, sin justificación, y basadas en el puro capricho del legislador, en perjuicio de los independientes.

4°. Tanto el N° 4 (artículo 99) como el N° 8 (artículo 115) del artículo 1° del proyecto, significan un privilegio para los partidos políticos en cuanto a su participación en los procesos electorales municipales como en cuanto a su acceso a los cargos de tal ámbito, al punto de constituir respecto de ellos un monopolio en la representación municipal expresamente prohibido por el artículo 19, N° 15, inciso quinto, de la Constitución.

5°. Las mismas normas representan una transgresión y atentado contra el derecho a la admisión a todos los empleos y cargos públicos garantizado en el artículo 19, N° 17, de la Constitución, ya que la garantía, en cuanto a lo municipal, deja de ser posible en lo relativo a los independientes y los cargos municipales de elección popular pasan a ser exclusividad de los miembros de partidos políticos.

6°. La imposibilidad de que los independientes sean elegidos como jefes edilicios, como consecuencia de la aplicación de las normas que impugnan, se traduce en la transgresión de la finalidad de las municipalidades y de los concejos comunales, en orden a que se verifique en ellos una amplia participación de la comunidad local, como lo exigen los artículos 107, inciso segundo, y 108, inciso segundo, de la Constitución. Por el contrario, se pasa a permitir la participación tan solo de los partidos políticos en el ámbito municipal.

Finalizan los requirentes solicitando que se declare, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los N°s 4 y 8 del artículo 1° del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenido en el Boletín N° 1674-06.

Este Tribunal por resolución de fecha 28 de noviembre de 1995, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S. E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 4 de diciembre pasado, S. E. el Presidente de la República formula las siguientes observaciones al requerimiento:

I. En cuanto a su admisibilidad.

Lo estima inadmisibile. Expone que la impugnación se dirige contra los artículos 99 y 115 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades tal como fueron aprobados en segundo trámite constitucional por el Senado. Las modificaciones que éste les introdujo fueron rechazadas por la Cámara de Diputados en tercer trámite constitucional, procediendo la constitución de una comisión mixta al respecto. Agrega que el requere-

rimiento se presentó nueve días después que el proyecto había pasado a comisión mixta como consecuencia de la anterior.

De esta forma, en el estado actual de tramitación, no existe el texto que se impugna, dado que la Cámara rechazó el precepto aprobado por el Senado. Y como la comisión mixta está facultada para establecer un texto consensuado, puede darse el caso que proponga disposiciones distintas a las aprobadas por ambas Cámaras.

Ahora bien, con ocasión de dos requerimientos interpuestos contra el proyecto de ley que modificaba el Estatuto Docente, que fueron presentados mientras éste se encontraba en el Senado, el Tribunal Constitucional debió resolver cuando ya había sido despachado por dicha Corporación. Antes de la sentencia, ésta, había comunicado al Tribunal, que una de las disposiciones objeto del requerimiento había sido rechazada.

Por este motivo, el Tribunal se vio enfrentado a la situación de tener que resolver sobre un texto impugnado, pero inexistente, puesto que había desaparecido durante su tramitación parlamentaria.

En aquella oportunidad, el Tribunal resolvió el asunto indicando que no podía pronunciarse sobre un texto que no existía.

Como se observa, dice S.E. el Presidente de la República que se estableció una doctrina que consiste en que no le cabe pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de un precepto de un proyecto de ley, si éste, producto de las vicisitudes que sufre durante su tramitación, desaparece.

La doctrina que sentó el Tribunal en dicho fallo se funda en que el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política faculta al Tribunal Constitucional para *“Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley ...”*. Por su parte, la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, precisa en su artículo 39, inciso primero, que *“el requerimiento deberá contener una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. Se señalará en forma precisa la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o vicios de inconstitucionalidad que se aducen, con indicación de las normas que se estiman transgredidas”*. Más adelante, el inciso tercero añade: *“En todo caso, se acompañará el proyecto de ley, de reforma constitucional o tratado, con indicación precisa de la parte impugnada.”*

De la lectura de los textos pertinentes, y de la naturaleza de las cuestiones de constitucionalidad, resulta evidente que los requerimientos han de dirigirse contra normas precisas de un proyecto de ley en actual tramitación.

El examen del proceso formativo de la ley revela, entonces, que los preceptos que se estiman violatorios de la Carta Fundamental por el requerimiento –los N<sup>OS</sup> 4 y 8 del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto– no han sobrevivido el tercer trámite legislativo y, en consecuencia, han dejado de ser parte del proyecto de ley.

Para Su Excelencia las normas impugnadas por los requirentes no existen y las materias sobre las que versan se encuentran para ser objeto de consenso en una comisión mixta.

Existe la posibilidad, es cierto, que la comisión mixta acuerde reponer alguno o todos los contenidos de las normas aprobadas por el Senado en su oportunidad. Tal eventualidad, sin embargo, no puede anticiparse, ni menos ser condición suficiente para justificar un requerimiento contra preceptos desechados.

En consecuencia, la situación de las normas cuya inconstitucionalidad se plantea es semejante a la que se dio en relación con el Estatuto Docente. Por este motivo debe aplicarse la doctrina que emana de la sentencia de 10 de julio de 1995, debiendo el Tribunal abstenerse de emitir opinión sobre la materia.

II. En cuanto a que el Tribunal se pronunció sobre la misma cuestión.

Señala Su Excelencia, que los asuntos que resuelve el Tribunal Constitucional, por las proyecciones que tienen sobre los órganos del Estado, deben resolverse de manera que contribuya a la estabilidad jurídica. El propio Tribunal demostró la importancia de la certeza y seguridad que deben emanar de sus decisiones en sentencia de 22 de junio de 1993 recaída en el control obligatorio de constitucionalidad de normas que creaban nuevos juzgados de policía local.

Ello viene a reafirmar lo inconveniente que resultaría declarar inconstitucional un precepto que reemplace uno vigente, si este último se consideró ajustado a la Constitución y es sustancialmente igual al que se propone.

Ahora bien, es necesario señalar las condiciones bajo las cuales puede juzgarse si el Tribunal se ha pronunciado o no sobre un mismo asunto. Ellos son: que el asunto sometido a su decisión sea sustancialmente el mismo; que las causales de inconstitucionalidad sean sustancialmente iguales y que el Tribunal se pronuncie de forma tal que no existan dudas respecto a la conformidad o disconformidad entre determinadas argumentaciones y/o fórmulas legislativas y los principios y normas de la Carta Fundamental. Es necesario, por lo tanto, verificar si se dan dichas condiciones en este caso, lo que el Presidente de la República en su presentación estima que se configuran.

1) Igualdad en el asunto sometido a la decisión del Tribunal.

Por sentencia de 16 de marzo de 1992, dictada en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución, el Tribunal declaró constitucional el proyecto de ley modificatorio de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a excepción de algunas normas ajenas a esta materia. Dicho proyecto modificó, entre otros, el artículo 101 bis y 87.

De esas disposiciones y del conjunto de las normas del proyecto se deducía que los independientes no podían formar pactos con otros independientes a fin de conformar listas conjuntas.

Agrega el señor Presidente, que dichos artículos estaban relacionados con el sistema de elección de los concejales que es el actualmente vigente.

En los preceptos impugnados en la actualidad, tampoco se permite a los independientes pactar entre sí, formar listas y sumar sus votos.

En aquella ocasión el Tribunal desechó las posibles inconstitucionalidades. No se advierte razón para que ahora sea distinto.

### 2) Igualdad en las objeciones planteadas.

En esa oportunidad, los Senadores Alessandri y Thayer hicieron presente al Tribunal idénticos argumentos a los planteados en la especie en relación con la norma que impedía a los independientes formar listas conjuntas. En su esencia, consistían en que se violaba la igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos. En el presente requerimiento el fundamento consiste en que las normas del proyecto infringen el principio de igualdad que debe existir entre los miembros de los partidos y los independientes.

### 3) Resolución del Tribunal.

En la sentencia de 1992 el Tribunal declaró constitucionales las normas objetadas por los autores del escrito.

Sin embargo, se podría contraargumentar que, dado que el Tribunal no entregó una fundamentación respecto a la constitucionalidad de las normas antes señaladas, ni rechazó expresamente los argumentos dados por los autores del escrito de “*se tenga presente*”, no es pertinente buscar una igualdad entre los razonamientos del Tribunal que llevaron a descartar la inconstitucionalidad con la presente situación.

Lo anterior sería posible si se estuviera en presencia de una sentencia que se hubiere limitado a declarar constitucionales las normas, sin más, como es de común ocurrencia en los fallos que emite el Tribunal cuando ejerce el control preventivo de las leyes orgánicas constitucionales.

Sin embargo, en aquella ocasión el Tribunal, en sus vistos, mencionó expresamente el escrito de “*se tenga presente*” ya aludido, haciendo incluso una breve síntesis de su contenido.

Lo anterior no puede sino llevar a concluir que el Tribunal conoció las objeciones antes descritas, objeciones que son análogas a las que hoy se efectúan, y que conociéndolas –como el Tribunal se preocupa de hacer presente– falló en forma contraria.

Lo señalado sólo puede llevar a concluir que el Tribunal Constitucional desechó los argumentos dados por los HH. Senadores requirentes. De ahí que plantearlos de nuevo implica revivir argumentos fenecidos y pretender del Tribunal una vulneración de los principios de “*certeza y seguridad jurídica*” que él mismo se ha encargado de proclamar.

III. Los preceptos impugnados guardan plena conformidad con la Constitución de 1980.

En subsidio, Su Excelencia plantea la constitucionalidad de las normas que se impugnan en mérito de los siguientes antecedentes:

A) Estatuto del ciudadano independiente y situación constitucional del partido político.

El ciudadano independiente es una persona que, por distintas razones, en un momento dado no se encuentra inscrito en ninguno de los partidos políticos legalmente constituidos. Quien es independiente pudo haber pertenecido a un partido político o decidir hacerlo mañana.

Por otra parte, la independencia no tiene ninguna relación con la indiferencia política o falta de posición política. La inmensa mayoría de los independientes participa en la actividad cívica con tanto o más entusiasmo y protagonismo que los propios afiliados a un partido.

Lo anterior sugiere una reflexión preliminar: si tanto independientes como miembros de partidos participan activamente en la vida política ¿por qué razón solo los segundos habrían de ser objeto de regulación y limitación? El ciudadano que decide inscribirse en un partido político debe aceptar un conjunto de cargas y restricciones a su libertad.

A su vez, los partidos están también sujetos a importantes limitaciones. Por ejemplo, solo pueden acordar pactos electorales de carácter nacional y, al hacerlo, deben indicar formalmente que existe afinidad en sus declaraciones de principios (artículo 3° bis, Ley N° 18.700).

Añade el Presidente que razonando a fortiori al instituir la Constitución el que los partidos políticos no podrán tener el monopolio de la participación ciudadana, ello implica el reconocimiento constitucional que los partidos cumplen funciones de naturaleza política y social esenciales en la formación de la voluntad política del Estado.

Como lógica consecuencia, la pertenencia a un partido político genera ciertas ventajas prácticas, las que derivan de la participación en una organización mayor, dotada de recursos y estructurada especialmente para lograr que sus miembros accedan a los cargos públicos. Si nuestro ordenamiento jurídico reconoce una función especial a los partidos políticos, es de toda lógica reconocer en el legislador, como lo hizo el constituyente, la posibilidad de regular razonablemente las formas de participación de los independientes –ha de entenderse– en procesos electorales.

B) La igualdad en la Constitución Política.

Tomando en consideración lo que se ha dicho por la doctrina y la jurisprudencia tanto chilena como extranjera el Presidente de la República sintetiza su pensamiento al respecto aludiendo a las palabras de la profesora señora Luz Bulnes Aldunate: *“La norma jurídica debe regular en forma igual solo aquellas situaciones jurídicas que sean esencialmente iguales, y la jurisprudencia francesa y alemana han reconocido que para cumplir con el princi-*

*pio de la igualdad jurídica, tanto el administrador como el legislador muchas veces tienen obligatoriamente que establecer diferencias.”*

C) La igualdad electoral entre independientes y afiliados a partidos políticos.

Señala Su Excelencia que es en el contexto anterior en que debe interpretarse el verdadero sentido y alcance del artículo 18 de la Constitución Política.

Entre los independientes y los miembros de un partido político existen diferencias.

Así la propia Constitución en su artículo 47 hace una distinción. Su inciso tercero dispone que los parlamentarios elegidos como independientes que mantengan tal calidad a la fecha de producirse la vacancia del cargo no pueden ser reemplazados, a menos que hubieren postulado integrando listas en conjunto con un partido político.

En cuanto a la legislación, menciona entre otros, los artículos 3<sup>º</sup> bis y 4<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 18.700, que establecen que los candidatos miembros de partidos políticos al interior de una lista pueden agruparse y sumar sus votos entre sí, mientras que no lo pueden hacer los candidatos independientes. Las diferencias entre ambos han sido también reconocidas por el propio Tribunal Constitucional, en sentencia de 5 de abril de 1988.

De esta forma, señala el Presidente de la República, que una identidad absoluta de trato entre independientes y miembros de partidos significa desconocer la naturaleza de estos últimos y colocar a los afiliados a ellos en una situación de inferioridad y discriminación frente a los independientes que no tienen limitaciones que sí son propias de los partidos políticos.

Añade que, no obstante lo anterior, al independiente se le reconocen ciertos derechos en materia de elecciones municipales, como por ejemplo, integrar un pacto electoral de partidos políticos y subpactar libremente al interior del mismo, lo que es aplicación de la doctrina que emana de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional.

De acuerdo con todo lo expresado las normas que se objetan por el requerimiento no constituyen sino una forma razonable de regular la natural situación de independientes y afiliados a partidos políticos.

D) La naturaleza de la cuestión planteada por el requerimiento.

En primer término, se afirma que la determinación del sistema electoral aplicable a la elección de alcaldes y concejales corresponde a una ley orgánica constitucional en conformidad a lo dispuesto en el artículo 108, en relación al artículo 18, inciso primero, de la Constitución, la cual ha optado por un mandato amplio y abierto. De esta forma, debe respetarse la autonomía legislativa que no puede quedar sujeta a control jurisdiccional.

En segundo lugar, agrega que los requirentes mezclan argumentos de derecho y consideraciones políticas. Entre los primeros se encuentran las

reflexiones relacionadas con la violación de la igualdad para presentar candidaturas y participar en elecciones a que alude el artículo 18 de la Carta Fundamental. Entre las segundas están las referencias al supuesto poder monopólico de los partidos, a la situación de hecho en que quedarían los independientes y a lo que ocurriría con la administración comunal de aprobarse el proyecto. Estas argumentaciones políticas desconocen la naturaleza y función del Tribunal Constitucional que ha señalado que sólo tiene por misión ejercer el control de constitucionalidad de la ley y no emitir juicios de mérito sobre ella.

En tercer término y, con el objeto de clarificar un serio error de hecho en que incurren los requirentes, expresa que las normas que se objetan mejoran sustancialmente la situación de los independientes. Entre los ejemplos que cita, menciona que el candidato independiente que resulte ser el candidato más votado puede ser elegido alcalde con sólo el 30% de los votos. Antes requería obtener el 35% y, además, tener más votos que todas las otras listas.

En cuarto lugar, expone que los requirentes sostienen que al no poder los independientes agruparse en una lista, ello imposibilita o dificulta sus posibilidades de ser elegido alcalde.

Al respecto, afirma que todos los requerimientos en que la inconstitucionalidad se ha fundado en eventuales consecuencias negativas y no probadas de las normas que se objetan han sido rechazados por el Tribunal Constitucional. Señala, por vía de ejemplo, que tal es el caso de la causa Rol Nº 203, en que se alegó la desproporcionalidad del alza del límite superior del monto de las patentes, que traería como consecuencia que habría quienes no podrían ejercer la actividad gravada con ella. En esa oportunidad, el Tribunal declaró que del mérito del proceso no se desprendería que el límite máximo del tributo fuera desproporcionado o injusto y reconoció su falta de competencia para entrar a examinar factores de hecho que implicaran apreciaciones eminentemente valóricas, todas las cuales debían estar fehacientemente acreditadas para que pudieran fundar una decisión al respecto (considerandos noveno y séptimo). No obstante que la materia es distinta en este caso, los requirentes pretenden que el Tribunal Constitucional haga apreciaciones de mérito para declarar la inconstitucionalidad solicitada, puesto que para establecer si el candidato independiente, que por presentarse en tal condición no se agrupa con otros en una misma lista, se ve o no impedido de ser elegido alcalde, sería preciso analizar o ponderar su capacidad para aunar voluntades en torno a su persona o su programa.

Por las razones anteriormente expuestas, el Presidente de la República solicita que se declare que el requerimiento es inadmisibile. En subsidio que se rechace en atención a que los preceptos requeridos del proyecto de ley son constitucionales.

Con fecha 7 de diciembre pasado, los requirentes hicieron presente al Tribunal algunas consideraciones acerca de la doctrina constitucional que inspira el requerimiento; sobre la vigencia de los planteamientos formulados por los HH. Senadores Alessandri y Thayer en marzo de 1992, que son requirentes en esta causa, y sobre la relación entre el fallo del 12 de febrero de 1992 y el actual requerimiento. En lo fundamental dicen que las elecciones políticas tienen por objeto determinar quiénes van a formar parte de órganos únicos y nacionales cuyas atribuciones exceden su específica determinación territorial y se extienden a todo el país; en tanto, las elecciones municipales dan forma a un poder de administración y no político, autónomo pero no soberano, vecinal y no nacional y plural y no único, cuyo objeto es hacer posible la participación de la ciudadanía local en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

El H. Senado y la H. Cámara de Diputados no formularon observaciones respecto del requerimiento.

Por resolución de fecha 11 de diciembre de 1995, el Tribunal ordenó traer los autos en relación.

#### CONSIDERANDO:

Que para decidir el presente requerimiento este Tribunal debe efectuar consideraciones en tres órdenes de materias. En primer lugar, sobre su admisibilidad; luego, si el tribunal se ha pronunciado sobre el mismo asunto, y, por último, sobre la procedencia de las causales de inconstitucionalidad planteadas.

### I

#### EN CUANTO A LA ADMISIBILIDAD DEL REQUERIMIENTO

**PRIMERO.** Que S. E. el Presidente de la República al formular sus observaciones ha planteado que éste es inadmisibile, por las razones expuestas en la parte expositiva de esta sentencia y ha solicitado que este Tribunal Constitucional así lo declare fundamentalmente porque *“en el estado actual de tramitación no existe el texto impugnado, pues la Cámara rechazó el procepto aprobado por el Senado. Y como la Comisión Mixta está facultada para establecer un texto consensuado, puede darse el caso que proponga a ambas Cámaras un texto totalmente distinto al que aprobó la Cámara de Diputados o el Senado”*.

Señala, en apoyo de su planteamiento, que este Tribunal en sentencia recaída en causa Rol N<sup>º</sup> 217 y 218 declaró que debe existir una vinculación entre la cuestión de constitucionalidad y la movilidad que experimentan las normas de un proyecto en el trámite legislativo. Agrega que en esa oportunidad resolvió que no podía pronunciarse sobre un texto

que no existe al momento en que debe emitirse el fallo y, por lo tanto, que el requerimiento debía quedar limitado a los aspectos que aun se mantuvieran vigentes;

**SEGUNDO.** Que, para una acertada resolución de esta situación procesal previa deben tenerse en cuenta los antecedentes que fluyen de la parte expositiva de esta sentencia:

a) Que existe un proyecto de ley en tramitación que reemplaza los artículos 99 y 115 de la Ley N<sup>o</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades,

b) Que durante su tramitación se hizo cuestión de constitucionalidad, hecho no controvertido,

c) Que un número suficiente de Senadores requirieron a este Tribunal para que declare inconstitucional su texto, y

d) Que este Tribunal lo sometió a tramitación declarándolo admisible;

**TERCERO.** Que, en relación al proyecto en análisis, este Tribunal fue constitucional y legalmente requerido para pronunciarse sobre el presente requerimiento y por considerarlo así, lo declaró admisible, abrió proceso y lo sometió a tramitación. Por lo tanto, a partir de la resolución que aceptó el ejercicio de la acción de los requirentes, radicó el conocimiento de la causa adquiriendo competencia específica para resolver las materias de inconstitucionalidad del artículo 1<sup>o</sup>, N<sup>os</sup> 4 y 8, de dicho proyecto;

**CUARTO.** Que el artículo 73, inciso segundo, de la Constitución Política, aplicable en la especie, dispone que reclamada la intervención de un tribunal de la República *“en forma legal y en negocios de su competencia, no podrá(n) excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión”*.

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, en su artículo 3<sup>o</sup>, inciso segundo, reitera la regla al establecer: *“Reclamada su intervención 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”*.

*Para que opere la inexcusabilidad deben cumplirse dos requisitos: que el Tribunal sea competente y que sea requerido en forma legal, o sea, de acuerdo a la ley de procedimiento.*

Ambos presupuestos concurren en la especie. En efecto, para conocer de este proceso el Tribunal tiene competencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Fundamental que expresa que son atribuciones del Tribunal Constitucional: *“2<sup>o</sup>. Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”*. *Por otra parte su intervención fue reclamada en forma legal, toda vez que se dió cumplimiento a lo dispuesto en el mismo artículo 82, inciso cuarto, que al respecto expresa: “En el caso del N<sup>o</sup> 2<sup>o</sup>, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a*

*requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley*".

En tal sentido debe destacarse que el requerimiento fue declarado admisible como ya se dijo porque cumplió con las normas procesales contenidas en la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

El efecto preciso de la regla de la inexcusabilidad es el de obligar a conocer y resolver las materias sometidas a su jurisdicción.

Que sobre este punto debe reiterarse, como lo ha dicho este órgano constitucional, que la jurisdicción es un "*poder deber*", lo que significa que el Tribunal impulsado de acuerdo a la Constitución y la ley no puede excusarse de conocer y resolver de las materias contempladas en el artículo 82;

**QUINTO.** Que, eventuales modificaciones al texto de normas requeridas constituirían causas sobrevinientes en relación a las materias sometidas a su decisión, lo que no podría alterar la competencia del Tribunal y menos la radicación de la causa que se produjo cuando éste lo declaró admisible y lo sometió a proceso constitucional.

Debe recordarse a este propósito lo previsto en el artículo 109, del Código Orgánico de Tribunales, que señala: "*Radicado con arreglo a la ley el conocimiento de un negocio ante tribunal competente, no se alterará esta competencia por causa sobreviniente*";

**SEXTO.** Que, a mayor abundamiento, debe tenerse presente que es elemento fundante de la acción constitucional que se hace efectiva a través del requerimiento, la existencia de una cuestión de constitucionalidad que constituye su presupuesto de admisibilidad. En la especie la cuestión fue planteada oportunamente como consta de autos, y es, por tal motivo, que los HH. Senadores formularon la petición de inconstitucionalidad del artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 4 y 8, del proyecto contenido en el Boletín N<sup>º</sup> 1674-06;

**SÉPTIMO.** Que, en mérito de las consideraciones precedentes, este Tribunal Constitucional debe resolver el requerimiento sometido a su decisión cualquiera que sea el estado del trámite legislativo en que se encuentre el proyecto, y, para resolver, debe tomarse en consideración el texto requerido que fijó su competencia específica determinando el mérito del proceso, que le permite examinar todo el proyecto que fue objeto del requerimiento, dentro de los límites de las peticiones que en éste se hacen. Ello para dar cumplimiento efectivo a su deber como juez constitucional;

**OCTAVO.** Que, finalmente, debe tomarse en consideración que de aceptarse la tesis de la inadmisibilidad ello significaría que sólo podría requerirse respecto a proyectos de ley totalmente tramitados, lo que no se compadece con el precepto constitucional que dispone que ello podrá hacerse "*durante la tramitación de los proyectos de ley*".

Lo anterior se encuentra avalado, además, por la distinción que la propia Constitución hace cuando le otorga competencia a este Tribunal para controlar la constitucionalidad de un proyecto de ley orgánica, en conformidad con lo dispuesto en su artículo 82. En el caso del N° 1° exige que el proyecto esté totalmente tramitado. En cambio, en el N° 2°, puede hacerlo, a petición de parte, durante toda la tramitación del proyecto y hasta antes de la promulgación de la ley;

**NOVENO.** Que, sin perjuicio de lo anterior, el artículo 18 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, dispone “*En ningún caso se podrá promover cuestión de jurisdicción o competencia del Tribunal. Sólo éste, de oficio, podrá conocer y resolver su falta de jurisdicción o competencia*”;

**DÉCIMO.** Que, a su vez, el artículo 39 del mismo cuerpo legal exige que se plantee con toda precisión “*la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o vicios de inconstitucionalidad que se aducen, con indicación de las normas que se estiman transgredidas*”. Según se ha demostrado en esta sentencia los requerientes dieron cumplimiento a esta disposición como consta de su libelo de fojas 1;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en mérito de las consideraciones expresadas este Tribunal Constitucional procederá a pronunciarse sobre el requerimiento mismo;

## II

### EN CUANTO A QUE EL TRIBUNAL EMITIÓ PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MISMA MATERIA

**DECIMOSEGUNDO.** Que, aun cuando este tema no se encuentra comprendido en el requerimiento, este Tribunal se hace cargo de los argumentos esgrimidos por S. E. el Presidente de la República en su escrito de observaciones, en torno a que esta materia ya fue resuelta por la sentencia pronunciada por este Tribunal recaída en los roles N°s 141 y 145.

En la primera, de fecha de 12 de febrero de 1992, se resolvió un requerimiento sobre cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante la tramitación de un proyecto de ley que tenía por objeto modificar la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En relación con la materia debatida en estos autos, en esa oportunidad el Tribunal solamente se pronunció respecto de la restricción que se imponía al derecho a formar subpactos por parte de los candidatos independientes, considerándola inconstitucional por ser contraria a lo dispuesto en los artículos 18, 19, N° 2, inciso segundo, y 19, N° 15, de la Constitución Política.

En la segunda, dictada con fecha 16 de marzo de 1992, al conocer del mismo proyecto de ley en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional consideró que sus disposiciones eran de naturaleza orgánica y constitucional y que no

eran contrarias a la Constitución, sin analizar específicamente problema alguno en relación con la situación de los independientes;

**DECIMOTERCERO.** Que, por otra parte, de un análisis del tenor literal de los nuevos preceptos contenidos en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>OS</sup> 4 y 8 del proyecto en estudio, se desprende que las nuevas normas que se proponen tienen importantes diferencias con aquellas a las que pretenden reemplazar. Lo anterior, aunque resulte obvio, es necesario destacarlo, para dejar en claro que no puede razonablemente afirmarse que las disposiciones sometidas a conocimiento del Tribunal en esta oportunidad fueron objeto de un pronunciamiento anterior que lo inhibiría para resolver el presente requerimiento;

**DECIMOCUARTO.** Que, al mismo tiempo, resulta evidente que al escrito presentado en aquella oportunidad por los HH. Senadores Alessandri y Thayer, en la causa Rol N<sup>º</sup> 145, que el Tribunal sólo ordenó tenerlo presente por no ser quienes lo suscribieron órganos constitucionalmente comprometidos, no puede atribuírsele el mérito de adicionar la competencia específica de este Tribunal para resolver el asunto sometido en esa ocasión a su decisión, competencia que solo emana de las normas constitucionales que la establecen. Ello, sin perjuicio, de la facultad que tiene el Tribunal en conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de su Ley Orgánica;

### III

#### EN CUANTO A LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD CONTENIDA EN EL PROYECTO QUE SUSTITUYE LOS ARTÍCULOS 99 Y 115 DE LA ACTUAL LEY N<sup>º</sup> 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES

**DECIMOQUINTO.** Que en primer lugar, este Tribunal deberá hacerse cargo de los motivos que los requirentes invocan para solicitar que se declare inconstitucional la sustitución al artículo 99 de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, que se refiere a los pactos y subpactos en las elecciones municipales, de acuerdo a lo expresado al respecto en la parte expositiva de esta sentencia;

**DECIMOSEXTO.** Que el artículo 18, inciso primero, de la Constitución Política expresa que: *“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”*.

A su vez el artículo 108 de la Carta Fundamental, dispone en su inciso primero que: *“En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales*

*elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.”*

Es justamente este cuerpo legal el que se modifica en el proyecto requerido;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, en sentencia de 5 de abril de 1988, este Tribunal reconoció la trascendencia del principio de plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos en su participación en procesos electorales al declarar *“Esta es la voluntad de la Constitución y todo esfuerzo que se haga con el objeto de hacer realidad esta voluntad suprema debe ser considerado como su fiel expresión”* (c. decimocuarto);

**DECIMOCTAVO.** Que, sin perjuicio de lo anterior, en la misma oportunidad señaló que *“estos conceptos que aparentemente son sencillos se tornan complejos y difíciles cuando se asume la tarea de traducirlos en normas concretas, tanto porque su expresión a través de fórmulas simplemente aritméticas no logra el propósito de igualdad perseguido, como, porque naturalmente es distinta la situación en que un ciudadano independiente y un miembro de partido político enfrentan una elección. El primero está libre de todo compromiso político y estatutario, pero, a su vez, no dispone del apoyo de una organización jurídica que lo respalde; el miembro de un partido político, en cambio, está subordinado a una estructura política y a normas que se ha obligado a respetar, pero, al propio tiempo, cuenta con la ventaja que entraña pertenecer a una colectividad política, una de cuyas finalidades es, precisamente, la participación organizada en los actos electorales y plebiscitarios.”* (c. decimoquinto);

**DECIMONOVENO.** Que, por otra parte, en sentencia de 24 de febrero de 1987, el Tribunal hizo presente que los partidos políticos constituían una forma singular de expresión del derecho de asociación que tiene un pleno reconocimiento constitucional;

**VIGÉSIMO.** Que, tal como lo reconoce el artículo 2° de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, uno de los objetivos esenciales de dichas organizaciones es *“obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular”*;

Que, nos encontramos, entonces, con que la Constitución Política de la República, reconoce por una parte la igualdad de los derechos de los independientes y de los miembros de partidos políticos frente a los procesos electorales y, por la otra, autoriza y reconoce la existencia de estos últimos;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que este Tribunal en sentencia recaída en causa Rol N° 141 expresó *“Que es conveniente destacar que la igualdad a que se hace referencia es la que corresponde que se aplique a las personas que, como independientes o miembros de partidos políticos, participan en un proceso electoral, para ser candidatos y para ser elegidos. No debe confundirse, por ello, con las obvias distinciones que se dan entre independientes y los partidos políticos mismos.”* (c. décimo).

Esta jurisprudencia ha establecido el legítimo equilibrio que debe existir frente a las elecciones municipales entre los independientes y los miembros de los partidos políticos;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que el Poder Legislativo tiene autonomía para legislar sobre las elecciones municipales según se desprende de lo dispuesto en lo general por el artículo 18, y en particular por el artículo 108 de la Carta Fundamental, disposiciones anteriormente transcritas.

**VIGESIMOTERCERO.** Que, se desprende de lo anterior que la Constitución Política dejó entregado al legislador de la ley orgánica constitucional respectiva la determinación del sistema electoral, por lo que carece de fundamento sostener que el proyecto infringe la Carta Fundamental cuando está cumpliendo constitucionalmente con su mandato;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, la argumentación formulada en estos autos en orden a que los procesos electorales aplicables a los concejales no tendría equivalencia con los correspondientes a parlamentarios, dado el carácter local de la elección de los unos y el nacional y político de la de los otros, cabe ser considerada en el ámbito de la legislación orgánica respectiva a que llama, como se ha dicho, el artículo 108 de la Constitución Política en armonía con el 18 de la misma Carta Fundamental, siendo dable, en consecuencia, que tal diferenciación exista en armonía con el contexto constitucional si así fuere la voluntad del legislador orgánico;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, en consecuencia, el legislador orgánico puede determinar de una u otra manera la forma y modo de las elecciones municipales, dentro del marco de la Constitución por lo que no es inconstitucional dar alternativas en la formación de las listas siempre y cuando se mantenga el principio de igualdad jurídica;

**VIGESIMOSEXTO.** Que en la misma sentencia de 5 de abril de 1988, antes indicada, este Tribunal estableció dos principios esenciales:

1) Que los independientes y los miembros de partidos políticos deberán tener en los procesos electorales igualdad de oportunidades para elegir y ser elegidos y para gozar de las facultades inherentes a esos derechos en sus aspectos básicos, sin que obste a ello las diferencias que puedan producirse, en lo accidental, como consecuencia de la natural situación de unos y otros; y

2) Que la ley no puede crear privilegios en favor de unos y en perjuicio de otros que rompa el necesario equilibrio que debe existir entre los participantes en los actos electorales y plebiscitarios (c. decimoséptimo);

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que el texto del artículo 99 que se propone no vulnera la Constitución porque no contiene desigualdades arbitrarias en el tratamiento de los independientes con respecto a miembros de partidos políticos;

**VIGESIMOCTAVO.** Que la situación de los independientes no resulta discriminatoria en el proyecto en análisis, ya que le permite acceder a un pacto con un partido político, en circunstancias que la legislación ac-

tualmente vigente lo faculta para incorporarse en un pacto de dos o más partidos políticos;

**VIGESIMONOVENO.** Que en mérito de las consideraciones precedentes y por no existir desigualdad en las reglas propuestas por el artículo 99 del proyecto, deberá desestimarse el requerimiento de inconstitucionalidad de tal precepto;

**TRIGÉSIMO.** Que en cuanto al contenido del nuevo artículo 115 que regula la elección del alcalde, deben examinarse separadamente las situaciones en que la referida disposición se coloca.

En efecto, solamente en sus incisos quinto y séptimo se produce una discriminación contra el independiente, ya que en igualdad de condiciones, en ambas disposiciones, en caso de empate se prefiere al miembro de un partido político por sobre el independiente que obtuvo un número igual de sufragios. Esta discriminación arbitraria, violenta los artículos 1º, inciso quinto, 18, 19, Nº 2º, y 108, de la Constitución Política, motivo por el cual, en esta parte se acogerá el requerimiento;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que, del análisis del conjunto del artículo 115 del proyecto remitido, se concluye que, salvo lo dispuesto en los considerandos precedentes, el legislador, a través de una ley orgánica constitucional, como lo exige la Carta Fundamental, está legítimamente autorizado para establecer las restantes normas de este artículo, las que, a juicio de este Tribunal, no vulneran los preceptos que los requirentes señalan que se infringen.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 1º, inciso quinto, 18, 19 – Nºs 2, inciso segundo y 15–, 73, 82 –Nºs 1º y 2º–, e inciso tercero y 108 de la Constitución Política de la República, y 3º y 38 a 45 de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1) Que los incisos quinto y séptimo del nuevo artículo 115 contenidos en el artículo 1º, Nº 8º, del proyecto que modifica la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y que se transcriben en el Boletín Nº 1674-06, son inconstitucionales.

2) Que se rechaza en lo demás el requerimiento de fojas 1.  
Redactó la sentencia el Ministro señor Juan Colombo Campbell.  
Comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol Nº 228-1995**

Se certifica que el Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 229-1995

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS, ESTABLECIENDO LA RENOVACIÓN PARCIAL DE LOS VOCALES DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.438, de 17 de enero de 1996**

Santiago, dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 894, de 12 de diciembre de 1995, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo la renovación parcial de los vocales de mesas receptoras de sufragio, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, establecen:

*“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios:*

1. Modifícase el artículo 41, en la forma que a continuación se indica:

a) En el inciso primero, intercalase, antes de las expresiones “cada uno”, la siguiente frase: “a partir del cuadragésimo quinto día anterior a una elección periódica de diputados y senadores”.

b) Sustitúyese, en el inciso cuarto, la frase “del cuadragésimo quinto día anterior a aquél en que deban celebrarse las elecciones” por la siguiente: “del trigésimo día anterior a la fecha de la elección o plebiscito”.

2. Reemplázase, en el inciso primero, del artículo 43, la frase “entre el octavo y décimo día siguiente a la sesión a que se refiere el artículo 41” por “el vigésimo segundo día anterior a la elección o plebiscito, o, si ese día no circulare el periódico en que deba publicarse, en la primera ocasión posterior a esa fecha en que esto ocurra,”.

3. Sustitúyese el inciso segundo del artículo 46 por el siguiente:

“El Secretario publicará el acta dos días después, o, si ese día no circulare el periódico en que deba publicarse, en la primera ocasión posterior a esa fecha en que esto ocurra, y seguirá el mismo procedimiento señalado en el artículo 43.”.

4. Modifícase el artículo 47 en la forma que se señala:

a) En el inciso primero, sustitúyese la palabra “designados” por “sorteados”, y agrégase la siguiente oración, pasando el actual punto aparte (.) a ser una coma (,): “o hasta que desempeñen efectivamente esas funciones durante dos actos electorarios o plebiscitarios sucesivos, en el territorio jurisdiccional de la misma Junta Electoral.”.

b) En el inciso segundo, reemplázase la frase “A partir de la publicación del decreto de convocatoria” por la que sigue: “A partir del cuadragésimo quinto día anterior”, e intercalase a continuación de las expresiones “estuvieran canceladas,” la frase “o que deban ser reemplazados por haber desempeñado efectivamente esas funciones durante los dos actos electorarios o plebiscitarios inmediatamente anteriores en el territorio jurisdiccional de la misma Junta Electoral,”.

*Artículo transitorio.* No obstante la renovación obligatoria de los vocales que se establece en el artículo único, en aquellos casos en que tres o más de los vocales de una mesa receptora de sufragios ya se hayan desempeñado durante los dos últimos actos electorarios o plebiscitarios en el territorio jurisdiccional de la misma Junta Electoral, sólo se reemplazarán dos de ellos para la primera elección o plebiscito que se efectúe después de la publicación de esta ley. Con este objeto las Juntas Electorales, en la oportunidad a que se refiere el artículo 47 de la Ley N<sup>o</sup> 18.700, sortearán entre todos los vocales que cumplan ese requisito, los nombres de quienes serán reemplazados.

Si, con ocasión de las elecciones o plebiscitos que se celebren con posterioridad a la publicación de esta ley y hasta la primera elección ordinaria de diputados y senadores que se realice, no fuesen suficientes las personas contempladas como reemplazantes de los vocales de mesas receptoras de sufragios, las Juntas Electorales, en la misma oportunidad a que se refiere el inciso anterior, formaran una nómina adicional de cinco ciudadanos inscritos entre los cuales se efectuara un sorteo, en

*la forma que dispone el inciso final del artículo 41 del mismo cuerpo legal, a fin de determinar el orden correlativo en que actuarán como reemplazantes.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en el proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 18 de la Constitución Política;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en el proyecto sometido a control, no son contrarias a la Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 18, 63 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en el proyecto sometido a control, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 229-1995**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Capmbell Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 230-1996

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA NORMAS CONTENIDAS EN LOS LIBROS I Y V DEL CÓDIGO DEL TRABAJO Y EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY N° 17.332, SOBRE COBRANZA JUDICIAL DE IMPOSICIONES, CON EL OBJETO DE AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO EN LAS CAUSAS LABORALES

Ley N° 19.447, de 8 de febrero de 1996

Santiago, veintidós de enero de mil novecientos noventa y seis.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N° 9470, de 16 de enero de 1996, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica normas contenidas en los Libros I y V del Código del Trabajo y el artículo 9° de la Ley N° 17.332, sobre cobranza judicial de imposiciones, con el objeto de agilizar el procedimiento en las causas laborales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad de sus artículos 1°, N°s 3 y 4 y 2°;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, establecen:

*“Artículo 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones al Código del Trabajo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1994, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social:*

*“3. Sustitúyense, en la letra e) del artículo 420, la conjunción “y” y la coma (,) que le antecede, por un punto y coma (;), e intercálase a continuación de ésta, la siguiente letra f), nueva, pasando la actual letra f) a ser letra g):*

*“f) Los juicios en que se pretenda hacer efectiva la responsabilidad del empleador derivada de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, con excepción de la responsabilidad extracontractual a la cual le será aplicable lo dispuesto en el artículo 69 de la ley N<sup>º</sup> 16.744, y”.*

*“4. Intercálase, a continuación del artículo 428, el siguiente artículo 428 bis, nuevo:*

*“Artículo 428 bis. Corresponderá al secretario letrado de los Juzgados del Trabajo tramitar los juicios ejecutivos y los procedimientos incidentales de cumplimiento del fallo, de que deban conocer estos Tribunales. Al efecto, deberán dictar todas las resoluciones que procedan hasta que la causa quede en estado de fallo, incluyendo las sentencias interlocutorias que no pongan término al juicio ni hagan imposible su continuación. Corresponderá al juez letrado dictar las sentencias definitivas y las sentencias interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su continuación.*

*“El juez, en todo caso, podrá siempre intervenir en dichos procedimientos cuando lo estime necesario.*

*“Las resoluciones que dicte el secretario del tribunal en conformidad a las facultades que le otorga el inciso primero, serán autorizadas por el oficial primero del tribunal o quien ejerza sus funciones.”*

*“Artículo 2<sup>º</sup>. Modifícase el artículo 9<sup>º</sup> de la ley N<sup>º</sup> 17.322, en la siguiente forma:*

*“a) Elimínase, en su inciso primero, las expresiones “y del trabajo” y “o del Trabajo”;*

*“b) Reemplázase, en su inciso segundo, la frase “en los juicios civiles o del trabajo en que”, por la siguiente: “cuando en un juicio civil”, y*

*“c) Agrégase el siguiente inciso tercero, nuevo:*

*“En todo caso, en los juicios del trabajo en que una institución de previsión actúe como demandante, será juez competente para conocer de estas causas, el domicilio del demandado o el del lugar donde se presten o se hayan prestado los servicios, a elección del actor.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en los artículos 1<sup>º</sup>, N<sup>os</sup> 3 y 4, y 2<sup>º</sup> del proyecto remitido son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1991,

**SE DECLARA** que las normas contenidas en los artículos 1°, N°s 3 y 4, y 2°, del proyecto remitido son constitucionales.

Devuélvase el proyecto al H. Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 230-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 231-1996REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N<sup>º</sup> 192, DE 1995, DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE FECHA 5 DE ENERO DE 1996, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES

Santiago, dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis.

**VISTOS:**

Doce señores senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Corporación, han entablado requerimiento, en conformidad al N<sup>º</sup> 3 del artículo 82 de la Constitución Política para que este Tribunal declare que el decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 192, dictado con fecha 30 de noviembre de 1995, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de fecha 5 de enero de 1996, es inconstitucional.

El referido decreto con fuerza de ley tiene, por objeto, en síntesis, incorporar al sistema de seguro social por riesgos del trabajo y enfermedades profesionales de la Ley N<sup>º</sup> 16.744, a los socios de sociedades de personas, de sociedades en comandita por acciones, empresarios individuales y directores de sociedades en general.

Se sostiene que el requerimiento no dice relación con el contenido mismo del acto impugnado, sino con el hecho de que se ha procedido con violación del artículo 61 de la Constitución Política. Este precepto prescribe, en lo pertinente, que el Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley. Agrega que la autorización no podrá comprender facultades que afecten a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado. La ley que otorgue la autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación.

Por otra parte, exponen los requirentes, el decreto con fuerza de ley impugnado versa sobre materia propia de ley, pues regula el derecho de ciertas personas a determinadas prestaciones de seguridad social, en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, lo que corresponde al dominio legal según el artículo 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 6, en relación con el artículo 60, N<sup>º</sup> 4, de la Constitución Política. Se trata de una materia de ley de iniciativa exclusiva presidencial, respecto a la cual no cabe, en caso alguno, hacer uso de la potestad reglamentaria del artículo 32, N<sup>º</sup> 8, del texto Constitucional.

Dos son las contravenciones al artículo 61 de la Constitución cometidas con ocasión de la dictación del aludido decreto con fuerza de ley:

- a) Se dictó sobre la base de una delegación inexistente, o en caso de estimarse que ella estaba comprendida en la Ley N° 16.744, se habría vendido en exceso el año de plazo dentro del cual podría haberse ejercido, y
- b) La delegación de facultades, si se hubiera otorgado, habría sido inconstitucional por las siguientes dos razones: no se pueden delegar materias comprendidas en las garantías constitucionales, ni tampoco respecto de las que son materia de ley de quórum calificado.

Los antecedentes legales del acto impugnado son los siguientes:

a) El inciso final del artículo 2° de la Ley N° 16.744. Este texto dispone que *“el Presidente de la República queda facultado para decidir la oportunidad, financiamiento y condiciones en que deberán incorporarse al régimen de seguro que establece esta ley las personas indicadas en la letra d)”. Dicha letra d), por su parte, prescribe que estarán sujetos obligatoriamente a este seguro, las siguientes personas: “d) los trabajadores independientes y los trabajadores familiares”.*

b) El Decreto Ley N° 1.548, de 1976. Este texto, en su artículo único, declaró *“que el sentido de la facultad delegada por el inciso final del artículo 2° de la ley N° 16.744, sobre seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, es permitir que el Presidente de la República incorpore a ese régimen de seguro, a los trabajadores independientes y a los trabajadores familiares, en forma conjunta o separada, o por grupos determinados dentro de ellos, pudiendo fijar, en cada caso, la oportunidad, el financiamiento y las condiciones de su incorporación”.* Se trata, pues, de una norma interpretativa, que en lo que interesa, no permite dudar de que se trata de una facultad legislativa delegada sobre materias propias del régimen de seguridad social. Todo ello, claro está, antes de la vigencia de la Constitución Política de 1980.

Sobre el supuesto de que esta facultad no se agotó antes de la vigencia de la nueva Constitución, cabe preguntarse si con posterioridad al 11 de marzo de 1981 puede el Presidente de la República hacer uso de dicha facultad legislativa delegada. La respuesta es categóricamente negativa. Con posterioridad a la vigencia de la nueva Constitución no existe otra vía constitucional para que el Presidente de la República ejerza potestades legislativas delegadas por el Congreso Nacional, que las formalidades y requisitos previstos en su artículo 61, anteriormente citado.

Para sostener esta conclusión deben tenerse presente las siguientes razones:

- a) La norma constitucional es la de mayor rango y jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico; ninguna otra norma jurídica puede disponer algo que la contravenga; cualquier transgresión a este principio vicia de nulidad a la norma que contenga la infracción, y
- b) Las normas legales dictadas con anterioridad al 11 de marzo de 1981, fecha de entrada en vigor de la nueva Constitución Política, sólo

pueden continuar vigentes en la medida que sean concordantes con el nuevo texto Constitucional. Para el caso específico de las leyes de quórum calificado, como es el caso de las normas sobre seguridad social, conforme al artículo 19, N<sup>º</sup> 18, inciso segundo de la Constitución, la disposición 5<sup>a</sup> transitoria dispuso que ellas “*seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales*”. En consecuencia, las normas sobre seguridad social contenidas en la Ley N<sup>º</sup> 16.744 mantienen su rango normativo de quórum calificado; pero la facultad delegada en el contexto de esa ley no puede ser contraria al artículo 61 de la Constitución y no puede en consecuencia ser ejercida 28 años después de su dictación ni 15 años después de la vigencia de la Constitución, a menos que se dé cumplimiento expreso a la respectiva disposición constitucional, que exige que la facultad delegada sea ejercida necesariamente dentro del plazo de un año y no después.

La norma delegatoria invocada por el Presidente de la República (artículo 2<sup>º</sup>, inciso final, de la Ley N<sup>º</sup> 16.744) no señala plazo para el ejercicio de la facultad delegada, como era usual bajo el imperio de la Constitución de 1925. Ello no permite al Ejecutivo entender que se le confirió en 1968 una facultad delegada sin plazo, para ejercerla en 1995, porque ello no puede pasar sobre el artículo 61 de la Constitución vigente desde el 11 de marzo de 1981.

Se agrega que bajo el imperio de la Constitución de 1925 era discutible que el Congreso Nacional pudiera delegar sus facultades en otro órgano constitucional. Sólo en 1970, con la modificación introducida por la Ley N<sup>º</sup> 17.284, se incorporó un N<sup>º</sup> 15 al artículo 44 de esa Constitución para regular la delegación de facultades legislativas y que es la base del actual artículo 61 de la Constitución vigente. Tanto en la norma de 1970 como en la vigente, el plazo máximo para el ejercicio de la facultad delegada es de un año. Ello obliga a concluir que la facultad legislativa delegada en 1968 ya quedó al margen de la Constitución de 1925 a partir de la aludida modificación.

El decreto con fuerza de ley impugnado incurre, a juicio de los requirientes, en una contravención mucho más grave, porque afecta preceptos sustantivos del ordenamiento constitucional: regula aspectos básicos de un régimen de seguridad social, lo que está expresamente reservado a la ley de quórum calificado y expresamente prohibido como facultad legislativa delegada. La única limitación en favor del Presidente de la República consiste en que éste tiene iniciativa legal exclusiva en la materia pero no podría solicitar, ni el Congreso conceder, facultades delegadas.

Con fecha 13 de febrero pasado, el señor Contralor General de la República formula las observaciones y expresa que para dar curso regular al señalado decreto con fuerza de ley, tuvo en consideración los siguientes antecedentes de derecho:

a) La delegación de atribuciones legislativas a que se refiere el artículo 2° de la Ley N° 16.744, fue establecida sin limitación de plazo para su ejercicio, en un texto legal anterior a la data de entrada en vigor de la Ley N° 17.284, que consagró constitucionalmente la figura jurídica de los decretos con fuerza de ley, al agregar un N° 15 al artículo 44 de la Carta Fundamental vigente a la sazón, normativa esta última que no afectó las facultades conferidas sin limitación de plazo al Jefe del Estado antes de 1970.

b) Sostener que la reforma constitucional de 1970 vino a regir in actum respecto de todas las delegaciones de facultades legislativas que ya se habían dispuesto antes de su entrada en vigor, significaba entender que todas las normas imperativas de la reforma afectaron a las delegaciones ya existentes y, por ende, ellas debieron caducar desde la vigencia de la reforma. Continúa diciendo que como es dable advertir, no es posible restringir, a juicio de la Contraloría, así el problema en examen al sólo estudio de la vigencia del plazo de un año para precisar la caducidad de la delegación de potestades legislativas, sin entrar a analizarlo, por cierto, desde todos los ángulos que planteó la referida reforma constitucional. En este sentido, es legítimo sostener que esa reforma no afectó las delegaciones de facultades legislativas consagradas en leyes anteriores a la Ley N° 17.284, como sucede precisamente con lo previsto en el artículo 2°, inciso final de la Ley N° 16.744.

Sostiene que el criterio precedente tiene su fundamento en las siguientes consideraciones:

1) La Constitución Política de 1925, en su texto anterior al año 1970, no consultaba la posibilidad de delegación de atribuciones legislativas al Jefe del Estado.

No obstante, esta delegación fue aceptada por los Poderes Públicos porque se estimó que el Poder Legislativo ejercía a este respecto sus facultades soberanas.

2) Las leyes delegatorias de facultades fueron, entonces, el producto del desempeño de una potestad no reglada, que el legislador ejerció libremente. Las leyes pertinentes, por su esencia de tales, fueron dictadas para regir de un modo permanente, a menos que ellas establecieran expresamente un límite temporal determinado.

3) El constituyente de 1970, estimó oportuno regular la materia y lo hizo mediante el establecimiento de todo un sistema estricto. Con todo, no aparece de los términos literales que empleara a la sazón que su intención haya estado orientada a restringir las normas legales que ya regían a la época y que se habían dictado soberanamente.

4) La vigencia *in actum* de las normas de derecho público puede admitir la restricción de derechos o facultades ejercidas al amparo de una legislación anterior, pero ello no puede implicar, por el contrario, el des-

conocimiento de la soberanía legislativa si la nueva legislación nada manifiesta al respecto.

5) Asimismo al amparo de la actual preceptiva constitucional no es posible entender que las limitaciones que en esta materia señala la Constitución (plazo para ejercerlas y prohibiciones que se consultan) puedan afectar la vigencia de facultades delegadas que se han previsto de un modo permanente como ocurre tratándose de la que se contempla en el inciso final del artículo 2<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 16.744.

6) En el evento que la Contraloría se hubiere pronunciado en su oportunidad en el sentido que la preceptiva de la ley suprema determinó la caducidad de la autorización otorgada al Poder Ejecutivo en una ley de carácter permanente –que no regula un plazo para la vigencia de la potestad delegada–, habría estado calificando a posteriori la constitucionalidad de una disposición legal, sin tener competencia para ello, desconociendo la plena soberanía que el legislador tuvo al sancionarla.

c) El Organismo Contralor también tuvo en consideración para dar curso al documento observado, el hecho que las materias entregadas a la decisión del Presidente de la República, en lo pertinente, dicen relación sólo con “*la oportunidad, financiamiento y condiciones en que deberán incorporarse al régimen de seguro*” tales beneficiados, y no con el derecho mismo a la protección que a los trabajadores independientes y trabajadores familiares confiere obligatoria y directamente el legislador en el artículo 2<sup>º</sup>, letra d), de la Ley N<sup>º</sup> 16.744, aspecto este último que, en concepto de la Contraloría General, constituye el derecho a la seguridad social en su esencia, que es al que se refiere como garantía constitucional el artículo 19, N<sup>º</sup> 18, de la Carta Fundamental, debiendo entenderse, de este modo, que sólo la norma de la letra d), del artículo 2<sup>º</sup> requiere quórum calificado, la que por su naturaleza quedó además amparada por la disposición 5<sup>a</sup> transitoria de la Constitución.

d) Lo anterior se ve confirmado por lo prescrito en el propio Decreto Ley interpretativo N<sup>º</sup> 1.548, de 1976, el cual en forma expresa previene que la potestad en estudio constituye una “*facultad delegada*”, declaración legal que determina de manera inequívoca la naturaleza de los textos que se dictan a su amparo.

e) Sobre la base de la doctrina precedentemente examinada, el Organismo Contralor ha procedido a cursar diversos decretos con fuerza de ley del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, que incorporan al régimen de seguro de la Ley N<sup>º</sup> 16.744, a personas incluidas en el artículo 2<sup>º</sup>, letra d) de ese texto, tanto bajo la vigencia de la Constitución Política de 1925, modificada por la Ley N<sup>º</sup> 17.284, como de la Carta Fundamental de 1980.

Con fecha 27 de febrero pasado, S.E. el Presidente de la República formuló las observaciones que le merecía el requerimiento, solicitando su

rechazo y desestimar, en consecuencia, la inconstitucionalidad del D.F.L. 192 cuestionado.

En la respuesta se alude a un dictamen de la Contraloría General de la República N° 20.003, de 1985, que resolvió que la facultad del Presidente de la República para incorporar a los trabajadores independientes y a los trabajadores familiares al régimen del seguro social de la Ley N° 16.744, debe ser ejercida mediante decretos con fuerza de ley, porque se trata de una materia propia de ley, agregando que esta delegación de facultades ha sido otorgada sin determinación de plazo siendo de carácter permanente.

En seguida expone que en nuestro ordenamiento jurídico fundamental el ejercicio del derecho a la seguridad social que se garantiza, debe regularse a través de leyes cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República y que son de quórum calificado y que estas materias pueden ser incluidas dentro del concepto de leyes bases que ha instaurado la Constitución de 1980.

Sostiene que esta particular forma de leyes arranca de los números 4, 18 y 20 del artículo 60 de la Constitución. El N° 4 del artículo 60 señala que son materia de ley *“las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical y de seguridad social”*. Así también el N° 18 de ese artículo incluye dentro de aquellas leyes a las que *“fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de administración”*. Por último, el N° 20 del mismo artículo establece un criterio general de lo que debe ser la ley, indicando que será toda norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Agrega que las leyes de bases son disposiciones legislativas que establecen principios sustanciales, confiando al Ejecutivo la facultad de establecer la modalidad de su aplicación.

En este tipo de leyes se deja entregado un amplio campo a la competencia normal del Poder Ejecutivo, quien, en virtud de su potestad reglamentaria, podrá proveer en la forma que más conveniente crea a la ejecución de las leyes, dictando los reglamentos, decretos e instrucciones pertinentes.

La Constitución Política reserva al Estado, por intermedio del establecimiento de leyes, la institucionalización del sistema de seguridad social, esto es, la consagración de las materias básicas del mismo. La doctrina de la seguridad social ha determinado que el establecimiento del sistema comprende las personas protegidas, las contingencias cubiertas, la forma y contenido de las prestaciones y el sistema de financiamiento.

En el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, instituido mediante la Ley N° 16.744, se encuentran claramente establecidas todas esas materias. En efecto, tal como se ha señalado, las personas protegidas fueron fijadas en el artículo 2° de la Ley

N<sup>º</sup> 16.744, en las cuales los trabajadores independientes ya se encuentran incluidos.

En suma, las materias básicas de seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se encuentran debidamente reguladas por la Ley N<sup>º</sup> 16.744 y no constituye materia de ley la incorporación de los trabajadores independientes que lo fueron mediante el D.F.L. 192 de 1995.

Continúa diciendo que a la luz de lo dispuesto a la época en que se publicó la Ley N<sup>º</sup> 16.744, esto es a mayo de 1968, estaba vigente la Constitución de 1925, Carta Fundamental a cuyo amparo se toleró la delegación de facultades sin plazo. En efecto, la Ley N<sup>º</sup> 17.284, que modificó su artículo 44 para regular la delegación de facultades fijando un plazo máximo de un año, fue publicada en el Diario Oficial de 23 de enero de 1970, por lo que es posterior a la norma delegatoria del artículo 2<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 16.744.

Las normas antes transcritas demuestran que en el ámbito administrativo, fue la Contraloría General de la República la que veló por la constitucionalidad de los decretos de incorporación de trabajadores independientes que a través de los años se le han sometido a su control y en el ejercicio de esas funciones privativas que la Constitución le otorgó, ella resolvió que la facultad delegatoria estaba vigente y que carecía de plazo, por lo que se ajustaban a la ley y a la Constitución los decretos con fuerza de ley que en tal virtud el Presidente de la República dictaba.

Agrega S.E. el Presidente de la República que los dictámenes de la Contraloría son obligatorios para la administración y son parte del ordenamiento jurídico nacional, al cual los órganos del Estado deben someter su acción.

Todo lo anterior no puede sino probar en exceso que el Ejecutivo ha actuado a este respecto siempre con la más estricta sujeción al ordenamiento jurídico y con pleno respeto a las competencias que en esta materia la propia Constitución le ha asignado.

Los requirentes, agrega S.E. el Presidente de la República, impugnan el D.F.L. 192 a través del procedimiento jurisdiccional previsto en el N<sup>º</sup> 3 del artículo 82 de la Carta Fundamental, afirmando que el citado D.F.L. pugna con el artículo 61 de la Constitución Política de 1980, con respecto a lo cual si se examina la jurisdicción del Tribunal Constitucional, lo primero que llama la atención es que dicha esfera competencial no comprende jamás el control de constitucionalidad de las leyes, sino que de los proyectos de ley.

Se agrega que si el N<sup>º</sup> 3<sup>º</sup> del artículo 82 de la Constitución no comprende el control sustantivo del D.F.L. esto es, contrastación directa con normas y principios constitucionales ¿cuál es el verdadero sentido y alcance de esta facultad del Tribunal?

En relación a los D.F.L., dos son las únicas “*cuestiones*” susceptibles de suscitarse previstas por el N° 3 del artículo 82:

a) Una discrepancia entre el Presidente de la República que promulga un D.F.L. y la Contraloría General de la República que lo representa por inconstitucional, y

b) Una controversia entre el Presidente de la República –que promulga un D.F.L.– y la Contraloría –que toma razón de éste–; o con el Congreso Nacional o una parte de aquél que juzga que el D.F.L. en cuestión viola los márgenes de la ley delegatoria.

Añade S.E. en sus observaciones que en una lectura finalista y sistémica, el numeral 3° de referencia anterior tiene por objeto proveer a quienes participan en un proceso de delegación de facultades legislativas de un mecanismo eficaz para asegurar que dicha operación no se vea anulada o desnaturalizada por una errada interpretación sobre los verdaderos alcances de la delegación. Es evidente, entonces, que el requerimiento contemplado en el tantas veces indicado numeral 3° del artículo 82, no puede tener por objeto impugnar la validez constitucional de un D.F.L. promulgado y tomado razón, que se ajusta a la ley autorizante. Ello, por cuanto en el hecho y en el derecho un requerimiento contra un D.F.L. es un requerimiento contra ley vigente.

La impugnación de un D.F.L. concordante con su ley delegatoria, amén de obligar al Tribunal a controlar el fondo de un D.F.L. vigente, tiene, además, el otro efecto inevitable de forzar al Tribunal Constitucional a controlar, y emitir juicios sobre otra ley vigente: la norma delegatoria.

El Tribunal Constitucional, en cuanto órgano del Estado, no tiene competencia para controlar, directa o indirectamente, leyes vigentes.

La Corte Suprema es el único tribunal que puede ordenar que un tribunal de la República deje de aplicar la ley al caso concreto. Ello lo hace mediante el recurso de inaplicabilidad.

Al concluir, S.E. el Presidente de la República expresa que del examen sistemático y finalista del conjunto de preceptos constitucionales atinentes a los D.F.L., se desprende que la única inconstitucionalidad de un D.F.L. que cabe al Tribunal Constitucional declarar, es aquella originada en una extralimitación inconstitucional de atribuciones por parte del Presidente de la República, verificada al exceder el marco de competencias legítimas que le fija la ley delegatoria. Una eventual y distinta contradicción sustantiva entre D.F.L. y la Constitución no puede ser resuelta por este Tribunal a menos que con ello, indirectamente, se pronuncie sobre la constitucionalidad de la ley delegatoria, atribución que, como hemos señalado anteriormente, nuestro ordenamiento confiere privativamente a la Corte Suprema.

A continuación, S.E. el Presidente de la República analiza el valor de la seguridad jurídica y la práctica jurídica como criterio afirmador de aquella.

Señala que la existencia de la Ley N<sup>º</sup> 16.744, que crea el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales dictada el año 1968, estableció un régimen que favorece a los trabajadores en caso de accidente. Dicha ley autorizó al Presidente de la República para extender progresivamente ese seguro, lo que es acorde con los principios de seguridad social.

La Contraloría General de la República ha considerado plenamente vigente la facultad y ajustada al orden constitucional, tomando razón de todos los D.F.L. dictados en virtud de la letra d) del artículo 2<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 16.744.

Se trajeron los autos en relación; y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que este Tribunal ha sido oportuna y debidamente requerido para pronunciarse sobre la eventual inconstitucionalidad del Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 192, dictado el 30 de noviembre de 1995 y publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1996;

**SEGUNDO.** Que la competencia del Tribunal Constitucional para emitir el pronunciamiento que se le ha solicitado, proviene de lo dispuesto en el numeral 3<sup>º</sup> del inciso primero del artículo 82 de la Constitución Política, en armonía con lo dispuesto en el inciso séptimo del mismo artículo;

**TERCERO.** Que en el caso de autos, se trata de un decreto con fuerza de ley del cual ha tomado razón la Contraloría General de la República y cuya constitucionalidad ha sido cuestionada y, por lo mismo, impugnada por una cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado, dándose cumplimiento de esta manera a las exigencias que al respecto contemplan las citadas disposiciones constitucionales;

**CUARTO.** Que del empleo en el numeral 3<sup>º</sup> del inciso primero del artículo 82 de la Carta Fundamental del término “*cuestión*” no cabe deducir que con ello se deba entender que tal expresión exige los mismos antecedentes que los que resultan necesarios en el caso del numeral 2<sup>º</sup> del mismo inciso y artículo. En el caso de dicho numeral 2<sup>º</sup> se trata de “*cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional*” y que, conforme a lo expresado en el inciso cuarto del artículo 82, se formulen “antes de la promulgación de la ley”. Consiguientemente, en este caso se requiere que se acredite que tales cuestiones fueron efectivamente suscitadas en la oportunidad constitucionalmente prevista;

**QUINTO.** Que, a diferencia del referido caso del numeral 2<sup>º</sup>, en el del numeral 3<sup>º</sup> debe entenderse el término “*cuestión*”, como el cuestionamiento de la constitucionalidad del decreto con fuerza de ley por parte de la exigida mayoría de los miembros de una rama del Congreso Nacio-

nal, cuestionamiento que se plantea y se oficializa justamente mediante el requerimiento al Tribunal Constitucional, a fin de que éste resuelva la constitucionalidad impugnada;

**SEXTO.** Que, en razón de las consideraciones precedentes, este Tribunal tiene plena competencia para conocer y resolver el requerimiento deducido en el caso de autos en que se ha planteado la inconstitucionalidad del Decreto con Fuerza de Ley N° 192 de 30 de noviembre de 1995, máxime cuando el artículo 18 de la Ley Orgánica de este Tribunal prohíbe formular cuestiones sobre falta de jurisdicción o competencia;

**SÉPTIMO.** Que, como este Tribunal ha tenido la oportunidad de expresarlo en otras causas, sus consideraciones están circunscritas en forma exclusiva a la eventual constitucionalidad o inconstitucionalidad de las situaciones que ante él se deducen o plantean. Es ajena a sus atribuciones toda consideración sobre el mérito o demérito de las normas que le corresponde conocer, por lo que no procede tener en cuenta o incorporar a los fundamentos de sus resoluciones cualquier elemento de ese carácter;

**OCTAVO.** Que, en armonía con lo anterior, para examinar si la norma sujeta a su examen está de acuerdo o vulnera la Constitución Política, corresponde a este Tribunal confrontar dicha norma con los preceptos de la Carta Fundamental, para concluir de tal confrontación si éstos se han respetado o vulnerado;

**NOVENO.** Que, tratándose como es el caso de autos, de un decreto con fuerza de ley que guarda relación con el derecho a la seguridad social, este Tribunal debe tener presente la preceptiva constitucional que se aplica al respecto, y, en particular, las siguientes normas de la Carta Fundamental:

a) El artículo 32, N° 3°, que dispone: “*Son atribuciones especiales del Presidente de la República:*

3°. *Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución*”;

b) *El artículo 61, que señala: “El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.*

*“Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.*

*“La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.*

*“La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.*

*“A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida.*

*“Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.”;*

c) El artículo 19, N<sup>º</sup> 18, que dispone: *“La Constitución asegura a todas las personas:*

*“18. El derecho a la seguridad social.*

*“Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.*

*“La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.*

*“El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.”;*

d) El artículo 60, N<sup>º</sup> 14, que previene que sólo son materias de ley: *“Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.”;*

e) El artículo 62, N<sup>º</sup> 6, que preceptúa: *“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:*

*“6. Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.”;*

**DÉCIMO.** Que, de acuerdo con las citadas disposiciones constitucionales, no es dable que exista una delegación de facultades del Congreso Nacional al Presidente de la República, para dictar disposiciones que entren a regir *“materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado”*. Asimismo, resulta de las mismas disposiciones que es exigencia constitucional que para *“establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado”* se dicte una ley por exclusiva iniciativa del Presidente de la República;

**DECIMOPRIMERO.** Que, asimismo, los preceptos constitucionales antes transcritos, determinan con indiscutible precisión que, en el caso de darse facultades al Presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley, esta facultad sólo lo habilitará para hacerlo *“durante un plazo no superior a un año”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que, del contexto de la normativa que incide en el caso de autos, este Tribunal no se halla ante precepto alguno que sea invocable para sustentar la dictación por el Presidente de la República de una disposición con fuerza de ley sobre una materia que corresponde al dominio de la ley, y sobre la cual se ha excluido la posibilidad de una delegación de facultades legislativas;

**DECIMOTERCERO.** Que la precedente aseveración se confirma, además, al verificar que, al retrotraer a la fecha del decreto con fuerza de ley impugnado, el plazo fijado por la Constitución Política como máximo

para que pueda regir una delegación de facultades del Congreso Nacional al Presidente de la República, plazo que, según los preceptos antes transcritos, no puede ser “*superior a un año*”, no se invoca norma alguna dictada dentro de ese término para fundamentar dicho decreto;

**DECIMOCUARTO.** Que, además, debe considerarse que este Tribunal ha tenido, asimismo, presente al practicar el examen requerido en estos antecedentes, lo previsto en la disposición quinta transitoria de la Constitución Política, que señala: “*Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.*”;

**DECIMOQUINTO.** Que, en mérito de lo expuesto, la confrontación efectuada por este Tribunal entre los indicados preceptos de la Carta Fundamental y el decreto con fuerza de ley impugnado por el requerimiento de autos, lleva inexorablemente a la conclusión de que ese decreto vulnera la Constitución y debe ser declarado inconstitucional;

**Y, VISTO,** además, lo dispuesto en los artículos 6º, 82, inciso séptimo y 83, inciso segundo, de la Constitución Política de la República; y 18, 31 y 46, inciso final, de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de marzo de 1981,

**SE DECLARA:**

**1º.** Que el Tribunal Constitucional, de acuerdo al Nº 3 del artículo 82, de la Constitución Política de la República, es competente para resolver los reclamos de inconstitucionalidad de los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente de la República, cuando la cuestión sea promovida por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado, y

**2º.** Que es inconstitucional el Decreto con Fuerza de Ley Nº 192, dictado con fecha 30 de noviembre de 1995, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero del año en curso; decreto que quedará sin efecto de pleno derecho desde la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial.

Redactó la sentencia el Ministro señor Servando Jordán López.

Comuníquese, regístrese, publíquese en el Diario Oficial y archívese.

**Rol Nº 231-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Minis-

tros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 232-1996

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, EN LO RELATIVO A LA GENERACIÓN DE AUTORIDADES

#### Ley N<sup>º</sup> 19.452, de 16 de abril de 1996

Santiago, tres de abril de mil novecientos noventa y seis.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 990, de 20 de marzo de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo relativo a la generación de autoridades, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en su artículo 1<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 1<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:*

*1. Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 72:*

*a) Agrégase en el inciso primero, la siguiente frase final: “El período de ejercicio en el cargo de alcalde y concejal se contará desde esta fecha.”*

b) *Suprímese, en el inciso segundo, la oración “o, en su defecto, por el concejal que haya obtenido individualmente mayor votación ciudadana, sorteándose en caso de empate”.*

c) *Intercálase, en el inciso tercero, entre la forma verbal “tomará” y la preposición “a” que la sigue, la frase “al alcalde y”.*

d) *En el propio inciso tercero, reemplázase la expresión “del cargo” por “de sus respectivos cargos”.*

e) *Suprímese, en el inciso cuarto, el siguiente texto: “elegir al alcalde, cuando proceda, en la forma establecida en el artículo 115, y a”.*

f) *Sustitúyese el inciso quinto por el siguiente:*

*“El concejo se entenderá instalado en la oportunidad indicada, sea que haya o no quórum para ello.”.*

2. *Introdúcese, como artículo 97 bis, el siguiente:*

*“Artículo 97 bis. Las elecciones municipales se efectuarán cada cuatro años.”.*

3. *Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 98:*

a) *Reemplázase en el inciso primero la expresión “centésimo vigésimo” por el vocablo “nonagésimo”.*

b) *Sustitúyese el inciso tercero, por el siguiente:*

*“Si un alcalde postulare a su elección como concejal en su propia comuna quedará suspendido del ejercicio de su cargo por el solo ministerio de la ley desde los treinta días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella, conservando empero la titularidad de su cargo y su calidad de concejal. En tal caso, se procederá a su subrogación en conformidad al inciso primero del artículo 55.”.*

4. *Reemplázase el artículo 99, por el siguiente:*

*“Artículo 99. En las elecciones de autoridades municipales un partido político podrá pactar con uno o varios partidos políticos, con independientes o con ambos.*

*Los partidos políticos que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos o con independientes, de acuerdo a las normas que sobre acumulación de votos de los candidatos se establecen en el artículo 112 de la presente ley, pudiendo excepcionalmente excluir en forma expresa, al momento de formalizarlo, la o las comunas en que no regirá dicho subpacto. Los subpactos estarán siempre integrados por los mismos partidos.*

*Los candidatos independientes que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrantes del mismo o con un partido del pacto que no sea miembro de un subpacto de partidos. Asimismo, podrán subpactar con un partido integrante de un subpacto en la o las comunas expresamente excluidas de dicho subpacto. Para los efectos señalados, como para la declaración de candidaturas, los candidatos independientes actuarán por sí o por medio de mandatario designado especialmente para ello por escritura pública.*

*A la formalización de un subpacto electoral le serán aplicables, en lo pertinente, las normas de los incisos cuarto y quinto del artículo 3° bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.”.*

5. *Sustitúyese el artículo 100, por el siguiente:*

*“Artículo 100. Las declaraciones de pactos electorales, de los subpactos que se acuerden, así como la o las comunas excluidas de los subpactos y las candidaturas que se incluyan, deberán constar en un único instrumento y su entrega se formalizará en un solo acto ante el Director del Servicio Electoral dentro del mismo plazo establecido en el artículo 98 para la declaración de candidaturas.”.*

6. Agrégase en el artículo 102, el siguiente inciso final:

*“Con todo, y para los efectos de esta ley, los candidatos independientes, cualquiera sea la calidad en que postulen, no podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los 90 días anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas.”.*

7. Intercálase, a continuación del artículo 103, el siguiente artículo 103 bis:

*“Artículo 103 bis. Al tercer día de expirado el plazo para declarar candidaturas, el Director del Servicio Electoral procederá a efectuar el sorteo contemplado en el inciso segundo del artículo 23 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.”.*

8. Agrégase en el artículo 108, entre los vocablos “determinar” y “los concejales”, las palabras “al alcalde y”.

9. Sustitúyese el artículo 115, por el siguiente:

*“Artículo 115. Será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría en la comuna y que además pertenezca a una lista o pacto que cuente, a lo menos, con el treinta por ciento de los votos válidamente emitidos en la respectiva elección, excluidos los votos en blanco y los nulos, según lo determine el Tribunal Electoral Regional competente.*

*De no cumplirse lo señalado, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría comunal y cuya lista o pacto haya alcanzado la mayor votación en la comuna.*

*En caso de no verificarse ninguno de los supuestos anteriores, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido individualmente la mayor votación dentro de la lista o pacto mayoritario en la comuna.*

*Si se produjere un empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual, será elegido alcalde aquel de los empatados que integre la lista o pacto que haya obtenido la mayor votación.*

*Si se produjere un empate en la primera mayoría individual entre dos o más candidatos que integren una misma lista o pacto, se procederá por el Tribunal Electoral Regional, en audiencia pública, al sorteo del cargo de alcalde entre los candidatos empatados.*

*Si se produjere empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual en una misma lista o pacto y éste contemplare subpactos, será elegido alcalde el candidato a concejal del subpacto que haya obtenido la mayor votación dentro del pacto.*

*Si se produjere empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual en un mismo subpacto, se procederá por el Tribunal Electoral Regional, en audiencia pública, al sorteo del cargo de alcalde entre los candidatos empatados.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las disposiciones contempladas en los N<sup>os</sup> 1 –letras a), b), c) d) e) y f)–, 2, 3 –letras a) y b)–, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 1° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, en el numeral 6, de su artículo 1°, el proyecto de ley en examen agrega como inciso final del artículo 102 de la Ley N<sup>o</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades una norma que dispone que *“Con todo, y para los efectos de esta ley, los candidatos independientes, cualquiera sea la calidad en que postulen, no podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los 90 días anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas.”*;

**SÉPTIMO.** Que, la inclusión de la citada disposición en el proyecto de ley se acordó dentro de las deliberaciones de la Comisión Mixta constituida para superar las diferencias producidas a su respecto entre ambas ramas del Congreso Nacional, sin que haya constancia de que con anterioridad se hubiere presentado una indicación sobre esa materia o hubiera sido objeto de discrepancias entre el Senado y la Cámara de Diputados, por lo cual no aparece en los antecedentes de la historia de la ley que este Tribunal ha tenido a la vista, expresión alguna respecto a los fundamentos o razones que condujeron a la adopción de esta norma diferenciadora en el trato de los candidatos que tengan la calidad de independientes con respecto a los candidatos que estén afiliados a partidos políticos;

**OCTAVO.** Que, en efecto, los preceptos que se han aplicado hasta ahora en lo que concierne a la materia referida en dicho numeral 6, del artículo 1°, del proyecto de ley en examen, son los que corresponden, por mandato del artículo 98, inciso final, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a las disposiciones comprendidas en el artículo 4° de la Ley N<sup>o</sup> 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, el cual estatuye en su inciso cuarto que *“Para ser incluido como candidato de un partido político”, se requerirá “estar afiliado al correspondiente partido con a lo menos dos meses de anticipación al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas”*. Y agrega, en su inciso sexto, que *“Los candidatos independientes, en todo caso, no podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los dos meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas”*;

**NOVENO.** Que, de conformidad con lo expuesto en las normas hasta ahora vigentes, se ha respetado una plena igualdad en cuanto a las candidaturas de independientes o de miembros de partidos políticos,

exigiéndose una similar antigüedad de dos meses tanto para unos como para otros, en sus respectivas calidades de candidatos independientes o de candidatos afiliados a partidos políticos;

**DÉCIMO.** Que, la diferenciación que el proyecto de ley plantea contradice manifiestamente lo preceptuado en el artículo 18 de la Constitución Política, el cual exige que la ley orgánica que determine la organización y funcionamiento del sistema electoral público, garantice *“siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.”*;

**DECIMOPRIMERO.** Que, así también, la indicada diferenciación contemplada en el proyecto de ley, vulnera lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 19, de la Constitución Política que asegura *“La igualdad ante la ley”* y agrega que *“Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.”*;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, en el caso de la disposición cuya constitucionalidad se analiza, aparece claramente de manifiesto que el introducir al sistema vigente una desigualdad entre candidatos independientes y candidatos afiliados a partidos políticos, al exigir a los primeros 90 días de antigüedad en su condición de tales, y a los segundos sólo 60 días en la suya, constituye una diferencia que resulta arbitraria, dada su carencia de razón, fundamento, explicación u objetivo entendimiento;

**DECIMOTERCERO.** Que, al rechazar la constitucionalidad de esta norma diferenciadora este Tribunal confirma su jurisprudencia sobre el particular, en especial, cuando, en su sentencia de fecha 12 de febrero de 1992, hizo constar en su considerando décimo: *“Que es conveniente destacar que la igualdad a que se hace referencia es la que corresponde que se aplique a las personas que, como independientes o miembros de partidos políticos, participan en un proceso electoral, para ser candidatos y para ser elegidos. No debe confundirse, por ello, con las obvias distinciones que se dan entre independientes y los partidos políticos mismos.”*;

**DECIMOCUARTO.** Que, por las consideraciones expuestas, este Tribunal debe declarar que la norma propuesta en el numeral 6, del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y que se le ha enviado para su control de constitucionalidad, vulnera las ya indicadas normas de la Carta Fundamental y debe ser declarada inconstitucional;

**DECIMOQUINTO.** Que, este Tribunal estima necesario hacer presente diversas consideraciones en relación a las normas del proyecto de ley remitido que versan sobre la constitución e instalación de los concejos municipales y la fecha de las elecciones municipales;

**DECIMOSEXTO.** Que, según se desprende del proyecto de ley materia de esta sentencia, no se modifica y, en consecuencia, mantiene su

plena vigencia, el inciso primero del artículo 72 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece:

*“El concejo se instalará noventa días después de la fecha de la elección respectiva, con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos por el Tribunal Electoral Regional competente.”.* Solamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1°, N° 1, letra a), del mismo proyecto, se le agrega una frase final que dispone: *“El período de ejercicio en el cargo de alcalde y concejal se contará desde esta fecha.”;*

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, no obstante que la referencia que en la nueva norma se hace a *“esta fecha”* no es del todo precisa, pues la única fecha a que alude la disposición es la *“de la elección respectiva”*, debe entenderse, de acuerdo con una interpretación lógica del precepto, que el período de ejercicio en el cargo de alcaldes y concejales se contará desde la instalación del concejo, que ha de llevarse a efecto noventa días después de verificada la elección respectiva, con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos por el Tribunal Electoral Regional competente;

**DECIMOCTAVO.** Que, sin embargo, el artículo 1°, N° 1, letra f), del proyecto sometido a conocimiento de este Tribunal sustituye el inciso quinto del artículo 72 de la ley antes indicada por una norma que establece: *“El concejo se entenderá instalado en la oportunidad indicada, sea que haya o no quórum para ello.”;*

**DECIMONOVENO.** Que, de la comparación de ambas disposiciones surge una contradicción evidente entre ellas. En efecto, en la primera se declara que el concejo se instalará noventa días después de la elección correspondiente *“con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos”* y, en la segunda, se dispone que *“El concejo se entenderá instalado en la oportunidad indicada, sea que haya o no quórum para ello”;*

**VIGÉSIMO.** Que, al darse esta contradicción entre lo dispuesto en el inciso primero y lo preceptuado en el nuevo inciso quinto de dicho artículo 72, se configura un vacío legal que corresponde al legislador orgánico superar puesto que es él quien está llamado a proveer lo necesario para la constitución e instalación de los concejos. A lo cual debe agregarse, que no se observa con claridad cuál es la exacta interpretación que ha de darse a dicho inciso quinto, puesto que de su tenor literal es posible deducir que eventualmente el concejo deberá instalarse y ejercer funciones que le son propias, sin estar constituido como un organismo colegiado en el cual haya una efectiva participación de la comunidad local, características que le son inherentes, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 107 y 108 de la Constitución Política de la República;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, llenar tal vacío, se encuentra dentro de la responsabilidad que la Constitución Política entrega precisamente al legislador especialmente cuando en su artículo 108, inciso tercero, dispone

que “*La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo*”;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, la reforma a la Constitución Política contenida en la Ley N<sup>º</sup> 19.448, promulgada el 12 de febrero de 1996 y publicada en el Diario Oficial del 20 de dicho mes y año, al incorporar una nueva disposición transitoria al texto constitucional, preceptuó que “*Las elecciones destinadas a renovar los actuales concejos municipales se realizarán el día 27 de octubre de 1996. En todo caso, los concejos se instalarán el día 6 de diciembre del mismo año*”. Esta reforma agregó, además, que “*El período de los alcaldes y concejales en ejercicio se extenderá hasta el día 6 de diciembre de 1996.*”;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, en consecuencia, en dicha reforma constitucional se determinaron dos circunstancias especiales en cuanto a las elecciones para renovar los concejos municipales que corresponde efectuar en el año 1996: la primera de ellas, al establecerse una fecha fija y excepcional para dicha elección, y la segunda, al fijarse otra fecha, igualmente fija y excepcional, para constituir los concejos, plazo que difiere y es menor que el de 90 días de general aplicación según las disposiciones antes citadas;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, al introducir el proyecto de ley en examen un nuevo artículo, numerando 97 bis, a la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispuso en virtud de él, que “*Las elecciones municipales se efectuarán cada cuatro años*”. Además, según lo establecido en el inciso primero del artículo 72 de la misma ley, la instalación de los concejos deberá hacerse, como se ha indicado, “*noventa días después de la fecha de la elección respectiva*” y, el período de ejercicio de los elegidos, esto es, cuatro años, de acuerdo con el inciso primero del artículo 62 del mismo cuerpo legal, “*se contará desde esta fecha*”;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, complementariamente a la prevención anterior, este Tribunal observa que la citada reforma constitucional y la normativa legal indicada conducen a un vacío o indeterminación que corresponde al legislador también superar, por cuanto al analizar las normas referidas y su aplicación, surgen las contradicciones que seguidamente se indican;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, si se tiene en consideración y se acepta que el período de ejercicio de alcaldes y concejales se cuenta desde la instalación del concejo que integren, lo que debe verificarse el 6 de diciembre de 1996, aquellos que sean elegidos el 27 de octubre de este año deberán terminar su período el 6 de diciembre del año 2000. Paralelamente, para respetar la fijada periodicidad de las elecciones municipales y teniendo presente que este año se realizarán el día 27 de octubre, la siguiente elección debería llevarse a cabo el 27 de octubre del año 2000 y, la instalación de los concejos resultantes y el comienzo de los períodos respectivos, de

acuerdo con la norma general, debería efectuarse 90 días después, esto es, el 25 de enero del año 2001;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, como consecuencia de lo anterior, se configuraría un lapso entre el 6 de diciembre del año 2000 y el 25 de enero del año 2001 en que no habría ni autoridades municipales ni concejos legalmente constituidos, lo que no se aviene con el régimen municipal establecido en nuestro ordenamiento institucional;

**VIGESIMOCTAVO.** Que, si por otra parte, se entendiere que la reforma constitucional mencionada tuvo un objetivo eminente y exclusivamente transitorio y un efecto circunscrito sólo al ámbito de la elección del año 1996, podría suponerse que la cuatrianualidad electoral fue alterada solamente para esta oportunidad, y que en los años subsiguientes deben volver a calcularse los cuatro años desde la última elección efectuada antes de la aplicación de estas normas de excepción. Tal consideración conduciría a una nueva contradicción, pues su seguimiento produciría efectos opuestos pero tan improcedentes como los antes indicados, ya que en esa hipótesis, los alcaldes y concejales elegidos en 1996 ejercerían sus cargos por un período que se extendería mas allá de la fecha en que los nuevos alcaldes y concejales elegidos en el año 2000 debieran iniciar sus propios períodos. Tal dualidad en un mismo lapso y la existencia de dos alcaldes y concejos con períodos, titularidad y vigencia simultáneas, resultaría, asimismo, inadmisibles por la misma razón antes indicada;

**VIGESIMONOVENO.** Que, por lo expresado, corresponde al legislador salvar estos vacíos y contradicciones y precisar lo que no ha quedado suficientemente determinado, dando cumplimiento con ello al precepto del artículo 108 de la Constitución Política, como así también a lo establecido en el artículo 18 de la misma Carta, en cuanto dispone que *“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución, ...”*;

**TRIGÉSIMO.** Que los preceptos contemplados en los N<sup>os</sup> 1 –letras b), c) d) y e)–, 3 –letras a) y b)–, 4, 5, 7, 8, y 9, del artículo 1<sup>o</sup>, del proyecto en examen, no son contrarios a la Constitución Política de la República;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 18, 19, N<sup>o</sup> 2, 63, 82, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>o</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1°. Que la disposición contemplada en el N<sup>º</sup> 6, del artículo 1°, del proyecto remitido es inconstitucional y, en consecuencia, debe eliminarse de su texto.

2°. Que, las disposiciones contempladas en los N<sup>os</sup> 1 –letras a) y f)–, y 2, del artículo 1° del proyecto en examen, son constitucionales con las prevenciones que se han hecho en esta sentencia;

3°. Que los preceptos contemplados en los N<sup>os</sup> 1, letras b), c), d) y e)–, 3 –letras a) y b)–, 4, 5, 7, 8, y 9, del proyecto en examen, son constitucionales.

**El Ministro señor Jiménez disiente** del fallo precedente sólo en cuanto éste no emite pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo segundo del proyecto en análisis, el cual, lo considera contrario a la Carta Fundamental conforme a los siguientes antecedentes:

1°. Que, el artículo segundo del proyecto de ley materia de la sentencia de autos, versa sobre la delegación que hace el Poder Legislativo, al Presidente de la República para que a través de un decreto supremo del Ministerio del Interior, fije el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica constitucional de municipalidades.

Es decir, los órganos legislativos están traspasando una función que les es propia como es participar en la formación de la ley mediante la elaboración de su texto definitivo, en el Poder Ejecutivo; traspaso que versa sobre una materia que según el artículo 107 de la Constitución deben ser reguladas por normas orgánicas constitucionales.

2°. Que, esta materia ya fue objeto de un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional, que declaró por sentencia de fecha 12 de julio de 1994, Rol N<sup>º</sup> 192, dictada en relación con el proyecto de ley sobre maltrato de menores, la inconstitucionalidad de disposiciones similares, teniendo en consideración que se estaban delegando facultades de carácter legislativo sobre materias propias de ley orgánica constitucional lo cual está vedado por el artículo 61, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

3°. Que, la facultad concedida al Presidente de la República para sistematizar, refundir y coordinar el texto de la ley orgánica de municipalidades no implica la dictación de un decreto supremo que tiene por objeto hacer efectiva la potestad reglamentaria de ejecución en conformidad a lo dispuesto en el artículo 32, N<sup>º</sup> 8, de la Carta Fundamental, y que se ejerce, como es sabido, a través de los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes, ya que, se está en presencia de un decreto con fuerza de ley que la Constitución autoriza en los términos del artículo 61 de ella.

4°. Que, lo anterior se percibe nítidamente si se tiene en consideración el reconocimiento de la necesidad de la norma y el objetivo de la

delegación legislativa, cual es, coordinar, refundir y sistematizar, en un texto único diversas leyes que versan sobre un mismo objeto, en este caso, la ley orgánica constitucional de municipalidades.

La labor de sistematizar un cuerpo legal, de coordinarlo y refundirlo, implica en definitiva, según el significado de los términos, ordenar metódicamente, incorporando a un sistema normas que anteriormente se han juntado o refundido previa eliminación de las derogadas, contradictorias o ineficaces, de modo que el texto que en definitiva resulte guarde un orden lógico.

5°. Que, es indudable que la labor de sistematizar, refundir y coordinar un texto legal implica por el ejecutor un juicio de fondo y una interpretación auténtica de las normas que se refunden y sistematizan pues debe determinar y resolver cuales normas quedan vigentes en virtud de una derogación expresa o tácita que pueda haberlas afectado. En la práctica, el nuevo texto deja sin efecto, eliminando las leyes existentes con anterioridad al texto que se refunde, función que sólo debe hacerse por el legislador o por la vía de delegación de sus facultades a través de los Decretos con Fuerza de Ley en los supuestos que la Carta Fundamental lo autoriza.

6°. Que, por todo lo anterior el disidente concluye que el artículo 2° del proyecto es inconstitucional y considera que no existe impedimento para que el Tribunal pueda pronunciarse sobre esta disposición, pues versa sobre una materia sobre la cual ya ha emitido y sentado jurisprudencia.

**El Ministro señor García previene** que, en mérito a las razones que ha hecho presente con ocasión de anteriores sentencias, como las señaladas en los roles N°s 88 y 135, es de parecer que este Tribunal debiera haber hecho también objeto de su examen el artículo 2° del proyecto de ley materia de estos autos y ejercido a su respecto el correspondiente control de constitucionalidad, en atención a que, tanto los artículos 107 y 108 de la Constitución Política como el texto del propio referido artículo 2° reconocen el carácter de ley orgánica constitucional a las normas de la Ley de Municipalidades, cuya sistematización ese artículo regula.

**El Ministro señor Colombo disiente** de la sentencia en la parte que declara inconstitucional el N° 6 del artículo 1°, del proyecto remitido, por cuanto considera que la disposición contenida en él regula la situación de los candidatos independientes que es diferente y no comparable con la de aquellos candidatos afiliados a un partido político, lo que no permite concluir que se está en presencia de una desigualdad o diferencia arbitraria.

En mérito de lo expuesto considera que debe declararse que dicho precepto no viola disposición constitucional alguna.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 232-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 233-1996**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N<sup>º</sup> 2.695, DE 1979, QUE FIJA NORMAS PARA REGULARIZAR LA POSESIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.455, de 25 de mayo de 1996**

Santiago, dieciséis de abril de mil novecientos noventa y seis.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 9594, de 20 de marzo pasado, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Decreto Ley N<sup>º</sup> 2.695, de 1979, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en los numerales 4 y 8 de su artículo único;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Constitución establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, las disposiciones sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo único. Introdúcense al decreto ley N° 2.695, de 1979, las siguientes modificaciones:*

*“4. Agrégase, al artículo 9° el siguiente inciso final:*

*“Si como consecuencia de lo señalado en el inciso primero se interpusiere acción penal, y ésta fuere acogida, el tribunal ordenará que se cancele la inscripción de que tratan los artículos 12 y 14.”.*

*“8. Sustitúyense los incisos segundo y tercero del artículo 20 por los siguientes:*

*“Presentada la oposición, la cual se entenderá como demanda para todos los efectos legales, el Servicio deberá abstenerse de continuar la tramitación y remitirá de inmediato los antecedentes al juez de letras en lo civil dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre el predio, lo que será notificado por carta certificada tanto al peticionario como al oponente.*

*“Si el predio estuviere en dos o más territorios jurisdiccionales, será competente el juez de cualquiera de ellos. Si existieren varios juzgados de igual jurisdicción, será competente el que se encontrare de turno en el momento de la interposición de la oposición.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas establecidas en los numerales 4 y 8 del artículo único, del proyecto remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**OCTAVO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la

Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contenidas en los numerales 4 y 8 del artículo único del proyecto de ley que modifica el Decreto Ley N<sup>º</sup> 2.695, de 1979, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 233-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 234-1996**

### **REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO N<sup>º</sup> 1.470, DE 15 DE DICIEMBRE DE 1995, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1<sup>º</sup> DE ABRIL DE 1996, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS**

Santiago, ocho de mayo de mil novecientos noventa y seis.

#### **VISTOS:**

**PRIMERO.** Que, según consta del requerimiento de fojas uno, éste ha sido interpuesto en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 12<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, el cual dispone que es atribución de este Tribunal “*Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60*”;

**SEGUNDO.** Que, el mismo artículo 82 establece en su inciso final: “*En el caso del número 12°, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, efectuado dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado*”;

**TERCERO.** Que, del examen tanto del texto de la presentación en análisis como del certificado extendido por el Secretario de la Cámara de Diputados al pie de la misma, se observa que ésta ha sido suscrita solo por treinta señores Diputados en ejercicio quienes, de acuerdo con lo mencionado en el considerando anterior, carecen de titularidad para formular el requerimiento que en ella se contiene;

**CUARTO.** Que, a mayor abundamiento, debe tenerse presente que del contenido de dicha presentación se desprende, en forma inequívoca, que tiene su fundamento en el N° 12 del artículo 82 de la Carta Fundamental, puesto que en lo sustancial se afirma en ella que el Decreto Supremo que se considera inconstitucional versa sobre “*materias reservadas a la ley*”;

**QUINTO.** Que, por otra parte, la alegación del apoderado de los requerentes contenida en el escrito de fojas siete de fecha 3 de mayo, por la cual se pretende reemplazar la invocación del N° 12 del artículo 82 de la Constitución Política por otra al N° 5, no constituye un error de cita, como en él se sostiene, sino que significa un nuevo requerimiento que ha sido deducido fuera del plazo de treinta días contado desde la publicación del decreto supremo impugnado que establece el artículo 82, inciso decimoprimer, de la Constitución Política de la República.

Y, **TENIENDO PRESENTE**, el artículo 82, N°s 5 y 12, de la Constitución Política de la República, y los artículos 38 a 45 y 50 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA** inadmisibles el requerimiento de autos de primero de mayo de mil novecientos noventa y seis que rola a fojas uno.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N° 234-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 235-1996CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 19.396,  
SOBRE DEUDA SUBORDINADALey N<sup>º</sup> 19.459, de 5 de junio de 1996

Santiago, catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1.057, de 7 de mayo de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 19.396, sobre deuda subordinada, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en el número 1 del artículo 1<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo 1<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 19.396:*

*1. Reemplázase la letra b) del artículo 18, por la siguiente:*

*“b) Una vez que no resten acciones del número máximo a emitir del artículo 11, por aplicación de ese mismo artículo y del artículo 12, o una vez que se licite y pague el total de las acciones que formen parte del programa de licitación en el caso del artículo 13, o una vez que no resten acciones de aquellas prendadas a que se refiere el artículo 24 letra b).*

*Se extinguirá también la obligación subordinada por la dación en pago, prevista en el artículo 12, del máximo de acciones a emitir del artículo 11, o por la dación en pago de las acciones prendadas de la letra b) del artículo 24.*

*Asimismo, se extinguirá la obligación subordinada por la dación en pago convencional de las acciones de los artículos precedentemente citados y del artículo 13; o por aplicación de pagos anticipados o prepagos que se efectúen en las condiciones establecidas en el artículo 20. El Banco Central de Chile en cualquier momento podrá convenir los plazos y modalidades para acordar y ejercer el rescate, la dación en pago y la oportunidad de determinación del precio de las acciones.*

*En el caso de las daciones en pago total o parcial de acciones, contempladas en el inciso anterior, su precio se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del inciso final del artículo 11 y las acciones recibidas en pago deberán*

*ser enajenadas por el Banco Central de Chile en el plazo, precio, forma de pago y demás condiciones y modalidades que establezca dicha institución por acuerdo de su Consejo, incluida la facultad de enajenar las acciones mediante oferta preferente total o parcial a los accionistas del respectivo banco. Mientras las acciones dadas en pago se encuentren en poder del Banco Central de Chile gozarán del derecho a recibir el porcentaje de dividendos, de acciones liberadas y opciones de suscripción y demás derechos que correspondan a los accionistas, a prorrata de su participación en el capital, con la sola excepción de que no tendrán derecho a voz ni voto en las Juntas de Accionistas, ni a computarse para los efectos de los quórum correspondientes.*

*Para los efectos de la dación en pago de acciones prevista en el inciso tercero de esta letra, el Directorio del banco o de la sociedad matriz o administradora en su caso, procederá a ella con el solo mérito del acuerdo adoptado por la Junta de Accionistas en conformidad al artículo 34, debiendo ofrecer dichas acciones preferentemente a sus accionistas en la forma dispuesta en la letra a) del artículo 12. Si los accionistas o los cesionarios de las opciones preferentes optaren por no suscribir el todo o parte de las acciones, el remanente de ellas se entregará en dación en pago al Banco Central de Chile, y el banco obligado o la sociedad matriz o administradora en su caso, cumplirán el pago convenido con la entrega del remanente de las acciones y con los fondos provenientes de la suscripción y pago de las acciones colocadas entre los accionistas o los cesionarios de las opciones preferentes, y”;*

**CUARTO.** Que, la iniciativa en estudio tiene por objeto modificar la Ley N° 19.396, sobre deuda subordinada. El proyecto que dio origen a esta ley, atendida su naturaleza, fue sometido, en su oportunidad, a conocimiento de este Tribunal el cual se pronunció al respecto por sentencia de 17 de julio de 1995, antecedentes que se tuvieron a la vista en esta ocasión;

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contempladas en los incisos tercero y cuarto, en la parte que dice: *“En el caso de las daciones en pago total o parcial de acciones, contempladas en el inciso anterior, su precio se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del inciso final del artículo 11 y las acciones recibidas en pago deberán ser enajenadas por el Banco Central de Chile en el plazo, precio, forma de pago y demás condiciones y modalidades que establezca dicha institución por acuerdo de su Consejo, incluida la facultad de enajenar las acciones mediante oferta preferente total o parcial a los accionistas del respectivo banco.”*, del número 1 del artículo 1° del proyecto que modifica la Ley N° 19.396, sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 97 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las normas referidas en el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contempladas en los incisos primero, segundo, cuarto, desde el punto seguido, que expresa: “*Mientras las acciones dadas en pago se encuentren en poder del Banco Central de Chile gozarán del derecho a recibir el porcentaje de dividendos, de acciones liberadas y opciones de suscripción y demás derechos que correspondan a los accionistas, a prorrata de su participación en el capital, con la sola excepción de que no tendrán derecho a voz ni voto en las Juntas de Accionistas, ni a computarse para los efectos de los quórum correspondientes.*” y quinto, del número 1, del artículo 1<sup>º</sup>, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 19.396, del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 97, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que, las disposiciones contempladas en los incisos tercero y cuarto, en la parte que dice: “*En el caso de las daciones en pago total o parcial de acciones, contempladas en el inciso anterior, su precio se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del inciso final del artículo 11 y las acciones recibidas en pago deberán ser enajenadas por el Banco Central de Chile en el plazo, precio, forma de pago y demás condiciones y modalidades que establezca dicha institución por acuerdo de su Consejo, incluida la facultad de enajenar las acciones mediante oferta preferente total o parcial a los accionistas del respectivo banco.*”, del número 1 del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto que modifica la Ley N<sup>º</sup> 19.396, sometido a control, son constitucionales.

**2.** Que, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contempladas en los incisos primero, segundo, cuarto, desde el punto seguido, que expresa: “*Mientras las acciones dadas en pago se encuentren en poder del Banco Central de Chile gozarán del derecho a recibir el porcentaje de dividendos, de acciones liberadas y opciones de suscripción y demás derechos que correspondan a los accionistas, a prorrata de su participación en el capital, con la sola excepción de que no tendrán derecho a voz ni voto en las Juntas de Accionistas, ni a computarse para los efectos de los quórum correspondientes.*” y quinto, del número 1, del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto que modifica la Ley N<sup>º</sup>

19.396, sometido a control, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 235-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 236-1996**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY  
N° 164, DE 1991, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS,  
EN LO RELATIVO AL RÉGIMEN LEGAL DE LAS CONCESIONES  
DE OBRAS PÚBLICAS Y LAS NORMAS TRIBUTARIAS  
QUE LE SON APLICABLES**

**Ley N° 19.460, de 13 de julio de 1996**

Santiago, once de junio de mil novecientos noventa y seis.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N° 1082, de 22 de mayo de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, en lo relativo al régimen legal de las concesiones de obras públicas y las normas tributarias que le son aplicables, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en los incisos quinto

y sexto del artículo 35, contenidos en el numeral 10 y artículo 41 e inciso final del artículo 42, contemplados en el numeral 15, todos del artículo 1°;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N.º 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Constitución establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, el artículo 35, sustituido por el numeral 10 del artículo 1° del proyecto remitido, dispone:

*“Artículo 35. Las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión o a que dé lugar su ejecución, se elevarán al conocimiento de una Comisión Conciliadora que estará integrada por un profesional universitario designado por el Ministro de Obras Públicas, un profesional universitario designado por el concesionario y un profesional universitario nombrado de común acuerdo por las partes, quien la presidirá. A falta de acuerdo, este último será designado por el Presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago.*

*Los integrantes de la Comisión deberán ser designados al inicio de la respectiva concesión, sin perjuicio de que puedan ser reemplazados cuando ello sea necesario o se estime conveniente. La Comisión deberá determinar sus normas y procedimientos debiendo contemplar, en todo caso, la audiencia de las partes y los mecanismos para recibir las pruebas y antecedentes que éstas aporten; y deberá establecer, en cuanto se designen sus integrantes, el modo en que se le formularán las solicitudes o reclamaciones y el mecanismo de notificación que ella empleará para poner en conocimiento de las partes las resoluciones o decisiones que adopte.*

*Los acreedores que hayan constituido a su favor la prenda establecida en el artículo 42 de esta ley, serán admitidos en los procedimientos a que diere lugar el funcionamiento de esta Comisión, siempre que tuvieren interés y en calidad de terceros independientes.*

*Planteadas la reclamación ante la Comisión, y a solicitud del reclamante, ella podrá decretar la suspensión de los efectos de la resolución del Ministerio a la que dicha reclamación se refiera.*

*Solicitada la intervención de la Comisión, ella buscará la conciliación entre las partes. Si esta no se produce en el plazo de 30 días, el concesionario podrá solicitar a la Comisión, en el plazo de 5 días, que se constituya en Comisión Arbitral, o recurrir, en el mismo plazo, ante la Corte de Apelaciones de Santiago. En el primer caso, la Comisión actuará de acuerdo a las normas fijadas para los árbitros arbitra- dores y tendrá el plazo de 30 días para fallar, plazo durante el cual se mantendrá la suspensión de los efectos de la resolución o decisión del Ministerio. El fallo de la Comisión, en este caso, no será susceptible de recurso alguno.*

*En el evento de que el concesionario interponga el recurso ante la Corte de Apelaciones, éste se tramitará conforme al procedimiento establecido en los artículos 69 a 71 de la ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, y a las siguientes disposiciones:*

- 1. No será exigible boleta de consignación.*
- 2. El traslado del recurso se dará al Director General de Obras Públicas.*

*Si el concesionario no solicitare de la Comisión que falle como Comisión Arbitral, ni interpusiere el recurso ante la Corte de Apelaciones, quedará a firme la resolución o decisión del Ministerio.*

*Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de las atribuciones del Poder judicial y de la Contraloría General de la República.”;*

**SEXTO.** Que, el artículo 41, agregado por el numeral 15 del artículo 1° del proyecto en estudio, establece:

*“Artículo 41. Cuando un usuario de una obra dada en concesión incumpla el pago de su tarifa o peaje, el concesionario tendrá derecho a cobrarla judicialmente. Será competente para conocer de ella, de acuerdo al procedimiento establecido en la ley N° 18.287, el juez de policía local del territorio en que se produjo el hecho, el cual deberá, al ordenar dicho pago, imponer al condenado una indemnización compensatoria en favor del concesionario, de un valor equivalente a cuarenta veces el pago incumplido, más el reajuste según el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha del incumplimiento y la del pago efectivo o bien, el valor equivalente a dos unidades tributarias mensuales, estando obligado a aplicar el mayor valor. En la misma sentencia, se regularán las costas procesales y personales, calculándolas con el valor total reajustado de la tarifa e indemnización indicadas.*

*En el juzgamiento de estas infracciones, constituirán medios de prueba fotografías, videos y cualquier otro medio técnico que el Ministerio de Obras Públicas hubiese autorizado para el control del incumplimiento de los pagos tarifarios.”;*

**SÉPTIMO.** Que, el artículo 41 bis, contemplado en el numeral 15 del artículo 1° del proyecto, dispone:

*“Artículo 41 bis. El concesionario podrá instalar plazas de pesaje en la obra concesionada, debiendo obtener autorización del Ministerio de Obras Públicas, quien sólo podrá denegarla por razones técnicas y en resolución fundada que será reclamable ante la Comisión Conciliadora.*

*Si no se han establecido normas especiales en el contrato de concesión, se aplicarán aquellas legales y reglamentarias relativas al peso máximo de vehículos y carga. El concesionario tendrá derecho a reclamar de las infracciones a dichas*

*normas ante el Juez de Policía Local del territorio en que se produjo el hecho, quien conocerá de la infracción de acuerdo al procedimiento contenido en la ley N<sup>º</sup> 18.287. Dicho Juez deberá imponer, conjuntamente con las multas establecidas en las normas referidas, una indemnización compensatoria de igual monto en beneficio del concesionario.*

*En el juzgamiento de estas infracciones, constituirán medios de prueba cualquier elemento o sistema técnicos que el Ministerio de Obras Públicas hubiese autorizado al concesionario para el control del cumplimiento de las normas correspondientes.”;*

**OCTAVO.** Que, el inciso final del artículo 42, comprendido en el numeral 15 del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto, establece:

*“Será competente para conocer de todo litigio y de la ejecución de esta prenda especial de concesión de obra pública, a elección del acreedor, el Juez de Letras de la ciudad cabecera de la Región en la que se encuentre inscrita la sociedad concesionaria o el de asiento de Corte en que tuviere su domicilio aquél.”;*

**NOVENO.** Que, no obstante que la Cámara de origen ha sometido a control como materia propia de ley orgánica constitucional, en conformidad al artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política, sólo los incisos quinto y sexto del nuevo artículo 35 del cuerpo legal que el proyecto modifica, este Tribunal debe reiterar lo que ha manifestado en oportunidades anteriores en el sentido de que para cumplir a cabalidad la función de control de constitucionalidad que la Carta Fundamental le confiere, debe ejercerla sobre todos los incisos de dicho artículo 35 y no sobre algunos de ellos, pues constituyen un solo todo orgánico y sistemático que es jurídicamente difícil de separar para determinar su real sentido y alcance;

**DÉCIMO.** Que, de igual forma, este Tribunal no puede dejar de pronunciarse sobre el artículo 41 bis, que la iniciativa incorpora al texto legal antes mencionado, puesto que tiene una estrecha relación y le otorga a los Jueces de Policía Local una atribución similar a aquella que les confiere el nuevo artículo 41 contemplado en el proyecto en análisis, que ha sido sometido a control de constitucionalidad, teniendo, de igual manera idéntico carácter orgánico constitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que, las normas contenidas en los artículos 35 –excepto su inciso tercero–, comprendido en el numeral 10, 41, y 42, inciso final, contemplados en el numeral 15, todos del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto remitido, regulan materias propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, de acuerdo a los antecedentes acompañados a los autos, el artículo 41 bis, mencionado en los considerandos anteriores, no fue aprobado en todos sus trámites constitucionales por los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, quórum que exige el artículo 63 de la Constitución Política, para las normas propias de una ley orgánica constitucional. No cumpliéndose así con dicho requisito

de forma, las normas que contiene adolecen de un vicio de esa naturaleza, motivo por el cual debe ser declarado inconstitucional;

**DECIMOTERCERO.** Que, la disposición comprendida en el inciso tercero del artículo 35, contemplado en el numeral 10 del artículo 1º, del proyecto remitido, no es propia de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOCUARTO.** Que, las normas a que se hace referencia en el considerando 11º de esta sentencia no contienen preceptos contrarios a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMOQUINTO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DECIMOSEXTO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones objeto de control de constitucionalidad –salvo el artículo 41 bis–, han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República.

Y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1981,

**SE DECLARA:**

1º. Que las disposiciones del artículo 41 bis, contemplado en el numeral 15 del artículo 1º del proyecto de ley en examen, son inconstitucionales y deben eliminarse de dicho texto.

2º. Que las disposiciones comprendidas en los artículos 35 –salvo su inciso tercero–, 41 y 42, inciso final, contemplados en los numerales 10 y 15 del artículo 1º del proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley Nº 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, en lo relativo al régimen legal de las concesiones de obras públicas, y las normas tributarias que le son aplicables, son constitucionales.

3º. Que no le corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el inciso tercero del artículo 35, contenido en el numeral 10 del artículo 1º del proyecto remitido, por regular una materia que no es propia de ley orgánica constitucional.

Se deja constancia que el Tribunal estuvo por entrar a conocer de las disposiciones del artículo 41 bis, contenido en el numeral 15 del artículo

1° del proyecto en estudio, después de haberse desechado la indicación de los Ministros señores Marcos Aburto, Osvaldo Faúndez y Servando Jordán, en el sentido de no emitir pronunciamiento a su respecto por no haber sido sometidos a su control.

**El Ministro señor García previene que**, en mérito a las razones que ha hecho presente con ocasión de anteriores sentencias, como las señaladas en los roles N<sup>os</sup> 88 y 135, es de parecer que este Tribunal debiera haber hecho también objeto de su examen los artículos 19 –incisos primero y tercero–, contemplado en el numeral 4; 27 bis, agregado por el numeral 9; y 36, sustituido por el numeral 11, todos del artículo 1° del proyecto de ley materia de estos autos y ejercido a su respecto el correspondiente control de constitucionalidad.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 236-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 237-1996**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE SALUD DE LAS FUERZAS ARMADAS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.465, de 2 de agosto de 1996**

Santiago, dos de julio de mil novecientos noventa y seis.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1091 de 4 de junio de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por

el Congreso Nacional, que establece el Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de la totalidad del articulado;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo con lo que establece la Constitución Política, la regulación de los sistemas de salud no corresponde, jurídicamente, a una materia que deba ser tratada por una ley de rango orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que, no obstante lo anterior, el artículo 94 de la Constitución dispone que es propio de una ley orgánica constitucional el determinar las normas básicas referidas a la previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros;

**QUINTO.** Que, atendido el texto del aludido artículo 94 de la Carta Fundamental, y la manifiesta amplitud que fija al ámbito de la ley orgánica respectiva, así como el alcance que esta última le da al término *“previsión”* en su artículo 61, debe concluirse que éste comprende a los sistemas de salud aplicables a las Fuerzas Armadas y Carabineros;

**SEXTO.** Que con este mismo razonamiento, este Tribunal al ejercer el control preventivo de constitucionalidad de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, declaró como normas de rango orgánico constitucional los artículos 73 y 74 de dicho cuerpo legal que se refieren precisamente al régimen de prestaciones de salud de las Fuerzas Armadas;

**SÉPTIMO.** Que, si bien en las indicadas disposiciones de la Ley N° 18.948, se contemplan normas básicas aplicables a dicho régimen, este Tribunal tiene presente que ellas no comprendieron la totalidad de las materias propias del mismo y, por lo tanto, admite que una nueva ley con carácter de orgánica constitucional incorpore otras disposiciones también básicas, adicionales o complementarias de aquellas;

**OCTAVO.** Que, en armonía con los considerandos precedentes, este Tribunal ha procedido a examinar el proyecto de ley que se le ha enviado que establece un Sistema de Salud para las Fuerzas Armadas, el cual ha sido considerado por el Congreso Nacional como íntegramente de carácter orgánico constitucional;

**NOVENO.** Que, como consecuencia del examen de constitucionalidad que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política le impone, este Tribunal ha advertido que las disposiciones del proyecto incluyen *“normas básicas”* de un sistema de salud, como también normas, que por exceder el ámbito de lo básico, no procede que tengan, como aquellas, el carácter de orgánicas constitucionales;

**DÉCIMO.** Que, las disposiciones del proyecto que reúnen el carácter de normas orgánicas constitucionales son las siguientes:

Artículos 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup> –salvo la expresión “*reglamentación correspondiente*”, 6<sup>º</sup> –inciso segundo–, 7<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup>, 10 –letra a)–, 11, 13, 14, 15, 16 –en su letra a), que dice “*Atención médica*”; en su letra b) que dice “*Atención odontológica*,”; en su letra c), que dice “*Realización de tratamientos o exámenes especializados*”; en su letra d), que dice “*Adquisición de prótesis, órtesis y demás elementos prescritos para la rehabilitación del individuo*,”; en su letra e), que dice “*Atención de urgencia*,”; y en su letra f), que dice “*Acciones de promoción, protección y otras de carácter general, relativas a la salud*,”–, 18, 19, 20 –salvo la parte del inciso primero que dice “*tal como tuberculosis, cáncer, síndrome de inmunodeficiencia adquirida, cardiopatías, enfermedades de transmisión sexual, etcétera*.”–, 21 –la parte del inciso primero que dice “*La medicina preventiva dará derecho al personal a toda acción necesaria para mantener, recuperar o rehabilitar su salud y al reposo preventivo, total o parcial*,”–, 23, 25 –inciso tercero–, 27, 29, 35, 38, 40, 41 y 42 del proyecto sometido a control, no siendo contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOPRIMERO.** Que, igualmente la letra a) del artículo 10 del proyecto remitido es de rango orgánico y constitucional puesto que modifica el artículo 64, letra b) de la Ley N<sup>º</sup> 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, el literal c) del artículo 7<sup>º</sup> del proyecto dispone que serán beneficiarios del Sistema de Salud en estudio: “*El personal dependiente de las Fuerzas Armadas que en virtud de leyes especiales se encuentre acogido al régimen previsional y de seguridad social que establece la ley N<sup>º</sup> 18.948*,”;

**DECIMOTERCERO.** Que, en la misma forma, el inciso primero del artículo 13 del proyecto establece que “*Las disposiciones de esta ley serán aplicables al personal de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación y al de otros organismos que en virtud de leyes especiales se encuentren afectos al régimen previsional y de seguridad social establecido en la ley N<sup>º</sup> 18.948, y a sus causantes de asignación familiar, aun cuando no perciban dicho beneficio*.”;

**DECIMOCUARTO.** Que, a su vez el artículo 14, inciso primero declara que “*Los demás imponentes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y sus montepiados, podrán incorporarse en cualquier tiempo al Sistema de Salud establecido en esta ley y permanecer en él mientras no opten por otro sistema de salud*.”;

**DECIMOQUINTO.** Que, debiendo quedar debidamente precisado en la ley orgánica quienes son los beneficiarios del sistema, el Tribunal declara la constitucionalidad de las disposiciones indicadas en los considerandos decimotercero, decimocuarto y decimoquinto, como también del artículo 15, en el entendido de que el personal o los imponentes a que se refieren están constituidos solamente por quienes a la fecha de

publicación de esta ley se encuentren acogidos al régimen de previsión y de seguridad social previsto en dichos preceptos;

**DECIMOSEXTO.** Que, en el artículo 29 del proyecto de ley en examen, se indican las bonificaciones a que tendrán derecho los beneficiarios de prestaciones de medicina curativa que formen parte del Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas, con excepción de aquéllos a que se refiere el artículo 35 del mismo cuerpo normativo. Sin embargo, ninguna disposición del proyecto establece las modificaciones correspondientes a la atención médica preventiva de esos mismos beneficiarios, razón por la cual este Tribunal entiende que debe darse aplicación, para esos efectos, a lo dispuesto en el artículo 73, inciso tercero, de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas que establece como regla general en esta materia un porcentaje de 100% para los beneficiarios directos y de 50% para los causantes de asignación familiar;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, las disposiciones contempladas en los artículos 39, 43 44 y transitorio del proyecto remitido, no recaen sobre materias propias de Ley Orgánica Constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las Leyes Orgánicas Constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental, sino sobre asuntos que son objeto de ley ordinaria o común;

**DECIMOCTAVO.** Que, sobre las disposiciones contempladas en los artículos 4°, 5°, 6° –inciso primero–, 9°, 10 –salvo la letra a)–, 12, 16 –salvo las frases “Las prestaciones de medicina curativa serán las siguientes:”, en su letra a) “Atención médica”; en su letra b) “Atención odontológica,”; en su letra c) “Realización de tratamientos o exámenes especializados”; en su letra d) “Adquisición de prótesis, órtesis y demás elementos prescritos para la rehabilitación del individuo,”; en su letra e) “Atención de urgencia,”; y en su letra f) “Acciones de promoción, protección y otras de carácter general, relativas a la salud,”–, 17, 20 –en su inciso primero, la oración “tal como tuberculosis, cáncer, síndrome de inmunodeficiencia adquirida, cardiopatías, enfermedades de transmisión sexual, etcétera.”–, 21 –en el inciso primero, la frase “de acuerdo con el Reglamento de Medicina Preventiva de las Fuerzas Armadas.” y su inciso segundo–, 22, 24, 25 –incisos primero y segundo–, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36 y 37, este Tribunal no se pronunciará sobre su constitucionalidad en atención a que las normas que en ellas se establecen no tienen el carácter básico que corresponde a preceptos propios de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 94 de la Constitución Política, y que, en consecuencia, son de distinta naturaleza;

**DECIMONOVENO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso

segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 94, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que las disposiciones contenidas en los artículos 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup>, 6<sup>º</sup> –inciso segundo–, 7<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup>, 10 –letra a)–, 11, 13, 14, 15, 16 –en cuanto dispone “Las prestaciones de medicina curativa serán las siguientes:”; en su letra a) “Atención médica”; en su letra b) “Atención odontológica,”; en su letra c) “Realización de tratamientos o exámenes especializados”; en su letra d) “Adquisición de prótesis, órtesis y demás elementos prescritos para la rehabilitación del individuo,”; en su letra e) “Atención de urgencia,”; y en su letra f), “Acciones de promoción, protección y otras de carácter general, relativas a la salud,”–, 18, 19, 20 – en su inciso primero, la frase “La medicina preventiva comprenderá los exámenes para pesquisar toda enfermedad cuyo diagnóstico y terapéutica precoz prevengan una evolución irreversible,” y su inciso segundo–, 21 –en su inciso primero la oración “La medicina preventiva dará derecho al personal a toda acción necesaria para mantener, recuperar o rehabilitar su salud y al reposo preventivo, total o parcial,”–, 23, 25 –inciso tercero–, 27, 29, 35, 38, 40, 41 y 42, del proyecto remitido son constitucionales.

**2.** Que las disposiciones contenidas en los artículos 7<sup>º</sup> –letra c)–, 13 –inciso primero–, 14 –inciso primero– y 15 del proyecto son constitucionales en el entendido de lo expresado en el considerando 15<sup>º</sup> de esta sentencia.

**3.** Que el artículo 29 del proyecto es constitucional en el entendido que se expresa en el considerando 16<sup>º</sup> de esta sentencia.

**4.** Que el Tribunal no se pronuncia sobre las disposiciones de los artículos 4<sup>º</sup>, 5<sup>º</sup>, 6<sup>º</sup> –inciso primero–, 9<sup>º</sup>, 10 –salvo la letra a)–, 12, 16 –salvo las frases “Las prestaciones de medicina curativa serán las siguientes:”, en su letra a) “Atención médica”; en su letra b) “Atención odontológica,”; en su letra e) “Realización de tratamientos o exámenes especializados”; en su letra d) “Adquisición de prótesis, &tesis y demás elementos prescritos para la rehabilitación del individuo,”; en su letra e) “Atención de urgencia,”; y en su letra f) “Acciones de promoción, protección y otras de carácter general, relativas a la salud,”–, 17, 20 –en su inciso primero, la oración “tal como tuberculosis, cáncer, síndrome de inmunodeficiencia adquirida cardiopatías, enfermedades de transmisión sexual, etcétera.”–, 21 –en el inciso primero, la frase “de acuerdo con el Reglamento de Medicina Preventiva de las Fuerzas Armadas, y su inciso segundo–, 22, 24, 25 –incisos primero y

segundo-, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36 y 37 del proyecto, en atención a lo expresado en el considerando decimoctavo de esta sentencia.

5. Que, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contempladas en los artículos 39 43, 44 y artículo transitorio por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional sino de ley común.

**El Ministro señor Manuel Jiménez disiente** de la sentencia pues considera inconstitucional el artículo 7º, letra c) y el inciso primero del artículo 13 en cuanto se remiten en forma genérica e indeterminadamente a leyes especiales para determinar eventuales beneficiarios del Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas no obstante tratarse de una materia básica que debe figurar en el texto de este proyecto y no en otro texto legal. Por otro lado, señala el disidente que la jurisprudencia permanente de este Tribunal en casos similares ha sido declarar la inconstitucionalidad de las remisiones a normas indeterminadas que haga una disposición orgánica constitucional como lo ha resuelto en los roles N<sup>os</sup> 50, 78, 85 e inclusive en el número 98 relativo a la ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, en que al no precisarse en las disposiciones pertinentes los asignatarios del montepío, y otorgarles beneficios previsionales se resolvió que las normas respectivas afectan a una materia básica que debe figurar en el texto del proyecto y al no ser así, es inconstitucional.

**El Ministro señor Ricardo García disiente** de la sentencia en cuanto a la calificación legal que en ella se hace del inciso segundo del nuevo artículo 10 de la Ley N<sup>o</sup> 12.856, contenido en el literal d) del artículo 36 del proyecto de ley en examen, por cuanto considera que la regulación de bonificaciones que en dicho inciso se contempla, no obstante su particularidad, confiere a esa disposición y a ese respecto, el carácter de norma orgánica constitucional, razón por la cual este Tribunal debe ejercer, en relación con dicho precepto, el control de constitucionalidad a que la Constitución Política le obliga.

**El Ministro señor Ricardo García disiente** también de la decisión tercera de la sentencia. No obstante estar de acuerdo en que el precepto contenido en el artículo 29 del proyecto es constitucional, estima que no corresponde declararlo así en el entendido que se expresa en el considerando decimosexto. A su juicio, si ninguna disposición del proyecto establece las bonificaciones correspondientes a la atención médica preventiva de los beneficiarios del Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas, nos encontramos en presencia de una omisión del encargo constitucional de establecer en la ley orgánica constitucional las normas básicas aplicables en la materia, entre las cuales no pueden dejar de considerarse las que

establecen las correspondientes bonificaciones, por todo lo cual, debe hacerse presente la necesidad de su complementación.

**Acordada en sus decisiones 1, 2 y 3 de esta sentencia, con el voto en contra de la Ministra señora Luz Bulnes y del Ministro señor Osvaldo Faúndez,** quienes estiman que todos los preceptos del proyecto, a excepción de los artículos 10, letra a) y 13, inciso primero, son disposiciones que no tienen el carácter de orgánico constitucionales. La primera considera para el efecto todos los razonamientos que pasan a exponerse, y el segundo sólo los que se consignan en los numerandos segundo, cuarto, quinto, séptimo –con excepción de su apartado tercero–, octavo, undécimo y duodécimo, pues no comparte los restantes:

1°. Que, el artículo 50 transitorio de la Constitución de 1980 establece lo siguiente:

*“Quinta. Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.”*

2°. Que, respecto de las normas que deben regir a las Fuerzas Armadas y Carabineros la reforma constitucional de 1989 incorporó al texto primitivo de la Constitución de 1980 la siguiente norma:

*“Artículo 94. Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.*

*El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.”*

3°. Que, la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 5° transitorio de la Constitución de 1980 y el artículo 94 de la Carta Fundamental antes citado, tratándose de las Fuerzas Armadas es la Ley N° 18.948, publicada en el Diario Oficial de 27 de febrero de 1990.

4°. Que, sobre el particular cabe señalar que el Diccionario de la Real Academia, dice que por *“base debe entenderse el fundamento o apoyo principal en que estriba o descansa una cosa”*. Al mismo tiempo expresa que *“básico”* es lo *“perteneciente a la base o bases sobre la que se sustenta una cosa; fundamental”*.

Igualmente, el Tribunal Constitucional en el Rol N° 98, que se refiere al proyecto de ley sobre Fuerzas Armadas definió lo básico en el considerando cuarto, diciendo:

*“Que conforme al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española normas básicas son las que constituyen el fundamento o apoyo principal en que estriba o descansa una cosa o las que son fundamentales de una materia”*.

5°. Que, de lo anterior resulta claro que el legislador de la Ley N° 18.948 al cumplir el mandato que le dio el constituyente no estaba facultado para regular toda la materia que se refería a estas instituciones y que sólo podían tener el carácter de orgánicas constitucionales las normas que fueran “básicas” o fundamentales, de acuerdo con el sentido que debe darse a la expresión. Nunca se pensó en rigidizar toda la materia relativa a las Fuerzas Armadas.

6°. Que, el legislador orgánico cumplió este mandato constitucional respecto de la previsión señalando en el Título V el Régimen Previsional y de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y en el párrafo 2° de este mismo Título se refirió a las prestaciones de salud.

Estas son las normas básicas que menciona el constituyente y cualquier otra norma que las complete o desarrolle no tendrá el carácter de ley orgánica constitucional aunque verse sobre materias previsionales o prestaciones de salud.

Confirma lo anterior lo expresado en el artículo 61 del Título V de la Ley N° 18.948 Que dice lo siguiente:

*“Artículo 61. El régimen de previsión y de seguridad social del personal de las Fuerzas Armadas es autónomo. Además, es armónico con la progresión de la carrera profesional, la que exige una-renovación periódica de las diferentes promociones. Comprende básicamente los beneficios de pensión de retiro y de montepío, desahucio, indemnización por fallecimiento, prestaciones de salud prestaciones sociales y demás beneficios de seguridad social que la ley establezca.*

*Tal régimen estará a cargo de una institución funcionalmente descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de la Defensa Nacional, la que se regirá por su respectiva ley orgánica.*

*Con todo, la administración del sistema de salud del personal de planta, en servicio activo, estará a cargo de las propias Instituciones de las Fuerzas Armadas.”*

7°. Que, de acuerdo a lo expuesto las materias del régimen previsional y de seguridad social y las prestaciones de salud que señala el Título V pueden estimarse como normas básicas de previsión, pero no tendrían este carácter el desarrollo de estas bases, como es el caso de los demás beneficios de seguridad social que puede establecer la ley.

La ley a que se refiere el artículo 61 antes transcrito, no puede estimarse como ley orgánica constitucional, por lo que a juicio de los disidentes el Tribunal Constitucional no podría entrar a conocer de todas las materias que señala el proyecto de ley que establece el

Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas. Las normas básicas están señaladas en la Ley N° 18.948, de manera que el Tribunal solo podrá conocer de las disposiciones que modifiquen o deroguen estas bases, pero no de las normas que las complementan o desarrollen.

Reiterando lo anterior el proyecto materia de este fallo señala nuevos beneficios y éstos no pueden estimarse como “básicos” sino que son preci-

samente aquéllos a que se refiere la parte final del artículo 61 de la Ley N<sup>º</sup> 18.948.

8°. Que, confirma, también, lo anterior el artículo 73 de la Ley N<sup>º</sup> 18.948, que dice:

*“Artículo 73. El personal de planta y el de reserva llamado al servicio activo tendrán siempre derecho a la asistencia médica, preventiva y curativa, según corresponda.*

*Tendrán derecho a asistencia médica curativa las personas que, respecto del personal señalado en el inciso anterior, cumplan con los requisitos y calidades para ser causantes de asignación familiar, en conformidad a la ley, aun cuando no perciban dicho beneficio.*

*Las Fuerzas Armadas deberán mantener un sistema de salud que asegure el otorgamiento de estas prestaciones, que se financiará con los recursos que establezcan las leyes y con las cotizaciones del personal.*

*La ley establecerá el sistema de salud que les es aplicable, su financiamiento y los porcentajes en que el referido sistema contribuirá al pago de las prestaciones de salud. Dicho porcentaje será de 100% para el personal en servicio activo y del 50% para los familiar.”*

Del análisis de esta norma podemos desprender las siguientes conclusiones:

a) Que el legislador orgánico cumple en esta materia con el mandato del constituyente y fija ciertas normas básicas en materia de prestaciones de salud.

b) Que entre las bases se encuentra el hecho que las Fuerzas Armadas deberán mantener un sistema de salud que asegure las prestaciones que se indican en los incisos primero y segundo.

c) Que este sistema de salud, su financiamiento y los porcentajes en que el sistema debe contribuir al pago de las prestaciones de Salud debe ser regulado por la ley.

d) Que es norma básica el porcentaje que fija la ley orgánica constitucional.

De la letra y el espíritu de esta disposición podemos concluir que las normas básicas sobre las prestaciones de salud están en el párrafo 2°, pero lo relativo a este sistema de salud y su regulación se refiere a normas que no tienen el carácter de orgánicas constitucionales.

9°. Que en el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en el considerando séptimo de la sentencia que controló el proyecto de ley de las Fuerzas Armadas, diciendo:

*“Que, por su parte las remisiones que este proyecto hace a otras disposiciones, el Tribunal no se pronunciará sobre la constitucionalidad de ellas, porque al no estar incluidas en el texto de esta ley cuyo control ejerce, entiende que no pueden tener el rango de orgánicas constitucionales básicas, sino de normas de otro orden, de acuerdo a la naturaleza de cada una de ellas. Las normas aludidas se indican textualmente en la parte resolutive de esta sentencia.”*

**10°.** Que, de lo expuesto resulta que sólo son materia de ley orgánica constitucional las disposiciones que modifican o derogan la Ley N° 18.948 y que serían las siguientes: el artículo 10, letra a) del proyecto de ley que modifica el artículo 62 de la Ley N° 18.948, y el artículo 13, inciso primero, también en relación con la disposición referida.

**11°.** Que, siguiendo el criterio antedicho la remisión que el artículo 61 y el artículo 73 hacen a la ley, debe entenderse: a) que los beneficios que ésta otorga no pueden tener el rango de orgánica constitucionales básicas sino que de normas de otro orden, y b) que el sistema de salud de las Fuerzas Armadas es en su mayor parte una complementación de la Ley N° 18.948 y está dictado en virtud de la remisión que el artículo 73 hace a la ley.

**12°.** Que, de lo expuesto resulta que a juicio de los disidentes el Tribunal Constitucional para los efectos de ejercer el control a que se refiere el artículo 82, N° 1°, de la Ley Fundamental sobre el proyecto de que se trata sólo podía ejercer esta atribución respecto del artículo 10, letra a) y del artículo 13, inciso primero.

**Los Ministros señores Ricardo García y Servando Jordán previenen** que, al preceptuar el artículo 2° del proyecto de ley que: *“El Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas asegura a sus beneficiarios el derecho al libre e igualitario acceso a la medicina curativa y, además, al personal en servicio activo, el derecho a la asistencia médica preventiva.”*, dicha disposición debe confrontarse con lo que establece el inciso segundo del numeral 9° del, artículo 19 de la Constitución Política, el cual señala que *“El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.”*

De conformidad con lo expresado, debe reconocerse que, al señalar el citado artículo 2° del proyecto que el sistema que se configura da acceso a la asistencia médica preventiva solamente al personal en servicio activo, está dejando sin esta atención al personal pasivo, el cual no tendría, de esta manera, un acceso igualitario a las acciones de prevención en materia de salud que reconoce la Carta Fundamental en el numeral 9 de su artículo 19. Esta omisión que se observa en el texto del proyecto en análisis, obliga a hacer presente la necesidad de su debida complementación.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 237-1996**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 238-1996

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMUNA DE CHIGUAYANTE, EN LA PROVINCIA DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIOBÍO

#### Ley N<sup>º</sup> 19.461, de 28 de junio de 1996

Santiago, veinticinco de junio de mil novecientos noventa y seis.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1101 de 11 de junio de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea la comuna de Chiguayante, en la Provincia de Concepción, Región del Biobío, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 2<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 2<sup>º</sup> sometido a control, dispone:

*“Artículo 2<sup>º</sup>. Facúltase al Director del Servicio Electoral para que, mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial, efectúe la determinación que establecen los artículos 62, inciso tercero, y 102, inciso tercero, ambos de la ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, sólo respecto de la comuna o comunas que se vean afectadas por la que se crea en el artículo precedente.”*;

**CUARTO.** Que, dicha disposición tiene por objeto, en lo sustancial, autorizar al Director del Servicio Electoral para efectuar mediante resolución que ha de publicarse en el Diario Oficial, las determinaciones a que

se refieren los artículos 62, inciso tercero, y 102, inciso tercero, ambos de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, una vez extinguido el plazo que las normas vigentes le conceden al efecto respecto de la comuna o comunas que en ella se indican;

**QUINTO.** Que, si bien es cierto en dicho precepto sólo se hace referencia a la comuna o comunas que se vean afectadas por aquella que el proyecto crea con el nombre de Chiguayante, debe entenderse que ello no obsta a la facultad que tiene el Director del Servicio Electoral, para hacer las mismas determinaciones a que se alude en el considerando anterior y de acuerdo al mismo procedimiento, respecto de la nueva comuna que se establece en el artículo 1º del proyecto. Interpretar la norma sometida a conocimiento de este Tribunal en el sentido de que se está limitando el ejercicio de las atribuciones propias del Director del Servicio Electoral antes aludidas respecto de la nueva comuna de Chiguayante es contradictorio con el tenor de los demás preceptos del proyecto, especialmente el artículo 3º transitorio, de los cuales se desprende que la voluntad legislativa es que en dicha comuna se pueda verificar la elección de sus autoridades en la próxima elección general a efectuarse el 27 de octubre de 1996, razón por la cual ello no es aceptable, si se considera, por una parte que el sentido en que una disposición legal produzca algún efecto debe prevalecer sobre aquel en que no cause ninguno y, por otra, que en tal caso se estaría dejando sin aplicación respecto de dicha comuna los artículos 107 y 108 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, la disposición contemplada en el artículo 2º del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, la norma referida en el considerando anterior no es contraria a la Constitución Política de la República, sin perjuicio de lo expuesto en el considerando quinto de esta sentencia;

**NOVENO.** Que, consta de autos, que la disposición sometida a control de constitucionalidad ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ella no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, Nº 1º, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que el artículo 2º del proyecto remitido es constitucional, en el entendido que debe interpretarse en conformidad con lo que se ha señalado en el considerando quinto de esta sentencia.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 238-1996**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N<sup>º</sup> 239-1996****CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS Y CONCEDE UN AUMENTO DE REMUNERACIONES PARA EL PERSONAL NO DOCENTE DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES QUE INDICA****Ley N<sup>º</sup> 19.464, de 5 de agosto de 1996**

Santiago, dieciséis de julio de mil novecientos noventa y seis.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1161 de 26 de junio de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece normas y concede un aumento de remuneraciones para el personal no docente de establecimientos edu-

cacionales que indica, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 7º;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: “*Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución*”;

**TERCERO.** Que, el artículo 38, inciso primero de la Constitución dispone:

“*Artículo. 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.*”;

**CUARTO.** Que, el artículo 7º sometido a control, prescribe:

“*Artículo 7º. Las municipalidades, por intermedio de sus respectivos departamentos de administración educacional, cualquiera sea su denominación, deberán establecer sistemas particulares de promoción del personal no docente de los establecimientos educacionales administrados directamente por éstos.*

*Para este efecto, considerarán, a lo menos, los criterios de desempeño, experiencia, perfeccionamiento y responsabilidad.*

*Las normas y mecanismos que se establezcan en los reglamentos respectivos, deberán ser aprobados por los dos tercios del correspondiente concejo municipal.*”;

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 7º aludido regulan materias propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que, las normas que el artículo 7º del proyecto remitido establecen son inconstitucionales y así lo declarará este Tribunal;

**OCTAVO.** Que, conforme al artículo 38, inciso primero, de la Constitución, es materia reservada a la ley orgánica constitucional garantizar “*la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.*”;

La denominada “*carrera funcionaria*” en la Administración del Estado, que es un derecho fundamental de los funcionarios públicos, implica para que sea operativa, según lo dispone la propia Carta Fundamental, la estabilidad en la función o empleo; la promoción, es decir, la posibilidad de ir ascendiendo, grado a grado, en ese *cursus honorum* que es la carrera funcionaria, y que conlleva el derecho a que se respeten las reglas del

ascenso; la calificación en el desempeño de sus cargos, que hace posible la promoción; y la capacitación y perfeccionamiento, que permiten un mejor desempeño en la función, una mejor calificación funcionaria y la consecución de la posibilidad de promoción.

Este cuádruple mecanismo –que la Constitución prevé de manera muy certera– configura la carrera funcionaria, materia que ha sido reservada a la regulación que de ella haga una ley orgánica constitucional;

**NOVENO.** Que, debe señalarse que es principio general y básico del derecho constitucional chileno la “*reserva legal*” en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales; esto es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía (artículo 19, N<sup>º</sup> 13, de la Constitución), pero tanto aquellas regulaciones como ésta no pueden jamás afectar el contenido esencial de tales derechos (artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la Carta Fundamental);

**DÉCIMO.** Que, en tal sentido, por vía general la Ley N<sup>º</sup> 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en el Párrafo 2<sup>º</sup>, de su Título II, ha regulado la carrera funcionaria (artículos 45 a 53), y por su parte, la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ha regulado la materia en su Título I, párrafo 6<sup>º</sup> (artículos 34 a 42), existiendo al respecto normas legales de aplicación tanto en el Estatuto Administrativo General (Ley N<sup>º</sup> 18.834, Título II, artículos 15 a 54) como en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales (Ley N<sup>º</sup> 18.883, Título II, artículos 15 a 57);

**DECIMOPRIMERO.** Que, el artículo 7<sup>º</sup> del proyecto remitido a este Tribunal dispone en su inciso primero, que la autoridad administrativa municipal, por intermedio de sus respectivos departamentos de administración educacional, cualquiera sea su denominación, establecerán sistemas particulares de promoción del personal no docente de los establecimientos educacionales administrados directamente por éstos;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, como se advierte, la disposición referida determina que las Municipalidades, por acto administrativo, establecerán sistemas de promoción funcionaria para ese personal, en circunstancias que esta materia es de reserva legal y de ley orgánica constitucional, lo que conduce necesariamente a afirmar su inconstitucionalidad, ya que, además, se vulnera así lo dispuesto por el artículo 7<sup>º</sup> de la Carta Fundamental en sus incisos primero, segundo y tercero;

**DECIMOTERCERO.** Que, no está demás recordar que conforme con lo que dispone imperativamente la Constitución, los órganos del Estado están al servicio de las personas y al cumplir su finalidad de bien común deben hacerlo con “*pleno respeto*” de sus derechos y garantías (artículo 1<sup>º</sup>, inciso cuarto), debiendo incluso promover su ejercicio, esto es, sin vulne-

ración, perturbación o privación de ellos, y se atenta en su contra cuando se infringe una garantía tan básica como es la “*reserva legal*” dispuesta por la Constitución para la regulación de una materia;

**DECIMOCUARTO.** Que, asimismo, al remitir el artículo 7° aludido la regulación de la materia a un “*reglamento*”, e incidir en procedimientos administrativos, incurre la disposición en vulneración a lo que establece el artículo 7°, inciso primero, base de la institucionalidad, cuando expresa que la “*forma*”, esto es, el “*procedimiento*”, es materia de reserva legal, es decir, propio, exclusivo y privativo de la ley, que incluso ni siquiera puede ser delegada en el Presidente de la República ya que incide en derechos fundamentales (artículo 61, inciso segundo) como es el derecho al debido procedimiento que la Constitución asegura a todas las personas (artículo 19, N° 3).

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 6°, 7°, 38, inciso primero, 63 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que las disposiciones contenidas en el artículo 7° del proyecto remitido son inconstitucionales, y deben eliminarse de su texto.

Redactó la sentencia el Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 239-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señores Manuel Jiménez Bulnes, Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Servando Jordán López y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz

ROL N<sup>º</sup> 240-1996CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL DECRETO CON  
FUERZA DE LEY N<sup>º</sup> 458, DE 1975, LEY GENERAL DE URBANISMO  
Y CONSTRUCCIONES, CON OBJETO DE FAVORECER LA MEJOR  
CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓNLey N<sup>º</sup> 19.472, de 16 de septiembre de 1996

Santiago, veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1.178, de 10 de julio de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica diversos artículos del D.F.L. N<sup>º</sup> 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, con objeto de favorecer la mejor calidad de la construcción, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en el numeral 6 del artículo único;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece: *“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones:*

*“6) Sustitúyese el artículo 19 por el siguiente:*

*“Artículo 19. Las causas a que dieren lugar las acciones a que se refiere el inciso final del artículo 18, se tramitarán conforme con las reglas del procedimiento sumario establecido en el Título XI del Libro III del Código de Procedimiento Civil.*

*Con todo, las partes podrán someter las controversias a la resolución de un árbitro de derecho que, en cuanto al procedimiento, tendrá las facultades de arbitrador a que se refiere el artículo 223 del Código Orgánico de Tribunales. El árbitro deberá ser designado por el juez letrado competente y tener, a lo menos, cinco años de ejercicio profesional.”;*

**QUINTO.** Que, el numeral 7 del artículo único del proyecto que reemplaza el artículo 20 del D.F.L. N° 458, de 1975, dispone:

*“Artículo 20. Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y a los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.*

*La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrá denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.*

*Las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán en el término de dos años contado desde la recepción de la obra.”;*

**SEXTO.** Que, el nuevo artículo 21, del D.F.L. N° 458, de 1975, que se establece por el numeral 8 del artículo único del proyecto, dispone:

*“Artículo 21. Las infracciones a las disposiciones de esta ley, de su ordenanza general y de los instrumentos de planificación territorial serán de conocimiento del Juez de Policía Local respectivo. Tratándose de la responsabilidad de las personas jurídicas se estará a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley N° 18.287. En caso de disolución, mientras esté pendiente el plazo de prescripción, las acciones se seguirán en contra de los que eran sus representantes legales a la fecha de la infracción.”;*

**SÉPTIMO.** Que, no obstante que la Cámara de origen ha sometido a control, como materia propia de ley orgánica constitucional, en conformidad al artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política, sólo las disposiciones contempladas en el numeral 6, del artículo único del proyecto remitido, que sustituye el artículo 19 del D.F.L. N° 458, de 1975, de igual forma este Tribunal, como lo ha declarado en oportunidades anteriores, no puede dejar de pronunciarse sobre los artículos 20 y 21 nuevos, contenidos en los numerales 7 y 8 del artículo único del proyecto remitido, que le otorgan competencia a los Jueces de Policía Local para conocer de las materias que en cada uno de ellos se mencionan, siendo así normas propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política;

**OCTAVO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**NOVENO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso segundo del artículo 19, sustituido por el numeral 6, y en los artículos 20 y 21, reemplazados ambos por los numerales 7 y 8, todos del artículo único del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DÉCIMO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso primero del artículo 19, sustituido por el numeral 6 del artículo único del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOPRIMERO.** Que, respecto del artículo 19, sustituido por el numeral 6 del artículo único del proyecto sometido a control de este Tribunal, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, por las razones indicadas en la disidencia conjunta de la sentencia de fecha 25 de abril de 1995, Rol N<sup>º</sup> 197, los sentenciadores de este Tribunal en esta causa consideran, que en igual forma, se ha dado cumplimiento al precepto constitucional del artículo 74, inciso segundo de la Carta Fundamental en relación a los artículos 20 y 21 nuevos, contenidos en los numerales 7 y 8 del artículo único del proyecto remitido;

**DECIMOTERCERO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contempladas en el inciso segundo del artículo 19, sustituido por el numeral 6 del artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que las disposiciones contenidas en los artículos 20 y 21, reemplazados por los numerales 7 y 8 del artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

3. Que el Tribunal no se pronuncia sobre las disposiciones contenidas en el inciso primero del artículo 19, sustituido por el numeral 6 del artículo único del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

En relación a lo resuelto en el punto 2 de esta sentencia, este Tribunal entró a conocer de las disposiciones contenidas en los numerales 7 y 8 del artículo único del proyecto, luego de haberse producido al respecto empate de votos, contando dicha decisión con el voto conforme del Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra f) del artículo 8° de la Ley N° 17.997. **Votaron por que el Tribunal no entrara a pronunciarse sobre dichos preceptos los Ministros señora Luz Bulnes, señores Osvaldo Faúndez y Servando Jordán.**

La declaración de que las normas a que alude el punto 2 de esta sentencia son constitucionales, obtuvo empate de votos, contando dicha decisión con el voto conforme del Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra f) del artículo 8° de la Ley N° 17.997. **Votaron por la inconstitucionalidad de esas disposiciones los Ministros señores Ricardo García, Osvaldo Faúndez y Servando Jordán, por considerar que a su respecto no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política de la República.**

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 240-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 241-1996CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE CREA LOS FONDOS DE INVERSIÓN INTERNACIONALLey N<sup>º</sup> 19.469, de 3 de septiembre de 1996

Santiago, cinco de agosto de mil novecientos noventa y seis.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 10.091, de 17 de julio de 1996, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea los Fondos de Inversión Internacional, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en el N<sup>º</sup> 5 del artículo 1<sup>º</sup> y en el N<sup>º</sup> 3, del artículo 5<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo 1<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley N<sup>º</sup> 18.815:*

*5. Incorpórase el siguiente ARTÍCULO 6<sup>º</sup> bis, nuevo:*

*“Artículo 6<sup>º</sup> bis. Las operaciones de cambios internacionales que realicen el o los fondos de inversión internacional se registrarán por las disposiciones contenidas en el Párrafo Octavo del ARTICULO PRIMERO de la ley N<sup>º</sup> 18.840.”*

*“Artículo 5<sup>º</sup>. Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976:*

*3. Reemplázanse los números 9, 10 y 11 del artículo 13, por los siguientes:*

*“9. El Fondo podrá invertir en valores emitidos o garantizados por el Estado o el Banco Central de un país extranjero, por entidades bancarias extranjeras o internacionales que se transen en los mercados locales o internacionales; en títulos de deuda de oferta pública y acciones de transacción bursátil, emitidos por sociedades o corporaciones extranjeras; y en otros valores de oferta pública de emisores extranjeros que autorice la Superintendencia.*

*La Superintendencia podrá establecer mediante instrucciones generales, y respecto a las inversiones señaladas bajo este número, las monedas en que pueden expresarse estos valores, las condiciones de liquidez e información que deberán cumplir los mercados de los países en que podrán efectuarse tales inversiones y los procedimientos administrativos a que ellas deberán ajustarse.*

*En todo caso, las operaciones de cambios internacionales que realice el Fondo se regirán por las disposiciones contenidas en el párrafo octavo del artículo primero de la ley N° 18.840.*

*El Banco Central de Chile establecerá el porcentaje máximo de inversión de los activos del Fondo en los valores señalados en este número.*

*10. El Fondo podrá celebrar contratos de futuro, adquirir instrumentos con promesa de venta y adquirir o enajenar opciones de compra o venta sobre activos, valores e índices, siempre que todas estas operaciones e inversiones cumplan con los requerimientos que la Superintendencia establezca mediante instrucciones generales, en las que determinará, además, los límites máximos que pueden comprometerse en éstas.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, el nuevo artículo 6° bis que se incorpora a la Ley N° 18.815, dispone que las operaciones de cambios internacionales que realicen el o los Fondos de Inversión Internacional se van a regir por las disposiciones contenidas en el Párrafo Octavo del Título II de la Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile;

**SEXTO.** Que, lo anterior implica extender la aplicación de preceptos de naturaleza orgánica constitucional contemplados en la Ley N° 18.840 a las operaciones a que se refiere la disposición en análisis, lo que importa una modificación de dichas normas, razón por la cual el nuevo artículo que así lo establece tiene, asimismo, rango orgánico constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, los nuevos N°s 9 y 10 del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.328, de 1976, reemplazan normas que contienen disposiciones de naturaleza tanto orgánica constitucional cuanto de ley común;

**OCTAVO.** Que, por otra parte, del análisis de las nuevas normas establecidas por el numeral 3° del artículo 5° del proyecto en examen se desprende, asimismo, que algunas de ellas tienen carácter de orgánicas constitucionales y otras de ley común;

**NOVENO.** Que, en consecuencia, este Tribunal debe reconocer el rango de orgánicas constitucionales tanto a las nuevas normas que tienen propiamente este carácter, como también a aquellas en virtud de las cuales, y en cuanto sustituyen, modifican o derogan las que anteriormente tenían aquel rango, lo cual es independiente del hecho de que las nuevas disposiciones que reemplazan las anteriores tenga o no el carácter de orgánicas constitucionales;

**DÉCIMO.** Que, de acuerdo con lo antes señalado, el reemplazo de los N°s 9, 10 y 11 del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.328, de 1976, que preceptúa el referido numeral 3 del artículo 5° del proyecto en examen, permite concluir que los incisos primero y segundo del N° 9 y el N° 10 del

artículo 13 del cuerpo legal antes mencionado son propios de ley común; y que los incisos tercero y cuarto del N<sup>º</sup> 9 son propios de ley orgánica constitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que, las disposiciones contempladas en el artículo 6<sup>º</sup> bis, incorporado a la Ley N<sup>º</sup> 18.815, por el numeral 5 del artículo 1<sup>º</sup>, y los incisos tercero y cuarto del numeral 9 del artículo 13, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976, reemplazado por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 5<sup>º</sup>, todos del proyecto remitido, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 97 de la Constitución Política, no siendo contrarias a ella;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, las disposiciones contempladas en los incisos primero y segundo del numeral 9, así como el numeral 10, del artículo 13, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976, sustituido por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 5<sup>º</sup>, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOTERCERO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup> y 97, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que, las disposiciones contempladas en el artículo 6<sup>º</sup> bis agregado a la Ley N<sup>º</sup> 18.815, por el N<sup>º</sup> 5 del artículo 1<sup>º</sup>, del proyecto de ley sometido a control, son constitucionales.

2. Que, las disposiciones contenidas en los incisos tercero y cuarto del numeral 9 del artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.328, de 1976, reemplazado por el numeral 3 del artículo 5<sup>º</sup> del proyecto de ley sometido a control, son constitucionales.

3. Que, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contempladas en los incisos primero y segundo del numeral 9 y numeral 10 del artículo 13 de la Ley N<sup>º</sup> 18.815, sustituidos por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 5<sup>º</sup> del proyecto sometido a control, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 241-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 242-1996**

**REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE EL CONGRESO NACIONAL TENDRÁ SU SEDE EN SANTIAGO, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES**

Santiago, doce de agosto de mil novecientos noventa y seis.

**VISTOS:**

Con fecha dieciocho de julio de 1996, los senadores señores Eugenio Cantuarias Larrondo, Alberto Cooper Valencia, Sergio Fernández Fernández, Juan Hamilton Depassier, Vicente Huerta Celis, Julio Lagos Cosgrove, Hernán Larraín Fernández, Carlos Letelier Bobadilla, Ricardo Martín Díaz, Ronald Mc-Intyre Mendoza, Roberto Muñoz Barra, Francisco Prat Alemparte, Mario Ríos Santander, Sergio Romero Pizarro, Bruno Siebert Held, Santiago Sinclair Oyaneder, William Thayer Arteaga y Beltran Urenda Zegers, que representan más de la cuarta parte del Honorable Senado, han formulado un requerimiento, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, para que se declare la inconstitucionalidad de un proyecto de ley iniciado por moción de 5 senadores que dispone:

*“Artículo único. El Congreso Nacional tendrá su sede y celebrará sus sesiones en la ciudad de Santiago.*

*Artículo transitorio. Sesenta días después de publicada esta Ley, el Presidente de la República destinará el edificio del Congreso Nacional de Valparaíso a una o más Instituciones Públicas o Corporaciones.”.*

### **I. Hechos en que se funda el requerimiento:**

1. Por informe de 28 de marzo de 1966, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado declaró la inadmisibilidad por inconstitucionalidad del proyecto.

2. En sesión celebrada el 15 de marzo de 1966, el Senado rechazó la proposición formulada por dicha Comisión, declarando la admisibilidad del proyecto y ordenando que volviera a la Comisión para su informe.

3. Con fecha 20 de junio de 1966, la Comisión emitió informe proponiendo el rechazo del proyecto.

### **II. Fundamentos jurídicos de la inconstitucionalidad del artículo único.**

#### **1. Antecedentes históricos.**

En la historia constitucional de Chile existe una tendencia progresiva a ampliar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en relación a la administración financiera del Estado.

La Constitución de 1833 contempla como única materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la declaración de guerra.

La Constitución de 1925 la amplía en lo que respecta a la ley de presupuestos y los suplementos a las partidas o ítems de esa misma ley

La reforma constitucional de 1943 (Ley N<sup>o</sup> 7.727) agrega: a) la alteración de la división política o administrativa del país; b) la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, y c) el otorgamiento o el aumento de sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales.

Sin embargo, en dicha reforma se exceptuó al Congreso de la aplicación del artículo en que se establecían las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, reconociéndosele a aquél la facultad para aprobar proyectos iniciados por parlamentarios, aún cuando comprometieran el erario nacional, siempre que estuvieren destinados a solventar las necesidades del órgano legislativo.

La reforma constitucional de 1970 agrega materias a la iniciativa exclusiva del Presidente.

La Constitución de 1980 aumenta dichas materias.

### **III. Fundamentos de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gasto público.**

1. La propia experiencia legislativa ha demostrado que dotar al Congreso de atribuciones para comprometer los fondos públicos conduce a un ejercicio desproporcionado de ellos con serio riesgo para la estabilidad económica del país.

2. La necesidad de reservar el manejo administrativo y financiero del Estado al Presidente como única forma de asegurar el estricto cumplimiento de los planes de gobierno y de garantizar la globalidad y coherencia de las políticas económicas y sociales.

3. El hecho de que los parlamentarios son inacusables en sus actuaciones como tales. No se les puede hacer efectiva ninguna responsabilidad por la inversión de los fondos públicos.

#### **IV. Análisis de la institución en la Constitución de 1980.**

##### **1. Examen del texto constitucional.**

A diferencia de las normas anteriores que señalaban una lista de las materias de iniciativa exclusiva, la Constitución Política de 1980 contempla una fórmula amplia: Corresponde al Presidente la iniciativa de los proyectos de ley que tengan relación “*con la administración financiera o presupuestaria del Estado*” (artículo 62, inciso tercero).

La idea de que cualquier gasto que se imponga al erario nacional debe contar con el patrocinio del Ejecutivo está confirmada en el inciso final del artículo 62, de la Carta Fundamental, que dispone que el Congreso sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar, entre otros, los gastos que proponga el Presidente de la República.

No queda duda alguna, señalan los requirentes, que cualquier proyecto que implique un nuevo gasto público debe contar con el patrocinio del Ejecutivo porque guarda relación con la administración financiera del Estado.

##### **2. Intención de los redactores.**

Lo anterior está de acuerdo con la intención de quienes redactaron el texto constitucional. Se cita en tal sentido el Informe de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y el del Consejo de Estado.

#### **V. Financiamiento de los gastos públicos en la Constitución de 1980.**

La Constitución no solo exige iniciativa presidencial para los proyectos que impongan gastos, sino que también dispone que dichos proyectos indiquen de modo expreso la fuente de financiamiento de cada gasto.

El artículo 64, inciso cuarto establece “*No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.*”

#### **VI. Gastos que implica el proyecto.**

Se indica que nadie lo ha puesto en duda, que así lo han reconocido los propios autores de la moción (Andrés Zaldívar, sesión 15/5/96) y que según el Ministro de Bienes Nacionales no hay en Santiago un inmueble disponible (Informe Comisión).

Por otra parte, a ello se agrega el gasto del cambio y el traslado de los funcionarios, la mayor parte de los cuales reside en la región de Valparaíso.

## VII. Normas constitucionales infringidas por el proyecto.

### 1. Artículo 62, inciso tercero y final.

Un proyecto de esta naturaleza debe ser de iniciativa exclusiva del Presidente, de acuerdo con dichas disposiciones, por cuanto implica un gasto público.

Citan en tal sentido la opinión del senador don Sergio Diez quien, refiriéndose a un proyecto idéntico presentado en 1990 sostuvo que la iniciativa importaba gastos y que en tal virtud procedía declarar la inadmisibilidad (Informe de la Comisión de Constitución).

### 2. Artículo 64, inciso cuarto.

El proyecto, en conformidad con dicha disposición debe señalar la fuente de financiamiento de los gastos que impone al erario nacional y no lo hace.

### 3. Artículo 62, inciso tercero.

Corresponde al Presidente la iniciativa exclusiva de los proyectos que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país.

Bajo el concepto de división administrativa se alude a un factor territorial. Luego, al referirse a la división política, tiene que referirse a algo distinto que ha de ser la división de los poderes del Estado. Y el lugar donde cada poder tiene su sede es un asunto que se relaciona en forma directa con la división de los poderes políticos del Estado.

### 4. Artículo 62, inciso tercero, y 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2.

Dichas disposiciones reservan al Presidente de la República la iniciativa para alterar en cualquier forma el funcionamiento de los servicios estatales, incluyendo su sede *“tanto porque ello importa modificar la estructura administrativa del Estado, cuanto porque ello tiene que ver con sus funciones y además irroga gastos al erario nacional”*.

En tal sentido se dice que se entiende por servicios no solo aquellos que integran la administración, sino también a aquellos que dependen de otros poderes del Estado. Cita al efecto, diversas disposiciones que se refieren a servicios dependientes del Congreso Nacional, del Senado y de la Cámara y a los Secretarios de ambas ramas como jefes de servicio (artículo 3<sup>º</sup> Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional)

5. Artículo 7<sup>º</sup>, porque los órganos del Estado sólo pueden ejercer aquellas atribuciones que la propia Constitución o las leyes les han conferido, pero no pueden inmiscuirse en el ámbito de competencia asignado a órganos diversos.

### **VIII. Principios constitucionales infringidos por el proyecto.**

Señalan los requirentes que el proyecto vulnera también ciertos principios constitucionales, a saber:

1) Principio de exclusividad presidencial en la conducción administrativa y financiera del Estado.

La Constitución adopta un modelo político que confiere primacía a la figura del Presidente de la República, que se expresa, por una parte en que lo concibe como único conductor de la política administrativa y financiera del Estado y, por otra, como colegislador con facultades mucho más amplias de lo que es tradicional en la historia constitucional de la República.

De manera que, aunque no se esté de acuerdo con que el Congreso no tenga ni siquiera la facultad de fijar el lugar donde ha de sesionar, ello no es sino consecuencia del principio de exclusividad presidencial en la conducción administrativa y financiera del país.

2) Principio de colegislatura.

La discusión acerca del lugar donde ha de tener su sede el Congreso Nacional afecta también al Gobierno que juega un papel destacado en el ejercicio de la función legislativa. De modo que una discusión de esta naturaleza, sin consulta previa al Jefe del Estado, vulnera el principio antes señalado.

3. Principio de estabilidad institucional.

De aprobarse el proyecto, éste producirá un efecto de inmediato y el Congreso no podrá sesionar en un lugar distinto de aquel que constituye su sede. Ello no solo pone en peligro la estabilidad institucional, sino que incluso la validez de los actos propios del Poder Legislativo. Más aun, la habilitación de un lugar dependerá de la voluntad y posibilidades del Ejecutivo, de modo que si no se cuenta con la anuencia previa de éste se puede producir un conflicto de poderes de incalculables consecuencias para el país o, lo que es igualmente grave, que la ubicación del Congreso no pueda materializarse.

4. Autonomía presupuestaria del Congreso Nacional.

1. Se sostiene que el Congreso Nacional tiene autonomía presupuestaria, en virtud de lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

En esencia estaría comprendida en el artículo 54 que dispone: *“Cada Cámara establecerá la forma en que se distribuirán los fondos que le correspondan.”*

De esta forma, el hecho de aprobar el Congreso un gasto relativo a sí mismo, como el de un traslado, no necesitaría de iniciativa presidencial, por el grado de autonomía que posee.

Sin embargo, se argumenta que no es así por las siguientes razones:

a) El artículo 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone que la ley de presupuesto debe consultar anualmente *“los*

*recursos necesarios*” para el funcionamiento del Congreso Nacional sujetándose a la clasificación presupuestaria común para el sector público.

Al referirse al *“funcionamiento”*, la ley señala la autonomía que le otorga el artículo 54 a los gastos ordinarios que erogan sus actividades normales.

b) La ley de reforma constitucional N<sup>º</sup> 7.727, de 1943, luego de enumerar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, como antes se dijo, dispuso que tales restricciones no eran aplicables al Congreso Nacional, de modo que los gastos relativos a las actividades propias del Congreso podían ser dispuestos por iniciativa parlamentaria. Sin embargo, la Constitución de 1980 no contempló dicho precepto.

c) Sin embargo, aún siendo efectiva la autonomía, el proyecto es inconstitucional, independiente si origina o no un mayor gasto. El artículo 62 de la Constitución dispone que es de iniciativa exclusiva del Presidente todo proyecto que altere las normas de administración presupuestaria del Estado. Y este proyecto las altera. Porque cada Cámara tiene como atribución soberana y exclusiva hacer las modificaciones presupuestarias necesarias, de acuerdo con las normas que dicte el propio Congreso (artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional). Y en este caso, se les obliga a hacerlas en virtud de un texto legal.

Se agrega que el artículo 2<sup>º</sup> del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, sobre la Administración Financiera del Estado establece que sus disposiciones comprenden al Congreso Nacional y en su artículo 1<sup>º</sup> dispone que la administración financiera incluye los “procesos presupuestarios”.

### **IX. Fundamentos jurídicos de la inconstitucionalidad del artículo transitorio.**

1. El artículo 60, N<sup>º</sup> 10, de la Carta Fundamental, dispone que es propio de una ley fijar las *“normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión”*. Como en este caso, se trata de un acto de “destinación” queda excluido de las materias propias de ley y se encuentra comprendido dentro de las atribuciones propias del Presidente de la República.

En la misma forma, vulnera el artículo 7<sup>º</sup> de la Constitución porque se interviene en el ámbito de competencia propia del Poder Ejecutivo.

2. En cuanto impone al Poder Ejecutivo los gastos de mantención, conservación y funcionamiento del edificio actual del Congreso mientras no se le de una nueva destinación, contraviene las siguientes disposiciones constitucionales:

a) Artículo 62, inciso tercero, por los siguientes motivos:

i) El Ejecutivo debe realizar modificaciones presupuestarias para efectuar tales gastos. Ello sólo puede hacerse por ley de iniciativa exclusiva del Presidente y aunque tuviera la facultad para efectuar los traspasos necesarios sin ley, un cuerpo legal que le imponga la obligación de hacerlo,

altera las normas de administración financiera del Estado y requiere de iniciativa presidencial que en este caso no existe.

Por otra parte, según el artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cada Cámara es autónoma y soberana para administrar los recursos que le asigna el Presupuesto. Si un texto legal altera esta autonomía y obliga a efectuar cambios presupuestarios, para que sean ellas las que solventen estos gastos, implica una modificación de las normas de Administración Presupuestaria del Estado y requiere de una ley de iniciativa presidencial (artículo 62, inciso tercero, de la Constitución Política).

Además, solo es procedente usar de los fondos propios del Congreso Nacional porque estos tienen por objeto el funcionamiento de éste y no el mantenimiento del edificio que el propio proyecto destina a otro fin.

ii) Artículo 64, incisos tercero y cuarto, de la Constitución. El primero, por no contar el artículo transitorio con la iniciativa del Presidente, quien a su vez debe contar con los informes técnicos respectivos. El segundo, al no indicar el cuerpo legal, las fuentes de recursos necesarios para atender estos gastos que obviamente deben solventarse con fondos públicos.

Concluye el requerimiento solicitando se lo tenga por formulado en contra del proyecto que se ha analizado.

Este Tribunal por resolución de fecha 23 de julio del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 30 de julio de 1996 en una presentación firmada por el Presidente y el Secretario del Senado, la Mesa de esa Corporación ha formulado, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, las siguientes observaciones que contienen las razones por las cuales el proyecto de ley fue admitido a tramitación:

a) El Congreso Nacional goza de autonomía en la administración de su presupuesto, conforme a los artículos 53 y 54 de la Ley N° 18.918, es su facultad exclusiva y excluyente el fijar las normas sobre traspasos internos. El gasto de un eventual traslado es posible absorberlo mediante tales traspasos, reduciendo, por ejemplo, los cuantiosos gastos de mantenimiento y alimentación que son hoy financiados a través de los ingresos consultados en la Ley de Presupuestos de la Nación, vigente para el año 1996.

b) Conforme con el artículo 45 de la Ley N° 18.918, los bienes muebles, adheridos o no, que alhajan el edificio del Congreso Nacional ubicado en Santiago, pertenecen al Congreso Nacional.

c) Aprobada la idea de legislar son perfectamente compatibles con las ideas matrices del proyecto las indicaciones acerca de la fecha y oportuni-

dad de traslado que permitieren a los Presidentes de ambas Cámaras comunicar al Ministro de Hacienda las necesidades presupuestarias futuras del Congreso Nacional, si ello fuera menester.

d) El precedente de la Ley N<sup>º</sup> 18.678 (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1978) muestra que la Honorable Junta de Gobierno no consideró jurídica ni prácticamente necesario incluir en dicha normativa materias financieras y presupuestarias para el traslado del Congreso Nacional a la ciudad de Valparaíso.

Tanto S.E. el Presidente de la República, como la Honorable Cámara de Diputados no hicieron llegar sus observaciones.

El Tribunal por resolución de fecha 1<sup>º</sup> de agosto, prorrogó el plazo constitucional para resolver.

Los señores senadores Sergio Diez Urzúa, Carmen Frei Ruiz-Tagle junto a otros senadores, Gabriel Valdés Subercaseaux y Andrés Zaldívar Larraín acompañaron a autos diversos antecedentes y documentos.

Por resolución de fecha 6 de agosto se ordenó traer los autos en relación.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que el requerimiento sostiene la inconstitucionalidad del proyecto de ley iniciado por moción de los Senadores señores Bitar, Frei, Lavandero, Sule y Zaldívar (don Adolfo) que tiene por finalidad fijar la sede del Congreso Nacional en la ciudad de Santiago, por estimar que su artículo único, que dispone textualmente: *“El Congreso Nacional tendrá su sede y celebrará sus sesiones en la ciudad de Santiago”* se refiere a materia que, por expreso mandato de la Carta Fundamental, es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y, además, no indica las fuentes de recursos necesarios para atender el gasto que irroga, y por considerar que su artículo transitorio, que dispone que *“Sesenta días después de publicada esta ley, el Presidente de la República destinará el edificio del Congreso Nacional en Valparaíso a una o más Instituciones Públicas o Corporaciones”*, comprende materia que no es propia de ley;

**SEGUNDO.** Que, establecidas así en lo medular las cuestiones sobre constitucionalidad sometidas a la decisión del Tribunal, para resolver lo que en definitiva corresponda a su respecto, necesario se hace determinar previamente la preceptiva constitucional pertinente para aplicarla enseguida en su real sentido y alcance de manera congruente y armónica a los asuntos propuestos. Los preceptos particularmente atinentes son:

a) Artículo 62, inciso tercero: *“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 a 13 del artículo 60.”*

b) Artículo 62, inciso final: “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.”

c) Artículo 64, inciso cuarto: “No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.”

d) Artículo 60. “Sólo son materias de ley:

10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión”.

e) Artículo 7°. “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

Los requirentes consideran que el proyecto que impugnan infringe todas las articulaciones constitucionales transcritas y para proceder en consecuencia, sentando las premisas necesarias para llegar a la adecuada conclusión respecto de cada una de las infracciones que específicamente se señalan y a la consecencial decisión final, el Tribunal procederá a su tratamiento siguiendo el orden en que han sido representadas;

**TERCERO.** Que, cabe consignar, como reflexión de índole general y previa, que, como este Tribunal lo ha venido expresando reiteradamente en causas anteriores, sus consideraciones están circunscritas exclusivamente a la eventual constitucionalidad o inconstitucionalidad de los asuntos que ante él se deducen o plantean, siendo ajena a sus atribuciones toda consideración sobre el mérito o demérito de las normas que le corresponde conocer, por lo que es improcedente considerar o incorporar a sus fundamentaciones cualquier elemento de ese carácter, como sería en la especie la conveniencia o inconveniencia del traslado de la sede legislativa de Valparaíso a Santiago;

**CUARTO.** Que, para el establecimiento de la vulneración que el artículo único del proyecto haría a los incisos tercero y final del artículo 62 de la Constitución en la parte en que el primero estatuye que corresponde en exclusiva al Presidente de la República presentar los proyectos que tengan relación “con la administración financiera o presupuestaria del Estado” y en cuanto al segundo dispone que “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”, se hace imprescindible determinar como presupuesto básico y pri-

mero si el traslado del Congreso Nacional de Valparaíso a Santiago –por que no otra cosa significa cambiar su sede y la destinación del edificio que hoy ocupa– irroga o no gastos al Estado. Si al respecto se considera que de los antecedentes agregados a estos autos no aparece opinión o parecer alguno en el sentido de que tal traslado no produzca los gastos naturales y consecuenciales; que, por el contrario, dichos gastos se reconocen y no se discuten, si bien algunos señores Senadores estiman que ellos se subsistirían en los que dejarían de producirse con la mantención del Congreso en Valparaíso, como lo han expresado entre otros el Senador don Andrés Zaldívar en el curso de la sesión del Senado de 15 de mayo último, y el propio Presidente del Senado don Sergio Diez en su libelo de respuesta al requerimiento; si se tiene en consideración, por otra parte, que en el Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización de 20 de junio recién pasado, se dejó constancia del parecer del señor Subsecretario de Bienes Nacionales don Sergio Vergara en cuanto a que el traslado del Congreso a Santiago supondría, al menos, el gasto de la mudanza; y si se pondera, por último, que es de evidencia incuestionable y de natural consecuencia que el cambio de todas las dependencias, instalaciones, mobiliario e instrumentos de trabajo en general de la totalidad del edificio que ocupa el Congreso Nacional en Valparaíso para su acomodación posterior en otra edificación en Santiago, en la que deberán efectuarse las adecuaciones imprescindibles, conlleva un costo pecuniario real, de existencia efectiva indudable, fácilmente se llega a concluir que el traslado en cuestión implica gastos al erario nacional;

**QUINTO.** Que, lo argumentado, en el sentido de que el gasto que demandaría la aplicación del proyecto de ley podría absorberse mediante meros cambios internos en las partidas presupuestarias ya aprobadas para el Congreso Nacional en la Ley de Presupuestos por tratarse de un gasto relativo a sí mismo, sin que se precise para el efecto de iniciativa presidencial en consideración al grado de autonomía que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional confiere al órgano legislativo, no aparece expresado ni reflejado de modo alguno en el proyecto de ley cuestionado, por lo que no es procedente fundar en ello una fuente de recursos que no afecte la administración presupuestaria de responsabilidad del Presidente de la República por mandato de la Constitución. Tal argumentación carece de justificación en todo caso, pues si bien el artículo 54 de la referida ley orgánica al disponer que *“Cada Cámara establecerá la forma en que se distribuirán los fondos que le correspondan”*, faculta al Congreso para distribuir con autonomía los fondos que le asigna la Ley de Presupuestos, tal autonomía se refiere únicamente a los gastos ordinarios que causen sus actividades normales y de rutina, porque es ese el sentido natural y lógico de la expresión *“funcionamiento”* que usa el artículo 53 que le precede, cuando textualmente expresa: *“La Ley de Presupuestos de*

*la Nación deberá consultar anualmente los recursos necesarios para el funcionamiento del Congreso Nacional, sujetándose a la clasificación presupuestaria común para el sector público.”;*

**SEXTO.** Que, el proyecto de ley en examen, por las motivaciones ya expuestas, es generador de gastos actualmente no considerados, ya que ellos corresponderían a las exigencias del traslado del Congreso Nacional de su actual sede a la ciudad de Santiago, lo que indiscutiblemente es un hecho nuevo, no previsto hasta este momento;

**SÉPTIMO.** Que, de acuerdo con la ya transcrita norma del artículo 64 de la Constitución Política, para que el Congreso Nacional pueda pronunciarse sobre un gasto no previsto debe, “*al mismo tiempo*”, esto es, en el mismo acto de su aprobación, “*indicar*” las fuentes de recursos necesarios para atenderlo;

**OCTAVO.** Que, de conformidad con el artículo 19, Nº 20°, inciso tercero, de la Constitución Política “*Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado*”, disposición ésta que obliga a excluir la posibilidad de que la indicación de fuentes de recursos para atender el nuevo gasto generado pueda corresponder al producto de una exacción tributaria;

**NOVENO.** Que, de consiguiente, la indicación que obligadamente debe acompañar a la generación de un gasto no previsto, sólo puede vincularse a los recursos generales de la Nación, cuyo uso y aplicación están llamados a ser previstos en la formación y aprobación del presupuesto nacional;

**DÉCIMO.** Que, el proyecto de ley de que se trata, cuyas consecuencias fácticas ya han sido precisadas, no contempla en su texto indicación de especie alguna con respecto a las fuentes del financiamiento de los gastos que demandarán los hechos con los cuales debería materializarse su cumplimiento, ya que sólo se limita a consignar una nueva sede y un nuevo lugar para las sesiones del Congreso Nacional, agregando que sus actuales instalaciones deberán ser destinadas a otras entidades, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación de la ley, todo lo cual, otorga a las disposiciones del proyecto una aplicación inmediata o, a lo más, dentro del breve plazo que señala;

**DECIMOPRIMERO.** Que, por todas las razones ya indicadas, mal podría entenderse que las consecuencias económicas del proyecto materia de las cuestiones de constitucionalidad no comprometan o comprometerían la administración presupuestaria del Estado, ya que, de una u otra manera, sería en el presupuesto nacional donde debería verse la atención de los gastos que desencadenaría el referido traslado;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, de tal manera y acorde con todo lo consignado precedentemente, forzoso se hace concluir que el artículo único

del proyecto de ley que motiva este requerimiento adolece de inconstitucionalidad porque infringe los artículos 62, en sus incisos tercero y final, y 64, en su inciso cuarto, de la Carta Fundamental, por no indicarse en él un financiamiento que demostrare que sus consecuencias resultarían ajenas a la administración presupuestaria del Estado, lo que lo hace, consiguientemente, entrar en el ámbito de tal administración sin la iniciativa constitucionalmente reservada al Presidente de la República, ni indicar fuente alguna de recursos para atender los no previstos gastos que originaría;

**DECIMOTERCERO.** Que, el conculcamiento que, conforme a los razonamientos vertidos, hace el artículo único del proyecto a los incisos tercero y final del artículo 62 de la Constitución, porque su iniciativa ha sido parlamentaria debiendo haber sido presidencial implica el quebrantamiento que también hace del artículo 7<sup>º</sup> de la misma, de acuerdo al cual los órganos del Estado solamente pueden ejercer las atribuciones que la propia Constitución o las leyes les han conferido, sin que bajo ningún pretexto puedan inmiscuirse en el ámbito de la competencia de un órgano diverso;

**DECIMOCUARTO.** Que, la cuestión sobre constitucionalidad planteada también en base a lo que dispone el inciso tercero del artículo 62 de la Constitución en el sentido de que el citado artículo único del proyecto debe ser, en todo caso, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, porque dice relación con la división política y administrativa del país, considerándose que el lugar en que ha de tener su sede cada uno de los poderes en que se divide el ejercicio de las potestades públicas es materia que se relaciona directamente con la división de los poderes políticos del Estado y que, en lo que concierne al aspecto administrativo que menciona el referido inciso tercero, en relación con el N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup> del inciso siguiente, es clara la intención del texto de reservar al Presidente de la República la iniciativa para alterar en cualquier forma el funcionamiento de los servicios estatales, incluyendo su sede, ya que ello importa modificar la estructura administrativa del país, es un asunto que, en sus dos aspectos, carece de argumentación valedera. En efecto, en cuanto se le hace descansar en que el artículo objetado tiene que ver con la división política del país, debe considerarse que ésta es distinta de la estructura política del mismo, por lo que es erróneo sostener que la conformación política de los poderes del Estado tenga alguna vinculación con la división política del país, que dice relación con un factor eminentemente territorial. La división política nacional es la que establece el artículo 99 de la Constitución Política, que expresa que *“Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.”* Luego, no es efectivo que el artículo único del proyecto diga relación con

la división política del país; y en cuanto se le basa en que afectaría la división administrativa del mismo por estimar que la expresión “*servicios públicos*” que emplea el artículo 62, inciso cuarto, N° 2°, de la Constitución, comprendería a los servicios que sirven de apoyo al Congreso Nacional, porque los servicios públicos a que alude dicho artículo deben entenderse relacionados con la Administración del Estado, situación que el constituyente aclara al referirse a continuación a empleos rentados mencionando a los fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales, órganos todos que constituyen la Administración del Estado o Administración Pública de acuerdo al artículo 38 de la Constitución, por lo que si bien los servicios de apoyo al Congreso que de consuno acuerden crear ambas Cámaras para su mejor organización y funcionamiento, además de la Biblioteca del Congreso y de un Centro de Informática y Computación, son servicios, no lo son de la naturaleza de los aludidos en el artículo 62, N° 2°, de la carta Fundamental, vale decir, “*servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa*”, como los denomina la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, sino que servicios dependientes del Congreso que se rigen por su Ley Orgánica Constitucional, según ésta lo expresa claramente en su artículo 3°;

**DECIMOQUINTO.** Que, la cuestión de constitucionalidad relativa al artículo transitorio del proyecto se apoya básicamente en la consideración de que la destinación de los bienes del Estado es una facultad que corresponde al Presidente de la República dentro de sus atribuciones administrativas ordinarias y que no es materia de ley, por lo que infringiría la parte inicial del artículo 60 de la Constitución y también el artículo 7° de la misma;

**DECIMOSEXTO.** Que, no obstante que la estimación que se ha hecho de ser inconstitucional el artículo único permanente del proyecto hace innecesario emitir pronunciamiento relativo a la inconstitucionalidad que también se imputa a su disposición transitoria, que, aislada, carece de razón de existencia, el Tribunal estima conveniente, para no incurrir en omisión alguna en su resolución definitiva, consignar respecto de ella las consideraciones conducentes a su adecuada decisión;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, la Constitución en actual vigencia al precisar que sólo son materias de ley las que taxativamente enumera en su artículo 60 cambió el sistema del dominio legal mínimo establecido por el artículo 44 de la Constitución de 1925, que contenía una enumeración no estricta ni rígida, sino abierta, de quince materias que sólo en virtud de una ley podían ser reguladas, haciendo procedente la ley en cualquiera otra materia en que la Constitución no la hubiera reservado expresamente a otra autoridad, por el sistema de dominio legal máximo o de dominio reservado a la ley, en el que ésta debe contener solamente aquellas nor-

mas destinadas a resolver los problemas más importantes de la Nación, esto es, limitada sólo a las bases esenciales sobre el ordenamiento jurídico que establece, pero sin penetrar al ámbito exclusivo de la potestad reglamentaria propia del órgano ejecutivo;

**DECIMOCTAVO.** Que, el cambio de criterio referido se justifica sin duda en la conveniencia y necesidad de asegurar al Gobierno mayores facultades de ejecución para resolver los asuntos de bien común e interés general que no sean de aquellos que por su trascendencia política deban ser tratados de manera conjunta por el Presidente de la República y el Congreso, y se corrobora con lo que dispone el N<sup>º</sup> 8<sup>º</sup> del artículo 32 de la Constitución, conforme al cual es atribución exclusiva del Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal;

**DECIMONOVENO.** Que luego y en consecuencia, si respecto de los bienes del Estado sólo son materias de ley las que fijen las normas sobre su enajenación, arrendamiento o concesión, conceptos muy claros y precisos y definidos por la ley, y no otras, como su destinación o destino, es decir el que se les consigne, señale o aplique a un fin o efecto determinado, conforme fluye de la apreciación conjunta de la primera acepción del verbo destinar y de la cuarta significación del sustantivo destino dadas por el Diccionario de la Lengua Española, al regular el artículo transitorio cuestionado la forma en que el Presidente de la República debe proceder en la destinación del inmueble del Congreso Nacional en Valparaíso, está inmiscuyéndose en una atribución propia y ordinaria del Jefe del Estado y vulnerando, por ende, no sólo el artículo 60 de la Constitución, porque está referido a materia que no es de dominio legal, sino que, además, el artículo 7<sup>º</sup> de la misma, por cuanto invade una facultad que es de competencia reservada al Poder Ejecutivo.

y, **VISTO**, lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, y demás citados de la Constitución Política de la República, y 38 a 45 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que se acoge el requerimiento formulado a fojas 1 por los señores Senadores individualizados en la parte expositiva y que constituyen más de la cuarta parte de los Senadores en ejercicio, declarándose, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los artículos único permanente y transitorio del proyecto, por no indicar el primero las fuentes de recursos necesarios para atender el gasto que origina, y no contar con la iniciativa del Presidente de la República y por referirse, el segundo, a materia que no es de dominio legal.

**El Ministro señor Juan Colombo Campbell previene** que en su opinión el contenido del artículo permanente del proyecto de ley sometido al conocimiento de éste Tribunal en la medida que propone “*El Congreso Nacional tendrá su sede en la ciudad de Santiago*” no es intrínsecamente inconstitucional, sino que su inconstitucionalidad deriva de la falta de iniciativa presidencial en el financiamiento de los gastos que necesariamente irroga el traslado del órgano legislativo de Valparaíso a Santiago:

Funda su opinión en las siguientes consideraciones:

1°. Que, de acuerdo al artículo 60 de la Constitución Política, sólo son materias de ley “*Nº 17. Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional*”.

Por lo tanto se requiere de ley para determinar el lugar donde celebrará sus sesiones el Congreso Nacional.

2°. Que, el artículo 62 de la Carta Fundamental expresa que “*Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros*”.

De su parte, la misma disposición agrega que existen leyes cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República, entre las que se encuentran las relacionadas con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la Ley de Presupuestos; las materias señaladas en los numerales 10 y 13 del artículo 60 y las de los N°s 1° a 6° del artículo 62.

De esta manera hay leyes que pueden iniciarse por moción o mensaje y las citadas precedentemente, sólo por mensaje presidencial.

La ley que señale donde deben celebrar sus sesiones el Congreso Nacional, no se encuentra entre aquellas que son de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo cual, debe necesariamente concluirse que su tramitación legislativa puede iniciarse indistintamente por iniciativa parlamentaria o presidencial.

3°. Que, en mérito de lo expuesto, este juez concluye que en el caso particular para cuya decisión fue requerido este Tribunal Constitucional, resulta claro que la iniciativa debe ir complementada con indicación precisa acerca de la fuente del gasto que involucra, en la medida que el cumplimiento de la ley involucra gastos no presupuestados y cuyo monto, cualquiera que sea, es de la exclusiva incumbencia del Poder Ejecutivo, pero difiere, en cuanto a que la iniciativa de la ley que acuerde el traslado del Congreso Nacional deba ser necesariamente impulsada por un mensaje del Presidente de la República, privándose de esa manera al Congreso Nacional de poder hacerlo a través de las mociones parlamentarias.

4°. Que, debe tenerse en cuenta que si el Congreso Nacional contara anticipadamente con fondos previamente autorizados que le permitan aprobar su funcionamiento en un lugar diferente a su sede en Valparaíso,

la iniciativa podría surgir de su seno sin que exista impedimento constitucional alguno que se lo impida. Con lo cual el previniente concluye que el Congreso Nacional tiene autonomía para fijar su sede de funcionamiento en tanto cuente con financiamiento para ello y así se indique en la moción respectiva.

Redactó la sentencia el Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos.  
Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 242-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 243-1996**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES AL DECRETO SUPREMO N<sup>º</sup> 294, DE 1984, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, QUE FIJÓ EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N<sup>º</sup> 15.840, ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, Y DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N<sup>º</sup> 206, DE 1960, DEL MISMO MINISTERIO, QUE REFUNDIÓ Y UNIFORMÓ LAS LEYES SOBRE CONSTRUCCIÓN Y CONSERVACIÓN DE CAMINOS**

### **Ley N<sup>º</sup> 19.474, de 30 de septiembre de 1996**

Santiago, veintiocho de agosto de mil novecientos noventa y seis.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 10.155 de 30 de julio de 1996, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que introduce modificaciones al decreto supremo N<sup>º</sup> 294,

de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, orgánica del Ministerio de Obras Públicas, y del decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960, del mismo Ministerio, que refundió y uniformó las leyes sobre construcción y conservación de caminos, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del N° 3 del artículo 1°;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las disposiciones sometidas a control, disponen:

*“Artículo 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto supremo N° 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, y del decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960, del mismo Ministerio, que refundió y uniformó las leyes sobre construcción y conservación de caminos:*

*“3. Reemplázase el artículo 41°, por el siguiente:*

*“Artículo 41°. Los propietarios de los predios colindantes con caminos nacionales sólo podrán abrir caminos de acceso a éstos con autorización expresa de la Dirección de Vialidad. Además, dicha Dirección podrá prohibir cualquier otro tipo de acceso a esos caminos cuando puedan constituir un peligro para la seguridad del tránsito o entorpecer la libre circulación por ellos. En las mismas circunstancias, la Dirección también podrá ordenar el cierre de cualquier acceso a un camino nacional, proponiendo a los afectados, en forma previa, una razonable solución técnica alternativa.*

*Las Municipalidades deberán solicitar, antes de autorizar sectores industriales o residenciales, centros comerciales y recintos de espectáculos masivos, nuevos, un informe técnico a la Dirección de Vialidad acerca de la infraestructura complementaria necesaria para sus accesos a los caminos a que se refiere el inciso anterior y para el acceso y cruce de peatones en condiciones de seguridad, organismo que deberá evacuar el informe dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la mencionada solicitud, prorrogables una vez y por el mismo plazo cuando la Dirección les formule observación. Los propietarios de esas construcciones o urbanizaciones deberán financiar el costo y ejecutar las referidas obras viales, las que estarán sometidas a la inspección y aprobación de la Dirección de Vialidad.*

*La Dirección de Vialidad podrá limitar total o parcialmente el acceso y circulación de transporte pesado en los caminos públicos no pavimentados, en temporada invernal o de alta pluviosidad, a fin de evitar su deterioro prematuro, ciñéndose para estos efectos a los pesos máximos de carácter general que se establezcan por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, firmado además por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, para esta clase de caminos en las temporadas señaladas.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, la disposición contemplada en el inciso segundo del artículo 41°, reemplazado por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 1° del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política de la República, no siendo contraria a ella;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contenidas en los incisos primero y tercero del artículo 41°, sustituido por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 1° del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1°, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que el inciso segundo del artículo 41°, reemplazado por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 1° del proyecto remitido, es constitucional.

**2.** Que el Tribunal no se pronuncia sobre las disposiciones contempladas en los incisos primero y tercero del artículo 41°, reemplazado por el N<sup>º</sup> 3 del artículo 1° del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propios de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 243-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo

Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N° 244-1996

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 4.601, LEY DE CAZA, A FIN DE PROTEGER LA FAUNA

#### Ley N° 19.473, de 27 de septiembre de 1996

##### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N° 1.215, de 6 de agosto de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la ley N° 4.601, Ley de Caza, a fin de proteger la fauna, con el propósito de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contempladas en los artículos 37 permanente y 4° transitorio, contenidos en el ARTICULO PRIMERO de dicho proyecto;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que, el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, dispone:

*“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los prin-*

*cipios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.”;*

**QUINTO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“ARTICULO PRIMERO. Sustitúyese el texto de la ley N<sup>º</sup> 4.601, sobre Caza, la que conservará el mismo número, por el siguiente:*

*“Artículo 37. El conocimiento y castigo de los delitos a que se refieren los artículos 30 y 31 corresponderá al juez del crimen competente.*

*Asimismo, el Servicio Agrícola y Ganadero será competente para conocer y sancionar administrativamente las contravenciones a esta ley o a su reglamento, en conformidad a lo dispuesto en la ley N<sup>º</sup> 18.755.”.*

*“Artículo 4<sup>º</sup>. Los procesos por infracciones a esta ley y a su reglamento en actual tramitación en los juzgados de policía local, continuarán sustanciándose en dichos tribunales hasta su total terminación.”;*

**SEXTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 37 permanente y 4<sup>º</sup> transitorio del proyecto sometido a control, tienen el carácter de preceptos propios de ley orgánica constitucional;

**OCTAVO.** Que, este Tribunal entiende, que al utilizar la expresión “*conocimiento y castigo*”, que emplea el inciso primero del artículo 37 permanente del proyecto en análisis, esa disposición no limita el pleno ejercicio de la jurisdicción por parte del juez en lo criminal que le concede la Constitución Política y que, en consecuencia, le permite absolver o condenar a quien ha sido sometido a proceso;

**NOVENO.** Que, los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado;

**DÉCIMO.** Que, entre ellos, es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en este sentido, ambos principios se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N<sup>º</sup> 3<sup>º</sup> del artícu-

lo 19, de la Carta Fundamental, de acuerdo con los cuales “Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”, y “Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.”;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, de esta forma, la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales, que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61, inciso segundo, de la Constitución Política;

**DECIMOTERCERO.** Que, por otra parte, el artículo 6° de la Carta Fundamental dispone, en su inciso primero que “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, obligación que la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, impone específicamente, en su artículo 2°, a todos los órganos de la Administración del Estado;

**DECIMOCUARTO.** Que, en consecuencia, el artículo 37 permanente, inciso segundo, del proyecto en análisis, al atribuir competencia al Servicio Agrícola y Ganadero para conocer y sancionar administrativamente no solo “las contravenciones a esta ley”, sino también “a su reglamento”, resulta contraria a la Constitución Política al vulnerar la reserva legal que las normas constitucionales antes indicadas consagran, en relación con las conductas que pueden ser objeto de sanción;

**DECIMOQUINTO.** Que, por tanto, la frase “o a su reglamento” contemplada en el inciso segundo del artículo 37 permanente del proyecto sometido a control, es inconstitucional;

**DECIMOSEXTO.** Que, las disposiciones contempladas en los incisos primero y segundo –salvo la frase “o a su reglamento”– del artículo 37 permanente y 4° transitorio, son constitucionales;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOCTAVO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 38, 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que la frase “o a su reglamento” contenida en el inciso segundo del artículo 37 permanente del proyecto remitido, es inconstitucional y debe eliminarse de su texto.

2. Que las disposiciones contempladas en los incisos primero y segundo –salvo la frase “o a su reglamento”– del artículo 37 permanente y 4<sup>º</sup> transitorio, son constitucionales.

**Los Ministros señores Osvaldo Faúndez y Juan Colombo estuvieron por no pronunciarse** acerca del inciso segundo del artículo 37 permanente del proyecto, puesto que tal disposición le otorga al Servicio Agrícola y Ganadero atribuciones de carácter meramente administrativo y que, en consecuencia, no quedan comprendidas dentro de las materias propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, de la Constitución Política de la República.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 244-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 245-1996

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO  
N° 1°, DE 10 DE ENERO DE 1996, DEL MINISTERIO DE BIENES  
NACIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 6  
DE AGOSTO DEL MISMO AÑO, DEDUCIDO POR UN GRUPO  
DE DIPUTADOS Y SENADORES

Santiago, dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

**VISTOS:**

Con fecha 5 de septiembre de 1996, 12 señores Senadores y 34 señores Diputados, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de ambas Corporaciones, legalmente habilitados, han presentado, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 5, de la Constitución Política de la República, sendos requerimientos, para que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 1, de 10 de enero de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, y publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto del mismo año, reglamento de aplicación del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977.

La nómina de los señores Senadores es la siguiente: Arturo Alessandri Besa, Alberto Cooper Valencia, Francisco Javier Errázuriz Talavera, Sergio Fernández Fernández, Julio Lagos Cosgrove, Enrique Larre Asenjo, Carlos Letelier Bobadilla, Miguel Otero Lathrop, Francisco Prat Alemparte, Bruno Siebert Held, Santiago Sinclair Oyaneder y Beltrán Urenda Zegers.

Los señores Diputados requirentes son: Angel Fantuzzi Hernández, José María Hurtado Ruiz-Tagle, José Antonio Galilea Vidaurre, Eugenio Munizaga Rodríguez, Osvaldo Vega Vera, Marina Prochelle Aguilar, Juan Enrique Taladriz García, René Manuel García García, Valentín Solís Cabezas, Raúl Urrutia Avila, José García Ruminot, María Angélica Cristi Marfil, Teodoro Ribera Neumann, Carlos Vilches Guzmán, Francisco Bayo Veloso, Harry Jürgensen Caesar, Carlos Cantero Ojeda, Baldo Prokurica Prokurica, Alfonso Vargas Lyng, Alberto Espina Otero, Carlos Valcarce Medina, Claudio Rodríguez Cataldo, Felipe Valenzuela Herrera, Víctor Pérez Varela, Jorge Ulloa Aguillón, Andrés Allamand Zavala, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Büchi, Arturo Longton Guerrero, Juan Masferrer Pellizzari, Patricio Melero Abaroa, Claudio Alvarado Andrade, Cristián Leay Morán, Rosauro Martínez Labbé y Alberto Cardemil Herrera.

Señalan los requirentes que el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, que contiene normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, es una disposición que establece en su inciso primero que “*Los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o*

*lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto”.*

La disposición legal citada fue reglamentada por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, de fecha 10 de Enero de 1996, estableciendo las normas de procedimiento para la fijación de las vías de acceso a playas de mar, ríos y lagos que la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales debe efectuar.

Los requirentes indican que las contravenciones a la Constitución, cometidas con ocasión de la dictación del aludido Decreto Supremo, serían las siguientes:

En primer lugar, el Decreto Supremo que por este acto se impugna se dicta sobre la base de una norma legal (artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977) que se encuentra tácitamente derogada por el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política de 1980.

En segundo lugar, el Presidente de la República ha procedido a regular una materia que, por expresa disposición constitucional, versa sobre materias propias de ley, pues el Decreto Supremo impugnado viene a establecer un procedimiento para que una autoridad administrativa (Intendente Regional, a través de la Secretaría Regional del Ministerio de Bienes Nacionales) imponga una limitación al derecho de propiedad de los dueños de los terrenos colindantes a playas de mar, ríos o lagos, lo que, según el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso segundo y siguientes, en relación al artículo 60, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución Política, corresponde exclusivamente al dominio legal. Lo anterior importa imponer una limitación al dueño de los terrenos colindantes por decreto y no por ley, lo que atenta contra la norma constitucional señalada.

Indican los requirentes, que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, contiene una restricción al dominio, por una causal o consideración no prevista por el Constituyente, y cuya precisión, determinación y demás exigencias han sido entregadas a una autoridad administrativa (Intendente Regional), y es, por ende, inconstitucional.

El Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, viene a imponer una limitación al derecho de dominio de los propietarios de terrenos colindantes de playas de mar, ríos y lagos, por una causal no prevista por el Constituyente: el interés o utilidad particular de determinadas personas, lo que implica una privación del derecho de dominio, del bien sobre que recae o de las facultades esenciales del mismo, por un proceso diverso del mecanismo expropiatorio previsto en el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso tercero, de la Constitución Política, pagando la correspondiente indemnización.

Señalan los requirentes que el único procedimiento permitido por la institucionalidad chilena para privar del dominio es la ley, general o es-

pecial, que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por la misma ley.

El Decreto Supremo N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, excede, además, según los requirentes, la norma legal que la ha servido supuestamente de fundamento, especialmente en materia de recursos. En efecto, los artículos 8° y 9° del Decreto Supremo N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, son inconstitucionales pues, de acuerdo al artículo 19, N° 3, inciso quinto, de la Constitución Política, en relación al artículo 60, N° 2, del texto fundamental, sólo corresponde al legislador establecer siempre las garantías y/o recursos para un racional y justo procedimiento.

Indican los requirentes que el artículo 19, N° 24, de la Constitución, permite a la ley, y sólo a la ley, establecer las limitaciones y obligaciones que deriven de la función social de la propiedad, la que comprende *“cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”* (inciso segundo), y garantiza, además, que *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de una ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional”* (inciso tercero).

Los requirentes indican que, en primer lugar, la circunstancia tenida en cuenta por el Decreto Supremo impugnado, para imponer a los propietarios colindantes de playas de mar, ríos y lagos, la obligación de proporcionar una vía de acceso a los mismos en favor de ciertas personas, deriva de la función social de la propiedad; ésta comprende lo que exija la utilidad pública, por lo cual, si la ley quisiera facilitar el acceso de toda persona a bienes nacionales de uso público como playas de mar, ríos y lagos, no podría cuestionarse la existencia de una razón de utilidad pública, sólo que en tal caso más que establecer una vía de paso a través de una propiedad privada lo que procede es efectuar la expropiación correspondiente de los terrenos necesarios para construir un camino público, dotado de los servicios e infraestructura necesarias para una correcta utilización de dichos bienes, y ello exige indemnizar por *“el daño patrimonial efectivamente causado”* (artículo 19, N° 24, inciso tercero, de la Constitución Política).

Sin embargo, en el Decreto Supremo impugnado, no existe una razón de utilidad pública sino más bien de utilidad particular en favor de ciertas personas. Los beneficiados son personas que deseen acceder gratuitamente a playas de mar, ríos y lagos, con fines turísticos y de pesca, gratuidad que parece excluir el paso con fines lucrativos aunque se trate de una actividad económica que explota el turismo y la pesca, porque es a todas luces inequitativo que se obtenga un provecho pecuniario a costa

del daño causado a otro sin indemnizarlo. Pero, en todo caso, los beneficiados son particulares que para su recreación o esparcimiento quedan autorizados por simple resolución administrativa del Intendente Regional a pasar por propiedades privadas ajenas.

Señalan los requirentes que tal vez, podría aceptarse que el propietario colindante a playas de mar, ríos y lagos, quede obligado a permitir a ciertos particulares –porque no son todos a quienes favorece el Decreto Supremo impugnado– el paso a tales lugares, pero si ello se decide no es por una razón de utilidad pública sino porque se ha dado preferencia a un interés privado sobre otro. En tal caso, de admitirse la procedencia de este gravamen habría necesariamente que indemnizar al propietario, puesto que imponerle la obligación de conceder una vía de paso sin resarcirle de los perjuicios causados significa, una diferencia arbitraria, no justificada, que infringe la garantía de igualdad ante la ley que la Constitución asegura a toda persona. Es lo que hace, por ejemplo, la Ley de Servicios de Gas en materia de servidumbres de gasoducto, que contempla expresamente la obligación de indemnizar.

El propio Decreto Supremo que en este acto se impugna, al señalar que el Intendente debe “*evitar causar daños innecesarios a los afectados*”, reconoce la existencia de daños necesarios a las propiedades colindantes a playas de mar, ríos y lagos.

En consecuencia, se ha impuesto a los dueños de terrenos colindantes a playas de mar, ríos y lagos, una limitación para usar y gozar de ellos, pues el ejercicio de su derecho de propiedad sobre estos terrenos queda sujeto a limitaciones y obligaciones establecidas por la vía administrativa y no por la ley, limitándose el derecho de dichos propietarios para usar o explotar estos espacios de terreno.

Del texto expreso de la disposición del artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política, se desprende con toda claridad que solamente el legislador puede determinar el modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social.

Es evidente para los requirentes que los dueños de los terrenos colindantes de las playas de mar, ríos o lagos en su calidad de propietarios de dichos espacios sólo podrían ver afectado el ejercicio de su derecho de propiedad por normas legales y que además deriven de su función social y que no afecten la esencia del derecho de propiedad.

En el caso del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, no se ha cumplido con estos requisitos, pues en virtud de una norma reglamentaria se han impuesto a los dueños de los terrenos colindantes de las playas de mar, ríos o lagos limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad sobre estos terrenos. Estas limitaciones, establecidas por razones de interés o utilidad privada e impuestas por decreto supremo, impiden a los propietarios usar de dichos espacios y gozar de

los legítimos beneficios que podrían aportarles los contratos de arriendo u otras convenciones que celebraren con terceros para los efectos de la explotación comercial u otra de dichos terrenos.

Expresan que no cabe considerar como argumento o fundamento del Decreto Supremo impugnado en que sería el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, el que habría establecido estas limitaciones al dominio.

De la sola lectura de la norma legal antes citada, señalan que resulta claramente que ésta no ha establecido limitación alguna al dominio de los propietarios que deriven de su función social. En esta materia se refiere solamente a la autorización que debe dar el Intendente Regional, actuando a través de la Secretaría Regional del Ministerio de Bienes Nacionales, conforme al Decreto Supremo para fijar vías de acceso a las playas de mar, ríos y lagos para fines turísticos y de pesca. El que dicha autoridad actúe conforme al Decreto Supremo no puede significar en caso alguno que ésta se atribuya facultades que sólo corresponden a la ley, pues ello importaría conculcar no sólo el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, sino también su artículo 7°, inciso segundo, que establece: *“Ninguna Magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.”*; y su artículo 6°, inciso primero, que dispone: *“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas.”*

De lo expuesto, resulta que el Decreto Supremo N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, es contrario a la Constitución Política de la República pues ha impuesto limitaciones al ejercicio del derecho de dominio, las que sólo puede establecer la ley y siempre que deriven de su función social.

Los requirentes expresan que el principal fundamento del presente requerimiento son las graves inconstitucionalidades de que adolece el Decreto Supremo impugnado. De esta forma, si efectivamente se quiere establecer un procedimiento que regule el libre acceso a las playas de mar, ríos o lagos éste debe hacerse mediante la dictación de una ley que establezca de manera precisa, igual, inequívoca y determinada las limitaciones y restricciones que en definitiva deberán soportar los propietarios de los terrenos colindantes. Los dueños de los terrenos colindantes de las playas de mar, ríos o lagos en su calidad de propietarios de dichos espacios sólo podrían ver afectado el ejercicio de su derecho de propiedad por normas legales y que deriven de su función social y que además no afecten la esencia del derecho de propiedad.

Finalizan los requirentes solicitando tener por interpuesto el requerimiento, darle curso legal poniéndolo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, y acogerlo íntegramente, declarando que es inconstitucional el Decreto Supremo N° 1, ya singularizado, y que deberá

quedar sin efecto desde la publicación de la sentencia en el Diario Oficial.

Con fecha 10 de septiembre de 1996, el Tribunal admitió a tramitación el requerimiento ordenando ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República y del Contralor General de la República.

Con fecha 17 de septiembre de 1996, el señor Contralor General de la República, formuló las siguientes observaciones a ambos requerimientos:

Plantea, el Contralor, que las más importantes impugnaciones que se hacen al decreto reglamentario no pueden sino entenderse efectuadas al artículo 13, del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, en tanto fuente expresa y directa de sus normas, puesto que no hace más que reiterarlas. Ello significa que lo que se cuestiona no es el decreto reglamentario, sino una norma legal vigente cuya inconstitucionalidad sólo puede declararla la Corte Suprema por la vía de la inaplicabilidad.

El precepto legal sólo contiene una limitación al dominio y no una privación de la propiedad, y sostiene el Contralor al respecto, que se trata de una disposición de rango legal que establece sobre el derecho de propiedad una limitación que deriva de uno de los aspectos propios de la función social como es la utilidad pública.

La alusión a una supuesta utilidad privada, dado que se favorecería sólo a los interesados que soliciten las vías de acceso; sin embargo, en parte alguna del artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, como del Decreto reglamentario impugnado, se establece que la vía de acceso favorezca solamente a los solicitantes.

Advierte el Contralor que el establecimiento de una indemnización no es un requisito que la Constitución haya fijado para la validez de la norma legal que crea la limitación, lo cual no significa necesariamente que no habrá lugar a indemnización alguna.

Señala también el Contralor General de la República que el Decreto reglamentario sólo establece un procedimiento para la mejor aplicación del artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, y que no excede la norma legal que le sirve de fundamento.

Termina el Contralor solicitando que, en consecuencia, los reclamos sean desestimados.

Con fecha 24 de septiembre de 1996, el Presidente de la República formula sus observaciones a los requerimientos, las que resumidamente establecen:

Las playas son bienes de uso público y en tanto tales, objeto del dominio público. Existe, por tanto, un derecho al uso de las playas incorporado al patrimonio de todos los habitantes de la República, y corresponde al Estado el deber de propender y facilitar su ejercicio efectivo, conciliando ese uso con los derechos de los propietarios colindantes.

La limitación, consistente en la obligación de facilitar el acceso a las playas a través de los predios colindantes a ellas, se haya establecida en la

norma legal del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, y se ajusta a los requerimientos de la norma constitucional.

La limitación satisface una de las finalidades de la función social de la propiedad, cual es la utilidad pública, que no afecta el contenido esencial del dominio, y no constituye privación.

El Decreto impugnado responde exactamente a la condición de Decreto de ejecución y no excede la norma legal que le sirve de fundamento, menos aún la Constitución.

No obstante la adecuación de la norma legal y su Reglamento a la Constitución, la declaración de la supuesta derogación tácita de un precepto legal a virtud de una norma constitucional posterior, no puede ser discutida mediante un requerimiento que se funda en el artículo 82, N° 5, de la Constitución.

Estas argumentaciones del Presidente de la República se estructuran con una breve descripción del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, y de su Reglamento, ubica a las playas dentro del dominio público marítimo-terrestre; analiza el artículo 13 citado, en el marco de las limitaciones al dominio en razón de su función social, expone la estricta sujeción del Reglamento del Decreto Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, a dicho artículo 13, y, finalmente, analiza la imposibilidad de una derogación de dicho precepto legal por la Constitución de 1980.

Concluye el Presidente de la República con una síntesis de los fundamentos que permiten afirmar que el Decreto Ley N° 1.939, de 1977 y el Decreto Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, de 1996, se ajustan estrictamente a la Constitución, los que expresan:

1. El Decreto Ley y el Reglamento se ajustan estrictamente a la Constitución.

a. La limitación al derecho de propiedad de los propietarios colindantes a la playa de mar fue impuesta por el Decreto Ley N° 1.939, de 1977, en su artículo 13, el que expresamente impone a éstos la obligación de dejar pasar, en forma gratuita, a las playas. El Decreto Supremo objetado nada nuevo agrega a esa disposición, por lo que la limitación estaría impuesta por la ley, tal cual lo exige la Constitución en su artículo 19, N° 24.

b. La Constitución, en su artículo 19, N° 24, inciso segundo, establece la función social de la propiedad, la que comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

c. La doctrina nacional, en forma unánime, considera que el término utilidad pública se refiere a aquello que se establece en beneficio colectivo, en favor de la comunidad.

d. De acuerdo al artículo 589 del Código Civil, las playas de mar, ríos y lagos son bienes nacionales de uso público, al que tienen derecho de uso todos los habitantes de la República.

e. La limitación a la propiedad privada tiene como preciso objeto el permitir que ese derecho, común a todos, pueda ser ejercido, por lo que la limitación a las propiedades colindantes está justificada en base a la función social de la propiedad en razón de la utilidad pública.

f. Los requirentes confunden quien puede pedir al Intendente Regional el fijar el paso –cualquier particular con fines de pesca o turismo–, con aquellos que pueden utilizar el paso, que son todos los habitantes de la Nación. No se trata, por lo tanto, de una concesión que asegure un uso exclusivo para algunas personas.

2. La limitación cumple con todos los requisitos constitucionales necesarios para la limitación de un derecho.

a. Está justificada en razón de la función social de la propiedad.

b. Está impuesta por la ley. Es el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, el que la determina.

c. Es precisa, por cuanto lo que se impone al propietario es una obligación de no hacer clara y determinada: dejar pasar en forma gratuita.

d. Es igual, pues se aplica a todos los predios adyacentes a la playa. Todos ellos están por igual obligados a dejar pasar. Carece de sentido alegar que esta limitación sólo se impone a los predios colindantes y no a otros, pues son aquellos predios, y no otros ubicados en otros lugares, los que impiden el tránsito hacia la playa pública.

e. No afecta la esencia del derecho. El propietario sólo se ve limitado, en razón de la función social, en un aspecto de su facultad de uso en una porción de su propiedad.

3. Ni el Decreto Ley ni el Reglamento afectan la garantía constitucional de igualdad.

a. La limitación, como se vio, está justificada en razón de la utilidad pública, por lo que cumple con la función social de la propiedad.

b. La limitación se aplica a todos quienes están en la misma situación, es decir, a todos los predios adyacentes a una playa considerada como bien nacional de uso público. No podría aplicarse a otros propietarios pues aquellos no estarían en la situación de impedir con su propiedad el ejercicio del derecho común a todos los habitantes de país de usar de las playas. Por lo tanto, afecta en forma igualitaria a quienes se encuentran en una misma situación jurídica, y, en consecuencia, no se viola el principio de igualdad.

4. El Decreto Supremo no excede la norma legal que le sirve de fundamento.

5. Es contradictorio por parte de los requirentes alegar que el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, está tácitamente derogado y, al mismo tiempo, se objete la ilegalidad del Decreto.

El hipotético exceso del Decreto respecto a la ley fundante no es materia de inconstitucionalidad sino que de ilegalidad, siendo otra la instancia procesal para plantearla.

6. El Decreto Ley N° 1.939, de 1977, está plenamente vigente.

a. Los requirentes no indican por que el artículo 19, N° 24, de la Constitución habría derogado el Decreto Ley N° 1.939, de 1977. Sólo se contentan con hacerlo presente, pero sin fundarlo.

b. El Decreto Ley N° 1.939, fundamento del Decreto Supremo N° 1, guarda perfecta armonía con las normas constitucionales que permiten limitar la propiedad en razón de la función social, por lo que no se podría dar esa eventual derogación, si ésta fuere procedente.

c. La presunta contradicción, si es que hubiera alguna, no se habría producido entre el Decreto Ley N° 1.939 y la Constitución de 1980, sino que entre aquél y el Acta Constitucional N° 3, de 1976. Esta última, en su artículo 1°, N° 16, garantizaba el derecho de propiedad en términos casi idénticos a la norma vigente. Sin embargo, el legislador de la época no vio contradicción alguna entre el Decreto Ley N° 1.939 y esa norma de rango constitucional.

d. Sin perjuicio de lo anterior, aún si se quisiera alegar la presunta derogación fundada en la inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 1.939, debe señalarse que ello no es jurídicamente procedente pues la derogación y la inconstitucionalidad son dos instituciones conceptualmente distintas, tanto por sus objetivos, naturaleza y consecuencias. No existe, para la doctrina, derogación por inconstitucionalidad.

e. Aún en el caso de que se estimara procedente lo anterior, no es ante el Tribunal Constitucional donde debe alegarse la derogación sino que ante los tribunales ordinarios. Esto por las siguientes razones:

La Excma. Corte Suprema ha afirmado que ella tiene competencia para declarar la derogación de preceptos legales por ser contraria a la Constitución. El recurso de inaplicabilidad es el medio procesal idóneo para tal efecto. No puede haber dos tribunales superiores que tengan la misma competencia.

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema y de las Iltmas. Cortes de Apelaciones ha ratificado la plena vigencia del Decreto Ley N° 1.939.

La Excma. Corte Suprema, asimismo, ha resuelto que las atribuciones para declarar la derogación de una norma legal vigente corresponden a los tribunales de justicia. Tanto la historia fidedigna de la elaboración de su normativa como el análisis de sus atribuciones permiten concluir que el Excmo. Tribunal Constitucional fue diseñado como un órgano de control preventivo de la ley.

Termina el Presidente de la República solicitando que se rechacen los requerimientos y declare la plena concordancia del Decreto Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial el martes 6 de agosto de 1996, con la Constitución y el Decreto Ley N° 1.939, de 1977.

Con fecha 10 de octubre de 1996, patrocinados por el Diputado señor Andrés Aylwin Azocar, un grupo de señores Diputados hizo una presentación a este Tribunal, acompañando diversos documentos.

El Tribunal Constitucional ordenó traer los autos en relación con fecha 15 de octubre de 1996.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por el artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, se dispone lo siguiente:

*“Artículo 13. Los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto.*

*La fijación de las correspondientes vías de acceso la efectuará el Intendente Regional, a través de la Dirección, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos y, si no se produjere acuerdo o aquéllos no asistieren a la audiencia, el Intendente Regional las determinará prudencialmente, evitando causar daños innecesarios a los afectados. De esta determinación podrá reclamarse a los Tribunales Ordinarios de Justicia dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados.”;*

**SEGUNDO.** Que, el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 10 de enero de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto del mismo año, reglamentó dicha disposición estableciendo un procedimiento para la ejecución del artículo 13 antes transcrito;

**TERCERO.** Que, el Decreto mencionado tiene su sustento legal en el artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, y su contenido tiene por objeto señalar un procedimiento para que los interesados en acceder a las playas de mar, ríos o lagos puedan llegar a ellas a través de los terrenos de los propietarios colindantes.

Del texto del Decreto se advierte además que se establece quienes pueden solicitar la vía de acceso a las playas de mar, ríos o lagos, los requisitos que deben concurrir para ejercer este derecho y cuál es la autoridad encargada de fijar la correspondiente vía de acceso.

En los artículos 2<sup>º</sup> a 7<sup>º</sup> del mismo Decreto se indica el procedimiento para obtenerla y en los artículos 8<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup> se señalan los recursos jurisdiccionales y administrativos para reclamar de la resolución que haya adoptado la autoridad;

**CUARTO.** Que, 34 Honorables Diputados y 12 Honorables Senadores, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de ambas Corporaciones, han requerido a este Tribunal, haciendo uso de la facultad que les otorga el artículo 82, N<sup>º</sup> 5, de la Constitución Política de la República, para que declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de Bienes Nacionales, de 1996, en razón de que sus normas vulnerarían diversas disposiciones constitucionales;

**QUINTO.** Que, de las inconstitucionalidades planteadas, resultan los siguientes puntos concretos que debe resolver este Tribunal:

a) que el tribunal debe examinar si el Decreto referido está o no de acuerdo con la Constitución;

b) que la limitación al dominio que contempla el decreto mencionado no establece indemnización alguna para los afectados, y

c) que el decreto del Ministerio de Bienes Nacionales excede el marco legal fijado por el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977;

**SEXTO.** Que, previo al análisis de los argumentos de los requirentes y de los órganos constitucionales interesados, cabe destacar que de acuerdo al artículo 594 del Código Civil, “*Se entiende por playa de mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas*”.

En conformidad al artículo 589 del mismo cuerpo legal las playas de mar son bienes nacionales de uso público y su dominio pertenece a la Nación toda.

Las características principales de esta clase de bienes son:

a) que su dominio pertenece a la Nación toda;

b) que su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación;

c) que nadie puede disponer de ellos;

d) que están fuera del comercio humano, y

e) que debe ser la ley la que los declare bienes nacionales de uso público;

**SÉPTIMO.** Que, como una excepción a lo anterior cabe señalar lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 340, de 6 de abril de 1960, que establece lo siguiente en sus artículos 2° y 3°, inciso primero:

*“Artículo 2°. Es facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de playas fiscales dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral, como asimismo la concesión de rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; y también las concesiones en ríos o lagos que sean navegables por buques de más de 100 toneladas, o en los que no siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, de las playas de unos y otros y de los terrenos fiscales riberaños hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera.”*

*Artículo 3°, inciso primero. “Son concesiones marítimas, las que se otorgan sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, cualquiera que sea el uso a que se destine la concesión y el lugar en que se encuentren ubicados los bienes.”;*

**OCTAVO.** Que, sobre el particular la Corte Suprema en sentencia contenida en el Rol N° 18.468, de 18 de febrero de 1992, declaró en su considerando 3°:

*“3°) Que las playas –entendiendo por tales el sector adyacente al mar territorial y que las aguas bañan y desocupan alternativamente, hasta donde llegan las ma-*

*reas más altas, y la faja de tierra adyacente, en un ancho de ochenta metros desde la línea de la más alta marea— son bienes nacionales de uso público, cuyo dominio pertenece a la nación toda, teniendo sobre ellos todos los habitantes el derecho de usarlas, no pudiendo ser usadas en forma exclusiva, salvo el caso de disfrutar de alguna Concesión Marítima especial, de acuerdo a lo que disponen los Arts. 589, 594, 598 y 599 del Código Civil, 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del DFL N<sup>º</sup> 340, de 1960, del Ministerio de la Defensa Nacional; por lo que la parte recurrida no ha podido impedir a la recurrente, ni a persona alguna, el acceso al sector de playa con que limita su predio, en atención a que no ha acreditado ser titular de ninguna Concesión Marítima que la habilite para excluir el derecho ajeno”;*

**NOVENO.** Que, habiéndose establecido en el Código Civil que las playas de mar son bienes nacionales de uso público, es menester referirse a otras disposiciones legales que dicen relación con la materia en estudio;

**DÉCIMO.** Que, sobre este punto es preciso tener presente las normas siguientes del Código Civil:

*“Artículo 595. Todas las aguas son bienes nacionales de uso público.”*

*“Artículo 598. El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código, y a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen.”*

*“Artículo 615. A los que pesquen en ríos y lagos no será lícito hacer uso alguno de los edificios y terrenos cultivados en las riberas ni atravesar las cercas.”*

*Además, las disposiciones del Código de Aguas que se transcriben a continuación:*

*“Artículo 5<sup>º</sup>. Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código.”*

*“Artículo 30. Álveo o cauce natural de una corriente de uso público es el suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas.*

*Este suelo es de dominio público y no accede mientras tanto a las heredades contiguas, pero los propietarios riberaños podrán aprovechar y cultivar ese suelo en las épocas en que no estuviere ocupado por las aguas.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes, las porciones de terrenos de un predio que, por avenida, inundación o cualquier causa quedaren separadas del mismo, pertenecerán siempre al dueño de éste y no formarán parte del cauce del río.”*

*“Artículo 31. La regla del artículo anterior se aplicará también a los álveos de corrientes discontinuas de uso público. Se exceptúan los cauces naturales de corrientes discontinuas formadas por aguas pluviales, los cuales pertenecen al dueño del predio.”*

*“Artículo 35. Alveo o lecho de los lagos, lagunas, pantanos y demás aguas detenidas, es el suelo que ellas ocupan en su mayor altura ordinaria. Este suelo es*

de dominio privado, salvo cuando se trate de lagos navegables por buques de más de cien toneladas.

*Es aplicable a estos álveos lo dispuesto en el artículo anterior.”;*

*“Artículo 33. Son riberas o márgenes las zonas laterales que lindan con el álveo o cauce.”;*

**DECIMOPRIMERO.** Que, no existe en el Código Civil, en el Código de Aguas y en la legislación complementaria en general, el concepto de playa referido a ríos o a lagos, aunque materialmente puedan existir;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, la Constitución de 1980 buscando darle un mayor refuerzo a la defensa y protección a la propiedad privada ha consagrado un nuevo derecho en el artículo 19, N° 23, que dice:

*“23°. La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.*

*Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes”.*

De la disposición citada resulta con claridad que sobre los bienes nacionales de uso público no es posible constituir propiedad y que teniendo las playas de mar, esta naturaleza jurídica no pueden ser objeto de propiedad privada.

En conformidad con lo expuesto anteriormente cabe reiterar que las playas de mar son bienes nacionales de uso público y su uso pertenece a la Nación toda por lo que no pueden ser objeto de propiedad privada de los particulares ni usadas en forma exclusiva, salvo el caso de las Concesiones Marítimas;

**DECIMOTERCERO.** Que, el presente requerimiento sólo se refiere a la posibilidad de acceder a los bienes nacionales de uso público gratuitamente y conforme al procedimiento que indica el Decreto Supremo N° 1, de enero de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales;

## I CONSTITUCIÓN Y DECRETO

**DECIMOCUARTO.** Que, el artículo 82, N° 5, de la Constitución, otorga al Tribunal Constitucional la facultad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos que emanan del Presidente de la República. Somete en esta forma a control los actos del Poder Ejecutivo.

Así lo expresa, textualmente, el artículo 82, N° 5, de la Ley Fundamental, al decir que son atribuciones del Tribunal Constitucional: Resolver los reclamos en casos de que el Presidente de la República ... *“dicte un decreto inconstitucional”.*

Refiriéndose a esta atribución, este Tribunal en el Rol N<sup>º</sup> 116, de 27 de diciembre de 1990, cita la historia de esta norma constitucional de la cual aparece claro que en las sesiones N<sup>OS</sup> 359 y 417, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución decidió otorgar esta facultad al Tribunal Constitucional;

**DECIMOQUINTO.** Que, en el mismo sentido se pronuncia el Tribunal en el Rol N<sup>º</sup> 153, de 25 de enero de 1993, en el que rechazó un decreto, que si bien cumplía con las normas legales, no se atenia a la Constitución, y en el considerando N<sup>º</sup> 18<sup>º</sup>, expresó: que *“el decreto objeto del requerimiento no cumple con las formalidades que exige la Constitución, pues se trata de un reglamento que no aparece firmado por el Presidente de la República, por lo que debe concluirse que el acto está viciado en la forma y adolece de nulidad”*;

**DECIMOSEXTO.** Que, cabe recordar también sobre este punto las palabras del ex Presidente de este Tribunal señor Israel Bórquez, en el discurso que pronunció en la Universidad Católica de Valparaíso, en octubre de 1982, en el que manifestó: *“La innovación es profunda pues ahora corresponde también al Tribunal velar por la supremacía normativa de la Constitución sobre los actos propios del Poder Ejecutivo en la forma que hemos comentado”*;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, de los considerandos anteriores queda claro que la atribución del Tribunal es examinar la constitucionalidad del decreto y si éste no se ajusta a la Ley Fundamental debe declarar su inconstitucionalidad, lo que en este caso hace innecesario pronunciarse sobre la derogación del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, artículo 13.

Si se declara la inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 83 de la Constitución Política, el Decreto quedará sin efecto de pleno derecho;

## II

### CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LIMITACIONES AL DOMINIO ESTABLECIDAS EN EL DECRETO SUPREMO N<sup>º</sup> 1, DE 1996, DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

**DECIMOCTAVO.** Que, según se desprende de los considerandos anteriores el artículo 13 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977, señala que los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos.

La aplicación de esta norma se reguló por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 1996, de Bienes Nacionales, estableciendo un procedimiento para acceder gratuitamente a dichas playas.

El Decreto señala que la vía de acceso que se solicita debe otorgarse a través de los terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos y debe ser gratuita;

**DECIMONOVENO.** Que, los requirentes han sostenido, por una parte que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 1996, estaría estableciendo una for-

ma de privar del dominio sin indemnización ni ley expropiatoria y, por otra parte advierten también, que se trataría de una limitación al dominio que afecta su esencia y que por los daños que causa debería indemnizarse;

**VIGÉSIMO.** Que, sobre el particular tanto el señor Contralor General de la República como S.E. el Presidente de la República indican que el Decreto Supremo N° 1, de 1996, no impone una privación al dominio sino que se trata más bien de una limitación a éste, fundada en la función social que debe cumplir la propiedad. Sostienen que si bien la limitación importa una restricción al ejercicio del derecho de dominio, tal restricción consiste sólo en modificar algunas de sus diversas manifestaciones, sin destruir las facultades esenciales del derecho y sin que represente una privación. El propietario afectado conservaría su dominio, el terreno sobre el que recae y las facultades de usar gozar y disponer del inmueble;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, las normas que permiten imponer limitaciones al dominio y privar de este derecho están contenidas en el artículo 19, N° 24, incisos primero, segundo y tercero, de la Constitución que señala:

*“24°. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.*

*Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.*

*Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.”;*

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, es fundamental distinguir entre la privación y las limitaciones al dominio, pues el sustento de la privación es el interés nacional y la utilidad pública, en cambio el fundamento de las limitaciones al dominio lo constituye la función social que debe cumplir la propiedad.

Además, privación supone, según su sentido natural y obvio “despojar a uno de una cosa que poseía” (Diccionario de la Lengua Española, 1992, Tomo II, pág. 1969). En igual sentido se ha fallado que privar a alguien de un derecho consiste en “apartar a uno de algo o despojarlo de una cosa que poseía” (Corte Suprema, 27.03.1983, Rev. 80, sección 5ª, pág. 244).

Limitar, en cambio importa “*acortar, cerrar, restringir*” (Diccionario de la Lengua Española, 1992, Tomo II, pág. 1258).

De ésta manera las limitaciones suponen el establecimiento de determinadas cargas al ejercicio de un derecho, dejándolo subsistente en sus facultades esenciales;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, a juicio de este Tribunal la obligación de los propietarios colindantes con las playas de otorgar gratuitamente una vía de acceso a éstas, constituye una limitación al dominio de dichos propietarios y no una privación total de éste o una imposibilidad absoluta del ejercicio de las facultades esenciales de uso, goce;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, de acuerdo al artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución Política, las limitaciones y obligaciones al dominio deben ser impuestas por ley y derivan de la función social que tiene que cumplir la propiedad, y como bien lo ha dicho este Tribunal, en sentencia Rol N<sup>º</sup> 146, de 21 de abril de 1992, no pueden afectar la esencia del derecho, de acuerdo al artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la Constitución Política de 1980;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, la función social de la propiedad significa que ésta tiene un valor individual y social por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad. La Constitución alemana dice: “*la propiedad obliga*”, para hacer notar que el dominio además de conferir derechos, impone deberes y responsabilidades a su titular. Estos deberes y responsabilidades del propietario que armonizan los intereses del dueño y de la sociedad puede decirse que constituyen la función social de la propiedad;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, el constituyente chileno no ha definido el concepto de función social y solamente ha señalado cuáles son sus elementos. Así, estableció en la Constitución de 1980 “*Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental*” (artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso segundo);

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, la consagración de la función social en la Constitución de 1980 tiene sus antecedentes en la Constitución de 1925 reformada el año 1970 y en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, especialmente en la Sesión N<sup>º</sup> 149.

Además, en el Memorándum de 16 de agosto de 1978 dirigido por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución al Presidente de la República, se dice que “*La función social es inherente al derecho de propiedad y está implícita en él. Supone que el derecho debe ser ejercido de acuerdo con el fin que le es propio y en armonía con los intereses colectivos*”.

Respecto de las limitaciones al dominio dice que “*constituyen la expresión jurídica de los deberes anexos al dominio que la doctrina señala como consecuencia de su carácter social. Es, entonces, la función social de la propiedad la que justifica las limitaciones y obligaciones que el legislador puede imponer.*”;

**VIGESIMOCTAVO.** Que, como se ha visto en los considerandos anteriores las playas son bienes nacionales de uso público y su uso pertenece a la Nación toda. En razón de la función social que debe cumplir el ejercicio del derecho de dominio la autoridad, en este caso el legislador, puede regular el acceso a dichos bienes, a través de los predios colindantes, para que no se desnaturalice el concepto de que son de la Nación toda. Lo que no puede hacer es privar del derecho de dominio y de sus atributos esenciales o hacer ilusorio el ejercicio del derecho por las limitaciones que impone;

**VIGESIMONOVENO.** Que, los requirentes han objetado la gratuidad de la vía de acceso que los propietarios colindantes con playas deben aceptar y a su juicio es inconstitucional porque debería dar lugar a indemnización;

**TRIGÉSIMO.** Que, el texto de la Constitución de 1980 se ha referido a las limitaciones al dominio en las siguientes disposiciones:

a) en el artículo 19, N° 24, inciso segundo, ya transcrito en esta sentencia;

b) en el artículo 41, N° 1°, que señala: *“Por la declaración de estado de asamblea el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.”*

c) en el artículo 41, N° 5°, que dice: *“Por la declaración del estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias.”*, y

d) en el artículo 41, N° 8°, que dice: *“Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, y con ello se cause daño.”*

Respecto de las disposiciones señaladas cabe destacar que el constituyente sólo se refiere en forma expresa a la obligación de indemnizar tratándose de las limitaciones al derecho de dominio que se pueden imponer en el estado de asamblea y en el estado de catástrofe, exigiéndose para que procedan que se cause daño y que signifiquen una privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio;

**TRIGESIMOPRIMERO.** 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.

Sobre el particular el profesor Enrique Barros en su obra *“La interpretación de la Constitución desde la perspectiva de la teoría del derecho”*, sostiene que *“el verdadero problema de la interpretación constitucional es la articulación de un raciocinio abierto y franco en que los valores fundamentales del sistema sean precisados en su rango”* (Revista de derecho Público, N<sup>º</sup> 29/30).

En el fallo contenido en el Rol N<sup>º</sup> 33, de 24 de septiembre de 1985, sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, el Tribunal Constitucional descartó la posibilidad de aceptar como elemento de interpretación el estricto tenor literal de las normas, con prescindencia del resto de las disposiciones de la Carta Fundamental y declaró inadmisibles el criterio que significara una pugna con las otras normas permanentes y transitorias de la Constitución.

Para llegar a esta conclusión el Tribunal hizo un análisis del texto constitucional que significó rechazar como método de interpretación la aplicación del estricto tenor literal de la norma con prescindencia del resto de las disposiciones de la Carta Fundamental.

El Tribunal hizo primar en materia de interpretación una regla de hermenéutica que es ya una constante en los diversos fallos que ha emitido y que se encuentra contenida en el considerando decimonoveno del Rol ya citado:

*“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”.*

En igual sentido se pronunció en el fallo sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo, Rol N<sup>º</sup> 42, de 26 de enero de 1987, en que se aplica un criterio amplio de interpretación que utiliza dos elementos:

- a) que las normas constitucionales deben interpretarse en un contexto, y
- b) que las normas constitucionales deben interpretarse armónicamente.

También, en el Rol N<sup>º</sup> 5, de 26 de noviembre de 1981, sobre un requerimiento al proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras, hizo primar sobre la redacción del texto el sentido o intención del constituyente al establecerla.

Igual criterio se aplicó en la sentencia Rol N<sup>º</sup> 43, de 24 de febrero de 1987, sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, en que se sostuvo que el sentido de una norma no deriva de la consideración aislada de un artículo o parte de él, sino del conjunto de prescripciones que se refieren a una misma institución, regla que, por lo demás, constituye una simple aplicación de un principio elemental de hermenéutica;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, utilizando el mismo criterio que el citado en los fallos anteriores para ver si el Estado debe o no pagar indem-

nización por la vía que el Decreto Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, de 1996, impone a los propietarios de terrenos colindantes con las playas, es preciso determinar si esta limitación causa daño y si afecta alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que, las limitaciones son de tal naturaleza, de acuerdo al citado Decreto Supremo N° 1, de 1996, que constituirían servidumbres que permitirían verdaderos caminos, tanto para peatones como para buses o automóviles u otros vehículos motorizados por terrenos de propietarios que tendrían que soportar esta carga.

Del examen del decreto se advierte que en los terrenos de los propietarios colindantes a los bienes nacionales de uso público la autoridad fijará los deslindes, dimensiones y superficie de la vía, lo que evidentemente causará un daño, pues se trataría de una limitación al dominio que consistiría en una servidumbre de tránsito, tanto para peatones como para vehículos, sin pago de indemnización alguna;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que, esta vía de acceso es evidente que causaría una privación parcial significativa de los atributos del ejercicio del derecho de propiedad, como son especialmente el uso y el goce del terreno.

Al no establecer el Decreto cómo se puede hacer uso de la vía de acceso, ello puede permitir un tránsito peatonal y de vehículos y obligará a dichos propietarios colindantes a adoptar una serie de medidas que no hay duda que causarán daño y además, si bien no les priva del dominio del terreno de la vía de acceso, se les limitan las facultades de uso y de goce de tal forma que éstas pasan a constituir en la práctica más que una limitación una privación parcial del uso y goce al ejercicio del derecho de dominio.

En este caso no hay privación total del uso y goce pero si una limitación que hace ilusorio estos atributos del dominio y que es indudable que en la especie causa daño y que éste debe ser indemnizado;

**TRIGESIMOQUINTO.** Que, la existencia del daño la reconoce el propio Decreto Supremo N° 1, de 1996, al decir en su artículo 2°:

*“Artículo 2°. Toda vía de acceso deberá fijarse prudencialmente, de modo que se garantice un libre y expedito tránsito, evitando causar daños innecesarios a los afectados.”*

*Del texto de esta disposición se desprende con toda claridad que existirán “daños”.*

*Se evitarán los que la autoridad, discrecionalmente, estime innecesarios, pero se evidencia que la vía de acceso implica un daño para el particular propietario”.*

Además, S.E. el Presidente de la República, en la página 61 de sus observaciones dice que en este “*caso forzoso es concluir que habrá un daño físico*”.

Niega el daño patrimonial, lo que es muy discutible, pues no se conoce en toda su amplitud el efecto que tendría esta vía de acceso;

**TRIGESIMOSEXTO.** Que, la Constitución de 1980 ha establecido la responsabilidad del Estado como un principio general aparece claro en diversas disposiciones constitucionales. Citaremos al efecto los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> del Capítulo sobre Bases de la Institucionalidad:

*“Artículo 6<sup>º</sup>. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.*

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

*La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”*

*“Artículo 7<sup>º</sup>. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

De estos artículos se concluye que los órganos del Estado cualquiera que sea su actividad tienen responsabilidad si infringen la Constitución.

Estas normas se complementan con otras disposiciones de la Constitución de donde resulta que si se afectan derechos constitucionales y se causa daño cabe responsabilidad del Estado;

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que, al respecto podemos citar, fuera de los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> de la Constitución, que establecen el principio general, las siguientes normas:

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

Artículo 5<sup>º</sup>, inciso segundo: *“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”*

Artículo 38, inciso segundo: *“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”*

Además debemos agregar el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso tercero y el artículo 41, N<sup>º</sup> 8<sup>º</sup>, ambos transcritos en esta sentencia;

**TRIGESIMOCTAVO.** Que, en sentencia de la Corte Suprema de Comunidad Galletué con Fisco, de 7 de agosto de 1984, Rol N° 16.743, se planteó el problema del pago de indemnizaciones por las limitaciones al dominio impuestas en períodos de normalidad política. Sobre el particular la Corte Suprema expresó en el considerando decimosegundo:

*“12°. Que la razón de equidad enunciada se refuerza grandemente si se atiende a que la propia Constitución Política, junto con reconocer determinados derechos fundamentales, entre los que se halla el derecho de dominio, los resguarda estableciendo la responsabilidad del Estado si ellos se vulneran por acto de la autoridad, de la administración o por los legisladores, aludiendo en algunos preceptos concretamente a la obligación del Estado de pagar los perjuicios; así, el artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental, después de consignar que nadie puede ser privado de su dominio o de algunos de sus atributos esenciales sino en virtud de una ley que autorice la expropiación, establece el derecho de los expropiados para cobrar al Estado los perjuicios por los daños patrimoniales causados; así, el artículo 19, N° 7, letra i), de la Carta dispone que una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquiera instancia tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado si la Corte Suprema declara injustificadamente erróneo o arbitrario el acto de procesamiento o condena; y es particularmente interesante recordar que a pesar de que el artículo 19, N° 26, de la Constitución Política acepta que las garantías constitucionales puedan sufrir limitaciones durante los estados de excepción, el artículo 41 en su N° 8° prescribe que las requisiciones que se lleven a efecto en esos estados y que sean permitidas, darán lugar a indemnización en conformidad a la ley, añadiendo que también darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio y con ello se cause daño, y si esto ocurre en dichos estados de excepción, con tanta mayor razón, por evidente equidad, la indemnización será procedente si la limitación al dominio es dispuesta por la ley o las autoridades en estado normal constitucional y no de excepción.*

*Entre otros, los artículos 1°, 5°, 7° y 38 de la Carta Fundamental ponen corpiapis al legislador y a las autoridades respecto de las garantías constitucionales que ella establece en favor de los individuos y si éstas son sobrepasadas, claramente prescribe la responsabilidad del Estado”;*

**TRIGESIMONOVENO.** Que, por lo expuesto anteriormente este Tribunal destaca que si la Constitución establece que en ciertos estados de excepción las limitaciones al dominio dan derecho a indemnización, con mayor razón deberán indemnizarse las limitaciones que se establezcan en un período de normalidad constitucional y que causen daño.

Destaca, además, que constatado el daño, de acuerdo al artículo 38 de la Constitución Política, la víctima siempre podrá demandar los perjuicios a la Administración;

**CUADRAGÉSIMO.** Que, como se ha visto de los considerandos anteriores de esta sentencia la limitación al dominio que impone el Decreto

Supremo N<sup>º</sup> 1, de Bienes Nacionales, de 1996, si bien no priva totalmente de los atributos de uso y goce de la propiedad, en el hecho hace ilusorio estos atributos, de lo que resulta en la realidad una privación de ellos que causa un daño que debe indemnizarse por la autoridad;

**CUADRAGESIMOPRIMERO.** Que, además, sobre el particular cabe destacar que el espíritu general de la legislación dictada bajo la vigencia de la Constitución de 1980 ha sido el pago de indemnizaciones ya sea por el Estado o por los particulares si se establecen servidumbres o limitaciones que afectan el uso o goce de la propiedad. De tal manera que si se causan daños éstos deben pagarse.

Podemos citar como ejemplo la Ley N<sup>º</sup> 18.755, de 7 de enero de 1989, que señala que en los casos del artículo 7<sup>º</sup>, letra j), el Director del Servicio Agrícola y Ganadero, servicio público funcionalmente descentralizado, deberá disponer el pago de indemnizaciones.

Dice así:

*“Artículo 7<sup>º</sup>. Corresponderán al Director Nacional las siguientes funciones y atribuciones:*

*“j) Disponer el pago de indemnizaciones a propietarios de bienes o productos no contaminados o sanos, que haya sido necesario sacrificar, beneficiar o destruir, como asimismo por las restricciones de uso de predios rústicos dispuestas por el Servicio, para prevenir, controlar o erradicar alguna enfermedad o plaga, previa autorización otorgada mediante decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que llevará además la firma del Ministro de Hacienda. Las indemnizaciones comprenderán sólo el daño patrimonial efectivamente causado.”*

Es este un caso claro de responsabilidad del Estado si se imponen restricciones al uso de predios rústicos.

Además, el principio general que los daños que se causen por limitaciones al dominio deben indemnizarse, se encuentra también contemplado en diversas leyes dictadas bajo la vigencia de la Constitución de 1980.

Así podemos citar la Ley de Servicios de Gas, N<sup>º</sup> 18.856; el Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 1, de 1982, sobre Ley General de Servicios Eléctricos y la Ley N<sup>º</sup> 18.168, General de Telecomunicaciones. Todas estas leyes obligan a los particulares a pagar indemnizaciones por las limitaciones al dominio;

**CUADRAGESIMOSEGUNDO.** Que, interpretando las normas constitucionales en un sentido armónico y de acuerdo a los principios generales y a los valores que inspiran el texto, este Tribunal estima que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de 1996, al establecer la posibilidad que se imponga a los propietarios de los terrenos colindantes con playas, una vía de acceso a dichos bienes nacionales de uso público en forma gratuita, sin pago de indemnización, atenta contra claras disposiciones constitucionales y causa daño por lo que debe acogerse el requerimiento planteado;

**CUADRAGESIMOTERCERO.** Que, a mayor abundamiento, el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de Bienes Nacionales, de 1996, objeto de esta sen-

tencia es inconstitucional pues es un reglamento de ejecución que debió atenerse a la Constitución y no entrar al campo del legislador como lo ha hecho en la especie.

Ello se desprende con claridad de lo expresado en los artículos 6° y 7° de la Constitución;

**CUADRAGESIMOCUARTO.** Que, debe tenerse presente, además, que el artículo 24 de la Ley Fundamental, refiriéndose al Presidente de la República dice: *“Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”*

Resulta así que los actos del Presidente de la República deben siempre adecuarse a la Constitución y a la ley.

Siguiendo este criterio los profesores Verdugo y Pfeffer manifiestan: *“De la expresión ‘su autoridad se extiende a todo...’ se deriva la amplitud de las facultades, que revisten un carácter general, con la limitación de que deberá siempre dar cumplimiento a su tarea ‘de acuerdo a la Constitución y las leyes’”* (Derecho Constitucional, Tomo II, pág. 35).

En consecuencia, los actos del Presidente de la República derivados de su potestad reglamentaria de ejecución deben atenerse a la Constitución y a la ley que aplican y si exceden esta última regulando materias propias del campo del legislador pasan a violar la Constitución;

**CUADRAGESIMOQUINTO.** Que, en los artículos 3° y siguientes del Decreto Supremo N° 1, de 1996, se establece un procedimiento para solicitar la vía de acceso a las playas de mar, ríos y lagos.

Para estos efectos en los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 9° de dicho Decreto se otorgan atribuciones a la Secretaría Ministerial Regional de Bienes Nacionales, las que a juicio de este Tribunal deben ser otorgadas por ley y no por reglamento;

**CUADRAGESIMOSEXTO.** Que, el Decreto Supremo N° 291, de 1993, que fijó el texto refundido de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su Capítulo IV, artículo 61, dice:

*“Los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.”;*

**CUADRAGESIMOSÉPTIMO.** Que, la desconcentración es la *“radicación de una o más potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea jerárquica de un ente de la Administración del Estado”* (Revista de Derecho Público N° 51, de 1992 –“La desconcentración en el derecho administrativo chileno”– Eduardo Soto Kloss, pág. 104). Cita este autor a continuación como ejemplo de competencias desconcentradas a las Secretarías Regionales Ministeriales;

**CUADRAGESIMOCTAVO.** Que, de acuerdo al artículo 3<sup>º</sup> de nuestra Constitución Política la desconcentración tiene que efectuarse por ley.

*“Art. 3<sup>º</sup>. El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.”*

De esta disposición aparece claro que la desconcentración debe hacerse en conformidad a la ley;

**CUADRAGESIMONOVENO.** Que, de lo anterior resulta que las Secretarías Regionales Ministeriales forman parte de la Organización Ministerial y que sus atribuciones las reciben de la ley que desconcentra atribuciones del respectivo Ministerio.

Tratándose de los Ministerios el artículo 33 de la Constitución, ha señalado que la organización la determina también la ley;

**QUINCUGÉSIMO.** Que, además el artículo 33 establece que los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el Gobierno y Administración del Estado;

**QUINCUGESIMOPRIMERO.** Que, debe señalarse también, que de acuerdo al artículo 1<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 18.575, los Ministerios forman parte de la Administración del Estado;

**QUINCUGESIMOSEGUNDO.** Que, establecido que la desconcentración debe siempre operar por ley hay que tener presente que las Secretarías Regionales Ministeriales son parte del respectivo Ministerio y en consecuencia forman parte de la Administración y de la Organización Estatal. De aquí que sus atribuciones deben provenir de la ley y no de la potestad reglamentaria del Presidente de la República;

**QUINCUGESIMOTERCERO.** Que, el principio general que las atribuciones de la organización estatal deben provenir de la ley se desprende también del artículo 7<sup>º</sup> de la Constitución transcrito en esta sentencia y que consagra expresamente que las magistraturas sólo pueden actuar dentro de las competencias que les haya otorgado la Constitución y las leyes;

**QUINCUGESIMOCUARTO.** Que, además debe considerarse el artículo 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución de 1980, que establece:

*“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:*

*“2<sup>º</sup>. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;”*

La expresión servicio público se ha entendido siempre en un sentido amplio de manera que todos los órganos del Estado deben recibir sus atribuciones de la ley y no de los decretos o reglamentos;

**QUINCUGESIMOQUINTO.** Que, de lo anterior se infiere que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1, de Bienes Nacionales, de 1996, al otorgarle atri-

buciones a las Secretarías Regionales Ministeriales ha invadido el campo del legislador y en consecuencia viola el artículo 60 de la Carta Fundamental que señala las materias propias de ley entre las que se encuentran aquellas que la Constitución exige que sean reguladas por una ley y las que la Constitución señala como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 60, N<sup>os</sup> 2 y 14);

**QUINCUAGESIMOSEXTO.** Que, en consecuencia, el Decreto Supremo N<sup>o</sup> 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 1996, no se ajusta a la Constitución Política por exceder el campo de la potestad reglamentaria y entrar de lleno a la órbita del legislador.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 1<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup>, 19 –N<sup>os</sup> 23 y 24–, 38, 41, 80 y 82 de la Constitución Política de la República, y 38 a 45 y 48 de la Ley Orgánica Constitucional N<sup>o</sup> 17.997, de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

Que el Decreto Supremo N<sup>o</sup> 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 10 de enero de 1996 y publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto del mismo año, es inconstitucional, acogiéndose los reclamos de fojas 1 y 19.

**El Ministro señor Ricardo García previene** que concurre a la resolución de la sentencia, sobre la base de las siguientes razones fundamentales que ha tenido en consideración:

1<sup>o</sup>. Que, para resolver los reclamos presentados en cuanto a la forma en que el Decreto impugnado afecta el derecho de propiedad de los titulares del dominio de los predios colindantes con playas de mar, ríos o lagos, procede examinar dicho Decreto a la luz de las normas constitucionales atinentes a la materia, para determinar de esta manera si las disposiciones de aquél se ajustan o vulneran la Constitución Política y resolver, consiguientemente, sobre su constitucionalidad en virtud de la atribución que al respecto otorga a este Tribunal el artículo 82 de la Carta Fundamental en su numeral quinto;

2<sup>o</sup>. Que, este examen no implica discusión alguna sobre el carácter que tienen los bienes nacionales de dominio público, así como sobre la connatural imposibilidad de que las playas que tienen tal carácter puedan ser objeto de propiedad privada. La materia de los reclamos obliga a precisar simplemente si el acceso a esas playas que el Decreto establece que debe brindarse gratuitamente por los propietarios de los inmuebles colindantes con aquéllas, implica una contradicción con los derechos que a los titulares del dominio de un bien asegura la Constitución Política;

3<sup>o</sup>. Que, dadas las específicas características que a ese acceso otorga el Decreto materia de los reclamos, es dable concluir que con ellas se configura una privación de facultades esenciales de la propiedad, ya que

los dueños de los bienes en los que se demarca una vía abierta a todo interesado en llegar a las playas, se verán privados de los derechos de uso y goce de las porciones de sus inmuebles comprometidas en esos accesos, así como también del atributo de la exclusividad inherente al dominio;

4°. Que, el inciso tercero del numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política, es categórico al señalar que *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.”*;

5°. Que, a la garantía así establecida, la misma Constitución agrega, en el mismo inciso y como un complemento evidentemente esencial, que *“El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.”*;

6°. Que, en mérito a lo expresado, debe concluirse que la Constitución Política ha asegurado, simultáneamente, tanto la causa de una eventual privación como también la consiguiente indemnización del daño efectivo que provoque y que se fije según el procedimiento que establece, otorgando a ambos aspectos un inseparable rango constitucional que toda norma de inferior jerarquía debe invariablemente respetar;

7°. Que, asimismo, debe destacarse que los preceptos constitucionales comprende, por igual, los casos de privación de un bien sobre el que la propiedad recae, como los de privación de uno cualesquiera de los atributos o facultades esenciales del dominio, obligando a enmarcar la regulación de toda privación de esta especie en las normas constitucionales referidas;

8°. Que, la privación de atributos y facultades esenciales del dominio sobre un bien, que el Decreto impugnado impone, en perjuicio del propietario de un predio colindante con las playas que indica, no aparece sustentada en ley alguna, general o especial, que haya autorizado tal privación por causa de utilidad pública o de interés nacional, así calificada por el legislador, así como tampoco que reconozca el derecho a indemnización y el sistema aplicable para su determinación, que, como se ha dicho, deben ir aparejados necesariamente a tal privación;

9°. Que, en abono a lo expresado, conviene tener presente el Oficio de 16 de agosto de 1978, por medio del cual la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República entregó al Presidente de la República el texto propuesto para esta nueva Carta Fundamental. En dicho Oficio, se recuerda que la Constitución Política de 1925, con sus subsiguientes reformas *“dejaron entregadas a la voluntad del legislador todo lo referente al derecho a indemnización en caso de expropiación, a la determinación*

de su monto, condiciones de pago, forma de extinguir la obligación, oportunidad y modo en que procede la toma de posesión del bien expropiado, como asimismo lo relativo al tribunal llamado a conocer de la reclamación del afectado”, agregando luego que, con esa delegación, el derecho a indemnización “dejó de ser una garantía constitucional y de este modo una materia tan trascendental quedó entregada al arbitrio del legislador y de mayorías ocasionales”. Se señala, consiguientemente, en el aludido Oficio que el proyecto que se propone repara esta situación, incorporando al texto constitucional, en un solo todo, tanto la seguridad de la propiedad misma como de la indemnización consiguiente, en la misma forma en que quedó en definitiva consagrado en el ya transcrito inciso tercero del numeral 24 del artículo 19 de la Constitución hoy vigente;

**10°.** Que, a juicio del previniente, no resulta procedente confundir la privación de que se ha tratado, con las limitaciones u obligaciones que la ley puede imponer a la propiedad, como una derivación de la función social de aquélla, función que comprende, de conformidad con el inciso segundo del numeral 24 del artículo 19, de la Constitución “cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental”. En el mismo citado Oficio de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política, se hace constar que “la función social es inherente al derecho de propiedad y está implícita en él. Supone que el derecho debe ser ejercido de acuerdo con el fin que le es propio y en armonía con los intereses colectivos”, como consecuencia de todo lo cual en el Oficio se puntualiza que las restricciones y obligaciones que pudiese establecer el “legislador, en razón de los intereses superiores señalados, no dan lugar, por cierto, a indemnización alguna”;

**11°.** Que, no obstante lo expresado en el considerando precedente, puede darse el caso de que tales limitaciones u obligaciones, lleguen a exceder su propia terminología y a constituirse, aun con esa denominación, en efectivas privaciones de atributos o facultades esenciales del dominio. En tal caso, como privaciones efectivas, darán derecho a indemnización; pero tal indemnización no podrá establecerse sino de acuerdo con la preceptiva constitucional aplicable a aquéllas esto es, la correspondiente a una expropiación, institución de cuyo campo de aplicación no podría tal situación excluirse. En este sentido, conviene también tener presente lo que el Oficio ya antes citado enfatiza, cuando señala que las limitaciones u obligaciones impuestas por el legislador a la propiedad, no darán derecho a indemnización, salvo el caso de que ellas afecten la esencia del derecho o importen privar al titular del dominio de alguno de los atributos de éste, “pues ello sólo podría tener lugar a través de la expropiación”;

**12°.** Que, en mérito a lo expresado, para el previniente, el Decreto impugnado, atenta contra las normas constitucionales citadas, ya que configura una privación que, como el mismo texto del Decreto lo reco-

noce, origina daños efectivos, sin contemplar indemnización alguna ni respetar cuanto esas mismas disposiciones constitucionales a su respecto establecen;

13°. Que, por lo tanto, para el previniente, son las indicadas las razones fundamentales por las cuales el Decreto impugnado adolece de inconstitucionalidad y procede por ello acoger los reclamos formulados ante el Tribunal Constitucional;

14°. Que, en atención a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 83 de la Constitución Política, tal determinación de inconstitucionalidad por este Tribunal, lleva consigo que el Decreto quede “*sin efecto de pleno derecho*”, lo que se produce con respecto a su integridad, sin distinción particularizada de sus normas.

Redactó la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, y la prevención, su autor el Ministro, señor Ricardo García Rodríguez.

Comuníquese, regístrese y archívese.

#### **Rol N<sup>º</sup> 245 y 246-1996 (Acumulados).**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

### ROL N<sup>º</sup> 246-1996

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO  
N<sup>º</sup> 1°, DE 10 DE ENERO DE 1996, DEL MINISTERIO DE BIENES  
NACIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 6  
DE AGOSTO DEL MISMO AÑO DEDUCIDO POR UN GRUPO  
DE DIPUTADOS Y SENADORES

ACUMULADO CON ROL N<sup>º</sup> 245-1996

ROL N° 247-1996

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODERNIZA EL SERVICIO NACIONAL  
DE ADUANAS, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES

Santiago, catorce de octubre de mil novecientos noventa y seis.

VISTOS:

Con fecha 10 de septiembre de 1996, los señores Senadores Francisco Prat Alemparte, señora Olga Feliú Segovia, señores Alberto Cooper Valencia, Francisco Javier Errázuriz Talavera, Sergio Fernández Fernández, Julio Lagos Cosgrove, Enrique Larre Asenjo, Sebastián Piñera Echenique, Sergio Romero Pizarro, Bruno Siebert Held, Santiago Sinclair Oyánder y William Thayer Arteaga, quienes constituyen más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio, formularon requerimiento por inconstitucionalidad de los artículos 1°, N° 3, letra d), y 6° del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas.

Los requirentes señalan que los aspectos objetables del artículo 6° son los siguientes:

a) Legalidad del impuesto. Independientemente de la denominación de tarifa que utiliza el proyecto de ley, precisan que el cobro que el precepto objetado autoriza, constituye un impuesto, el que se configura por tres elementos esenciales: el hecho gravado, que es el evento positivo o negativo al cual se le atribuye el efecto de generar un desplazamiento patrimonial del particular o contribuyente al Estado, por el solo ministerio de la ley y sin una compensación directa o específica; la base impositiva, que es una cuantificación o precisión del hecho gravado, de manera tal, que en función de ciertos parámetros legales, se pueda determinar la situación particular de cada contribuyente; y, la tasa, que se aplica sobre la base impositiva, que suele ser porcentual o una cantidad fija por cada unidad considerada para el pago del impuesto.

Junto a los impuestos, la doctrina acepta las contribuciones y las tasas, comprendidas en la expresión tributos, que ocupa el texto constitucional. Adicionalmente el Estado puede efectuar cobros denominados “tarifas”, pero en virtud de una relación contractual con el particular, por el cual se paga el precio de un servicio libremente convenido.

Expresan que la tarifa establecida en el artículo 6° es un impuesto por las siguientes razones:

Porque, según el texto propuesto, procederá respecto a certificaciones y legalizaciones que el Servicio practique “*en cumplimiento de las funciones o atribuciones que la ley le encomienda o confiere*”, y será “*aplicada al procesamiento de cada declaración de importación o de importación de pago simultáneo,*

*afectas ambas al cobro de gravámenes e impuestos, y exportación o documentos que la reemplacen, realizados por el Servicio*". El Servicio, por cumplir su función legal de fiscalizar el comercio de importación y exportación y al aplicar los impuestos respectivos (o cobros establecidos en el arancel aduanero), cobrará, adicionalmente, una tarifa por efectuar las operaciones destinadas a determinar la base imponible de los derechos de aduana, esto es, de los impuestos que gravan la importación de ciertas mercancías.

En el contexto del proyecto, el contribuyente le paga al Servicio un impuesto a fin de obtener el pronto cobro de otro impuesto, que también se debe pagar.

En el esquema propuesto existen dos impuestos que se sobreponen: el del arancel aduanero, y el que se paga para determinar la base imponible del arancel aduanero. Las normas para determinar la base imponible en el arancel aduanero son normas legales. Las que el proyecto propone para determinar la base imponible del impuesto denominado "tarifa" se remiten al reglamento, en aspectos esenciales.

El inciso quinto del artículo 6<sup>º</sup> del proyecto señala: "*El reglamento establecerá las condiciones, plazos, tramos y demás modalidades para el pago de las tarifas a que se refiere este artículo, los que podrán expresarse y pagarse en moneda extranjera*". Las condiciones apuntan a definir la procedencia o no del pago; los tramos, a su vez, constituyen segmentos diferenciados de pago, pues corresponden conceptualmente a una escala que puede ser progresiva o regresiva, sin que el texto precise qué regulación reglamentaria puede derivarse de esta circunstancia, ni qué montos o tramos. Estos aspectos constituyen en esencia la determinación de la base imponible del impuesto-tarifa y no pueden quedar reservados al reglamento en virtud de la reserva legal en materia tributaria que consagra, en carácter de garantía constitucional, el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución, al asegurar la repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley. El proyecto permite que sea el reglamento el que señale la progresión en que se pagará el impuesto por las certificaciones y el cumplimiento de sus funciones por parte del Servicio Nacional de Aduanas. Adicionalmente, la base impositiva podría revisarse por el Servicio si el contribuyente estima que no ha sido bien atendido, y en caso de discrepancia, se podría recurrir, en última instancia y sin ulterior recurso, a la Junta Nacional de Aduanas, lo que es considerado por los requirentes inconstitucional por violación gruesa y manifiesta del principio de legalidad en materia tributaria.

b) **Afectación del impuesto.** El inciso séptimo del artículo 6<sup>º</sup> del proyecto prescribe que "*los recursos provenientes de estos cobros constituirán ingresos propios del Servicio Nacional de Aduanas y se incorporarán a su presupuesto*."

Señalan los requirentes que, dado que el cobro de un impuesto no constituye un servicio (sino el cumplimiento de una función pública) y dado que por ello no existe, como se dijo, una contraprestación directa,

el cobro que el proyecto denomina “tarifa” es técnicamente un impuesto, que, como tal, no puede ser objeto de una destinación.

Aunque se sostuviera que el cobro que establece el proyecto no es un impuesto, en todo caso constituye un tributo, pues no emana de una relación contractual sino de la sola ley que lo establece, y como tal queda afecto a la prohibición de no poder ser objeto de destinación (Artículo 19, Nº 20, inciso tercero, de la Constitución Política).

Estiman que es el caso que el proyecto de ley destina al beneficio de un servicio público determinado el producto del impuesto denominado tarifa. Tal destinación es contraria a la letra y al espíritu del texto constitucional, y no se encuentra amparada en los casos en que la propia Constitución autoriza ciertos tributos de afectación.

c) Injusticia del impuesto. Expresan los requirentes que esta “tarifa” puede ser objetada por tratarse de un impuesto manifiestamente injusto, pues carece de justificación racional. No existe un servicio, otorgado por el Estado, consistente en cobrarle al contribuyente un impuesto. Lo injusto de la proposición radica en el hecho que se está cobrando un impuesto sobre otro impuesto y como condición para poder pagar oportunamente ese otro impuesto.

Respecto al artículo 1º, Nº 3, letra d), del proyecto de ley, el precepto agrega un nuevo miembro a la junta General de Aduanas, que será elegido por el Presidente de la República, de una quina presentada por las asociaciones gremiales de agentes de aduanas del país. La disposición propuesta agrega que *“la forma y procedimiento será determinado por el reglamento. Este consejero estará inhabilitado para fallar sobre materias que tengan relación directa con su calidad de agente de aduana.”*

A su respecto, los requirentes indican las siguientes inconstitucionalidades:

a) Rango orgánico constitucional. El precepto constituye una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley Nº 18.575, dictada en conformidad a lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Política, que estableció la estructura y organización básica de los servicios públicos. Dicha organización no reconoce para el funcionamiento de un servicio público la existencia de organismos colaterales como la señalada Junta General de Aduanas. La modificación de este precepto debió haberse acordado con rango orgánico constitucional, pues de lo contrario se vulnera el artículo 38 de la Constitución Política.

Por otra parte, indican los requirentes, que por la naturaleza atípica de la Junta General de Aduanas, puede entenderse que no se trata de un organismo integrante de un servicio público, sino de un órgano que ejerce jurisdicción sobre aspectos relativos al funcionamiento del sistema de aduanas. Se estará en presencia de un tribunal cuya competencia pa-

rece ser del orden contencioso administrativo y, en tal evento, modificar su organización constituye una materia reservada por la Constitución a leyes de rango orgánico constitucional (Artículo 74). Si se estima que se trata de un órgano administrativo desconoce el ordenamiento de la Ley N<sup>º</sup> 18.575.

b) Procedimiento administrativo. De acuerdo al artículo 60, N<sup>º</sup> 18, de la Carta Fundamental, son materias de ley, las que fijan las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública. El proyecto entrega al reglamento “*la forma y procedimiento*” para la elección del nuevo miembro por el Presidente de la República. Esta constituye un acto administrativo, para cuya dictación se han de observar ciertas normas que fijen las bases de tal acto, las que no aparecen establecidas, pues se remite, en esa parte, al reglamento.

Cada vez que el legislador genera la necesidad jurídica de que se dicten actos administrativos, debe cumplir con la exigencia del artículo 60, N<sup>º</sup> 18, de la Constitución, y debe señalar, en consecuencia, las bases respectivas o el procedimiento a que se sujetará la ejecución del acto.

Finalmente, los requirentes solicitan tener por interpuesto el requerimiento de inconstitucionalidad del artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 3, letra d), y del artículo 6<sup>º</sup>, del proyecto de ley que modifica el Servicio, Nacional de Aduanas, en mérito de lo expuesto y disposiciones constitucionales citadas.

Este Tribunal, con fecha 24 de septiembre del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento de S. E. el Presidente de la República, del Honorable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 4 de octubre en curso, S.E. el Presidente de la República, en sus observaciones al requerimiento, señala que los servicios públicos pueden exigir un cobro a los administrados que solicitan determinadas prestaciones, específicamente de aquéllas que les beneficien directamente; dicho cobro constituye un ingreso público de derecho Público y se denomina tasa. En tanto tal y por su naturaleza, su producto está llamado a ingresar al patrimonio de la institución que presta dicho servicio; la tasa no es un impuesto. Su justicia y razonabilidad está asociada a la conmutatividad y proporcionalidad entre precio y servicio o contraprestación otorgada por un servicio público; y, adicionalmente, todos los elementos esenciales de la tasa, exigibles a los tributos, están contenidos en el artículo 6<sup>º</sup> del proyecto: a) se determina con precisión el hecho asociado al cobro; b) se establecen el sujeto activo y pasivo de la tasa, y c) se fijan los montos máximos a que pueden ascender las tasas en cada uno de los hechos gravados.

Las argumentaciones que desarrolla el Ejecutivo, en extenso, se sintetizan en un análisis del concepto de ingresos públicos dentro de los cuales

se cuentan los impuestos, las contribuciones y las tasas, exponiendo la diversa naturaleza de dichos ingresos, en especial de los impuestos y de las contribuciones, estableciendo que el cobro impugnado no constituye uno de estos impuestos. Analiza el concepto y finalidad de los Servicios Públicos y las retribuciones que están facultados a exigir de los administrados por ciertas prestaciones

Expone las características y elementos propios de las tasas, para luego establecer sus diferencias con los impuestos y comprobar que la exacción del artículo 6° del proyecto constituye una tasa. Pasa revista a la estricta sujeción de la norma legal impugnada al marco constitucional, en cuanto a la remisión reglamentaria que contiene, y analiza el régimen constitucional de los tributos, y finalmente, establece sus conclusiones, que, en resumen, son las siguientes.

a) El cobro establecido por el artículo 6° impugnado no es un impuesto. Los impuestos son tributos, esto es, prestaciones debidas obligatoriamente al Estado, impuestos por la ley, que no redundan en beneficios directos para el contribuyente. El artículo 6° establece un cobro respecto de determinados servicios que otorga el Servicio Nacional de Aduanas que expresamente se señalan, condicionando el pago al cumplimiento de los niveles de eficiencia, calidad y oportunidad previamente fijadas, con que deben prestarse. Asimismo señala que los sujetos activos de dicho cobro son los administrados que solicitan las prestaciones afectas a él.

En consecuencia, los sujetos pasivos son únicamente aquéllos que teniendo interés en realizar dichas actividades privadas, demanden del Servicio Nacional de Aduanas dichas prestaciones y utilicen efectivamente esos servicios.

Al confrontarse elementos, causas y condiciones definidas para el cobro establecido, resulta evidente que éste no constituye un impuesto porque, al contrario de éstos, está asociado a una contraprestación directa entregada por el Servicio a ciertos usuarios.

El cobro establecido por la norma impugnada constituye una tasa o tiene los elementos para ser considerada tal. Constituye retribución directa por prestaciones efectuadas por el Servicio Nacional de Aduanas; tales prestaciones benefician a sujetos determinados que requieren voluntariamente de la actividad de este servicio; son aplicadas según la eficiencia, calidad y oportunidad del Servicio y constituyen ingresos propios del mismo.

El Derecho Constitucional Chileno no contiene una definición específica ni omnicomprensiva de todas las categorías doctrinarias del tributo. De este modo, la categoría de las tasas debe entenderse excluida de la referencia constitucional efectuada por la Carta de 1980, toda vez que cuando el constituyente redactó esta norma pretendía refundir en un único concepto los términos utilizados por la Constitución de 1925.

Pretender que la figura de la tasa queda comprendida dentro del concepto constitucional del “*tributo*” implicará una evidente inoperancia práctica de todo el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución, ya que la mayor parte de su contenido fue estructurada en el entendido de que con ello se estaban regulando las nociones fiscales de la contribución y del impuesto.

b) Los servicios públicos son retribuíbles. Las prestaciones entregadas por un servicio público, en tanto representan un beneficio directo para aquellos afiliados que los utilizan, y tratándose de servicios de naturaleza divisible, son naturalmente retribuíbles.

La naturaleza de las prestaciones o servicios que originan el cobro establecido en el artículo 6<sup>º</sup>, reportan un beneficio o utilidad directa a quienes los utilizan, sin perjuicio que la satisfacción de tales necesidades individuales permitan atender un interés colectivo o general.

c) El artículo 6<sup>º</sup> impugnado no vulnera el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución. No obstante haberse establecido que el cobro cuestionado constituye una tasa y que tal categoría de ingreso público presenta características particulares que se diferencian de los impuestos, de igual modo su creación no vulnera los principios constitucionales de legalidad, no afectación y justicia tributaria.

El principio de legalidad no es vulnerado, toda vez que la tasa ha sido establecida por una norma de rango legal, en la cual se han determinado todos y cada uno de los elementos esenciales de una obligación tributaria.

La normativa constitucional vigente restringe el ámbito de reserva legal a las materias expresamente incluidas en el artículo 60 de la Carta y, además, conforme al N<sup>º</sup> 20 de dicho precepto, a la norma legal le corresponde estatuir sólo las bases esenciales de un ordenamiento jurídico. Tal restricción conlleva el expreso reconocimiento de un ámbito propio para la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

De este modo, siendo lícita y constitucional la remisión al reglamento de ciertos aspectos instrumentales o de aplicación, nada obsta a que en el caso de la especie, dentro de esos márgenes, tal remisión pueda existir.

En lo que se refiere al principio de la no afectación, es precisamente la naturaleza redistributiva de la tasa la que determina su directa recaudación por parte del organismo que proporciona el servicio o prestación que le sirve de causa.

El principio de no afectación establecido en el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución, es exclusivamente aplicable a ciertos tipos de ingresos públicos de derecho público que, por su propia naturaleza, deben ingresar al patrimonio de la nación para atender servicios públicos indivisibles, cuales son los impuestos, no siendo extensible a otros cuyo especial régimen jurídico determina su recaudación directa.

La tasa establecida es justa y racional. En efecto, su racionalidad está dada por la necesidad de retribuir determinados servicios otorgados por

el Servicio Nacional de Aduanas a sus usuarios, a objeto de financiar parte de su costo y propender a la optimización, modernización y eficiencia de dicho organismo y, paralelamente, por la conveniencia de sustituir el pago directo, por parte de los usuarios, de las horas extraordinarias que indefectiblemente deben cumplir ciertos funcionarios de esa institución.

La justicia está dada por la proporcionalidad de su monto con la entidad de la prestación que se recibe a cambio, cuestión que en la especie se da cabalmente, como puede fácilmente constatarse si se observan los topes máximos establecidos en la norma impugnada.

Finaliza S. E. el Presidente de la República sus observaciones al requerimiento solicitando que se rechace y se declare la plena concordancia del artículo 6° del proyecto de ley sobre modernización del Servicio Nacional de Aduanas con la Constitución Política de la República. Además, el Ejecutivo acompañó a los autos un informe en derecho en apoyo de sus afirmaciones.

El Presidente de la República no manifestó observaciones respecto de la impugnación de inconstitucionalidad hecha por los requirentes al artículo 1°, N° 3, letra d) del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas.

No se presentaron observaciones al requerimiento por parte del Honorable Senado ni de la Honorable Cámara de Diputados.

Se acompañaron a los autos una presentación hecha por las siguientes entidades gremiales: Sociedad de Fomento Fabril, Corporación Nacional de Exportadores, Cámara Marítima y Portuaria de Chile A. G., Asociación Nacional de Armadores A. G., Asociación Nacional de Aeronavegación Comercial A. G., Asociación Chilena de Agencias de Carga A. G., Asociación de Importadores A. G. y Asociación de Empresas de Almacenes Generales de Depósito de Chile A. G.

El Tribunal por resolución de 2 de octubre de 1996, prorrogó el plazo constitucional para resolver.

Por resolución de 8 de octubre de 1996 se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por haberse verificado que el requerimiento de autos ha cumplido con los requisitos pertinentes para su formulación, este Tribunal debe pronunciarse acerca de si las disposiciones contenidas en el artículo 1°, número 3°, literal d), y en el artículo 6° del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas, son constitucionales o, por el contrario, vulneran la Carta Fundamental y son, por tanto, inconstitucionales;

**SEGUNDO.** Que, para adoptar el pronunciamiento indicado, debe este Tribunal confrontar el texto de las normas cuya constitucionalidad

se objeta con las de la propia Constitución Política, pues ésta es la estricta responsabilidad que ésta le entrega, con independencia de toda consideración de mérito o de carácter factual. El Tribunal estima conveniente poner énfasis en esta afirmación, pues el examen de constitucionalidad de los impugnados preceptos del indicado proyecto de ley, no puede sino enmarcarse en su exclusivo análisis jurídico, para determinar, con apego al principio de supremacía constitucional, si las normas materia del requerimiento se ajustan o no a la Carta Fundamental;

**TERCERO.** Que, la primera de las normas materia del requerimiento deducido, corresponde al literal d) del número 3 del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley, en virtud del cual se modifica el inciso primero del artículo 34 de la Ordenanza de Aduanas, contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 213, de 1953, y cuyo texto fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 30, de 1982, del Ministerio de Hacienda;

**CUARTO.** Que, en virtud de dicho literal d) se introduce una nueva letra c) al inciso primero del aludido artículo 34 y con ella se agrega un nuevo consejero a la Junta General de Aduanas, cuya composición se eleva a cuatro integrantes, debiendo este nuevo miembro ser *“uno elegido de una quina presentada por las asociaciones gremiales de agentes de aduanas del país. La forma y procedimiento será determinada por el Reglamento. Este consejero estará inhabilitado para fallar sobre materias que tengan relación directa con su calidad de agente de aduana.”*;

**QUINTO.** Que, de conformidad con lo establecido en los artículos 37 y 195 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, la referida Junta General, cuya integración se modifica según lo ya señalado, es un órgano que, entre otras funciones, tiene la de resolver los juicios o contiendas sometidas a su conocimiento, participando de esta manera en procesos jurisdiccionales con partes interesadas en la solución de un conflicto de intereses con relevancia jurídica;

**SEXTO.** Que, tal como lo ha señalado este Tribunal con anterioridad, en el Rol N<sup>º</sup> 176, cuando se está en presencia de un órgano al que le corresponde ejercer jurisdicción en la forma antes descrita, debe entenderse aquél comprendido en el precepto contemplado en el artículo 74 de la Constitución Política, el cual dispone en su inciso primero que *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.”*;

**SÉPTIMO.** Que, de conformidad con los antecedentes que obran en poder de este Tribunal, la impugnada norma contenida en el literal d) del número 3 del artículo 1<sup>º</sup> del proyecto de ley que modifica la Ordenanza de Aduanas, no fue aprobada en ambas ramas del Congreso Nacional con la calificación de orgánica constitucional ni con las exigencias contempladas en el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, que

dispone que *“Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.”*;

**OCTAVO.** Que, en mérito a los precedentes considerandos, este Tribunal debe concluir que la disposición del literal d) del número 3 del artículo 1° del proyecto de ley en que incide el requerimiento de autos, adolece de inconstitucionalidad, al no haberse ajustado a las exigencias contempladas en los artículos 74 y 63 de la Constitución Política, y consiguientemente, acoger en esta parte el deducido requerimiento;

**NOVENO.** Que, la segunda disposición cuya constitucionalidad ha sido objetada, es la correspondiente al artículo 6° del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas y en virtud del cual, en síntesis, se establece que este Servicio podrá cobrar *“una tarifa aplicada al procesamiento de cada declaración de importación o de importación de pago simultáneo, afectas ambas al cobro de gravámenes e impuestos, y de exportación, o documentos que la reemplacen”*, así como también una tarifa *“por cada pasajero de vuelo nacional e internacional sujeto a control aduanero”* y *“a los vehículos automotores de tránsito internacional, privados o públicos que transporten pasajeros que estén sujetos a recepción o despacho aduanero”*, fijando un monto máximo para estas tarifas y agregándose que *“el valor específico de cada una de ellas será fijado por decreto supremo del Ministerio de Hacienda”* y que *“los recursos provenientes de estos cobros constituirán ingresos propios del Servicio Nacional de Aduanas y se incorporarán a su presupuesto”*. Se dispone, asimismo, que *“el reglamento establecerá las condiciones, plazos, tramos y demás modalidades para el pago de estas tarifas”* y que el Servicio estará obligado a devolver lo pagado si se acredita que los servicios prestados no han correspondido a los niveles de eficiencia, calidad y oportunidad que se fijen anualmente para estos efectos, agregándose que las discrepancias sobre el particular serán resueltas por la Junta General de Aduanas en única instancia y sin forma de juicio. Finalmente, se establece que los trabajos extraordinarios realizados por los funcionarios y que excedan la jornada diaria, así como los gastos en que incurran con ocasión de cometidos funcionarios o comisiones de servicio serán solventados por el Servicio;

**DÉCIMO.** Que, este Tribunal, al examinar las normas contempladas en el referido artículo 6°, ha podido apreciar que ellas, persiguiendo el determinado objetivo de dotar de nuevos recursos al Servicio Nacional de Aduanas y de modificar procedimientos existentes, configuran una integridad a través de la cual intenta dar origen a un tributo con las características propias de una tasa. Cabe destacar en este sentido que Su Excelencia el Presidente de la República, al formular sus observaciones al requerimiento deducido y solicitar su rechazo, argumenta que las tarifas que el Servicio Nacional de Aduanas estaría facultado a cobrar por los servicios que se han señalado, no tendrían una obligatoriedad general, pues

sólo estarían afectos a ellas quienes quisieren que se les procesaran sus declaraciones de importación o exportación, o transportaren a pasajeros sujetos a recepción, control o despacho aduanero. Plantea, igualmente Su Excelencia, que estas tarifas implican siempre la prestación de un servicio, ya que quienes las pagaren serían beneficiarios del procesamiento de sus declaraciones o de la atención aduanera correspondiente. De esta manera, la norma estaría configurando una tasa y no un impuesto, pues este último exigiría ser de aplicación general y no contemplar una efectiva prestación en beneficio de quien lo pague;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en relación con la primera de las referidas argumentaciones, relativa a la generalidad y obligatoriedad del tributo generado por el proyecto de ley, Su Excelencia el Presidente de la República, ahondando en su razonamiento, expresa en sus observaciones que *“como sucede en el caso planteado en el presente requerimiento”, “el sujeto obligado siempre tiene la posibilidad de efectuar o solicitar el servicio o bienes que el Estado proporciona o bien decidir no hacerlo”,* por lo cual el tributo establecido no estaría acompañado de un grado de coacción suficiente como para calificarlo de impuesto. No obstante que dicha afirmación tiene por objeto determinar el carácter que, a juicio de Su Excelencia, reviste el tributo, este Tribunal no puede dejar de hacer presente que, si bien es cierto que el contribuyente podría en este caso exonerarse del pago del tributo no llevando a cabo la actividad que lo genera, no es menos cierto que tal exoneración sólo podría obtenerla privándose del ejercicio de derechos fundamentales de la persona, explícitamente asegurados por la Constitución Política, como son, por ejemplo, el derecho a desarrollar una actividad económica o a entrar y salir del territorio de la República. Dar base a una disyuntiva de esa naturaleza, aparece contraria a la concepción y al ordenamiento constitucional, claramente reflejado, entre muchas otras disposiciones de la Carta Fundamental, en su artículo 5<sup>º</sup> que reconoce como límite del ejercicio de la soberanía, *“el respeto a los derechos esenciales de la persona humana”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que, seguidamente, respecto a la presencia de una prestación, que se ha invocado como elemento constitutivo de una calificación de tasa del tributo establecido en el precepto discutido, el Tribunal observa que tal pretendida prestación estaría constituida por el procesamiento de una declaración cuyo objetivo final es la determinación de los impuestos o gravámenes que afecten en su caso a la operación respectiva o la atención del control aduanero de pasajeros, para los fines, igualmente, de precisar y cobrar los impuestos a que puedan estar afectos. Los pagos que exigiría el artículo 6<sup>º</sup> del proyecto de ley, vendrían a generarse por actuaciones del Servicio Nacional de Aduanas, que constituyen sólo un paso preliminar e insoslayable para establecer las cargas tributarias que a ese mismo Servicio corresponde fijar, y que, por lo mis-

mo, tiene la obligación de llevar a cabo, ya que, sin ese paso, no daría cumplimiento a sus propias funciones institucionales;

**DECIMOTERCERO.** Que, en relación con lo precedentemente expresado, es de interés consignar lo que sobre el particular señala la Doctora en Derecho Catalina García Vizcaíno, en el Tomo I, de su libro “Derecho Tributario”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, junio de 1996, al precisar que entre las características que deben reunir las tasas, se encuentra, con carácter esencial, el que *“el hecho generador está integrado por una actividad efectivamente prestada por el Estado, que se particulariza o individualiza en el obligado al pago”*, especificando luego que *“esta actividad ... debe ser prestada efectivamente”*. Concluye, que en caso contrario se estaría en presencia de un impuesto al cual se le habría dado otra denominación (pp. 101-102);

**DECIMOCUARTO.** Que, de todo lo anterior resulta inadmisibles dar el sentido o calificación de prestación al contribuyente a un acto que realiza el Servicio Nacional de Aduanas, del cual aquél no tiene una real alternativa de sustraerse, y que corresponde a una etapa previa al pago que deberá efectuar como eventual sujeto obligado de tributos que justamente ese Servicio debe determinar y controlar;

**DECIMOQUINTO.** Que, consiguientemente, no resultan aceptables como fundamentos para la calificación de tasa al gravamen que busca crear el artículo impugnado, la ausencia de una suficiente coacción, así como tampoco la exigencia de una efectiva prestación, por todo lo cual no cabe sino calificar como un impuesto al tributo que el proyecto configura. Esto es, se está en presencia de un tributo, con la tipificación de impuesto;

**DECIMOSEXTO.** Que, seguidamente, debe tenerse en consideración lo establecido en el artículo 19, Nº 20, de la Constitución Política, que establece en su inciso tercero que *“Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”*. Consiguientemente, el artículo impugnado por este requerimiento contraría esta norma constitucional, por cuanto, por una parte, señala que los recursos provenientes de su aplicación serán ingresos propios del Servicio Nacional de Aduanas, y por otra, no se dan en este caso las situaciones de excepción que considera al respecto la Carta Fundamental en la misma ya citada disposición

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, como obvia y derivada consecuencia de lo anterior, no podrían tener aplicación las normas del artículo del proyecto en análisis, que establecen obligaciones del Servicio, como la de devolver total o parcialmente los montos que los contribuyentes hayan pagado, en caso de que acrediten un incumplimiento de los niveles de eficiencia, calidad y oportunidad de los servicios, así como igualmente carecería de aplicación el resto de las disposiciones que, en la forma en que ellas mismas disponen, regulan la situación de las discrepancias que al efecto se suscitarían;

**DECIMOCTAVO.** Que, para examinar luego los preceptos del artículo 6° que establecen el impuesto mismo de que se trata y al que alude como tarifas que deben pagarse, se hace necesario analizarlos a la luz del principio de la legalidad que la Constitución Política consagra con respecto a los tributos. El numeral 20 del artículo 19 de la Carta Fundamental establece en su inciso primero que se asegura “*La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley*”, consagrando de esta manera la necesidad de que sea la ley y no otra fuente, la que determine los tributos aplicables, y, precisando aún más en su inciso segundo, que “*En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos*”, aseverando así que es responsabilidad del legislador velar por la proporción y justicia tributaria;

**DECIMONOVENO.** Que, asimismo, y como reafirmación de la anteriormente expresado, resulta oportuno recordar que la Constitución Política, respetuosa de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, ha sido extremadamente cuidadosa en cuanto a la regulación de los tributos, requiriendo no sólo que los elementos esenciales de una obligación tributaria queden comprendidos en la ley misma, sino también que ésta se genere de acuerdo con las exigencias que la misma Constitución puntualiza. Por lo mismo, deben tenerse presente las normas constitucionales contenidas en el N<sup>º</sup> 2 del artículo 60 que establece que son materias de ley “*Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley*”; en el número 1° del inciso cuarto, del artículo 62, que dispone que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para las leyes que tengan por objeto “*imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión*”; en el N<sup>º</sup> 14 del artículo 60 que preceptúa que son materias de ley “*Las demás que la Constitución señale de iniciativa exclusiva del Presidente de la República*”; en la primera parte del inciso segundo del artículo 60 que determina que “*Las leyes sobre tributos de cualquier clase que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados*”; en el artículo 61, inciso segundo, que dispone que una autorización del Congreso Nacional al Presidente de la República para dictar disposiciones sobre materias que correspondan al dominio de la ley, “*no podrá extenderse ... a materias comprendidas en las garantías constitucionales*”; y en los artículos 6° y 7°, que consagran los principios fundamentales aplicables a las actuaciones de los órganos del Estado y a su sometimiento a la preceptiva constitucional;

**VIGÉSIMO.** Que, el proyecto de ley, en su artículo 6° fija el monto máximo de los tributos que, bajo la denominación de tarifas, establece, pero deja entregado al Reglamento la determinación de “*las condiciones, plazos, tramos y demás modalidades*” que se aplicarían a su pago. Tal remisión

al ámbito del Reglamento permite que a través de éste se pueda regular la forma que garantice la igual repartición de los tributos establecidos, materia que, como se ha dicho, la Constitución exige que sea señalada por el legislador. Debe agregarse que, en el caso de que se trata, la ley se ha limitado a señalar sólo el monto máximo del tributo, con lo cual, por medio de la precisión de condiciones, plazos y modalidades, sería el Reglamento el que entraría eventualmente a proporcionar aquella garantía de igualdad, cuyo resguardo corresponde en este caso, de acuerdo con la Constitución, en forma específica a la ley. Debe, asimismo, señalarse que en este caso el legislador no ha especificado, debida y suficientemente, las normas conforme a las cuales pudiera dictarse un Reglamento de ejecución. Por el contrario, la amplitud del término “condiciones”, “plazos” y “modalidades” que emplea, habilitarían para una amplia regulación e incluso, aún cuando fuere meramente hipotético, establecer elementos diferenciadores y fuentes de desigualdades;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, de acuerdo con lo anterior, debe concluirse que el proyecto no proporciona el sustento legal indispensable para el establecimiento del tributo que origina, vulnerando de esta manera el claro requisito constitucional exigido por las citadas normas de los artículos 6°, 7°, 19, 60, 61 y 62, de la Constitución Política, y adolece así también en esta parte de inconstitucionalidad;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, en mérito a todo lo expuesto, resulta que la integridad del artículo 6° impugnado incurre en vulneración de las normas constitucionales y deberá ser declarado inconstitucional;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, de acuerdo con estas consideraciones, el Tribunal debe acoger el requerimiento de autos, tanto en lo que respecta a la inconstitucionalidad del artículo 1°, número 3, literal d), como del artículo 6° del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas.

y, VISTO, lo prescrito en los artículos 5°, inciso segundo, 6°, 7°, 19, N° 20, 60, 61, 62 y 74, de la Constitución Política de la República, y lo establecido en los artículos 38 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1. Que el literal d), del número 3 del artículo 1° del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas, se declara inconstitucional por adolecer de un vicio de forma según lo expresado en esta sentencia.

2. Que se acoge el requerimiento respecto del artículo 6° del proyecto de ley, declarándolo inconstitucional.

**El Ministro señor Juan Colombo Campbell no concurre** a la sentencia respecto del artículo 6° del proyecto impugnado, por las siguientes razones:

1°. Que, los habitantes tienen derechos y obligaciones en relación al Estado.

En lo que interesa a sus obligaciones ellas se encuentran establecidas en distintas disposiciones constitucionales que la ley se encarga de regular. Entre estas se contemplan el cumplimiento de sus cargas personales y patrimoniales.

Estas últimas, sin entrar a definir las, son aportes en dinero que permiten al Estado solventar los gastos públicos y a ellas, en lo esencial, se refiere el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Carta Fundamental, ya muchas veces citado en esta sentencia.

2°. Que, el artículo 6° del proyecto sometido a proceso constitucional califica el gravamen como una tarifa que se aplica a diferentes sujetos en los casos que regula. Los requirentes sostienen que la “tasa” establecida en el artículo 6° del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas constituye un tributo y, partiendo de esa tesis, deducen la inconstitucionalidad porque no cumpliría exigencias específicas aplicables a dichos gravámenes. Y, agregan los requirentes, que la tasa que se pretende cobrar carece de justificación racional porque los Servicios Públicos deben otorgar las prestaciones gratuitamente, de modo tal que con su establecimiento se infringiría el principio de justicia tributaria.

3°. Que, la Constitución Política no define los conceptos de impuesto, contribución, tasa o tarifa, sino que se limita a consagrar el principio de la igual repartición de los tributos y de las demás cargas públicas. En tal entendido, dentro de las facultades que le confiere el artículo 82, N<sup>º</sup> 2°, de la Carta Fundamental, este Tribunal, para resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley, debe necesariamente interpretar los preceptos constitucionales aplicables a la solución del conflicto, generado en este proyecto, entre la mayoría que aprueba y la minoría que requiere.

Los profesores José Luis Cea y Alvaro Ortúzar, respaldan en Chile la opinión del tratadista Segundo Linares Quintana, en el sentido que los preceptos de la Constitución deben orientarse por criterios propios que no siempre coincidan con los tradicionales reconocidos por el derecho civil, expresamente contemplados por los artículos 19 a 29 de nuestro texto.

Entre ellos, el autor citado destaca *“que existe una presunción de constitucionalidad de los actos públicos, conforme a la cual éstos se presumen constitucionales en tanto y cuanto, mediante una interpretación razonable de la Constitución, puedan ser armonizados con ésta”*.

En este contexto, debe concluirse que resulta imprescindible decidir si las “tarifas” a que se refiere el artículo 6° del proyecto impugnado son

o no tributos de aquellos a que se refiere el artículo 19, N° 20, parte primera, de la Constitución, o, si por el contrario, quedan incluidos en el concepto de las demás cargas públicas que emplea la misma disposición.

Existe consenso en la doctrina en que el tributo se caracteriza por ser una prestación en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Así se ha propuesto como concepto por el Modelo de Código Tributario para América Latina.

Tanto los requirentes como Su Excelencia el Presidente de la República, en las observaciones que formula al requerimiento, coinciden en los principios de la legalidad de los tributos, de su igualdad y de la no afectación, y del principio de respeto del derecho de propiedad o no confiscatoriedad, que deben tener. Esto último se encuentra definido por sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Rol N° 219, que en su considerando 6° expresó que el objeto de ella fue evitar que el legislador aprobara tributos que tuviesen un carácter confiscatorio o expropiatorio o que afectasen en su esencia o impidiesen el derecho de desarrollar una actividad económica.

Igualmente el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado varias veces respecto al principio de igualdad contemplado en la Constitución. Así, por ejemplo, en su conocida y citada sentencia de fecha 5 de abril de 1988, recaída sobre el control obligatorio de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Rol N° 53, dirá que *“la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en las mismas circunstancias, y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes”*.

4°. Que, precisado lo anterior, es necesario decidir si la tarifa establecida en el artículo 6° es un tributo o es una carga pública diferente a aquel.

En la especie, el proyecto de ley impone a las personas a que se refiere el artículo 6° el pago de una tarifa por el procesamiento de declaración de importación, por pasajeros de vuelo nacionales o internacionales sujeto a control aduanero y a los vehículos automotores de transporte.

5°. Que, debe considerarse muy especialmente que la intención del legislador se encuentra claramente expresada en el proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas, que precisa que se han establecido estas tarifas como una forma de contribuir directamente al financiamiento del Servicio, elemento necesario para que se logren los objetivos de la ley. A juicio de éste juez el legislador puede constitucionalmente imponer estas cargas a los habitantes siempre que ellos se ajusten a los principios constitucionales, en especial a los de la legalidad e igualdad de las cargas.

6°. Que, por las consideraciones expuestas, debe necesariamente resolverse que, no siendo la tarifa desigual ni afectando los demás principios generales que regulan las prestaciones de los habitantes al Estado, el proyecto se ajusta a la Constitución y el requerimiento deberá ser desestimado en este capítulo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Ricardo García Rodríguez, y la disidencia su autor el Ministro señor Juan Colombo Campbell.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 247-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 248-1996**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.479, de 21 de noviembre de 1996**

Santiago, veintidós de octubre de mil novecientos noventa y seis.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1272, de 16 de septiembre de 1996, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad respecto de sus artículos 1° –números 11, 12 y 13– y 11;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitu-*

*cionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”;*

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, dispone:

*“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.”;*

**QUINTO.** Que, las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, establecen:

*“Artículo 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ordenanza de Aduanas, contenida en el decreto con fuerza de ley N° 213, de 1953, según texto fijado por el decreto con fuerza de ley N° 30, de 1982, del Ministerio de Hacienda:*

*11. Agrégase el siguiente artículo 197 bis:*

*“Artículo 197 bis. Sin perjuicio de lo establecido en los incisos quinto y sexto del artículo 218, las sentencias definitivas y las resoluciones que ordenan la comparencia personal de las partes, se notificarán por el Secretario, personalmente, por cédula o por carta certificada, sin que sea necesario dar cumplimiento a los requisitos establecidos en los artículos 44 y 46 del Código de Procedimiento Civil. Las notificaciones de las sentencias definitivas contendrán, en todo caso, copia íntegra de la resolución respectiva y las de resoluciones que citan a comparendo, copia íntegra de la denuncia o un extracto de la misma si fuere muy extensa, indicándose fecha y hora para tal diligencia. Corresponderá al Secretario hacer constar en el expediente el hecho de la notificación, anotando la fecha en que ello ocurra. Las notificaciones por carta se entenderán practicadas al quinto día de aquel en que sean expedidas.”*

*12. Sustitúyese el inciso primero del artículo 205, por el siguiente:*

*“Artículo 205. Presentada la demanda o cualquiera otra gestión, el tribunal la proveerá en el término de 24 horas y citará a las partes a comparendo para el día y hora que señale dentro del décimo día hábil, contado desde la fecha de su proveído, el cual se celebrará en rebeldía del inasistente.”*

*13. En el artículo 218:*

*a) Sustitúyese en el N° 2 del inciso tercero la frase “sólo una vez que se rinda caución en dinero en efectivo por un monto no inferior a la mitad del valor de la*

mercancía”, que sigue a continuación de la coma (,) después de la palabra Código, por la siguiente: “sólo una vez que se rinda caución en dinero en efectivo por el monto que determine el tribunal.”

b) Reemplázase en el inciso quinto, la expresión “desde el día siguiente a aquel” por “al quinto día siguiente de aquél”.

“Artículo 11. Las promociones en los cargos de carrera de las Plantas Directiva, de Profesionales, de Fiscalizadores y de Técnicos se efectuarán por concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de planta del Servicio que cumplan con los requisitos correspondientes y se encuentren calificados en Lista N<sup>º</sup> 1, de Distinción, o en Lista N<sup>º</sup> 2, Buena.

Los factores que se considerarán en cada concurso, la forma en que ellos serán ponderados y el puntaje mínimo para ser considerado postulante idóneo, deberán ser informados a los candidatos que postulen, antes de iniciarse el proceso de selección.

El concurso podrá ser declarado desierto por falta de postulantes idóneos, entendiéndose que existe tal circunstancia cuando ninguno alcance el puntaje mínimo definido para el respectivo concurso.

Declarado desierto el concurso porque habiéndose presentado postulantes, ninguno obtuvo el puntaje mínimo definido, se procederá a un nuevo concurso de oposición interno, siempre que haya funcionarios que cumplan con los requisitos correspondientes.

Los postulantes a un concurso tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República en los términos del artículo 154 de la ley N<sup>º</sup> 18.834.

Los concursos se regularán, en lo que sea pertinente, por las normas del Párrafo 1<sup>º</sup> del Título II de la ley N<sup>º</sup> 18.834.”;

**SEXTO.** Que, de acuerdo al considerando 2<sup>º</sup> de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, las normas contempladas en los artículos 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 13 –letra a)–, y en el 11, inciso primero, del proyecto remitido, tienen el carácter de preceptos propios de ley orgánica constitucional;

**OCTAVO.** Que, los preceptos comprendidos en el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 13 –letra a)–, que modifica el artículo 218 de la Ordenanza de Aduanas, son normas propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, de la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 11, inciso primero, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38 de la Constitución Política;

**DÉCIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia los considerandos 7<sup>º</sup> y 8<sup>º</sup> no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DECIMPRIMERO.** Que, las disposiciones contempladas en el artículo 1<sup>º</sup> –N<sup>os</sup> 11, 12 y 13, letra b)–, y artículo 11, incisos segundo, tercero, cuar-

to, quinto y sexto, del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOTERCERO.** Que, consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1991,

**SE DECLARA**

**1.** Que las disposiciones contempladas en el artículo 1°, N° 13 –letra a)–, que modifica el artículo 218 de la Ordenanza de Aduanas, y en el artículo 11, inciso primero, del proyecto remitido, son constitucionales.

**2.** Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas de los artículos 1° –N°s 11, 12 y 13, letra b), y 11, incisos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordada con el voto en contra del Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss**, quien estuvo por declarar inconstitucional tanto el artículo 1° del Proyecto de Ley en análisis, en su N° 13 letra a), que modifica el artículo 218 de la Ordenanza de Aduanas, en su inciso tercero, N° 2, como su artículo 11, por las razones siguientes:

**A. En cuanto al artículo 1°, N° 13, letra a), del Proyecto.**

**1°.** Que el proyecto modificador de la Ordenanza de Aduanas pretende que la libertad provisional en los delitos de contrabando y fraude sea otorgada *“sólo una vez que se rinda caución en dinero por el monto que determine el tribunal”*.

**2°.** Que la Constitución en su artículo 19, N° 7, inciso primero, asegura a todas las personas *“el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual”*, y agrega que, *“en consecuencia: letra e) la libertad provisional procederá a menos que la detención o la prisión preventiva sea considerada por el juez como*

*necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad”.*

3°. Que la frase final de la referida letra e) dispone que “*La ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla*”, pero aparece obvio que dicha ley deberá ajustarse estricta y rigurosamente al texto constitucional y no podrá sino atenerse de modo pleno y total a él; de allí que se encuentre prohibido al legislador tanto por el artículo 6° como por el artículo 7° de la Carta Fundamental, el pretender impedir dicha libertad provisional, la cual es procedente, a menos que el propio tribunal considere, y así lo declare expresa y formalmente en una resolución escrita, que concurre alguna o algunas de las únicas circunstancias que la Constitución prevé para su denegación; toda otra circunstancia que se invoque torna nula dicha denegatoria, por incompetencia de su autor (artículo 7°, incisos primero, segundo y tercero).

4°. Que establecido lo anterior, una disposición legal que pretenda establecer una caución para poder ejercer el derecho fundamental de la libertad personal en su vertiente de libertad provisional, derecho que es reconocido, asegurado y garantizado por la propia Constitución sin limitación alguna en cuanto a su monto, y entregado a la más absoluta y total discrecionalidad de quien ha de decidir sobre ello, vulnera de manera directa e inmediata dicho derecho fundamental, uno de los más preciosos, si no el más, después del derecho a la vida, para poder vivir de modo propiamente humano.

Aún más: de admitirse que sea introducida en el ordenamiento jurídico de la República una tal disposición, ella se configura como una amenaza permanente al contenido esencial del derecho a la libertad personal, asegurado explícitamente por la Constitución en su artículo 19, N° 26, que es como el “*arco de bóveda*” o “*pedra angular*” que ha previsto el constituyente de 1980 para asegurar el ejercicio real y efectivo de los derechos fundamentales frente a los embates del legislador, al mismo tiempo que encuadrar a éste en el debido e insoslayable y efectivo respeto a la Constitución.

Y más aún si se considera que en el caso presente no se trata de un órgano judicial a quien se le confiere tal atribución, sino de un órgano administrativo, que desempeña funciones administrativas y es parte de la Administración del Estado, a quien se le dota de atribuciones de tipo jurisdiccional, lo que pugna abierta y ostensiblemente con el artículo 73 de la Carta Fundamental el cual prohíbe expresamente y de modo rotundo –“*en caso alguno*”– el ejercicio de la función judicial tanto al Presidente de la República como al Congreso, es decir: al Presidente, esto es a quien es el jerarca máximo de la Administración; y sería ciertamente paradójal –por decir lo menos– que se prohibiera tal función a quien es la cabeza de la organización administrativa del Estado y se le permitiera a sus miembros (órganos de los servicios públicos) que dependen de ella.

De otro lado, no es baladí recordar que la propia Corte Suprema en diversas ocasiones y ante distintos ordenamientos legales ha fallado que las disposiciones que establecen la exigencia de cauciones para otorgar al procesado la libertad provisional han quedado derogadas por la norma constitucional, de superior jerarquía, contenida en su artículo 19, N<sup>os</sup> 26, 7<sup>o</sup>, letra e); véanse al respecto, por vía meramente ejemplar, y entre otros, sentencias de 11.4.1991, Gaceta Jurídica N<sup>o</sup> 130 p. 131; de 2.5.1991, idem N<sup>o</sup> 131, p. 87; de 6.8.1991, idem N<sup>o</sup> 134, p. 102, y de 26.12.1990, rol 3.746 (queja).

5<sup>o</sup>. Que, por otra parte, la Constitución reconoce en su artículo 19, N<sup>o</sup> 3, el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, lo que implica un conjunto de garantías fundamentales, entre las que pueden señalarse: el derecho fundamental del acceso a la justicia y la efectiva tutela de los derechos por parte de los tribunales, que junto con el derecho al juez natural, y al debido procedimiento, configuran el “*alma*” de aquella garantía que todo ser humano posee de recurrir al juez (independiente e imparcial) en demanda de justicia, ser oído y ser resueltas sus pretensiones conforme a Derecho, y hacer así posible la convivencia social en paz.

Tal acceso se ve seriamente entrabado –si no directamente denegado– si para impetrar derechos ante el juez la persona se ve opuesta la exigencia de entregar una cantidad de dinero al Estado (sea el fisco, sea a un organismo administrativo determinado) para poder ejercerlo, como es nada menos, en este caso, que la libertad provisional (artículo 19, N<sup>o</sup> 7, letra e), que hace posible precisamente la libertad personal.

Así como contraria la Constitución la exigencia de pagar una multa o una parte de ella para poder reclamar en su contra ante los tribunales, puesto que impide el acceso a la justicia, así también contraria la Carta Fundamental una exigencia de entregar una suma de dinero –“*en efectivo*”– al Estado, y no pocas veces a fondo perdido, para poder impetrar un derecho, como es la libertad provisional, derecho que es fundamental en la medida que el juez no resuelva fundadamente que tal libertad sea contraria a las tres únicas circunstancias que la Constitución preve, circunstancias que deben tener su debido e ineludible fundamento en el proceso mismo que se incoa, y resultar de las piezas mismas del expediente.

Más aún contraria este derecho fundamental el artículo 1<sup>o</sup>, N<sup>o</sup> 13, letra a), del Proyecto enviado a esta Suprema Jurisdicción Constitucional para su control de inconstitucionalidad, si se advierte que esta disposición proyectada no establece medida, parámetro o grado alguno de limitación de la potestad atribuida al órgano estatal, lo que la hace “*omnímoda*”, carácter que revela y manifiesta de modo suficiente y clarísimo su entera incongruencia con la disposición del artículo 19, N<sup>o</sup> 3, en referencia, puesto que la sola enunciación de una potestad estatal ilimitada en la regulación

del ejercicio de los derechos fundamentales implica de suyo, per se, afectar el contenido esencial de éstos (artículo 19, N<sup>º</sup> 26).

Debe agregarse, además, que una potestad ilimitada como la del Proyecto en estudio vulnera ipso iure el artículo 5<sup>º</sup> de la Constitución, pues significa un ejercicio sin límites del poder estatal en circunstancias que la propia Carta Fundamental establece en forma perentoria que tal poder es limitado, y limitado de manera expresa y específica, precisamente, por los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, uno de los cuales y principales es justamente el acceso a la justicia, de forma libre e igualitaria, y a la protección ante ellos de dichos derechos sin trabas o exigencias que lo tornen difícil o imposible.

6<sup>º</sup>. Que, por las razones expuestas, el artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 13, letra a), del Proyecto sometido a este Tribunal, es inconstitucional en cuanto dispone que la libertad provisional en el juzgamiento de los delitos de contrabando y fraude queda entregada en su otorgamiento a la exigencia de la rendición de una “caución en dinero en efectivo por el monto que determine el tribunal”, tribunal que no es otro que un Administrador de Aduanas.

**B. En cuanto al artículo 11 del Proyecto.**

1<sup>º</sup>. Que la disposición aludida establece en su inciso 1<sup>º</sup> un sistema de función de los cargos de carrera de las Plantas de Personal que allí se indican, sobre la base de “*concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de planta del Servicio que cumplan con los requisitos correspondientes y se encuentren calificados en lista N<sup>º</sup> 1, de distinción o en lista N<sup>º</sup> 2 buena*”.

2<sup>º</sup>. Que la norma citada viene a modificar la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N<sup>º</sup> 18.575, de 1986, específicamente su artículo 46, incluido en el párrafo 2<sup>º</sup> “*De la carrera funcionaria*”, del Título II, Normas especiales, artículo que expresamente dispone que “*El ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos*”. Y no sólo dicho artículo 46 citado, sino también el artículo 47, inciso tercero, el cual establece que “*Las promociones podrán efectuarse, según lo disponga el estatuto (Estatuto administrativo, según el artículo 45 precedente), mediante ascenso en el respectivo escalafón o, excepcionalmente, por concurso, aplicándose en este último caso las reglas previstas en el artículo anterior*” (46).

3<sup>º</sup>. Que de lo dispuesto en los artículos 46 y 47 de la Ley 18.575, antes referidos, resulta que el artículo 11 del Proyecto en análisis plantea la promoción funcionaria en los cargos de carrera de las Plantas allí indicadas, sólo por “*concurso de oposición interno*”, eliminando toda posibilidad de acceder a esos cargos por la vía del “*ascenso*”, y eliminando, también, toda posibilidad de acceso a ellos por la vía de “*nombramiento*” por concurso público.

4°. Que si bien una disposición de ley orgánico-constitucional puede ser modificada por una disposición posterior adoptada con el quórum de votación que al efecto exige la Constitución (artículo 63, inciso segundo), ello no basta ni es suficiente para afirmar sin más su conformidad con la Carta Fundamental, puesto que esa modificación puede ser contraria a ésta, si se plantea una vulneración a su texto o una disconformidad al régimen jurídico que ha establecido.

5°. Que el artículo 38 de la Constitución establece en su inciso primero la garantía, o derecho, de la carrera funcionaria en la Administración del Estado, y precisa que ella debe fundamentarse en principios de carácter técnico y profesional. Es decir, se establece la llamada “*carrera funcionaria*” como una garantía para los funcionarios públicos, garantía que la Constitución encarga en su regulación normativa a una ley orgánico-constitucional.

Ahora bien, como lo ha dicho este Tribunal, incluso recientemente, en sentencia de 16 de julio del presente año, Rol N° 239, dicha “*carrera funcionaria en la Administración del Estado, que es un derecho fundamental de los funcionarios públicos, implica para que sea operativa*”, entre otras exigencias, “*la promoción, es decir, la posibilidad de ir ascendiendo, grado a grado, en ese cursus honorum que es la carrera funcionaria, y que conlleva el derecho a que se respeten las reglas del ascenso*” (c. octavo).

En otros términos, la carrera funcionaria está constituida sobre la base del “*ascenso*”, esto es el acceso a un cargo vacante de grado superior por parte del funcionario que se encuentra en el grado inmediatamente inferior en el lugar preferente según el respectivo escalafón. Como se advierte, el ascenso opera de modo automático, sin exigencia alguna de concurso ni exámenes de algún tipo, ya que se fundamenta en la previa calificación a que están sometidos los funcionarios, mediante procedimientos objetivos e imparciales, que aseguren el carácter técnico y profesional del ejercicio de la función pública, función que, en último término, está al servicio de la persona humana (artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución).

6°. Que al eliminarse el “*ascenso*” como forma de promoción funcionaria, siendo que es el principal y básico medio de provisión de los cargos públicos en un sistema de carrera, el artículo 11 del Proyecto sometido a este Tribunal vulnera el artículo 38 inciso primero de la Constitución, puesto que con ello destruye y hace tabla rasa del elemento primordial sobre el que se configura una carrera funcionaria, la cual descansa precisamente sobre esta institución jurídica, que opera de manera automática, y sin que quede librada en sus efectos a la discrecionalidad del jerarca. Justamente la eficacia de toda carrera funcionaria está constituida sobre este mecanismo del ascenso, mecanismo de operatividad automática, a fin de evitar que la promoción funcionaria quede entregada a la discrecionalidad y favoritismos del jerarca, de cualquiera índole que ellos sean.

7°. Que teniendo la carrera funcionaria un expreso basamento constitucional, y habiéndose configurado ella como una garantía y derecho de los funcionarios públicos; garantía que se configura sobre la base del ascenso, mecanismo que es de operatividad automática, carece el legislador, aun si es orgánico-constitucional, de competencia para eliminar al ascenso como medio de promoción funcionaria, puesto que sí de tal modo dispone infringe directamente la Constitución, la cual en su artículo 38, inciso primero, configura dicha carrera como una garantía inderogable y obligatoria para el propio legislador, y que debe respetar íntegra y plenamente, incluso en sus elementos constitutivos e inherentes más esenciales.

8°. Que siendo los demás incisos del referido artículo 11, específicamente sus incisos segundo, tercero y cuarto, consecuencia y desarrollo del inciso primero referido, incurren ellos en el mismo vicio de inconstitucionalidad ya explicado.

9°. Que por las razones expuestas, el artículo 11 del Proyecto de ley que modifica diversas disposiciones de la Ordenanza de Aduanas y moderniza el Servicio Nacional Aduanas, es inconstitucional, en cuanto dispone que las promociones funcionarias de los cargos de carrera de las Plantas que indica se efectuarán por concurso de oposición interno.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 248-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez y Osvaldo Faúndez Vallejos y el Abogado Integrante señor Eduardo Soto Kloss. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 249-1996

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO  
DE LEY QUE AUTORIZA EL INCREMENTO HASTA LA CANTIDAD  
DE \$ 3.085 MILLONES, TRANSFIRIENDO TALES RECURSOS, POR  
MEDIO DE LA MODIFICACIÓN DE LA GLOSA N° 13  
DEL PRESUPUESTO NACIONAL VIGENTE, PARA ABSORBER  
LAS MAYORES PÉRDIDAS OPERACIONALES DE LA EMPRESA  
NACIONAL DEL CARBÓN S.A.,  
DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS

Santiago, cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

**VISTOS:**

Con fecha 9 de octubre de 1996, los señores Diputados Carlos Bombal Otaegui, José García Ruminot, René García García, Harry Jürgensen Caesar, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Luis Valentín Ferrada Valenzuela, Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Büchi, Miguel Angel Fantuzzi Hernández, José Antonio Galilea Vidaurre, Juan Enrique Taladriz García, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Ramón Pérez Opazo, Alfonso Vargas Lyng, Claudio Rodríguez Cataldo, Baldo Prokurica Prokurica, Carlos Valcarce Medina, Rosauro Martínez Labbé, Carlos Cantero Ojeda, Carlos Caminondo Sáez, Valentín Solís Cabezas, Alberto Espina Otero, Claudio Alvarado Andrade, Jaime Orpis Bouchon, Darío Paya Mira, Vicente Karelovic Vrandecic, Cristián Leay Morán, Evelyn Matthei Fornet, Carlos Vilches Guzmán, Pablo Longueira Montes, María Angélica Cristi Marfil y Eugenio Munizaga Rodríguez, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, han formulado requerimiento de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, en contra del proyecto de ley que autoriza el incremento hasta la cantidad de \$ 3.085 millones, transfiriendo tales recursos, por medio de la modificación de la glosa N° 13 del Presupuesto Nacional vigente, para absorber las mayores pérdidas operacionales de la Empresa Nacional del Carbón S.A.

Los requirentes señalan que el proyecto de ley fue equivocadamente calificado por la mesa de la Cámara de Diputados como precepto simple o común, y su aprobación en tal sentido vulnera la Constitución.

La decisión de la mesa de la Cámara de Diputados provocó un vicio formal en la tramitación del proyecto, puesto que tal iniciativa fue aprobada con un quórum simple en circunstancias que el ordenamiento constitucional en esta materia exige un quórum superior, puesto que incide en un asunto que la doctrina denomina Orden Público Económico y a la cual la Constitución de 1980 le confiere particular importancia.

Es del caso, que la Empresa Nacional del Carbón S.A. es una expresión del Estado Empresario de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, y a la disposición quinta transitoria, ambas de la Carta Fundamental. En efecto, su acto constitutivo se remonta al Decreto Ley N<sup>º</sup> 931, de 1975, el que conforme a las normas constitucionales citadas, tiene el rango de precepto legal de quórum calificado.

Los requirentes señalan que el proyecto en cuestión constituye una excepción a las normas comunes aplicables a los particulares, ya que si bien constituye una modificación a la Ley de Presupuestos de la Nación, su objeto, tal como se desprende del Mensaje Presidencial, es transferir dichos fondos para absorber las mayores pérdidas operacionales, estimadas para lo que resta del ejercicio presupuestario de 1996, a la Empresa Nacional del Carbón S.A.

Expresan que la decisión de la mesa de la Cámara de Diputados deja sin aplicación el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, en su inciso segundo, de la Carta Fundamental, y su interpretación, resulta a todas luces errada, y ello debido a que el constituyente en tal precepto no sólo exige que la autorización al Estado o a sus organismos para participar o desarrollar actividades empresariales tenga por fuente una ley de quórum calificado, sino que también las excepciones que por motivos justificados autoricen a no someterlo a la legislación aplicable a los particulares deban constar en una ley aprobada con dicho quórum.

Estiman que la calificación de quórum calificado, deriva de la misma norma constitucional, en la especie del inciso segundo del N<sup>º</sup> 21 del artículo 19, y los órganos legislativos sobre tal particular deben limitar su actuar a constatar de que se trata de una norma de esta especie y proceder, entonces a votar bajo las normas del quórum respectivo. De no hacerlo de esta manera, consideran que se vulnera los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> de la Ley Fundamental.

Al haberse aprobado esta iniciativa bajo un quórum simple o de ley común se vulneraron los preceptos constitucionales consagrados en el artículo 19, N<sup>os</sup> 2, y 22, ya que esta norma genera una diferencia arbitraria, puesto que no concurrirían los motivos justificados que exige el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, inciso segundo, de la Carta para permitir una excepción a la legislación común de esta especie.

Finalizan los requirentes solicitando tener por interpuesto el requerimiento, acogerlo a tramitación y declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley que autoriza el incremento del monto máximo que indica para ENACAR S. A., por haber sido aprobado en la Cámara de origen con un quórum de ley simple debiendo ser sometido a la votación de ley de quórum calificado, vulnerando la Constitución Política de la República.

Con fecha 15 de octubre se admite a tramitación el requerimiento, y es puesto en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Ho-

norable Senado y de la Honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 21 de octubre de 1996, el Honorable Senado informa que en el debate en esa Corporación sobre el proyecto en cuestión, se hizo presente, por algunos senadores la inconstitucionalidad del proyecto y la necesidad que éste fuera aprobado por quórum calificado.

Señala el Presidente del Senado que esa Corporación no tiene facultad alguna para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de forma o de fondo del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, facultad que es privativa de este Tribunal.

Con fecha 25 de octubre de 1996, S. E. el Presidente de la República formuló sus observaciones al requerimiento, las que, en lo medular, indican que a través del Mensaje N° 225-333, de 27 de agosto del presente año, ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley con el objeto de autorizar el incremento del monto máximo destinado a financiar el déficit operacional de ENACAR S. A., en la suma de \$ 3.085 millones.

El proyecto se fundó en lo dispuesto en la glosa N° 13 del presupuesto de CORFO para el presente año y fue aprobado por la Cámara de Diputados, en sesión del 5 de septiembre de 1996, y por el Senado en sesión de 11 de octubre pasado.

S. E. señala que la Corporación de Fomento de la Producción es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, plenamente capaz de adquirir y ejercer derechos y de contraer obligaciones.

Por otra parte, ENACAR S. A. es una sociedad anónima. Nunca ha tenido la calidad de *"empresa pública creada por ley"*. Su existencia proviene de la concentración o fusión, en una sociedad anónima abierta filial de CORFO, de una serie de sociedades constituidas en la Octava Región durante el auge o período de sustentación aceptable de la industria del carbón.

S.E. el Presidente de la República se apoya en los siguientes argumentos para demostrar que el proyecto se ajusta plenamente a la Constitución:

En primer término, señala que la regulación constitucional del Estado Empresario fue concebida por el Constituyente como una manifestación más del principio de subsidiariedad. Ello supone que el Estado, aun cuando puede participar en actividades empresariales, debe respetar necesariamente la participación preferente en esos mismos rubros de los particulares, como un signo más de la autonomía de que gozan las personas y los cuerpos intermedios. Pero, en modo alguno, esto puede ser entendido como una actitud de abstencionismo a priori del Estado, ni como una abdicación intrínseca de su capacidad empresarial.

El ingreso del Estado en actividades empresariales sólo puede llevarse a cabo mediante leyes de autorización, las cuales deben contar con un

quórum especial que deja en evidencia las exigencias de subsidiariedad reflejadas en el propio texto constitucional.

Las leyes de autorización sólo deben entenderse referidas al “acceso” del Estado y sus organismos dentro de las actividades económicas; pero en ningún caso ello puede llevar a suponer que para cada acto propio de la facultad organizativa del empresario público deba solicitarse una autorización expresa al Legislativo.

Sin embargo, el Primer Mandatario indica que la utilización de las formas del derecho privado que realiza el Estado o sus organismos, es sólo en un sentido instrumental, pues no puede perder su carácter de ente público y, por tanto, su sujeción al derecho público en los demás ámbitos de su existencia y actuación. Ello explica que el régimen jurídico de las empresas del Estado o en las que éste tiene participación, sea público en lo que se refiere al conjunto de normas relativas a la creación, organización y estructura; pero sea de derecho común al regular la actividad que desarrolla.

El Ejecutivo expresa que cuando el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Constitución, establece que sólo por ley de quórum calificado se podrá sustraer a la actividad empresarial del Estado de la legislación común, se está refiriendo al aspecto propiamente empresarial, que es regido por esta legislación, pues la otra, que podríamos llamar pública, está siempre fuera del ámbito de aquélla.

En este sentido, las limitaciones que afectan a las empresas públicas se encuadran dentro del régimen de derecho público propio de éstas. Por eso, no puede entenderse como excepciones al derecho común que las rige, pues dichas normas las afectan no en cuanto a empresas sino en cuanto a empresas públicas.

El artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Carta Fundamental debe compatibilizarse con todas aquellas otras normas establecidas también en la Constitución que disponen obligaciones sobre los entes públicos en materia de administración financiera. Ello explica que los órganos de la administración del Estado, para efectos de sus inversiones y gastos y, por ende, para la gestión empresarial en que se encuentran autorizados, requieren necesariamente de una asignación que se materializa en la Ley de Presupuestos.

De ahí, expresa el Ejecutivo, que el proyecto de ley impugnado no hace más que entregar a CORFO –servicio público descentralizado– los dineros por medio de un instrumento que le es propio en su calidad de ente público: la Ley de Presupuestos. Pero CORFO, para traspasarlo a ENACAR debe actuar como un privado más. Ello implica que dicha transferencia de fondos debe hacerla mediante un aumento de capital, tal como lo haría cualquier accionista en una sociedad anónima.

El Presidente de la República señala que la Constitución Política autoriza la discriminación en favor de un sector, zona o actividad geográfica,

siempre que ésta no sea arbitraria. Lo arbitrario, como se sabe, es lo que carece de fundamento racional y que se efectúa por sólo capricho o voluntad. Por tanto, si la ley posee justificación y, aunque ésta sea debatible, es constitucional y el Tribunal, fundado en la deferencia razonada debida entre los poderes públicos, así debe declararlo.

El Estado debe cumplir una serie de deberes que la propia Constitución le impone. Para ello uno de los instrumentos disponibles consiste en otorgar subsidios. Los subsidios pueden definirse como prestaciones en dinero que el Estado entrega a otros entes, privados o públicos, sin contraprestación o devolución, con el objeto de cumplir con fines de interés público.

De ahí, de estimarse que el aporte efectuado a ENACAR S. A. es un subsidio, éste cumple con los requisitos que contempla el artículo 19, N° 22, de la Constitución, a saber:

a. No constituye una discriminación arbitraria, pues está justificado en un claro interés social, y más aún, en el deber del Estado de asegurar a todas las personas el participar con igualdad de oportunidades y de asegurar la integración armónica de todos los sectores de la Nación, todo lo cual se ve grave e inmediatamente amenazado con el cese de la actividad de ENACAR S. A.

b. Su fin directo es la ayuda a una localidad geográfica, por intermedio de una empresa, lo que está de acuerdo al inciso segundo de artículo 19, N° 22, como se aprecia de su historia fidedigna.

c. Está contemplado en una ley.

La glosa N° 13 del presupuesto de CORFO dispone que el incremento del monto máximo que ella establece, debe ser autorizado por ley. De ahí que el proyecto impugnado, cumpliendo dicho mandato, no hizo más que modificar lo dispuesto en dicha glosa para aumentar el monto máximo destinado a cubrir posibles déficit operacionales de ENACAR S. A.

El Ejecutivo expresa que la alusión a la ley, sin apellidos, que la glosa N° 13 ya citada establece, permite afirmar que los legisladores jamás tuvieron en cuenta que mediante ella se estaba exceptuando a ENACAR S.A. de la legislación común que rige a los particulares. Desde luego, porque si ese hubiera sido su criterio, lo habrían señalado expresamente, pues la sustracción del ámbito de la legislación común es una norma excepcional que no puede presumirse ni suponerse.

El Presidente de la República termina sus observaciones solicitando que se rechace el requerimiento contra el proyecto de ley que autoriza un incremento para cubrir el déficit operacional de ENACAR S.A., por ajustarse plenamente a la Constitución tanto en el fondo como en el quórum con que fue aprobado por el Parlamento.

No se presentaron observaciones al requerimiento por parte de la Honorable Cámara de Diputados.

El Tribunal por resolución de 24 de octubre de 1996 prorrogó el plazo constitucional para resolver.

Por resolución de 29 de octubre de 1996 se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por el requerimiento de autos se objeta el artículo único del proyecto de ley que incrementa el presupuesto vigente de la Corporación de Fomento de la Producción, en adelante CORFO, en la suma de \$ 3.085.000.000., mediante la suplementación de la glosa N<sup>º</sup> 13 de dicho presupuesto.

El artículo del proyecto impugnado dispone lo siguiente:

*“Artículo único. Autorízase el incremento hasta en la cantidad de \$ 3.085.000 miles del monto máximo para déficit operacional, establecido en la glosa N<sup>º</sup> 13 del presupuesto vigente de la Corporación de Fomento de la Producción.*

*El mayor gasto que irrogue esta ley durante el presente año se financiará con cargo al presupuesto de la Corporación de Fomento de la Producción.”*

*Por su parte la glosa N<sup>º</sup> 13 del presupuesto de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, dispone lo siguiente, en la parte pertinente:*

*“Con cargo a esta asignación se podrá destinar un máximo de \$ 7.179.000 miles para cubrir posibles déficit operacionales y de \$ 5.831.040 miles para pago de indemnizaciones y de amortizaciones e intereses de la deuda de la empresa. El monto destinado a financiar déficit operacional sólo podrá incrementarse mediante autorización expresa otorgada por ley.*

*Incluye \$ 3.589 millones que para ser transferidos a Enacar requerirán la realización de un informe sobre viabilidad económico-financiera de la empresa, con sus recomendaciones pertinentes, realizado por un organismo independiente especializado en la materia.”*

Que estas dos disposiciones, una legal, la glosa N<sup>º</sup> 13 del presupuesto vigente de la CORFO proveniente de la Ley de Presupuestos de la Nación, que exige una autorización legal expresa para cualquier aumento que de ella se pretenda y el artículo único del proyecto de ley destinado a cumplir la obligación legal de la primera, generan y constituyen los antecedentes jurídicos y de hecho sobre los cuales este Tribunal resolverá si la última de las disposiciones aludidas confrontadas con la Carta Fundamental cumple con su preceptiva o si por el contrario la vulnera en cuanto al quórum de aprobación producido en el Congreso Nacional;

**SEGUNDO.** Que, a juicio de los parlamentarios requirentes, el artículo único del proyecto de ley en análisis vulnera el artículo 19, N<sup>º</sup> 21, inciso segundo, de la Carta Fundamental, que prescribe que la participación del Estado y sus organismos para desarrollar actividades empresariales sólo podrá hacerse si una ley de quórum calificado los autoriza, quedando en tal caso dichas actividades sometidas a la legislación común aplicable a los

particulares. Sostienen los requirentes que el incremento de patrimonio que recibirá la Empresa Nacional del Carbón S. A., ENACAR, producto de la percepción de los fondos que el proyecto de ley contempla, constituye una actividad empresarial del Estado y, además es una excepción a las normas comunes aplicables a los particulares en la actividad respectiva pues se trata de un aumento de patrimonio que no gozan otras empresas en esta actividad;

**TERCERO.** Que, de la simple lectura del proyecto de ley en análisis se concluye que éste tiene por objeto entregar a la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, servicio público descentralizado de administración autónoma, con personalidad jurídica de derecho público y con patrimonio propio, creada por ley, una suma de dinero que incremente su presupuesto, específicamente la glosa N° 13 que se ha transcrito precedentemente, y cuyo origen como se ha dicho, es la Ley de Presupuestos de la Nación, con el objeto de aportarlo mediante el aumento de capital consiguiente a la Empresa Nacional del Carbón S. A.

Por su parte, Empresa Nacional del Carbón S. A., es una antigua sociedad anónima, actualmente regida por la Ley N° 18.046, de 1981, sobre sociedades anónimas, filial de la Corporación de Fomento de la Producción, por ser esta dueña de más del 90% del capital accionario y cuya anterior razón social era la de Carbonífera Lota Schwager S.A. que cambió su nombre por el de ENACAR mediante resolución de 22 de diciembre de 1973, de la Superintendencia de Sociedades Anónimas y Compañías de Seguros y Bolsas de Comercio. Es decir, ENACAR nunca ha tenido ni tiene la calidad de empresa pública creada por ley, sino, su origen que mantiene en la actualidad es el de una sociedad anónima regida por la ley del ramo, N° 18.046, y por el Código de Comercio;

**CUARTO.** Que, los ingresos de CORFO, como servicio público que es, se contemplan en el presupuesto de la Nación y si éste señala dentro de los que debe percibir aquellos destinados a aumentar el capital de la empresa privada, ENACAR, de la cual es accionista desde antiguo, con el preciso fin de suplir sus déficit operacionales, no puede ello implicar que esté desarrollando o participando en actividades empresariales.

En efecto, ENACAR es una empresa privada, constituida como sociedad anónima, existente con anterioridad, sin participación del Estado o sus organismos, con un objeto social, organización, funcionamiento, capital y número de acciones preestablecidos. Al acordar el accionista mayoritario, previo cumplimiento de los trámites propios del servicio público que es, incrementar su capital con los ingresos que se le han destinado al efecto, jurídicamente lo que realiza de acuerdo a la ley de sociedades anónimas es una modificación en junta de accionistas de los estatutos de la sociedad anónima ENACAR que antes del aumento tenía un determinado capital dividido en un cierto número de acciones y que después de él, ten-

drá otro capital y otro número de acciones. En ningún caso se ha modificado el objeto de la sociedad para destinar estos ingresos a otras actividades diferentes a los que su estatuto como sociedad anónima contempla;

**QUINTO.** Que, por otro lado se concluye además, que es la norma legal que contemple el presupuesto de la Nación, conforme al artículo 64 de la Carta Fundamental, la que le da el financiamiento respectivo al servicio público Corporación de Fomento de la Producción. Dicha ley de presupuestos, de acuerdo a la norma constitucional aludida, no está sujeta, en cuanto a su aprobación, a ningún quórum especial y, consecuentemente, tampoco las partidas de dicho presupuesto que dicen relación a la CORFO y que no impliquen el desarrollo de nuevas actividades empresariales sino solamente capitalizar sociedades en las que participaba con anterioridad como ocurre, según se ha visto, con la Empresa Nacional del Carbón S. A.

Este mismo procedimiento se aplicó en diversas leyes de presupuesto en la partida correspondiente al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción relativa al presupuesto de la Corporación de Fomento de la Producción en que se contemplaron determinadas cantidades destinadas a suplir déficit operacionales de la Empresa Nacional del Carbón S. A. y nunca se pretendió que se estaban desarrollando actividades empresariales que ameritaran una ley de quórum calificado;

**SEXTO.** Que, de los considerandos precedentes es forzoso concluir que no ha habido violación al artículo 19, N<sup>º</sup> 21, de la Carta Fundamental, con el proyecto de ley en análisis, puesto que cuando en el Presupuesto de la Nación se contempla una partida para que el servicio público Corporación de Fomento de la Producción reciba una suma de dinero destinada exclusivamente a aumentar el capital accionario de una sociedad anónima, de la cual es su principal accionista, no está el Estado generando una nueva actividad empresarial ni participando en ella ya que la empresa beneficiaria de este aumento, ENACAR S.A., mantiene su misma actividad y objeto social, por lo que no resulta aplicable el quórum calificado para la aprobación de la ley que así lo autorice;

**SEPTIMO.** Que, también los requirentes insinúan en la parte positiva de su libelo que el proyecto de ley en estudio habría violado el artículo 19, en sus numerales 2 y 22, y fundan su aserto en que se generará una diferencia arbitraria al aprobarse la iniciativa legal con el quórum de ley común;

**OCTAVO.** Que, del tenor literal del proyecto de ley impugnado por el reclamo y del Mensaje del Presidente de la República, se desprende que éste tiene por objeto incrementar el presupuesto de un servicio público, CORFO, para que éste a su vez, lo destine a capitalizar una empresa privada, ENACAR S. A., que tiene un déficit operacional en la actividad que desarrolla;

**NOVENO.** Que, la norma constitucional contenida en el numeral 22 del artículo 19, tiene por objeto fundamental, como ya ha tenido este Tribunal oportunidad de señalar, establecer perentoriamente el principio de igualdad ante la ley en materias económicas evitando que se produzcan discriminaciones o diferencias arbitrarias o injustas, es decir, que carezcan de justificación racional o sean producto de un mero capricho;

**DÉCIMO.** Que, no se divisa en el proyecto impugnado una discriminación arbitraria al tenor de lo señalado precedentemente, pues éste en definitiva, se limita, tal como se ha dicho a la aplicación del mecanismo legal de la capitalización de ENACAR, no constituyendo, en caso alguno, una excepción a la legislación que regula la actividad empresarial del Estado, razones todas que conducen a que el requerimiento interpuesto sea rechazado.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 1º, 6º, 7º, 19, N<sup>os</sup> 2, 21, y 22, y 82, N<sup>o</sup> 2, de la Constitución Política de la República, y 38 a 45 de la Ley N<sup>o</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que se rechaza el requerimiento de fojas 1.  
Redactó la sentencia el Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes.  
Comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol N<sup>o</sup> 249-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 250-1996CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO  
DE LAS ADMINISTRADORAS DE RECURSOS FINANCIEROS  
DE TERCEROS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENESLey N<sup>º</sup> 19.491, de 29 de enero de 1997

Santiago, veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 10.525, de 3 de diciembre de 1996, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que regula el funcionamiento de las Administradoras de Recursos Financieros de Terceros para la adquisición de bienes, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contenidas en los artículos 5<sup>º</sup> y 8<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental, establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo 5<sup>º</sup>. Si las administradoras no dieren cumplimiento a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que las rijan, la Superintendencia podrá sancionarlas, debiendo para ello comunicar por escrito a la afectada la resolución correspondiente. Las sanciones serán las contempladas en el inciso primero, N<sup>OS</sup> 2, 4 y 5 del artículo 44 y en el inciso segundo del artículo 50 del D.F.L. N<sup>º</sup> 251, de 1931.*

*“Los actos u omisiones de la Superintendencia en relación a las administradoras, estarán sujetos a los recursos que contempla el decreto ley N<sup>º</sup> 3.538, de 1980, en su Título V.”*

*“Artículo 8°. Ninguna persona natural o jurídica podrá ejercer la actividad definida en el artículo 1° de esta ley sin haberse constituido previamente en la forma prevista en el artículo 2°. La infracción a esta prohibición será constitutiva del delito de estafa previsto y sancionado en el párrafo VIII, Título Noveno, del Código Penal. Sin perjuicio de las penas asignadas a este delito, será aplicable una multa de 50 a 500 unidades de fomento.*

*“En los casos de infracción a la prohibición señalada en el inciso anterior, la Superintendencia o el Servicio Nacional del Consumidor podrán solicitar al juzgado del crimen competente, como medida cautelar y a título preventivo, la clausura de las oficinas o establecimientos en que se ejercieren esas actividades. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales en que puedan incurrir las personas que administren las oficinas o establecimientos, las que en todo caso responderán solidariamente ante los perjudicados.*

*“En la situación prevista en el inciso anterior, el tribunal deberá requerir del Superintendente la liquidación de las operaciones que se hubieren efectuado, conforme a lo señalado en el inciso final del artículo anterior.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso segundo del artículo 5° y en el artículo 8° del proyecto sometido a control, tienen el carácter de preceptos propios de ley orgánica constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contempladas en el inciso primero del artículo 5°, del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que, consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, Nº 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la

Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1991,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones contempladas en el inciso segundo del artículo 5<sup>º</sup> y en el artículo 8<sup>º</sup>, del proyecto remitido, son constitucionales.

2. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas del inciso primero del artículo 5<sup>º</sup>, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Los Ministros señores Ricardo García y Servando Jordán previenen** que, en mérito a las razones hechas presente con ocasión de anteriores sentencias, como las señaladas en los roles N<sup>os</sup> 88 y 135, son de parecer que este Tribunal debiera haber hecho también objeto de su examen el artículo 7<sup>º</sup> del proyecto de ley materia de estos autos y ejercido a su respecto el correspondiente control de constitucionalidad dada su relación con el artículo 74 de la Constitución Política de la República.

Devuélvase el proyecto al H. Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 250-1996**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 251-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
RELATIVO A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

**Ley N° 19.496, de 7 de marzo de 1997**

Santiago, veintisiete de enero de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N° 1.356, de 16 de enero de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, relativo a los derechos de los consumidores, con el propósito de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las disposiciones contempladas en los incisos primero y segundo del artículo 50 de dicho proyecto;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que, las disposiciones sometidas a control, establecen:

*“Artículo 50. Será competente para conocer de las acciones a que dé lugar la aplicación de la presente ley el juez de policía local de la comuna en que se hubiere celebrado el contrato respectivo, o en su caso, se hubiere cometido la infracción o dado inicio a su ejecución.*

*Lo anterior se entenderá sin perjuicio de que los consumidores que consideren lesionados sus derechos puedan reclamar de ello ante el Servicio Nacional del Consumidor, quien dará a conocer al proveedor respectivo el motivo de inconformidad a fin de que voluntariamente pueda concurrir y proponer las alternativas de solución que estime convenientes. Sobre la base de la respuesta del proveedor reclamado, el Servicio Nacional del Consumidor promoverá un entendimiento voluntario entre las partes. El documento en que dicho acuerdo se haga constar tendrá carácter de transacción extrajudicial y extinguirá, una vez cumplidas sus estipulaciones,*

*la acción del reclamante para perseguir la responsabilidad contravencional del proveedor.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso primero del artículo 50 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las normas a que hace referencia el considerando anterior no contienen preceptos contrarios a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contenidas en el inciso segundo del artículo 50 del proyecto remitido, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, no obstante que la Cámara de origen ha sometido a control como materia propia de ley orgánica constitucional, en conformidad al artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política, sólo los incisos primero y segundo del artículo 50 del proyecto remitido, este Tribunal debe reiterar lo que ha manifestado en oportunidades anteriores en el sentido de que para cumplir a cabalidad la función de control de constitucionalidad que la Carta Fundamental le confiere, debe ejercerla sobre todos los incisos de dicho artículo 50 y no sobre algunos de ellos, pues constituyen un solo todo orgánico y sistemático que es jurídicamente difícil de separar para determinar su real sentido y alcance;

**DÉCIMO.** Que, de acuerdo al Oficio N<sup>º</sup> 1.362, de la Cámara de Diputados de 21 de enero de 1997, acompañado a los autos, el inciso tercero del artículo 50, no fue aprobado en sus diversos trámites constitucionales por los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, quórum que exige el artículo 63 de la Constitución Política, para las normas propias de una ley orgánica constitucional. Tampoco, respecto de esta disposición, se solicitó el parecer de la Corte Suprema, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74, inciso segundo, de la Carta Fundamental. No cumpliéndose así con dichos requisitos, las normas que contiene adolecen de inconstitucionalidad de forma, debiendo así declararlo este Tribunal;

**DECIMOPRIMERO.** Que, consta de autos que respecto del inciso primero del artículo 50, se ha oído previamente a la Corte Suprema, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las disposiciones del inciso tercero del artículo 50 del proyecto de ley en examen, son inconstitucionales y deben eliminarse de dicho texto.

2. Que las disposiciones contempladas en el inciso primero del artículo 50 del proyecto remitido, son constitucionales.

3. Que el Tribunal no se pronuncia sobre las disposiciones contenidas en el inciso segundo del artículo 50 del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Se deja constancia que el Tribunal estuvo por entrar a conocer de las disposiciones del inciso tercero del artículo 50 del proyecto remitido, con el voto en contra de los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa y Juan Colombo Campbell por considerarlas normas propias de ley común.

**El Ministro señor Ricardo García Rodríguez concurre** al fallo con la prevención de que, a su juicio y de conformidad con las razones por él invocadas en ocasiones anteriores y en especial en las que hizo constar en las causas roles N°s 88 y 92, el Tribunal debiera así también en estos autos haber ejercido el control de constitucionalidad respecto de otras normas del proyecto que se le ha enviado, aun cuando ellas no hayan sido señaladas en el oficio de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, agregando el previniente que por estas consideraciones debe el Tribunal examinar también las disposiciones de los artículos 6°, 16 –letra f)–, 24, 31, 34, 35, 41, 47 y 49, por contemplar normas relativas a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 251-1997**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 252-1997

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.290, LEY DEL TRÁNSITO, EN LO RELATIVO A LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCIR

#### Ley N<sup>º</sup> 19.495, de 8 de marzo de 1997

Santiago, veintisiete de enero de mil novecientos noventa y siete.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1.365, de 23 de enero de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.290, Ley del Tránsito, en lo relativo a la obtención de licencias de conducir, con el propósito de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las siguientes disposiciones contempladas en el artículo 1<sup>º</sup> de dicho proyecto:

- Inciso tercero del artículo 14 bis, contenido en el numeral 11;
- Inciso tercero del artículo 31 B e inciso segundo del artículo 31 D, contenidos en el numeral 20;
- Inciso segundo del artículo 32, contenido en el numeral 21;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, las disposiciones sometidas a control, establecen:

*“Artículo 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.290:*

*“11. Agrégase el siguiente artículo 14 bis:*

*Inciso tercero del artículo 14 bis. “El postulante afectado por el rechazo en razón de falta de idoneidad moral podrá reclamar, dentro de los cinco días hábiles siguientes de notificada esta resolución, ante el Juez de Policía Local respectivo, el cual resolverá breve y sumariamente y apreciará la prueba en conciencia. En contra de su resolución no procederá recurso alguno.”*

*“20. Agrégase, a continuación del artículo 30, el epígrafe “De las Escuelas de Conductores” y reemplázase el artículo 31 por los siguientes:”*

*Inciso tercero del artículo 31 B. “El Ministerio podrá objetar los planes y programas que se le presenten para su aprobación, dentro del plazo señalado en el inciso precedente, de no ajustarse éstos a los objetivos fundamentales mínimos que se establecen en el artículo anterior. Las objeciones se notificarán por carta certificada enviada al domicilio que el requirente deberá señalar en su respectiva solicitud de aprobación. El interesado podrá, dentro de los 15 días siguientes de entregada la carta al Servicio de Correos, solicitar reconsideración de las objeciones. El Ministerio deberá resolver las objeciones en el plazo máximo de 30 días y si no lo hiciera, se entenderá aceptada la reconsideración. De rechazarse ésta, el interesado podrá reclamar a la Corte de Apelaciones respectiva, dentro del plazo de 10 días contado desde la fecha de despacho de la carta certificada que notifique el rechazo. La Corte de Apelaciones conocerá en cuenta, sin esperar la comparecencia del reclamante y en única instancia.”*

*Inciso segundo del artículo 31 D. “Si el reconocimiento no se otorga o no se formulan objeciones dentro de los 90 días siguientes a la fecha de presentación de los antecedentes, se tendrá por otorgado. Si fuere observado o rechazado se estará a lo establecido en el inciso final del artículo 31 B, en cuanto a la reconsideración y reclamación de tal resolución.”*

*“21. Reemplázase el artículo 32, por el siguiente:*

*Inciso segundo del artículo 32. “El Ministerio deberá resolver esta solicitud dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su presentación. La resolución que recaiga en ella deberá ser notificada a la interesada, dentro de los 5 días siguientes a la fecha de su pronunciamiento, mediante carta certificada enviada al domicilio que la recurrente haya señalado en su presentación y, de no haberlo hecho, al*

*lugar de funcionamiento que la Escuela tenga registrado en el Ministerio. La no resolución oportuna o su falta de notificación o la notificación tardía, hará que se tenga por aceptada la reconsideración. De rechazarse la reconsideración, la afectada podrá reclamar a la Corte de Apelaciones respectiva, dentro del plazo de 10 días contados desde la fecha de entrega, al Servicio de Correos, de la carta certificada que notifique el rechazo. La Corte de Apelaciones conocerá en cuenta, sin esperar la comparecencia del reclamante y en única instancia.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contempladas en el inciso tercero del artículo 14 bis, contenido en el numeral 11; inciso tercero del artículo 31 B e inciso segundo del artículo 31 D, contenidos en el numeral 20; e inciso segundo del artículo 32, contenido en el numeral 21, del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que, el Tribunal considera que la disposición contemplada en el inciso tercero del artículo 14 bis, contenido en el numeral 11 del proyecto, es constitucional en el entendido de que no priva a los afectados de las acciones constitucionales que la Carta Fundamental consagra en resguardo de sus derechos, como tampoco a la Corte Suprema del ejercicio de sus atribuciones disciplinarias en virtud de la superintendencia directiva, correccional y económica que le corresponde sobre todos los tribunales de la República;

**NOVENO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que, consta asimismo de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política, y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N.º 1º, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N.º 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en el inciso tercero del artículo 14 bis, contenido en el numeral 11; inciso tercero del artículo

31 B e inciso segundo del artículo 31 D, contenidos en el numeral 20; e inciso segundo del artículo 32, contenido en el numeral 21, del proyecto remitido, son constitucionales.

**Los Ministros señores Manuel Jiménez, Ricardo García y Juan Colombo no obstante estar de acuerdo con la sentencia, disienten** de ella en cuanto son de parecer que este Tribunal debiera haber hecho también objeto de su examen las siguientes disposiciones: artículo 174, letra b), inciso quinto, contenido en el numeral 35; artículo 196 B, inciso segundo, contenido en el numeral 42; artículo 208, contenido en el numeral 51, artículo 209, contenido en el numeral 52, todos del artículo 1º, y artículo 63 de la Ley Nº 15.231, contemplado en el artículo 2º del proyecto de ley materia de estos autos y ejercido a su respecto el correspondiente control de constitucionalidad, aún cuando no hayan sido expresamente sometidas al mismo, todo ello según lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, por cuanto ellas tienen, en su concepto carácter de normas propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República.

Tienen, además y especialmente en consideración que en los Oficios Nºs 906/94 y 215/95, de la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones del Senado, se solicitó específicamente a la Corte Suprema su parecer, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Constitución Política, respecto de dichas normas con la sola excepción del primer precepto antes mencionado, lo que implica, obviamente un reconocimiento de su carácter de normas propias de la ley orgánica constitucional antes indicada.

**Los Ministros señores Marcos Aburto, Luz Bulnes, Osvaldo Faúndez y Servando Jordán** consideran necesario dejar constancia de que las disposiciones contempladas en el artículo 196 B, inciso segundo, contenido en el numeral 42; artículo 208, contenido en el numeral 51, artículo 209, contenido en el numeral 52, todos del artículo 1º, y artículo 63 de la Ley Nº 15.231, contemplado en el artículo 2º, del proyecto de ley, fueron, según consta de los Oficios Nºs 906/94 y 215/95, de la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones del Senado, puestos en conocimiento de la Corte Suprema, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 74, inciso segundo, de la Constitución Política de la República y, sin embargo, no se sometieron al control de constitucionalidad que a este Tribunal le corresponde en conformidad con lo que dispone el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 252-1997**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Ricardo García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 253-1997**

### **REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL D.S. N<sup>º</sup> 171, DE FECHA 5 DE DICIEMBRE DE 1996, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 17 DE ENERO DE 1997, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS**

Santiago, quince de abril de mil novecientos noventa y siete.

#### **VISTOS:**

Con fecha 16 de febrero del presente año, doce Senadores, que representan más de la cuarta parte de esa Corporación, han presentado un requerimiento a este Tribunal, con el objeto de que se declare que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171, de fecha 5 de diciembre de 1996, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1997, es inconstitucional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 5<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República.

Los senadores requirentes son la señora Olga Feliú Segovia, los señores Arturo Alessandri Besa, Sergio Fernández Fernández, Beltrán Urenda Zegers, Sergio Romero Pizarro, Santiago Sinclair Oyaneder, Sebastián Piñera Echenique, Alberto Cooper Valencia, Ignacio Pérez Walker, Julio Lagos Cosgrove, Francisco Prat Alemparte y Enrique Larre Asenjo.

El Decreto Supremo N° 171, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, modifica los artículos 2.2.5., 7.2.2. y 7.2.4. e incorpora el artículo 2.2.9. al Decreto Supremo N° 47, del mismo Ministerio, del año 1992, que contiene la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Según señalan los requirentes las modificaciones que el Decreto Supremo N° 171 introduce a los artículos 2.2.5., 7.2.2. y 7.2.4. antes enunciados infringen las siguientes disposiciones constitucionales:

A) Artículo 19, N° 24:

Se indica al respecto que las modificaciones contenidas en el Decreto Supremo N° 171, traen como consecuencia aumentar la superficie que el propietario de un terreno debería ceder gratuitamente a la Municipalidad como requisito previo a la urbanización de un terreno, privándolo, en consecuencia, de parte de su propiedad.

Teniendo presente que esta cesión tiene como fundamento el artículo 70 de la Ley General de Urbanización y Construcciones, se plantea que bajo la vigencia de la Constitución de 1980 ella no puede seguir aplicándose, porque la privación del todo o de una parte de la propiedad sólo es procedente en virtud de una expropiación, de acuerdo con lo que dispone su artículo 19, N° 24.

Se agrega que la expropiación como forma de privación del dominio sólo puede realizarse en virtud de ley general o especial que la autorice, por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por el legislador y previo pago de la indemnización correspondiente. En este caso, la privación se hace efectiva en virtud de lo que dispone una norma reglamentaria y sin pago de indemnización.

Por otra parte, señalan los requirentes que, de acuerdo al artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental, sólo el legislador puede establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad, siempre y cuando ellas deriven de su función social. Exponen que la obligación de cesión forzosa y gratuita de terrenos que impone el Decreto Supremo N° 171, no puede ser calificada como limitación u obligación porque se está en presencia de una privación que excede el ámbito de aquéllas y cae dentro del campo de la expropiación.

Sin embargo, si se considerase esta cesión como una obligación derivada de la función social de la propiedad, existiría una transgresión del ordenamiento constitucional, toda vez que su imposición solo corresponde al legislador.

B) Artículo 61, incisos primero y segundo:

Se expone que el propio texto del Decreto Supremo N° 171 señala expresamente que el Presidente de la República lo dicta en ejercicio de su potestad reglamentaria, por lo que no puede tratarse de un cuerpo normativo dictado en virtud de una delegación de facultades legislativas, delegación que tampoco podría darse puesto que el artículo 61 de la Constitución prohíbe que ésta pueda extenderse a materias comprendidas en

las garantías constitucionales, y la obligación que se pretende imponer al propietario, afecta precisamente al derecho de propiedad.

Se plantea que las disposiciones que se objetan afectan gravemente el derecho de dominio, por cuanto, por vía reglamentaria, imponen al propietario la obligación de ceder gratuitamente una parte de su propiedad. Y el sentido de la garantía constitucional es precisamente evitar que la autoridad administrativa, por su sola voluntad, pueda afectar o privar de su derecho de propiedad a su titular, correspondiendo sólo al legislador determinar los casos en que procede la imposición de este gravamen.

C) Artículos 32, N<sup>º</sup> 8, y 60, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>:

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones es un cuerpo normativo dictado en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, como se señala en sus propios considerandos.

Señalan los requirentes que dicha potestad no puede ejercerse en materias que son propias del dominio legal. La imposición de la obligación de cesión gratuita de terrenos que las modificaciones introducidas a la Ordenanza General por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171 amplía, es materia propia de ley de acuerdo al artículo 19, N<sup>º</sup> 24, incisos segundo y tercero de la Constitución.

Por su parte, el artículo 60, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Carta Fundamental dispone que son materias de ley *“Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley”*. Ha de entenderse entonces que se han vulnerado los mencionados artículos 32, N<sup>º</sup> 8, y 60, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política.

Agregan los requirentes que el nuevo artículo 2.2.9. incorporado a la Ordenanza General por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171, viola los siguientes preceptos de la Constitución Política:

A. Artículo 63, inciso segundo.

El artículo 2.2.9. establece que la vialidad, las áreas verdes, los espacios públicos y los usos del suelo pasarán a ser parte de los planos reguladores comunales, regionales, intercomunales o metropolitanos, cuando un Director de Obras Municipales apruebe el plano de loteo presentado por cualquier persona, y ocurre que la aprobación de dichos planos reguladores, su modificación y derogación, están sujetas a un procedimiento establecido en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N<sup>º</sup> 19.175, en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N<sup>º</sup> 18.695, y en el propio. D.F.L. 458.

Expresa que el legislador de ley orgánica constitucional fue especialmente cuidadoso en establecer un procedimiento absolutamente reglado para la aprobación y modificación de dichos planos reguladores y el nuevo artículo 2.2.9. de la Ordenanza General permite que la sola voluntad o el consenso de un loteador y del Director de Obras Municipales que apruebe un plano de loteo, tenga la virtud o la fuerza necesaria para enmendarlos.

Al modificarse así, a través de un decreto reglamentario del Presidente de la República, normas propias de leyes orgánicas constitucionales, se infringe el artículo 63, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

B) Artículo 19, N° 2:

Los requirentes señalan que los procedimientos aplicables a todas las personas para la aprobación o modificación de los planes reguladores no son aplicables a los loteadores cuyos planos de loteo sean aprobados por la Dirección de Obras Municipales. De acuerdo con lo que dispone el mencionado artículo 2.2.9. la voluntad de un loteador y del Director de Obras Municipales permite modificar dichos planes reguladores en circunstancias que la generalidad de las personas, para obtener dicha modificación, debe respetar un procedimiento establecido en leyes que tienen el carácter de orgánicas constitucionales, en el que participan altas autoridades administrativas del país, miembros de los Consejos Municipales y de los Consejos de Desarrollo Regional y la comunidad toda.

De esta manera, se viola el artículo 19, N° 2, de la Carta Fundamental que consagra la igualdad ante la ley.

Terminan los Senadores requirentes solicitando tener por interpuesto el requerimiento, que éste sea acogido y se declare en definitiva inconstitucional el Decreto Supremo N° 171, el cual debe quedar sin efecto desde la publicación de la sentencia de este Tribunal en el Diario Oficial.

Con fecha 3 de marzo, se admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento del Presidente de la República y del Contralor General de la República.

Con fecha 10 de marzo, a fojas 38, el Contralor General de la República formuló las siguientes observaciones en relación con las infracciones al ordenamiento constitucional que el requerimiento plantea:

A. Artículo 19, N° 24.

1°. Las cesiones gratuitas contempladas en el Decreto Supremo N° 171 constituyen sólo la regulación de una limitación establecida por el artículo 70 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975.

2°. El Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, contempla un sinnúmero de limitaciones sometidas a la regulación reglamentaria, cuya ejecución y determinación se entrega a la autoridad administrativa.

3°. El Decreto Supremo N° 171 reglamenta una limitación del dominio en razón de la función social de la propiedad, lo que es de habitual ocurrencia en la normativa urbanística en la medida que no afecte su esencia, lo que no ocurre en el caso.

4°. La anterior Ley General de Urbanismo y Construcciones, que fija el texto definitivo del D.F.L. N° 224, de 1953, se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 880, de 1963, regulaba igualmente las cesiones como una limitación del dominio y no como una privación.

5°. La Ley General de Urbanismo y Construcciones, si bien formalmente es un Decreto con Fuerza de Ley, constituye una norma vigente

general y abstracta, que no ha sido objetada de inconstitucionalidad y que, por el contrario, ha sido motivo de numerosas modificaciones introducidas por las leyes que en la presentación se mencionan, dictadas bajo la vigencia de la actual Constitución.

6°. El artículo 582, del Código Civil, al definir el dominio, reconoce que las facultades que confiere el derecho de propiedad pueden limitarse por ley. Las limitaciones establecidas por la ley civil derivan de la función social del dominio.

7°. Tratándose de la normativa urbanística, el pretendido carácter absoluto del dominio puede verse constreñido por ella, que pasa a constituir un límite de las facultades o atributos esenciales de la propiedad, en interés de la sociedad y en resguardo del bien común.

B. Artículo 19, N<sup>º</sup> 2.

Expone que las medidas que contempla el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171 se aplican a todos quienes se encuentren en la situación prevista por sus normas, lo que no conlleva discriminación de ninguna especie.

C. Artículos 32, N<sup>º</sup> 8; 60, N<sup>º</sup> 2, y 61.

Expresa el Contralor que se hacen consistir en que mediante un Decreto Supremo se regulan materias propias de ley. En tal sentido expone:

1°. El espíritu del cambio del dominio legal mínimo al dominio legal máximo y las notas distintivas de abstracción y generalidad propias de las normas legales determinan que el ámbito de la ley no puede extenderse a situaciones propias del reglamento, principio que se respetó en el caso del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171, más aún cuando ellas se refieren a materias de un alto grado de complejidad técnica que por su naturaleza no pueden ser incluidas en la ley.

2°. La Ordenanza sólo detalla y desarrolla al máximo grado de determinación posible las limitaciones previamente establecidas por el legislador.

3°. El Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 458 no creó nuevas situaciones de cesiones, sino que mantuvo o ratificó en lo sustancial las contempladas en la anterior Ley General de Urbanismo y Construcciones.

D. Artículo 63, inciso segundo.

1°. La normativa que se contiene en el nuevo artículo 2.2.9. en modo alguno modifica leyes orgánicas constitucionales, sino que constituye una mera aplicación de diversos preceptos legales del Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 458.

2°. Las materias de que trata dicho precepto difieren absolutamente de aquellas que son propias de una ley orgánica constitucional, pues simplemente detallan los preceptos de una ley común.

3°. Las leyes orgánicas constitucionales solo regulan los caracteres esenciales de las materias que deben normar para evitar la rigidización del sistema legislativo, lo que ocurriría en este caso si una ley entrara

a reglar con alto grado de minuciosidad tópicos específicos de carácter urbanístico.

Finaliza el Contralor General de la República solicitando que se desestime el requerimiento deducido.

Con fecha 17 de marzo de 1997, a fojas 45, el Presidente de la República, en una extensa presentación, que comprende los capítulos que pasan a indicarse, formuló sus observaciones, las que, en síntesis, son las siguientes:

A. Contenido, objetivos y fundamento de las disposiciones de los Decretos Supremos impugnadas y de las disposiciones legales en que se sustenta:

Expone que las cesiones gratuitas que se impugnan en el requerimiento se sustentan en diversos preceptos del D.F.L. N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, y tienen por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 70, del cual hace un detenido análisis.

B. Limitatividad de todo derecho.

Bajo este título el Presidente se refiere a los límites propios de todo derecho. Destaca que el artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, no es más que una delimitación del derecho de propiedad urbano. De acuerdo con el artículo 19, N° 24, de la Constitución, ésta habilita al legislador para establecer “*el modo de usar, gozar y disponer*” de la propiedad. De este modo, la ley puede hacer nacer un determinado derecho con determinadas cargas, deberes u obligaciones, sin que ello implique imponer una reducción exterior al contenido del derecho o libertad. En otras palabras, no se trata de una limitación, que por definición es impuesta con posterioridad a la configuración del derecho sino que de un derecho circunscrito, desde un principio, por determinadas cargas u obligaciones que le son inherentes o consustanciales.

C. Régimen jurídico del derecho de propiedad.

Destaca que la función social es un elemento constitutivo del derecho de propiedad. Para la doctrina moderna, el dominio no puede ser comprendido sin su aspecto social. No es sólo un derecho subjetivo que protege un interés individual sino que en virtud de dicha función social está al servicio de fines que van más allá del titular del mismo derecho.

D. Ordenamiento territorial. Delimitación del derecho de propiedad.

Señala que el ordenamiento territorial busca coordinar decisiones individuales que se toman dentro de la ciudad en relación al uso del suelo, a la ubicación de las vías de tránsito, a la ubicación de los edificios, etc. Como garante del bien común, esto le corresponde al Estado a través del ejercicio de una función pública: el ordenamiento territorial. La urbanización deja así de ser un contenido de la propiedad para convertirse en una verdadera función pública. Según ello, la ley conforma la propiedad urbana y la administración ordena a través de los instrumentos urbanís-

ticos generales. De este modo, en relación a la propiedad urbana, el protagonista no es el propietario, sino el plan urbanístico, pues aunque no extingue el derecho de aquél a aprovechar o explotar dicha propiedad, define su contenido.

Por tanto, la propiedad urbana se estructura sobre la base de que la determinación de las decisiones básicas sobre el destino de un bien y de su explotación, o sea, el ejercicio de la facultad de uso y goce, sea de competencia de los Poderes Públicos. El propietario conserva el uso y goce de su propiedad, pero la elección del mismo está sujeto a la competencia de los Poderes Públicos.

E. El urbanismo a nivel legislativo.

Al respecto el Presidente de la República hace presente que la planificación urbana implica una zonificación del espacio y una indicación explícita de los usos del suelo, de modo que cualquier persona para hacer uso de su derecho a edificar debe respetar las normas establecidas en los instrumentos de planificación. De este modo, quien urbaniza o subdivide no altera ni la zonificación ni el uso del suelo; es más, debe cumplir con el instrumento de planificación, pues de otro modo no podría realizar dichas actividades. En consecuencia, la elaboración de un plano de loteo o de subdivisión implica la existencia previa de un plan regulador. Al aprobarse el mismo por la Dirección de Obras Municipales pasa a formar parte del plan regulador respectivo, esto es, se incorpora a él, sin que ello implique modificación alguna de dicho plan.

F. Relación Ley-Reglamento, en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Luego de referirse a esta materia en la Constitución de 1980 expone que el D.F.L. N<sup>º</sup> 458, de 1975, es un cuerpo normativo general, básico y de reserva legal regulatoria puesto que *“indica la manera como ha de usarse y gozarse el derecho de propiedad urbanístico garantizado en la Carta Fundamental, pero convocando a la norma reglamentaria”*. Agrega que llama a la colaboración de la potestad reglamentaria a través de normas de remisión expresa que dan contenido y forma a cada uno de los actos administrativos que se derivan de ella. De esta forma expresa que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171 se enmarca en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y dando cumplimiento a sus mandatos la pone en ejecución.

G. Inexistencia de expropiación por falta de privación.

Expone que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171 no hace más que configurar el derecho de propiedad en esta materia, regulación sin la cual no sería posible pensar la actividad urbanística ni la propia convivencia social en una urbe. La Constitución distingue tres etapas sucesivas de intervención del legislador en el campo propio del derecho de propiedad. La delimitación o configuración del mismo, las limitaciones que se le pueden imponer y la privación total o parcial del derecho. La cesión no constituye una

privación, sino que una condición que limita el ejercicio del derecho de propiedad en la actividad de la construcción, no produce daño patrimonial alguno al propietario ni hace procedente, en consecuencia, el pago de una indemnización que sólo vendría a constituir un enriquecimiento sin causa para el titular del derecho.

Finaliza el Presidente de la República solicitando que se rechace el requerimiento y declare la plena concordancia del Decreto Supremo N° 171, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 5 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial el 17 de enero del presente año, que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, con la Constitución y el ordenamiento jurídico.

Con fecha 17 de marzo, a fojas 166, un grupo de Senadores, hizo presente al Tribunal ciertas consideraciones de hecho y de derecho.

De la misma forma, con fecha 24 de marzo, a fojas 208, un grupo de Diputados, formuló determinadas observaciones.

Con fecha 17 de marzo, a fojas 191, los requirentes presentan diversas observaciones respecto de la respuesta formulada por el Contralor General de la República.

Por último, con fecha 25 de marzo, a fojas 243, el Ministro de Vivienda y Urbanismo, puso en conocimiento de este Tribunal diversos antecedentes.

Dichas presentaciones se tuvieron presente en la vista de la causa.

Con fecha 25 de marzo de 1997, se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que corresponde, en primer término, analizar la petición de inconstitucionalidad fundada en que los artículos 2.2.5, 7.2.2. y 7.2.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones modificados por el Decreto Supremo N° 171 de 1997, infringen los artículos 19, N° 24, 60, N° 2 y 32, N° 8, de la Constitución pues, según los requirentes, ya sea que las cesiones gratuitas de terreno que estos preceptos contemplan importen una privación del dominio a su titular, ya sea que se consideren una obligación impuesta en virtud de la función social de la propiedad, en ambos casos, tales materias son propias de ley y no pueden contemplarse en normas dictadas, en ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, como lo son los preceptos cuya inconstitucionalidad se solicita;

**SEGUNDO.** Que el artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, establece:

*“En toda urbanización de terrenos, se destinarán gratuitamente a circulación, áreas verdes y equipamiento las superficies que señale la Ordenanza General. En estas superficies quedarán incluidas las correspondientes áreas verdes de uso públi-*

co, ensanches y apertura de calles, que se contemplaren en el Plan Regulador. La Municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados.”

“La exigencia establecida en el inciso anterior será aplicada proporcionalmente en relación a las densidades que establezca el Plan Regulador, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley.”;

**TERCERO.** Que a fin de dar cumplimiento al mandato legislativo, en orden a señalar las superficies que, en toda urbanización, se destinarán gratuitamente a circulación, áreas verdes y equipamiento, el artículo único del Decreto Supremo N° 171, de 17 de enero de 1997, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, modificó los artículos 2.2.5, 7.2.2 y 7.2.4, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, cuyo nuevo texto fue aprobado por el Decreto Supremo N° 47, del año 1992, también del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Dichos preceptos reglamentarios, con las modificaciones aludidas, disponen:

*Artículo 2.2.5. “Para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión y/o por densificación, se cederán gratuitamente las superficies de terreno que resulten de la aplicación del presente artículo.”*

Tabla 1.  
Cálculo del porcentaje a ceder

Densidad (hab/há)	% a ceder		
	Áreas verdes	Equipamiento	Circulaciones
hasta 70	0,1 x densidad	0,03 x densidad - 0,1	Hasta 30% en todos los tramos de densidad
sobre 70	0,003 x densidad + 6,79 con un máximo de 10%	0,002 x densidad + 1,86 con un máximo de 4%	

Tabla 2.  
Equivalencias para conversión a densidad

Proyectos de Loteos		5 hab/sitio
Proyectos de loteos con construcción	Vivienda Industria Otros usos	5 hab/vivienda 0,05 hab/m <sup>2</sup> superficie edificada 0,1 hab/m <sup>2</sup> superficie edificada

“En todos los casos, el porcentaje de cesiones para áreas verdes y equipamiento se calculará sobre la base del terreno total a lotear, descontadas las superficies

*afectas a utilidad pública establecidas en el instrumento de planificación correspondiente. A su vez, el porcentaje destinado a circulaciones se calculará sobre la superficie total del terreno, sin descontar las superficies afectas a utilidad pública por trazados viales del instrumento de planificación respectiva.”*

*“Cuando la superficie de terreno a ceder para equipamiento resulte inferior a 200 M2 podrá entregarse como área verde.”*

*Artículo 7.2.2. “Para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión y/o por densificación, se cederán gratuitamente las superficies de terreno que resulten de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.2.5.”*

*“Las cesiones antes señaladas no serán exigibles en los predios existentes con una vivienda y que se densifican con una más, ni a las viviendas que se emplacen en “Zonas de Remodelación” y en “Zonas de Construcción Obligatoria”, cuando así lo establezca el decreto supremo que apruebe dichas Zonas”.*

*Artículo 7.2.4. “En los conjuntos de viviendas sociales, viviendas progresivas e infraestructuras sanitarias, se deberá construir en los terrenos cedidos, según el artículo 2.2.5, de la presente Ordenanza, el equipamiento comunitario mínimo señalado en los estándares definidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.”*

*“Se exceptuarán de esta obligación los predios existentes con una vivienda y que se densifican con una más, y las viviendas que se emplacen en “Zonas de Remodelación” y en “Zonas de Construcción Obligatoria”, cuando así lo establezca el decreto supremo que apruebe dichas Zonas.”;*

**CUARTO.** Que de la simple lectura de las normas reproducidas en los considerandos precedentes, se infiere con nitidez que los artículos pertinentes de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones sólo se han limitado a cumplir, rigurosamente, con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley, a fin de que ésta pueda producir plenos efectos jurídicos. En esta forma la actividad del Órgano Gubernamental aparece enmarcada dentro de las atribuciones denominadas por el artículo 32, N° 8, de la Carta Fundamental como “Potestad Reglamentaria de Ejecución” y que se contraponen a la llamada “Potestad Reglamentaria Autónoma”. De esta manera una – la ley – y otro – el reglamento – conforman un solo todo jurídicamente armónico, están indisolublemente unidos y en conjunto versan sobre la materia relativa a las cesiones o destinaciones gratuitas de terrenos inherentes a toda urbanización. Pretender desvincular el artículo 70 de la ley, de las normas reglamentarias objetadas, es negar una realidad jurídica evidente. Esta realidad normativa, el intérprete de la Constitución no puede ignorarla, pues se impone como una absoluta necesidad para resolver adecuadamente sobre la constitucionalidad de los preceptos en juego, a la luz de las disposiciones constitucionales.

**QUINTO.** Que así, conforme a la naturaleza de las cosas, lo que ocurre con el requerimiento en esta parte, sobre dominio legal y potestad reglamentaria, es que la petición de inconstitucionalidad de las disposi-

ciones respectivas conlleva necesaria e ineludiblemente el emitir un pronunciamiento material implícito sobre la constitucionalidad de un acto del Poder Legislativo, porque el Presidente de la República se ha limitado a dictar las normas tendientes a poner en ejecución un precepto legal en estricta sujeción a lo que éste dispone. En otras palabras, lo que en estricto derecho se hace es enjuiciar un acto del Poder Legislativo, porque lo que en verdad se objeta es la constitucionalidad de la ley en que se sustenta el Reglamento;

**SEXTO.** Que la conclusión a que nos conduce lo expuesto en el considerando precedente, resulta definitivamente inadmisibile, porque el artículo 82, N<sup>º</sup> 5, de la Carta Fundamental, que autoriza a declarar la inconstitucionalidad de un decreto, precepto en que se funda el requerimiento, debe interpretarse en consonancia con el resto de las normas de la Ley Fundamental, ya que, como se ha dicho por este Tribunal desde 1985, en forma inalterada y constante, la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia algún precepto de la misma;

**SÉPTIMO.** Que aceptar que mediante la declaración de inconstitucionalidad de un decreto se enjuicie implícitamente el contenido de una ley, importaría vulnerar gravemente un conjunto de normas constitucionales que consagran, mediante el reparto de competencia, el principio de supremacía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y, así también, en rigor, las atribuciones exclusivas de los distintos Poderes del Estado. En efecto, se infringiría, en primer término, el artículo 82 de la Carta Fundamental que contiene la enumeración taxativa de las facultades de este Tribunal, por cuanto en ninguna de ellas está autorizado para emitir juicios implícitos o explícitos sobre la constitucionalidad de una norma legal en vigencia, salvo en aquella contemplada en su número 3<sup>º</sup> respecto de los decretos con fuerza de ley, que no es el caso. En segundo lugar, se vulneraría el artículo 80 de la misma Carta, que confiere exclusivamente a la Corte Suprema, en las materias de que conozca, o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, para declarar inaplicable para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución. Y, por último, desde la perspectiva de la realidad de las cosas que se enunció en los considerandos anteriores, se invadiría el campo propio del Poder Legislativo, ya que mediante la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias objetadas por el requerimiento se emitiría un pronunciamiento sobre una ley aprobada y sancionada por los órganos legislativos, en plena vigencia;

**OCTAVO.** Que, corolario de lo expuesto en los considerandos precedentes es que el requerimiento debe ser desestimado, en cuanto funda la

inconstitucionalidad de los artículos 2.2.5., 7.2.2. y 7.2.4., de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en que se habrían infringido los artículos 19, Nº 24, 60, Nº 2, y 32, Nº 8, de la Constitución, pues dichas normas reglamentarias regularían materias propias del dominio legal;

**NOVENO.** Que, sin embargo, esta tesis no es absoluta, pues en el evento que el reglamento se apartara 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 reglamentario que se contrastan y se repudian. En esta hipótesis, desaparece el fundamento de la tesis que se ha venido desarrollando y, por ende, se exceptúa de ella, porque el reglamento puede ser objetado, en conformidad con lo prescrito en el artículo 82, Nº 5, de la Carta Fundamental, ya que su enjuiciamiento constitucional se efectuaría sin que ello importe una intromisión de este Tribunal en un acto legislativo.

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 él 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, Nº 24, y, Nº 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 que 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.

Lo expuesto cobra especial fuerza tratándose de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que ha sido objeto de constantes revisiones legislativas, como lo demuestran las Leyes Nºs 18.101, 18.513, 18.738, 19.021, 19.057, 19.063 y, en fin, 19.472, que han modificado o complementado el Decreto con Fuerza de Ley Nº 458 de 18 de diciembre de 1975.

**DÉCIMO.** Que corresponde ahora, a la luz de lo expuesto en el considerando anterior y prescindiendo del problema del dominio de la ley y del reglamento ya analizado y resuelto precedentemente, entrar a decidir si los artículos 2.2.5., 7.2.2. y 7.2.4., de la Ordenanza General, ya citada, están o no de acuerdo con el artículo 19, Nº 24, de la Constitución.

A juicio de este Tribunal y dentro del ámbito antes señalado, las normas reglamentarias en estudio están conformes con la Constitución por las siguientes razones:

a) las cesiones de terrenos gratuitas razonables, y éstas lo son como se verá más adelante, inherentes a toda urbanización, lejos de constituir un daño patrimonial para el dueño procura un beneficio pecuniario para él, pues el valor de los terrenos urbanizados, es superior al valor de dichos terrenos sin urbanizar, incluyendo por cierto, en este último, los costos que demanda la urbanización tanto por la ejecución de las obras respectivas como aquellos que derivan de la pérdida de superficie por las cesiones gratuitas. Esta es una realidad constitutiva de un hecho público y notorio que no se puede ignorar;

b) las cesiones gratuitas se efectúan o entran en escena en el caso que el titular del dominio, por su propia y libre voluntad resuelva urbanizar, mal podría entonces siquiera pensarse que afecten el derecho de propiedad que la Constitución le asegura, ya que resultaría absurdo que el propietario persiguiera causarse un daño patrimonial a si mismo;

c) las destinaciones gratuitas en estudio, por el contrario, robustecen el derecho de propiedad, pues persiguen, básicamente, evitar el deterioro de las propiedades vecinas, para lograr un desarrollo armónico y equitativo de las ciudades frente a aquel que, con legítimo derecho, solicita modificar el entorno urbano existente en su propio y personal beneficio; y

d) se trata de esta manera de conciliar en forma prudente y justa los intereses personales del urbanizador con los de la sociedad toda, arbitrando los medios necesarios para que el Estado cumpla su fin primordial, cual es el bien común, mediante la creación de las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos que la Constitución asegura;

**DECIMOPRIMERO.** Que los principales objetivos de las modificaciones introducidas a la Ordenanza General a los artículos 2.2.5, 7.2.2. y 7.2.4, en estudio, no fueron aumentar los porcentajes de terrenos a ceder gratuitamente sino, por una parte, hacer más racional y equitativo el sistema, eliminando los llamados “*tramos*” y estableciendo una variación gradual según la densidad y, por otra parte, mejorar las condiciones ambientales de quienes adquieren viviendas económicas para el mayor bienestar de sus habitantes. En efecto, se mantienen los límites máximos de cesiones para áreas verdes, circulación y equipamiento en las viviendas normales y se aumenta en un 1% dicha superficie para equipamiento en las viviendas económicas, pues de un 3% sube a un 4%. De esta manera, lo que se dispone es igualar las exigencias tanto para los conjuntos de viviendas económicas como para las viviendas normales y expresar la densidad en habitantes y no en viviendas;

**DECIMOSEGUNDO.** Que los porcentajes de terrenos que deben destinarse gratuitamente a áreas verdes, circulación y equipamiento en los artículos 2.2.5, 7.2.2 y 7.2.4, de la Ordenanza objetados por el requerimiento, resultan razonables. En efecto, las cesiones gratuitas en los proyectos de urbanización se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico desde el año 1931, época en que el decreto con fuerza de ley N° 345 de 20 de mayo de dicho año las establece en sus artículos 59 y 62. Posteriormente, tales normas legales sufren diversas modificaciones; pero en todas ellas se mantiene la obligación del urbanizador de efectuar cesiones gratuitas. Los porcentajes de cesiones de terrenos que disponen los artículos 2.2.5, 7.2.2 y 7.2.4, no difieren substantivamente de lo que ha sido la tasa promedio histórica durante estos 66 años y el sistema ha operado normalmente, lo cual demuestra que las cesiones que se establecen en el decreto supremo objetado son razonables, ya que si así no fuere todo el sistema de ordenamiento territorial y urbano simplemente no habría funcionado. Los hechos comprueban, entonces, que se ha guardado una proporción adecuada entre los intereses del urbanizador y los de la comunidad toda.

Sin embargo, para concluir con este capítulo, resulta imperativo expresar que si las cesiones de terrenos llegaren a ser de tal envergadura que el legítimo derecho del dueño de los terrenos que se propone urbanizar, se convirtiera en algo utópico o ilusorio es indudable que ellas serían inconstitucionales, porque se vulneraría el derecho de propiedad que la Carta Fundamental asegura a todas las personas en su artículo 19, N° 24;

**DECIMOTERCERO.** Que en otro orden de consideraciones, no resulta aceptable la tesis del requerimiento en orden a que las cesiones gratuitas de terrenos constituyen una expropiación, por las siguientes razones:

1) la expropiación, por esencia, es un acto de la autoridad que se impone por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, sin el consentimiento del expropiado, y como se ha demostrado a lo largo de las consideraciones anteriores, las cesiones gratuitas, por el contrario, se originan en un acto voluntario y libre del propio dueño de los terrenos a urbanizar;

2) aplicada la tesis del requerimiento, en estricto derecho, se trastocaría todo el sistema constitucional sobre expropiaciones, pues en lugar que ella procediera por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por el legislador, en virtud de una ley general o especial que la autorice, la expropiación, en este caso, surgiría como consecuencia de la voluntad de un particular que resuelve urbanizar su propiedad; y

3) el artículo 51 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones contrapone los conceptos de “*expropiación*” y “*cesiones gratuitas*”, al disponer que los trazados de los Planos Reguladores Comunales se realizarán por el municipio mediante:

a. *“las expropiaciones derivadas de la declaración de utilidad pública contenida en el artículo 59”;*

b. *“las adquisiciones hechas en licitación pública o compra directa por la Municipalidad, de acuerdo con su Ley Orgánica”;* y

c. *“las cesiones de terrenos que se urbanicen, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y sus Ordenanzas, que se destinen a calles, avenidas, plazas, espacios públicos y otros fines”.* Luego, en el Capítulo IV del Título II de la misma ley denominada: *“Del Uso del Suelo urbano”* contempla las cesiones gratuitas y en el Capítulo VII del mismo Título intitulado *“De las Expropiaciones”*, en sus artículos 83 a 104, establece el sistema a que éstas deben sujetarse;

**DECIMOCUARTO.** Que, por último, el requerimiento objeta las disposiciones contenidas en el nuevo artículo 2.2.9. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, sosteniendo que *ellas “son absolutamente ilegales pero, sobre todo, son absolutamente inconstitucionales”.*

A juicio de los requirentes, las normas contenidas en el señalado artículo 2.2.9. son ilegales, porque vulnerarían los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup>, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. A su vez, tales normas serían inconstitucionales por dos órdenes de razones: a) *“porque modifican las disposiciones y por ende las facultades que confieren a los Municipios, a la comunidad y a los Gobiernos Regionales el propio DFL 458, de 1975 y, especialmente, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N<sup>º</sup> 18.695 y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N<sup>º</sup> 19.175, que establecen claramente el procedimiento al que está sujeta la aprobación de los planos reguladores comunales, intercomunales y regionales”.* De esta manera, se infringiría el artículo 63, inciso segundo, de la Constitución, pues se pretende modificar leyes orgánicas constitucionales mediante un decreto supremo; y b) porque se vulneraría el artículo 19, N<sup>º</sup> 2, de la Carta Fundamental, pues la mencionada disposición del artículo 2.2.9. permitiría que la voluntad de sólo el loteador y la Dirección de Obras *“obtengan la modificación de un Plan Regulador, en oposición al procedimiento que la generalidad de las personas deben seguir para alcanzar esa modificación, el que está regulado en dos leyes orgánicas constitucionales, además de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”;*

**DECIMOQUINTO.** Que en primer término cabe precisar, desde ya, que este Tribunal no está facultado para pronunciarse sobre la legalidad de los decretos supremos sino sólo sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo prescrito en el artículo 82, N<sup>º</sup> 5, de la Ley Fundamental. En consecuencia, no obstante que las razones que más adelante se expresan para demostrar que el artículo 2.2.9 en estudio es constitucional, evidencian que también es legal, ello no significa que el Tribunal esté emitiendo un juicio sobre la legalidad del precepto mencionado;

**DECIMOSEXTO.** Que el artículo 2.2.9, de la Ordenanza agregado por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 171 de 1997, expresa: *“La vialidad, las áreas*

*verdes y los espacios públicos consultados en los planos de loteo, pasarán a ser parte del plan regulador comunal, al aprobarse el plano del loteo por la Dirección de Obras Municipales.”*

*“En las comunas en que hagan los efectos de plan regulador comunal las disposiciones del plan regulador intercomunal o metropolitano, la vialidad, las áreas verdes y los espacios públicos consultados en los planos de loteo, pasarán a ser parte del plan regulador intercomunal o metropolitano, al aprobarse el plano del loteo por la Dirección de Obras Municipales y hasta que entre en vigencia el plan regulador comunal, oportunidad en que se entenderán automáticamente incorporados a este último.”*

*“En las zonas en que el instrumento de planificación territorial permita más de un uso de suelo, deberá especificarse en el plano de loteo o subdivisión respectivo el o los usos de suelo asignados a cada lote de entre los permitidos por el instrumento de planificación territorial. Este uso de suelo pasará a ser parte del plan regulador comunal, o del plan regulador intercomunal o metropolitano en las comunas a que alude el inciso anterior, al aprobarse el plano del loteo o subdivisión por la Dirección de Obras Municipales, sólo si el instrumento de planificación territorial contempla expresamente esta posibilidad.”*

*“En los casos descritos en el presente artículo, los planos de loteo o subdivisión se aprobarán al momento de recepcionarse la subdivisión o el loteo en la forma prevista en los artículos 3.4.3 y 3.4.4, de la presente Ordenanza, dejándose constancia en ellos de la recepción definitiva de la subdivisión o del loteo y deberán archivar en la Dirección de Obras Municipales y en el Conservador de Bienes Raíces respectivo. Tratándose de la situación prevista en el inciso anterior, los referidos planos además deberán archivar en el Gobierno Regional, en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.”;*

**DECIMOSEPTIMO.** Que para determinar el verdadero sentido y objeto del artículo 2.2.9. reproducido en el considerando anterior, es necesario tener presente: a) que la persona que urbaniza o subdivide un terreno debe someterse cabalmente a las normas sobre uso del suelo, zonificación y demás que minuciosamente se establecen en el respectivo Plan Regulador, sea éste Comunal, Intercomunal o Metropolitano; y b) que dichos planos deben estar conforme tanto con las normas sustantivas que al efecto establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones como con los preceptos pertinentes de procedimiento de aprobación que consagran las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre “Gobierno y Administración Regional” y de “Municipalidades”. De esta manera, si el proyecto de urbanización o subdivisión no cumple con dichas normas plasmadas en los respectivos planos, simplemente se rechaza. En otras palabras, quien urbaniza o subdivide un terreno lejos de modificar el respectivo Plan Regulador, cualquiera sea la naturaleza de éste, tiene la obligación legal y reglamentaria de someterse estrictamente a lo que él establece.

En suma, si se toma en consideración que un plano de loteo requiere de la existencia previa de un Plan Regulador, al cual debe sujetarse tan rigurosamente que si no lo hace el proyecto de loteo respectivo se desestima, fuerza es concluir que resulta jurídica y prácticamente imposible aceptar que el plano de loteo una vez aprobado modifique el Plan Regulador a que debe atenerse;

**DECIMOCTAVO.** Que demostrado que los planos de loteo una vez aprobados no modifican, en manera alguna, los Planos Reguladores Comunales, Intercomunales, o Metropolitanos, surge con claridad el verdadero sentido y alcance del artículo 2.2.9. de la Ordenanza objetado de inconstitucionalidad. Su finalidad no es, ni racionalmente podría ser, modificar las normas legales que regulan la aprobación de los Planos Comunales, Intercomunales o Metropolitanos, sino simplemente incorporar la realidad que emerge del plano de loteo, en cuanto se refiere principalmente, a vialidad, áreas verdes y espacios públicos, en los respectivos planos antes señalados, de manera tal que donde antes figuraba la existencia de un predio, por ejemplo, hoy como consecuencia de la subdivisión aprobada, se delinee una calle, un camino o, en fin, un área verde. Se trata en buenas cuentas de ir materializando los respectivos Planos Reguladores en la medida que la ciudad se va estructurando.

Es por lo anterior que el artículo 2.2.9. esta en perfecta consonancia y armonía o, es más, no difiere substancialmente de lo que dispone, entre otros, el artículo 69 de la propia Ley de Urbanismo y Construcciones que expresa: *“Todo plano aprobado de subdivisión, loteo o urbanización pasará automáticamente a ser parte del Plan Regulador de la Comuna”*;

**DECIMONOVENO.** Que de lo expuesto en los dos considerandos precedentes deriva con transparencia, que el artículo objetado de inconstitucionalidad no ha modificado precepto alguno con rango propio de una ley orgánica constitucional y, consecuentemente no ha vulnerado el artículo 63, inciso segundo, de la Carta Fundamental ni, así tampoco, la igualdad ante la ley que consagra el artículo 19, N.º 2º, de la misma Carta, desde el momento que no concurre en la especie el presupuesto en que el requerimiento funda la petición de inconstitucionalidad.

**VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 1º, 19, N.º 2, N.º 24 y N.º 26, 32, N.º 8, 60, N.º 2, 63, inciso segundo; 82, N.º 5, de la Constitución Política de la República y 38 a 45 y 48 de la Ley N.º 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

**SE DECLARA:** que se rechaza el requerimiento interpuesto a fojas 1.

**La Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurre** a la parte resolutive de la sentencia en cuanto rechaza el requerimiento de autos, pero

previene que no comparte la tesis sostenida en los considerandos cuarto a noveno de este fallo por las razones que pasa a exponer:

1°. Que, de los considerandos que se previenen se infiere que la sentencia de autos se atiene estrictamente al principio jerárquico de las normas. Siguiendo el criterio de estudiar la Constitución en forma armónica esta doctrina, a juicio de la Ministra que previene, no se ajustaría al artículo 6°, inciso primero, de la Carta Fundamental que ha dado especial relevancia al principio de la supremacía constitucional, de manera que los órganos del Estado *“deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”*. De acuerdo a la disposición citada, los órganos del Estado quedan vinculados directamente a la Constitución.

Es evidente, entonces, que para el intérprete sobre el principio de jerarquía de las normas debe prevalecer siempre la supremacía constitucional.

Si estudiamos la historia del Tribunal Constitucional en Chile, veremos cómo éste se creó para resguardar las normas constitucionales, no sólo cautelando las que provengan del órgano legislativo, sino, también, las del órgano ejecutivo.

Ello aparece claro en las Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, especialmente, de lo acordado en el Acta N° 417, 359 y 415.

En esta última sesión, y refiriéndose a esta materia el señor Lorca dice: *“la inclusión del nuevo inciso, a continuación del N° 5, ya que de acuerdo a su contenido, todo el régimen de la supremacía constitucional queda radicado en el Tribunal Constitucional.”*

2°. Que, aceptar que el Tribunal Constitucional sólo podría ejercer la atribución del artículo 82, N° 5, cuando el decreto se desvincula de la ley, implica una afirmación que deja sin efecto una clara atribución de éste Tribunal, que la puede ejercer sin que ello signifique pronunciarse sobre los actos del órgano legislativo.

3°. Que, el constituyente quiso, según se desprende con toda claridad del artículo 6° antes citado, que todos los órganos del Estado actuaran de acuerdo a la Constitución y para ello estructuró órganos que velan para que se cumpla este principio.

De aquí, las funciones del Tribunal Constitucional y también, que cuando éste ejerce el control de constitucionalidad de las normas emanadas del órgano ejecutivo debe revisar, antes que nada, si se ha dado cumplimiento o no a las normas constitucionales.

4°. Que, a mayor abundamiento, la ejecución de las leyes que hace el Presidente de la República, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, debe efectuarse con pleno y absoluto respeto de las normas, principios y valores constitucionales. El cumplimiento de la ley jamás podría servir de justificante para la violación de la Constitución, ya que por imperativo constitucional, el Jefe de Estado debe actuar no sólo en conformidad a las leyes sino que, prevalentemente, con apego irrestricto a la

Constitución. No debe olvidarse que el Primer Mandatario está vinculado directa e inmediatamente a la Constitución, es decir, no se encuentra vinculado a ésta a través de las leyes. De este modo, su actuación tiene que observar, en primer término, los mandatos constitucionales y sólo a continuación los mandatos legales. Si la Constitución no le permite actuar, aún cuando la ley lo autorice, necesariamente, deberá abstenerse de hacerlo, so pena de incurrir en infracción constitucional.

Lo anterior se desprende claramente del artículo 6<sup>º</sup> y también del artículo 24 de la Constitución Política que vincula directamente al Presidente de la República a la Constitución. Así, el inciso segundo del artículo 24, expresa: *“Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”*

5<sup>º</sup>. Que, cabe considerar, además, que si existiera una legislación anterior a la Constitución de 1980 que fuera contraria a ésta, el Presidente de la República no podría ponerla en ejecución por la potestad reglamentaria pues estaría violando los artículos 6<sup>º</sup> y 24 de la Ley Fundamental antes citados.

6<sup>º</sup>. Que, también en relación con la vinculación directa de los órganos del Estado a la Constitución hay que considerar el artículo 6<sup>º</sup>, inciso segundo de la Carta Fundamental, que expresa: *“Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.”*

Esta disposición deja en claro y reitera la vinculación directa de los órganos del Estado, entre ellos el Presidente de la República, a los preceptos constitucionales.

7<sup>º</sup>. Que, de todo lo anterior aparece con nitidez que el Tribunal Constitucional, con independencia de la ley debe velar por la constitucionalidad de los decretos del Presidente de la República.

La tesis de la sentencia sobre cómo debe aplicarse el artículo 82, N<sup>º</sup> 5, de la Constitución Política, podría significar una abdicación de las competencias que el texto fundamental entrega al Tribunal Constitucional. Las disposiciones de la Constitución de 1980 obligan a todos los órganos del Estado y son normas jurídicas autónomas y directamente aplicables.

8<sup>º</sup>. Que lo dicho en esta prevención es lo que ha sostenido este Tribunal en sus últimos fallos, especialmente en el Rol N<sup>º</sup> 245, de 2 de diciembre de 1996, en el que expresó textualmente lo que sigue:

*“... la atribución del Tribunal es examinar la constitucionalidad del decreto y si éste no se ajusta a la Ley Fundamental debe declarar su inconstitucionalidad, lo que en este caso hace innecesario pronunciarse sobre la derogación del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.939, de 1977.”*

Además, podemos citar las siguientes sentencias que han seguido el mismo criterio:

a) Rol Nº 153, de 25 de enero de 1993, sobre la posible inconstitucionalidad del Decreto Supremo Nº 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 19 de junio de 1992;

b) Rol Nº 116, de 27 de diciembre de 1990, sobre la posible inconstitucionalidad del Decreto reglamentario Nº 140, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo;

c) Rol Nº 146, de 21 de abril de 1992, que prohibió la colocación de avisos en los caminos públicos del país.

d) Rol Nº 167, sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo Nº 327, de 29 de diciembre de 1992.

9º. Que, la Ministra que previene, comparte la parte resolutive del fallo en cuanto rechaza el requerimiento y declara que está de acuerdo con los considerandos 10 a 19 de la sentencia.

**Los Ministros señores Faúndez y Colombo previenen** que no comparten en su integridad el contenido de los considerandos quinto y séptimo de la sentencia por lo cual no los suscriben, pero concurren al rechazo del requerimiento, en mérito a sus restantes considerandos, y teniendo además presente los fundamentos y razonamientos que pasan a exponer:

1º. Que el artículo 82, Nº 5, de la Constitución otorga al Tribunal Constitucional jurisdicción suficiente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos que emanan del Presidente de la República, sometiendo en esa forma a control, dichos actos del Poder Ejecutivo.

El referido artículo faculta a este Tribunal para resolver los reclamos *“en caso de que el Presidente de la República dicte un decreto inconstitucional”*. De tal manera que lo que debe hacerse para cumplir cabalmente con el mandato de la Constitución, es confrontar la forma y fondo del decreto requerido, con las disposiciones constitucionales que lo regulan y decidir, como resultado, si el decreto es o no inconstitucional.

2º. Que en este contexto, en opinión de estos jueces, el decreto impugnado de inconstitucionalidad se ajusta a la Constitución y a la ley que lo ampara, ya que como se dice en esta sentencia, lo dictó el Presidente de la República en uso de sus facultades privativas de potestad de ejecución contempladas en el artículo 32, Nº 8, de la Carta Fundamental, y en cuanto a su contenido, el decreto Nº 171 se dicta en cumplimiento a lo previsto por el artículo 70 de la Ley General de Urbanización y Construcciones, limitándose a dar aplicación a dicho precepto legal en esa parte.

3º. Que resulta de interés para esta prevención considerar los aspectos históricos del derecho urbano que han resumido un grupo de señores Senadores en un escrito que se ordenó agregar a este proceso.

De su lectura y texto surge la indubitada conclusión de que el régimen de urbanización vigente que se ampara en la Constitución Política, en la Ley General de Urbanización y Construcciones y en las Ordenanzas y De-

cretos que lo implementen, no vulnera, sino por el contrario, da eficacia a la función social de la propiedad, valor éste expresamente reconocido y consagrado por nuestra Constitución Política en el muy sabido artículo 19, N° 24.

4°. Que el sistema normativo urbano, se desarrolla a base de las disposiciones constitucionales que lo amparan en especial las que se refieren al derecho de propiedad y al libre ejercicio de toda actividad lícita; en la Ley General sobre Urbanización y Construcciones y en los actos administrativos que dan vida, dinámica y eficacia a sus normas. En este contexto y en uso de las facultades previstas en el citado artículo 70 de la Ley se dictó el decreto impugnado.

5°. Y que, finalmente debe considerarse que no puede aceptarse que mediante la petición de inconstitucionalidad de un decreto, se “*enjuicie implícitamente*”, como en este fallo se indica, el contenido de una ley plenamente vigente, en circunstancias que el decreto en sí mismo no vulnera los derechos garantizados en la Constitución, ya que las materia que regula, como también lo dice esta sentencia están indisolublemente unidas, cada una en su esfera constitucional. Como es sabido, la declaración de inconstitucionalidad de una Ley vigente, por razones históricas, es de competencia privativa de la Corte Suprema como lo señala expresamente el artículo 80 de la Carta Fundamental, ello sin perjuicio, como se dice en esta prevención, de las facultades que tiene este Tribunal para declarar inconstitucional los decretos emanados del Presidente de la República, en los casos previstos en el artículo 82, numerales 5° y 12° de la Constitución Política.

Redactó la sentencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva. Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N° 253-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 254-1997

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO N° 1.679, DE 31 DE DICIEMBRE DE 1996, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 8 DE FEBRERO DE 1997, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES

Santiago, veintiséis de abril de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS:**

Con fecha 10 de marzo del presente año, doce Senadores, que representan más de la cuarta parte de esa Corporación, han presentado un requerimiento a este Tribunal, con el objeto de que se declare que el Decreto Supremo N° 1.679, de fecha 31 de diciembre de 1996, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1997, es inconstitucional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 5°, de la Constitución Política.

Los senadores requirentes son la señora Olga Feliú Segovia, los señores Arturo Alessandri Besa, Alberto Cooper Valencia, Sergio Fernández Fernández, Hernán Larraín Fernández, Miguel Otero Lathrop, Bruno Siebert Held, Julio Lagos Cosgrove, Enrique Larre Asenjo, Sebastián Piñera Echenique, Francisco Prat Alemparte y Santiago Sinclair Oyaneder.

Señalan los requirentes que desde 1990, año desde el que le ha correspondido al Congreso Nacional estudiar el proyecto de Ley de Presupuestos, han tomado conocimiento de numerosas modificaciones que por la vía administrativa se le introducen a dichos cuerpos legales con posterioridad a su publicación. Entre las más importantes que se realizan por decreto supremo se encuentran las siguientes:

- 1°. Autorización de gastos no aprobados por el Congreso Nacional.
- 2°. Aumento del monto de gastos determinados aprobados por el Congreso Nacional por una cantidad inferior.
- 3°. Modificación de la estructura del Presupuesto creando subtítulos de gastos sin la aprobación del Congreso Nacional.
- 4°. Incremento de los montos de gastos limitados en las glosas presupuestarias que contemplan las leyes respectivas.

Las modificaciones aludidas implican que el Presupuesto que se ejecuta es substancialmente distinto del aprobado por el Congreso Nacional.

Señalan los requirentes que es evidente entonces, que por la vía de las normas que dicta anualmente el Poder Ejecutivo regulando las modificaciones presupuestarias, que este año se contienen en el Decreto Supremo N° 1.679, motivo del presente requerimiento, se le introducen substanciales modificaciones al Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional, efectuando en definitiva gastos no autorizados por ley.

Expresan que la Constitución exige, en sus artículos 32, N<sup>º</sup> 22, 64, 88 y 89, que el Presupuesto se apruebe por ley y que, si bien el Congreso no tiene atribuciones para aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, si puede reducir los gastos que propone el Poder Ejecutivo, con la sola condición de que no se trate de gastos establecidos por una ley permanente.

Todas las normas anteriores consagran el principio de legalidad del gasto público, que no es nuevo y que ha inspirado las normas sobre gastos contenidas en las distintas Cartas Fundamentales que han regido a nuestro país.

Resulta evidente que el principio de legalidad del gasto público consagrado en la Constitución no significa que para cada gasto que ordene el Poder Ejecutivo deba dictarse una ley, sino que establece el gran marco jurídico al que se debe ceñir el sistema presupuestario y que, en suma, consiste en que los gastos son materia de ley, ya sea de un cuerpo legal que directamente los apruebe, de uno que delegue facultades al Presidente de la República para hacerlo por Decreto con Fuerza de Ley o, por último, de uno que regule la forma en que es posible efectuar traspaso de recursos mediante decreto supremo, eventualidad que la propia Constitución contempla en su artículo 32, N<sup>º</sup> 22.

Plantean los requirentes que, tradicionalmente, el ordenamiento constitucional en materia de gasto público se encontraba complementado por las Leyes Orgánicas de Presupuestos, las que contemplaban normas sobre la llamada flexibilidad presupuestaria, esto es, regulaba los traspasos de recursos que es posible efectuar administrativamente.

En la actualidad rige en esta materia la Ley de Administración Financiera del Estado, contenida en el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975.

Los egresos aprobados en la Ley de Presupuestos, constituyen el límite máximo del gasto que puede realizar el Ejecutivo en el año respectivo. Para sobrepasar este gasto máximo necesita una ley que lo autorice.

A diferencia de las anteriores Leyes Orgánicas de Presupuestos, en materia de flexibilidad, el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263 no regula los traspasos que es posible efectuar durante la vigencia de un presupuesto determinado sin necesidad de ley.

En el mes de diciembre de cada año el Ministro de Hacienda dicta un decreto que establece normas sobre modificaciones presupuestarias para el año siguiente, conocidas como normas de flexibilidad presupuestaria. El Decreto Supremo que se objeta es aquel dictado en diciembre de 1996, llamado a regir durante la ejecución del Presupuesto del presente año, cuyas normas serían inconstitucionales.

El fundamento de lo anterior se encuentra en que al artículo 26 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, se le ha dado una interpretación tan amplia, que lleva a que las disposiciones que se dictan en conformidad

con él sean inconstitucionales puesto que permiten efectuar gastos no aprobados por ley.

Si la Constitución Política exige que el Presupuesto se apruebe por ley y que todo gasto tenga fundamento en una ley que lo autorice, no es posible entender que la norma legal que regula los traspasos a través de un simple decreto, no de un decreto con fuerza de ley, permita que mediante ese decreto se le dé facultades al Poder Ejecutivo para realizar gastos no autorizados por el Congreso Nacional.

Como consecuencia de ello, todas las normas de dicho decreto que permiten al Gobierno exceder el gasto máximo aprobado por el Congreso Nacional son inconstitucionales.

El Decreto Supremo N° 1.679, en lo sustancial faculta al propio Ministro de Hacienda para que por sí, o en conjunto con otros Ministros de Estado, como asimismo a los Ministros de Salud y de Vivienda y al resto de las autoridades que indica, puedan disponer gastos no autorizados en la ley, ya sea:

por mayores ingresos que los estimados;  
 por reducciones de otros gastos autorizados en la ley, y  
 a través de modificaciones esenciales de los gastos y/o de las glosas aprobadas en la Ley de Presupuestos.

En esta situación se encuentran las siguientes disposiciones del Decreto Supremo N° 1.679:

1°. En el N° I, partida 50, Tesoro Público, los números 1.2. y 1.3.

2°. En el N° II, Organismos del Sector Público, excluidas las Municipalidades, los números 2.3., 2.5., 2.6., 2.7., 2.8., 2.9., 2.10. y 2.11.

En el mismo número los numerales 3.1., 3.2., 3.6., 3.7., 3.8. y 3.12

Expresan los requirentes que todas las atribuciones comprendidas en los números anteriores constituyen autorizaciones a la administración para afectar gastos fiscales, lo que contraviene los artículos 32, N° 22, 64, 88 y 89 de la Constitución Política, de acuerdo con los cuales los gastos públicos deben ser aprobados por ley a proposición del Presidente de la República.

Por otra parte, plantean que el Decreto Supremo N° 1.679, al facultar a los Ministros de Estado y a las autoridades que indica, en sus números I y II, contraviene el artículo 35 de la Constitución Política.

A su vez, plantean los requirentes que, además, contraviene el artículo 61 de la Carta Fundamental que contempla la institución de delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República.

En tal sentido, señalan que las modificaciones a la Ley de Presupuestos deben disponerse por ley.

Todos los números del Decreto Supremo N° 1.679, en cuanto confieren facultades a Ministros, Subsecretarios y Director de Presupuestos, para disponer modificaciones al Presupuesto de la Nación y en cuanto

autorizan tales modificaciones contravienen el artículo 61 de la Constitución Política pues no se ha otorgado delegación de facultades legislativas para disponer en estas materias, en los términos establecidos por la Constitución.

Agregan también que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, en sus números VI y VII, que se refieren a los Presupuestos Municipales y de los Servicios Incorporados a la Gestión Municipal, contraviene el artículo 111 de la Constitución, de acuerdo con el cual, las Municipalidades y los servicios incorporados a su gestión gozan de autonomía constitucional en materia de administración financiera, al imponerle obligaciones de comunicar determinados actos a las autoridades propias de la administración central.

Por último se expone que el número VIII, que determina el ámbito propio de este Decreto, al ser consecuencia o complemento de las disposiciones que se han analizado es igualmente inconstitucional.

Concluye el requerimiento solicitando que los preceptos que se han individualizado del Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, se declaren inconstitucionales debiendo quedar sin efecto desde la publicación de la sentencia en el Diario Oficial.

Con fecha 18 de marzo se admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento del Presidente de la República y del Contralor General de la República.

Con fecha 24 de marzo, a fojas 92, el Contralor General de la República formuló las siguientes observaciones al requerimiento:

Al plantearse que al artículo 26 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, que sirve de fundamento al Decreto impugnado, se le habría dado una interpretación tan amplia que conduciría a que las disposiciones del Decreto que se dicta en conformidad con él serían inconstitucionales, lo que se argumenta es que el acto administrativo adolece de ilegalidad y no de inconstitucionalidad como afirman los recurrentes, materia que es ajena a la competencia de este Tribunal.

El Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, tiene, en primer término, sus fundamentos en la Constitución Política de la República, de acuerdo con la cual al Presidente de la República le corresponde el gobierno y la administración del Estado, tarea que involucra la conducción de la política económica del país. El Presupuesto es el instrumento que permite al Ejecutivo planificar en forma anticipada, mediante la estimación del rendimiento de los ingresos así como la determinación de los gastos, los programas de acción tendientes a cumplir precisamente con el fin antes indicado. Es evidente que la Ley de Presupuestos tiene que incluir dos aspectos básicos: primero, la fijación de una estimación de los ingresos para cada ejercicio, y, segundo, la priorización de un cálculo de gastos que podrán ser solventados con aquellas entradas.

De ello se sigue que las cifras inicialmente consignadas en la ley que-

dan sujetas a las naturales variaciones que pueden producirse al momento de percepción de los ingresos estimados o de la aplicación de éstos a los fines programados.

Tales fluctuaciones cuantitativas, junto a otras situaciones difíciles de prever, darán lugar a las necesarias modificaciones que durante el ejercicio deban efectuarse al presupuesto originalmente aprobado, mediante los mecanismos que el ordenamiento legal establece.

Tales mecanismos están contemplados en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

Diversos preceptos del Decreto Ley otorgan atribuciones al Ejecutivo en materia de modificaciones presupuestarias, lo que viene a confirmar la naturaleza de meras estimaciones que el legislador le ha conferido a los cálculos o cifras que inicialmente se han consultado en la Ley de Presupuestos.

Puede advertirse que las normas sobre Administración Financiera del Estado contemplan un régimen de acuerdo con el cual la Ley Anual de Presupuestos está sujeta a eventuales modificaciones que corresponde efectuarse por vía administrativa a través de un decreto del Presidente de la República.

De acuerdo con el régimen legal vigente el Presidente de la República, a partir del año 1977, ha establecido anualmente mediante decretos supremos suscritos por el Ministro de Hacienda, por orden del Jefe del Estado, las normas sobre modificaciones presupuestarias para el respectivo ejercicio.

Además, las leyes anuales de Presupuestos habitualmente contemplan disposiciones que prevén modificaciones presupuestarias por vía administrativa.

La Ley de Presupuestos actualmente vigente, N° 19.486, comprende diversas disposiciones que permiten al Ejecutivo efectuar modificaciones presupuestarias a través de un decreto supremo.

El legislador ha reconocido así que las modificaciones presupuestarias deben disponerse por decreto del Ejecutivo, dictado en conformidad al artículo 26 y que, por excepción, determinadas modificaciones requieren de autorización legal, apareciendo así de manifiesto que por regla general ellas competen al Presidente de la República.

En cuanto el Decreto Supremo N° 1.679, al facultar a Ministros de Estado y otras autoridades para ordenar modificaciones al Presupuesto contravendría el artículo 35 de la Constitución Política, toda vez que los Ministros sólo pueden expedir con su sola firma, por orden del Presidente de la República, decretos o resoluciones de acuerdo a las normas que establezca la ley, señala el Contralor que eso es precisamente lo que ocurre en este caso.

Es evidente, entonces, que existe texto legal expreso que faculta al Ministro de Hacienda para dictar todas las normas que regulan la flexi-

bilidad presupuestaria, lo cual supone que es el Presidente quien ha dispuesto tales preceptos, autoridad que cuenta con la potestad para delegar su firma en otros órganos del Estado de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 5º y 43 de la Ley N<sup>º</sup> 18.575, y 65 de la Ley N<sup>º</sup> 16.840.

No se contraviene el artículo 61 de la Constitución dado que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679 ha sido dictado en virtud del mandato contenido en el artículo 26 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de acuerdo con el cual las modificaciones presupuestarias constituyen una atribución propia del Ejecutivo.

Tampoco se infringe el artículo 111 de la Constitución, según el cual las municipalidades gozan de autonomía financiera, por cuanto dicho precepto prescribe también que la Ley de Presupuestos podrá asignarles recursos para atender sus gastos y la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en sus artículos 43 y 56, letra e), establece que los municipios se rigen por las normas sobre Administración Financiera del Estado y que el alcalde debe administrar los recursos financieros de la municipalidad con sujeción a dichas disposiciones.

Termina el señor Contralor General solicitando que el reclamo deducido sea desestimado en todas sus partes.

Con fecha 11 de abril, a fojas 137, el Vicepresidente de la República, ha hecho presente las siguientes observaciones al requerimiento:

Se analiza dicho Decreto Supremo indicándose que no establece modificaciones o adecuaciones presupuestarias, sino que, ajustándose estrictamente a lo que ordena la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, establece las normas a las cuales los trasposos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias que señala deben sujetarse en el caso de que lleguen a efectuarse.

Señala el Vicepresidente que la Ley de Presupuestos es de carácter especial y que tiene por objeto aprobar el presupuesto de acuerdo con el artículo 11 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263. Sus elementos configuradores están dados porque es una estimación de carácter financiero, considera ingresos y gastos, constituye una estimación o cálculo anual y es un instrumento de ordenación y planificación.

1. Por otra parte los principios que la informan responden a su especialidad. Entre ellos destaca el Vicepresidente los siguientes:  
Principio de legalidad, sustentado en la idea básica de que los egresos de fondos públicos requieren de una autorización legal previa.
2. Principio de equilibrio presupuestario, como rasgo más típico en que se basa la teoría clásica del presupuesto en cuanto a la nivelación entre las entradas y gastos de la Nación.
3. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La Ley de Presupuestos es sometida al conocimiento del Congreso Nacional, a objeto de que éste la despache, circunscribiéndose claramente las facultades que el Poder Legislativo tiene a este respecto.

4. Principio de universalidad de los gastos presupuestarios, que se basa en que los ingresos se encuentren disponibles para financiar todas y cualesquiera de las necesidades del Estado.
5. Principio de unidad, sustentado en la idea de que el cálculo presupuestario debe contener todos los ingresos y gastos que se han previstos para el período respectivo.

Señala el Vicepresidente que la especialidad de la Ley de Presupuestos se expresa en las características que se desprenden, en lo esencial, de lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política, y son las siguientes:

- a) es una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.
- b) se restringe la competencia propia del Congreso Nacional.
- c) la Ley de Presupuestos tiene una fecha cierta para su presentación y para su despacho.
- d) su vigencia es anual.
- e) tiene como Cámara de origen obligatoria la Cámara de Diputados.
- f) si el Presidente de la República hace uso de su derecho a veto, puede promulgar la parte que no ha sido objeto de observaciones.
- g) es una ley compleja.
- h) es, por último, una ley de quórum simple.

Expresa el Vicepresidente que la Ley de Presupuestos permite adecuaciones durante su ejecución de acuerdo con un régimen especial diseñado por la ley. Actualmente el Decreto Ley Nº 1.263 permite efectuar adecuaciones a la Ley Anual de Presupuestos durante el ejercicio presupuestario, por vía administrativa, mediante decreto.

Expone el Vicepresidente que el principio de legalidad en la Constitución de 1980 reconoce a lo menos estos tres aspectos:

- 1) La Constitución como norma de vinculación directa.
- 2) Corresponde a la ley atribuir potestades y derechos.
- 3) El principio de legalidad se refiere al ordenamiento jurídico en su conjunto.

Señala el Ejecutivo que la administración financiera del Estado es una potestad pública que involucra la recaudación y la inversión, de manera que se convierte en una potestad expresa y específica del Presidente de la República, que se encuentra dentro de otra genérica, administrar el Estado.

Al Congreso Nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 64, de la Carta Fundamental, sólo le corresponde la aprobación del Presupuesto, pero no su gestión o administración que es propia del Presidente de la República.

Del mismo modo, el ejercicio de tales potestades puede y debe concretarse en la forma prevista por el ordenamiento jurídico en su conjunto, pudiendo expresarse en leyes o decretos.

El constituyente reconoce en el Presidente de la República la figura central del Estado y máxima de la administración, no restringiéndolo a meras atribuciones de ejecución de ley. La Constitución, la práctica gubernativa y la doctrina, coinciden en reconocer a esta alta magistratura poderes reglados y discrecionales, expresos e implícitos de actuación, que le permiten ejecutar la ley y administrar el Estado, o sea, adoptar medidas de bien público con la sola limitación de hacerlo dentro de la Constitución y las leyes, de modo que satisfaga el bien común de manera continua, permanente e ininterrumpida.

Se expresa que el Presidente de la República es el jerarca de la administración del Estado y sus colaboradores inmediatos, los ministerios, sus órganos de ejecución, es decir, los servicios públicos son los responsables de la actividad financiera del Estado, no sólo para la obtención de recursos, sino además para decretar su inversión de modo que se permita efectivamente satisfacer las necesidades públicas de manera regular y continua.

De esta manera, al Presidente de la República le corresponde administrar financieramente el Estado, poseyendo potestades derivadas de una atribución privativa y excluyente de propender al bien común, satisfaciendo las necesidades de la ciudadanía de manera regular, continua e ininterrumpida, con pleno respeto a los contenidos preceptivos y a los principios de la Constitución y la ley.

Señala el Ejecutivo que la Constitución de 1980 cambió el criterio de reserva legal que contemplaba la Constitución de 1925, puesto que se pasó de una enumeración abierta a otra en que la ley debe contener solamente aquellas normas destinadas a resolver los problemas más importantes de la Nación. Por otra parte, el Ejecutivo, a través de la potestad reglamentaria tiene un marco competencial propio que la ley debe respetar. Además, el dominio de la ley debe ser limitado sólo a las bases esenciales sobre el ordenamiento jurídico que establece.

En este sentido, el constituyente reforzó la potestad reglamentaria del Presidente de la República a través del establecimiento de un dominio legal máximo, de las leyes de bases y de la potestad reglamentaria autónoma.

En relación con las materias que son propias de ley, el legislador sólo debe regular el núcleo esencial de ellas, lo que implica que ha de darse una amplia colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la ejecución de las leyes.

En el artículo 32, N<sup>º</sup> 22, de la Constitución Política se consagra el principio de legalidad del gasto público, en virtud del cual el Jefe del Estado no puede crear nuevos gastos por la sola vía de la potestad reglamentaria. Dichos nuevos gastos deben estar contemplados en la ley o el Jefe del Estado autorizado por ella para crearlos. El principio de

legalidad financiera implica una sujeción del actuar de la administración al ordenamiento jurídico y no sólo a una ley particular. Destaca que dicha disposición expresa que las inversiones deben hacerse de conformidad a la ley, pero no por ley.

Agrega que la inversión de las rentas públicas está regulada en la Ley de Presupuestos y también en el Decreto Ley N° 1.263. De acuerdo con lo anterior al decretar las inversiones, el Presidente de la República debe ajustar su actuar a las disposiciones de ambos cuerpos legales y de cualquier otro que establezca gastos. En este contexto se entienden las facultades que se contienen en el artículo 26 del Decreto Ley N° 1.263.

El Vicepresidente analiza, seguidamente, el régimen de adecuaciones presupuestarias en los diferentes sistemas presupuestarios que han existido hasta la fecha.

Expone que las sucesivas leyes de presupuestos dictadas durante la vigencia de la Constitución de 1980 han reconocido como régimen vigente para las adecuaciones presupuestarias las disposiciones del Decreto Ley N° 1.263. Sobre ese fundamento y enmarcando el presupuesto anual que aprueban, dentro de un sistema de administración financiera regulado por una ley de bases, las leyes de presupuestos para los años 1993, 1994, 1995 y 1996, han restringido la atribución del Presidente de la República para disponer adecuaciones presupuestarias, aumentando los casos en que ellas requieren de ley.

Se plantea que no es efectivo que dicho Decreto Supremo faculte a los Ministros de Estado y otras autoridades para ordenar modificaciones presupuestarias, puesto que una lectura detenida de los puntos I y II del Decreto impugnado pone en evidencia que ambos se refieren al Ministro de Hacienda, y no a otras autoridades, ejecutando y cumpliendo de esa forma el artículo 70 del mismo cuerpo legal.

Se agrega que los requirentes no indican de qué manera se viola el artículo 35 de la Constitución, y no se aprecia cómo podría hacerlo toda vez que el Decreto impugnado es un simple decreto y que de conformidad a la Carta Fundamental y a la doctrina de este Tribunal es constitucional.

Agrega, que el simple decreto suele ser definido como un acto administrativo del Presidente de la República, de carácter obligatorio, que contiene disposiciones precisas, pero de particular aplicación y que agota su contenido con su cumplimiento.

El artículo 70 del Decreto Ley N° 1.263, al regular la forma en que deben aprobarse las materias en que dicha ley exige un decreto, se refiere a simples decretos y, en consecuencia, son normas de particular aplicación que contienen disposiciones precisas, que se agotan en su cumplimiento, dictándose por orden del Presidente de la República.

De esta forma, al ser simples decretos es posible su dictación por orden del Presidente de la República cumpliendo con el mandato del artículo 35 de la Constitución.

Señala, finalmente, el Vicepresidente que, de acuerdo al artículo 111 de la Constitución, las Municipalidades gozan de dicha autonomía, pero la Ley de Presupuestos de la Nación puede asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confiera por la ley o se les otorgue por los gobiernos regionales respectivos.

Termina el Vicepresidente expresando que en este marco debe entenderse la información presupuestaria que el Decreto objetado exige, la que se funda en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado aplicable a los Municipios por disposición de su propia Ley Orgánica Constitucional.

Concluye el Vicepresidente de la República solicitando que se rechace el requerimiento y se declare la plena concordancia del Decreto Supremo N° 1.679 con la Constitución.

Con fecha 20 de marzo, a fojas 90, un grupo de senadores hizo presente al Tribunal ciertas argumentaciones.

De igual forma, con fecha 2 de abril, a fojas 110, un grupo de parlamentarios formuló diversas observaciones.

Tanto los requirentes como el Vicepresidente de la República acompañaron a los autos diversos informes en derecho en respaldo de sus afirmaciones.

Con fecha 16 de abril de 1997, se ordenó traer los autos en relación.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, para una mejor resolución del presente requerimiento, este Tribunal Constitucional tiene en consideración que todo ordenamiento jurídico es un sistema jerarquizado de normas. En virtud de ello, cada una vale por su alusión a otra de rango superior y el conjunto está referido a la Constitución Política. En este entendido, resulta útil precisar –en primer término– cuál es la normativa básica del régimen presupuestario chileno, contenido en la propia Constitución, sus leyes complementarias y los reglamentos y decretos que inciden en su administración.

#### a) **Normas constitucionales.**

1) El presupuesto es materia de ley según lo dispone el artículo 60, N° 14, en concordancia con el artículo 64. En efecto, el primero expresa “*Sólo son materias de ley: “Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”*”; y el segundo, que “*El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, ...*”

Concordante con las disposiciones citadas, debe mencionarse el artículo 42, que señala que ambas ramas del Congreso Nacional “*concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución*”, lo que resulta relevante para los trámites de aprobación de la Ley de Presupuestos.

2) Por su parte, el artículo 24 otorga al Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado. En el ejercicio de tales atribuciones, el número 8° del artículo 32 le autoriza para *“Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.”* Y el numeral 22° del mismo artículo lo faculta expresamente para llevar a cabo la administración financiera del Estado y *“Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley”*.

3) También debe colacionarse el artículo 62, que en su inciso segundo, establece que las leyes sobre presupuestos de la Nación sólo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados, agregando que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva del proyecto de ley que tenga relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, como ya se indicó precedentemente.

4) A su turno, el artículo 64 fija los plazos durante los cuales debe efectuarse la tramitación y aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, previniendo que si éste no se despachare dentro de los 60 días contados desde su presentación al Congreso Nacional, regirá el propuesto por el Presidente de la República.

5) De otra parte, la Constitución dispone en el artículo 64, inciso segundo, que:

*“El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.”*

6) La estimación de los recursos contemplados en la Ley de Presupuestos corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, como asimismo de cualquier otros que establezca otro proyecto de ley.

Es así, como el inciso tercero del citado artículo 64 dispone que:

*“La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.”*

De igual manera, la Carta señala, en los incisos finales de la misma disposición, que *“No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.”*

*“Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.”*

7) También debe tenerse presente lo previsto por el artículo 32, N<sup>º</sup> 22, de la Constitución, que establece:

*“Son atribuciones especiales del Presidente de la República:*

*“22°. Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante trasposos. Los ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.”*

8) A su vez, debe tomarse en consideración lo previsto por el artículo 88 de la Carta que dispone:

*“En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría, o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. “En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.”*

9) Debe citarse, además, el artículo 89 que señala que:

*“Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.”*

10) A esta enumeración de preceptos constitucionales relacionados con el requerimiento, debe agregarse el artículo 82 que consagra la competencia de este Tribunal Constitucional para resolver los siguientes conflictos de constitucionalidad que puedan afectar a la Ley de Presupuestos:

- Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de la ley.
- Resolver los reclamos en caso que el Presidente de la República no promulgue la Ley de Presupuestos cuando debe hacerlo, promulgue un texto diverso o dicte un decreto inconstitucional.
- Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60.

11) Por su parte debe tenerse en cuenta el contenido del artículo 33, que dispone:

*“Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.*

*“La ley determinará el número y organización de los Ministerios como también el orden de precedencia de los Ministros titulares.*

*“El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”.*

12) En la misma forma interesa destacar el artículo 35, que dice:

*“Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.*

*“Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley”.*

13) En lo que se refiere al capítulo de infracción vinculado al derecho municipal debe citarse el artículo 111, que expresa:

*“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley”.*

14) Deben, finalmente, mencionarse los artículos 6° y 7° que consagran en nuestra Constitución, entre otros, los principios de división orgánica y funcional y del poder estatal de legalidad.

Ellos expresan:

*“Artículo 6°. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.*

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

*“La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”*

*“Artículo 7°. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*“Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

**b) Normas legales:**

Las principales normas que complementan la Constitución en materia presupuestaria y de administración financiera del Estado son las siguientes:

1) Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Dispone en su artículo 19, lo siguiente:

*“El proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas comisiones de hacienda. La comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida antes del término de la legislatura ordinaria.*

*“Esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.”*

Y agrega en su artículo 24 que *“En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento.”*

De su parte, el artículo 26 señala que las normas de este artículo y de los artículos 27, 28 y 29 no se aplicarán a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, el que deberá ser despachado en los plazos establecidos en la Constitución Política, con la preferencia que determinen los reglamentos de las Cámaras.

A su vez, el inciso segundo del artículo 36 dispone *“El proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional podrá ser observado por el Presidente de la República si desaprueba una o más de sus disposiciones o cantidades. Sin embargo, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada a partir del 1<sup>º</sup> de enero del año respectivo.”*

Finalmente, el artículo 53 establece *“La Ley de Presupuestos de la Nación deberá consultar anualmente los recursos necesarios para el funcionamiento del Congreso Nacional, sujetándose a la clasificación presupuestaria común para el sector público”.*

2) Ley N<sup>º</sup> 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Su artículo 1<sup>º</sup> reitera el precepto constitucional que dispone que el Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado, con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes.

Por su parte el artículo 3<sup>º</sup> establece que:

*“La Administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente.*

*“La administración deberá desarrollar su acción garantizando la adecuada autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos y respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.”*

3) El Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

Este cuerpo legal establece las bases del sistema de administración del presupuesto, su formación y su ejecución. Contempla al respecto las normas denominadas “de flexibilización presupuestaria” a las cuales nos referiremos posteriormente en esta sentencia para hacernos cargo de su contenido y del cuestionamiento de constitucionalidad formulado a parte del Decreto N° 1.679, objeto del presente requerimiento y dictado en conformidad a su preceptiva.

4) Ley de Presupuestos.

La ley vigente lleva el número 19.486 y corresponde al ejercicio en curso. Esta ley, como las anteriores, reitera, en lo que interesa a este proceso, la facultad del Ejecutivo para efectuar modificaciones presupuestarias mediante decreto supremo, en conformidad a lo dispuesto por el artículo 26 del Decreto Ley N° 1.263.

Cabe citar el artículo 4° que expresa:

*“No obstante lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sólo en virtud de autorización otorgada por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los Gastos en personal, Bienes y servicios de consumo, Prestaciones previsionales y Transferencias corrientes, incluidos en el artículo 1° de esta ley, en moneda nacional y moneda extranjera convertida a dólares.*

*“No registrá lo dispuesto en el inciso precedente respecto de los mayores egresos que se produzcan en los ítems de los referidos subtítulos que sean legalmente excedibles de acuerdo al artículo 28 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, y a la glosa 01, Programa Operaciones Complementarias de esta ley ni a los incrementos originados en aplicación o devolución de fondos de terceros, en la incorporación de dichas devoluciones en el servicio receptor, en la asignación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, en venta de activos financieros, en ingresos propios asociados a prestaciones o gastos, en recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975. Los mayores gastos efectivos o incrementos que se dispongan por tales conceptos, en la cantidad que excedan lo presupuestado, incrementarán los montos máximos señalados en el inciso precedente, según corresponda.*

*“Igual autorización legal se requerirá para aumentar la suma de las cantidades, aprobadas en el citado artículo 1°, de los subtítulos de Inversión real, Inversión sectorial de asignación regional y Transferencias de capital a organismos o empresas no incluidas en esta ley, en un monto superior al 10% de dicha suma, salvo que los incrementos se financien con reasignaciones presupuestarias provenientes del*

monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo o por incorporación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, del producto de venta de activos, de aplicación de fondos de terceros, de recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o de recuperación de anticipos.

“Sólo por ley podrá autorizarse el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que, previamente, hayan sido traspasados desde ellas hacia el Tesoro Público, como también aportes a empresas del Estado, sean estas públicas o sociedades anónimas, que no estén incluidas en esta ley. Los aportes al conjunto de empresas incluidas en esta ley podrán elevarse hasta en 10%.”

El artículo 26 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, a que se alude en la disposición anterior, expresa:

“Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Estas normas podrán ser modificadas por decreto fundado durante el ejercicio presupuestario.

“No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, sólo por ley podrá autorizarse el traspaso de fondos entre diferentes Ministerios y el incremento de aportes a las empresas del Estado que no sean sociedades anónimas.”

Similares situaciones se contemplan en los artículos 5<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup> y 8<sup>º</sup>, entre otros;

5) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

“Artículo 147. La Contraloría no tomará razón de ningún decreto que apruebe contratos o que comprometa en cualquier forma la responsabilidad fiscal, si el gasto no está autorizado por la Ley de Presupuestos o por leyes especiales.”

c) Reglamentos de Funcionamiento de las Cámaras en lo relacionado con la Ley General de Presupuestos:

En los artículos 173 a 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados se regula la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos en esa rama del Congreso. Entre ellos destaca el artículo 180, inciso primero, que dice: “La aprobación general del Proyecto de Ley de Presupuestos, importa por sí sola la aprobación de todos los gastos fijos, entendiéndose por tales los que deban su origen a leyes especiales o generales de efectos permanentes.”

Normas similares se encuentran en el Reglamento del Senado, especialmente en sus artículos 28, 44, 187 y 207 a 211.

d) Reglamentos y Decretos del Presidente de la República que se refieren a esta misma materia.

1. El Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, de 31 de diciembre de 1996.

Su texto se encuentra acompañado al proceso y parte de su contenido es objeto del presente requerimiento.

El Decreto se apoya en lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1.263 que contiene los preceptos sobre administración financiera del Estado.

Su contenido establece las normas a las que los trasposos, incrementos, reducciones y demás modificaciones deberán ajustarse.

Se observa desde ya, que su texto, dictado en conformidad al artículo 26 del Decreto Ley N° 1.263 es del todo similar a los que han operado desde la fecha de vigencia de la ley que lo sustenta.

2. Decreto Supremo N° 1.256, de 28 de diciembre de 1990.

Contiene una serie de conceptos de índole presupuestaria que resulta de interés considerar en la presente sentencia. Ellos son los siguientes:

a) *Partida*: “*Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, a cada uno de los diversos Ministerios y a la Partida “Tesoro Público” que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.*” b) *Capítulo*: “*Subdivisión de la Partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos.*” c) *Programa*: “*División presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos, identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.*” d) *Subtítulo*: “*Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítem.*” e) *Ítem*: Representa el ingreso o gasto. f) *Asignación*: Es el motivo específico del ingreso o gasto. g) *Glosa*: Es el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado;

**SEGUNDO.** Que, de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias recopiladas se desprende que corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en materia de la Ley de Presupuestos y al Congreso Nacional, discutirla y aprobarla.

Para dar eficacia al Presupuesto, se dictó el Decreto Ley N° 1.263, de 1975 que, en su artículo 26, inciso primero, autorizó al Presidente de la República para que, por decreto, pueda dictar normas sobre trasposos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias. La ley le impide autorizar trasposos de fondos entre diversos ministerios y el incremento de aportes a las empresas del Estado que no sean sociedades anónimas. Cabe destacar que la limitación anterior es sin perjuicio de las establecidas en el artículo 4° de la Ley de Presupuestos en vigencia, N° 19.486. Consagra así, lo que se denomina flexibilización presupuestaria.

De las disposiciones citadas se concluye que aprobada la Ley de Presupuestos, le corresponde, nuevamente al Presidente de la República, su ejecución, para lo cual, la propia ley le otorga las atribuciones y herramientas necesarias, para que el Presupuesto cumpla su objetivo final.

Ello implica que el poder administrador está facultado para usar las potestades indispensables, las que deberán contar con la flexibilidad ne-

cesaria para que no pierdan el sentido que la Constitución señala para tan importante materia en el desarrollo integral del Estado;

**TERCERO.** Que, los requirentes han accionado ante este Tribunal Constitucional para que declare que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, de 31 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1997, sobre modificaciones presupuestarias para el presente año, es inconstitucional, en lo que indican, fundando su pretensión en las siguientes violaciones de la Carta Fundamental:

a) Expresan que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679 autoriza en lo sustancial al Ministro de Hacienda para que, por sí o conjuntamente con otros Ministros, disponga de gastos no autorizados expresamente por la Ley de Presupuestos. Agregan que, igualmente, lo faculta para que ordene modificaciones esenciales y, precisan, que en tal situación se encuentran las secciones que se expresan en el requerimiento.

A juicio de los requirentes, en esa parte el Decreto es contrario a lo previsto por los artículos 32, N<sup>º</sup> 22, 64, 88 y 89 ya citados, de la Constitución Política, en cuya virtud los gastos públicos deben ser aprobados por ley. Esto significa, a su juicio, la consagración plena del principio de la legalidad del gasto público que estiman violentado por la norma requerida.

b) El Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, en cuanto faculta a los Ministros de Estado y demás autoridades que señala, para proceder en la forma que en él se indica en sus N<sup>OS</sup> I y II contraviene el artículo 35 de la Constitución.

c) Como tercera infracción expresan que el citado decreto contraviene el artículo 61 de la Carta que impide al Poder Ejecutivo modificar la Ley de Presupuestos por disposición administrativa. Por tanto, concluyen que, en cuanto confiere facultades a Ministros, Subsecretarios y Director de Presupuestos para disponer modificaciones al Presupuesto General de la República y, en cuanto autoriza tales cambios, viola el artículo 61 de la Constitución, en concordancia con el artículo 62, inciso tercero, de su texto, toda vez que las modificaciones deben disponerse por ley y, por lo tanto, son materias que requieren delegación de facultades legislativas al Presidente para que él pueda actuar, lo que no ha ocurrido en la especie.

d) Como cuarto capítulo se impugna el Decreto N<sup>º</sup> 1.679 en sus N<sup>OS</sup> VI y VII relativos a los presupuestos municipales y servicios incorporados a la gestión municipal por estimar que contravienen el artículo 111 de la Carta Fundamental, en cuanto un decreto firmado por orden del Presidente de la República impondría a las autoridades comunales obligaciones de comunicar determinados actos a las autoridades propias de la administración central.

e) Y, finalmente se plantea que el N<sup>º</sup> VIII del Decreto Supremo citado, que determina su ámbito, por ser complemento o consecuencia de las disposiciones impugnadas, quedaría igualmente viciado de inconstitucionalidad.

Concluyen los requirentes solicitando que, por las razones expuestas y disposiciones infringidas, se acoja el requerimiento y se declare que son inconstitucionales los preceptos requeridos del Decreto N° 1.679, los que quedarán sin efecto a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial;

**CUARTO.** Que, para un mejor orden de esta decisión, este Tribunal considera conveniente referirse a la eventual incompetencia del señor Ministro de Hacienda para dictar el Decreto N° 1.679, actuando individualmente con su sola firma y *“por orden del Presidente de la República”*;

**QUINTO.** Que, el artículo 35 de la Carta Fundamental establece *“Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.*

*Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.”*

Como puede apreciarse, la norma constitucional distingue entre los reglamentos, por una parte, y los decretos e instrucciones por la otra, disponiendo que sólo respecto de los primeros no es admisible que ellos se dicten *“por orden del Presidente de la República”*. No acontece así, por el contrario, en cuanto a los decretos supremos y a las instrucciones, porque como expresamente lo prescribe el inciso segundo de la norma constitucional en análisis, ellos pueden ser dictados por orden del Presidente en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley;

**SEXTO.** Que, corresponde entonces determinar si el Decreto N° 1.679 constituye un reglamento o un decreto supremo. Conforme a la doctrina universalmente aceptada y a lo resuelto por este mismo Tribunal en la causa Rol N° 153, el decreto supremo se diferencia del reglamento en cuanto a que no es de general aplicación y a su temporalidad.

El Decreto Supremo N° 1.679 que regula la forma de aplicación de la Ley de Presupuestos no reviste, desde luego, el carácter de generalidad que tipifica al reglamento, tanto porque por su contenido como por sus destinatarios, contiene disposiciones particulares. Y, al propio tiempo, se distingue por su temporalidad, pues se agota con el ejercicio presupuestario para el cual está destinado a regir. En consecuencia, resulta evidente que se está en presencia de un decreto supremo y no de un reglamento y, por ende, es posible que él se dicte por el Ministro de Hacienda por orden del Presidente de la República. Cabe recordar que los propios requirentes califican el acto del Ministro como decreto;

**SÉPTIMO.** Que, en concordancia con la preceptiva constitucional, los artículos 70 y 29 del Decreto Ley N° 1.263 autorizan al Ministro de Hacienda para suscribir los decretos regulados por su texto bajo la fórmula *“Por orden del Presidente de la República”*. Por su parte, el artículo 26 de la Ley de Presupuestos vigente, N° 19.486, relativo a ejecución presupues-

taria, establece que “*Los decretos supremos del Ministerio de Hacienda que deban dictarse en cumplimiento de lo dispuesto en los diferentes artículos de esta Ley, se ajustarán a lo establecido en el artículo 70 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975.*”;

**OCTAVO.** Que, de lo relacionado en los considerandos precedentes fluye con nitidez que el Decreto N<sup>º</sup> 1.679 cuestionado, constituye un decreto supremo y que ha sido dictado en conformidad a lo dispuesto en la ley. En consecuencia al dictarse “*Por orden del Presidente de la República*”, de acuerdo a la ley no ha vulnerado el artículo 35 de la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, cabe ahora considerar la objeción concreta que los requirentes formulan en este aspecto al Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679. Se sostiene textualmente que el señalado decreto “*en cuanto faculta a los Ministros de Estado y a las autoridades que señala en sus números I; II, en la forma que establece, contraviene el artículo 35 de la Constitución Política*”.

Pues bien, el decreto supremo cuestionado en sus números I, 1. y II, 2., establece “*Sólo por decreto del Ministerio de Hacienda, se efectuarán: ...*”; a su vez, el mismo decreto en el numeral II, 3. señala “*Por decretos del Ministerio de Hacienda, que deberá también suscribir el Ministro del ramo correspondiente, se efectuarán: ...*”.

Si se tiene presente lo relacionado en los considerandos precedentes y lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263 que como hemos visto, prescribe que las materias que de acuerdo a las disposiciones de dicho cuerpo legal deben sancionarse por decreto y “*serán cumplidas por el Ministro de Hacienda, bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”*”, lógico resulta concluir que las normas objetadas se ajustan al artículo 35 de la Constitución desde el momento que se trata de un decreto y que lo obrado se hace, en conformidad a la ley;

**DÉCIMO.** Que, corresponde ahora analizar el capítulo de inconstitucionalidad formulado en el requerimiento relativo a que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, excediendo los límites de la potestad reglamentaria, ha invadido la esfera legal, violando así los artículos 32, N<sup>º</sup> 22; 64; 88 y 89, de la Constitución.

Para resolver adecuadamente sobre las inconstitucionalidades que se entran a analizar, es necesario efectuar algunas precisiones sobre las facultades de este Tribunal en relación con el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, y con el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679 impugnado, como asimismo, señalar las características generales del régimen presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico, en especial en relación con las atribuciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y, en fin, expresar algunas consideraciones sobre flexibilización de gestión y ejecución presupuestaria. De todo lo anterior dan cuenta los considerandos siguientes;

**DECIMOPRIMERO.** Que, como sostuvo este Tribunal en la reciente sentencia recaída en el Rol N<sup>º</sup> 253, la facultad que le otorga el artículo 82, N<sup>º</sup> 5, de la Carta, que lo autoriza a declarar la inconstitucionalidad de un

decreto, precepto en que se funda el requerimiento, debe interpretarse en consonancia con el resto de las normas de la Ley Fundamental, ya que, como se ha dicho por este Tribunal desde 1985, en forma inalterada y constante, la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a algún precepto de la misma;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, como consecuencia de lo anterior, su jurisdicción no comprende la facultad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes por la vía de declarar la inconstitucionalidad de un decreto;

**DECIMOTERCERO.** Que, sin perjuicio de lo anterior es necesario tener presente que en el evento de que el decreto 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 dé lugar a una realidad jurídica evidente, para transformarse en partes de una relación ley-decreto que se contrastan y se repudian. En esta hipótesis, desaparece el fundamento de la tesis antes indicada y, por ende, se exceptúa de ella, porque el decreto puede ser objetado, en conformidad con lo prescrito en el artículo 82, N° 5, de la Carta Fundamental, ya que su enjuiciamiento constitucional se efectuaría sin que ello importe una intromisión de este Tribunal en un acto legislativo;

**DECIMOCUARTO.** Que, asimismo, es del caso reiterar en esta sentencia lo que por decisión acordó este Tribunal en el Rol N° 253, al expresar que, en este orden de ideas, debemos entender que el decreto contraría la ley no sólo cuando está en pugna con su texto expreso sino, también, cuando su contenido desborda el marco de posibilidades regulatorias que brinda la Constitución. En efecto, la ley hace una remisión al decreto de ejecución para que complemente, bajo ciertas directrices, su contenido básico; pero al propio tiempo lleva ínsita la obligación de que la regulación por la vía del decreto no vulnere los preceptos de la Constitución ya que no resulta “razonable” aceptar que el legislador ha encomendado a los órganos gubernamentales dictar normas que pugnen con la Carta Fundamental. Lo anterior corresponde a lo que en doctrina se denomina “razonabilidad técnica” y que, 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 decreto para lograrlos. En otras palabras, debe existir una correspondencia entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar.

Lo expuesto cobra especial fuerza tratándose del contenido del Decreto Ley N° 1.263 y de la Ley N° 19.486 que sirven de sustento al Decreto N° 1.679, de 31 de diciembre de 1996, del Ministerio de Hacienda, objeto del presente requerimiento;

**DECIMOQUINTO.** Que, sobre el particular, debe precisarse cuál es el régimen de ingresos y egresos que contempla la Ley de Presupuestos en conformidad con las disposiciones constitucionales y legales pertinentes ya invocadas en esta sentencia.

Respecto de los ingresos y conforme al inciso segundo del artículo 64 de la Carta Fundamental, la “*estimación*” corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En concordancia con la norma antes citada, el artículo 11 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, preceptúa “*El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.*” Más adelante, en su artículo 17 reitera que el cálculo de entradas “*debe contener una proyección del rendimiento del sistema de ingresos públicos*”. No hay pues, aquí, una fijación de los ingresos, sino tan sólo una estimación de los mismos.

En cuanto a los gastos, y de acuerdo con el sistema legal, no son ellos propiamente fijados en la Ley de Presupuestos, sino autorizados por ella. El mismo artículo 11 antes citado, expresa que el presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los gastos para este sector para un año dado. Por su parte, el artículo 19 del mismo decreto ley referido dispone que “*Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos*”.

De lo hasta aquí expuesto debe destacarse la importante diferencia que existe entre el concepto de “*fijación*” usado en el artículo 44, N<sup>º</sup> 4<sup>º</sup>, de la Constitución de 1925 y el de “*estimación*” que contempla la actual Constitución y al que reiteradamente alude el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263 tantas veces citado;

**DECIMOSEXTO.** Que, de lo anterior resulta que el Presupuesto es un instrumento de política fiscal que baraja la variable de ingreso y gasto público, lo que explica que éste contenga elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que lo distinguen de las leyes tradicionales;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, por su parte, la Constitución determina el ámbito, por lo demás bastante reducido, dentro del cual interviene el Congreso en la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, debiendo distinguirse entre el rol que le cabe en cuanto a entradas, del que le corresponde en relación a los gastos.

a) En cuanto a los ingresos, el Congreso no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los mismos. La iniciativa, entonces, para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República;

b) En cuanto a los gastos, sólo podrá reducir aquéllos contenidos en el proyecto, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

Es conveniente, también, tener presente que el Congreso no podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que

se indique, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto, como ya se dijo.

Estas y otras limitaciones que consulta la Carta Fundamental, y que se reiteran en este considerando tienen como propósito velar por una sana política fiscal, para lo cual deben privilegiarse criterios técnicos;

**DECIMOCTAVO.** Que, el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas.

La diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos.

En esta contingencia, el otorgamiento al Ejecutivo de facultades de ejecución resulta inevitable para el buen funcionamiento de la acción estatal.

Si no se reconociere al órgano administrativo la posibilidad de acción directa, la Ley de Presupuestos quedaría congelada y sin operatividad. Con razón se sostiene en la doctrina de que el Ejecutivo es el órgano estatal encargado de instrumentar y efectivizar esta ley;

**DECIMONOVENO.** Que, en esta línea de argumentación, el Presidente de la República está habilitado para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al Presupuesto Nacional y –aún más– se encuentra facultado por la Constitución y la ley para ordenar mayores gastos que los contemplados por la Ley de Presupuestos.

Esto significa que el principio constitucional de legalidad del gasto público debe ser concebido en términos flexibles o relativos, o no rígidos o absolutos, porque es la propia Constitución la que habilita al legislador para obrar así, concretamente, en el artículo 32, Nº 22.

En efecto, la ley autoriza al Presidente de la República, como lo ha hecho en los artículos 26 y 28 del Decreto Ley Nº 1.263, de 1975, para que decrete un gasto superior al autorizado por el Congreso si se dan las situaciones habilitantes previstas por el legislador, o sea, dentro de los supuestos planteados de antemano y autorizados por éste.

Siendo así, el principio de la legalidad financiera en Chile está conformado por el juego armónico de las normas contenidas en la Constitución, en las leyes y en los decretos que implementan el Presupuesto.

En tal sentido, es un hecho que, a partir de 1977, el Presidente de la República, por decreto supremo, ha procedido anualmente a fijar las normas sobre la forma de llevar a efecto determinadas modificaciones presupuestarias para el respectivo ejercicio financiero.

Igualmente debe considerarse a este propósito que, el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, ha sufrido diversas modificaciones, lo que confirma la plena vigencia que a sus disposiciones otorgó el Congreso Nacional al modificarlo en cada oportunidad. Es más, a él se remite la propia Ley de Presupuestos en vigencia en su artículo 4<sup>º</sup> que limita el ámbito de aplicación de su artículo 26;

**VIGÉSIMO.** Que, el principio de la legalidad ha sido objeto de intensos debates doctrinarios en torno al tema, todos ellos orientados a precisar las facultades que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tienen en relación a la materia presupuestaria.

Sobre el particular este Tribunal ha tenido presente las opiniones de los profesores y especialistas de Derecho Público Alejandro Silva Bascuñán, Enrique Evans de la Cuadra, José Luis Cea Egaña, Jorge Ovalle Quiróz, Jorge Precht Pizarro y Rodrigo Pineda Garfías, que se expresan en sendos documentos agregados al proceso;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, de lo expuesto en esta sentencia se deriva que es un hecho que la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República, criterios que deben tenerse presente para la interpretación de las disposiciones *decisoria litis*;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, la Ley de Presupuestos es una ley marco y, por tanto, corresponde al organismo administrativo detallar su ejecución. En este orden de ideas resulta útil recordar la opinión del profesor José Luis Cea Egaña que estima que *“la Ley de Presupuestos no es más que un ejemplo particular de aquella configuración global del dominio máximo legal, es decir, que a ella corresponde establecer las bases del régimen presupuestario del sector público, entregando a la potestad reglamentaria la particularización y ejecución del presupuesto nacional. Dicho en otras palabras, la Ley de Presupuestos es una normativa típicamente autorizatoria, en términos generales o básicos, de un marco que contempla los lineamientos fundamentales de la política de ingresos y gastos del Estado para el año calendario, cuya aplicación queda entregada al Jefe de Estado”*;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, son razones históricas, doctrinarias y de texto las que permiten avanzar, como conclusión, que la Ley de Presupuestos se aparta en varios aspectos de las características y objetivos universalmente reconocidos a la ley. En efecto, resulta necesario buscar una explicación a las disposiciones vigentes que autorizan al Poder Administrador para que, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, pueda efectuar adecuaciones al presupuesto consistentes en traspasos, incrementos, reducciones y otras modificaciones.

La historia nos muestra que la guerra civil de 1891, bajo el gobierno de Balmaceda, se originó en su disputa con el Congreso a raíz de la discusión de la Ley de Presupuestos. Dicha experiencia hizo que el constituyente de 1925 se cuidara de regular en forma exhaustiva el tema.

La detenida regulación constitucional, que proviene del texto de 1925, procura evitar así lo que sucedió en el pasado, durante la vigencia de la Constitución de 1833, cuando con el pretexto del despacho de la Ley de Presupuestos el Parlamento presionaba y ejercía influencia sobre el Ejecutivo.

Por su parte, respecto de la Constitución de 1980, debe ponerse de relieve, como lo destaca el profesor don Alejandro Silva Bascañán que *“todo lo relativo al Presupuesto Anual se encuentra sumido en el propósito sustancial de darle unidad de manejo tributario y financiero al sector público, entregando la responsabilidad de su formulación y ejecución al Presidente de la República, como una de las manifestaciones del vigoroso presidencialismo consagrado en la Constitución de 1980”*;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, el análisis de las normas que regulan el presupuesto nos permite concluir:

A) Que el Presupuesto General de la Nación es materia de ley, encontrándose así consagrado a su respecto el principio de reserva legal. Sin embargo, esto no puede llevar a desconocer que atendida su propia naturaleza, dicho principio recibe una aplicación atenuada y flexibilizada;

B) Que, por su naturaleza, la Ley de Presupuestos dura un año y, por lo tanto, a su vencimiento, deberá impulsarse nuevamente el mecanismo para la dictación de la próxima;

C) Que la reserva de ley, en materia presupuestaria, está complementada por las normas legales citadas en esta sentencia, que autorizan el uso de la potestad reglamentaria para colaborar en la aplicación concreta de su normativa para que ella logre su plena eficacia, y

D) Que la ley remite al ejercicio de la potestad reglamentaria, la operación de la Ley de Presupuestos, con lo cual se produce la trilogía Constitución, ley y decreto;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, debe precisarse que la normativa de la Ley de Presupuestos ha de interpretarse según los principios que informan la hermenéutica constitucional, para que cumpla el Estado el objetivo básico que le asigna la Constitución, o sea, como lo señala el artículo 1°, inciso tercero, estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, creando las condiciones necesarias que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución reconoce;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, la Constitución establece que, en ciertos casos, la regulación de algunas materias por parte del legislador no debe tener la misma amplitud y profundidad que otras. Es por ello que hay casos en que la fuerza de la reserva legal puede ser calificada de absoluta o relativa. En este último caso, incumbe un mayor campo de acción a la potestad reglamentaria subordinada, siendo propio de la ley señalar sólo

las bases, criterios o parámetros generales que encuadran el ejercicio de aquella potestad. Ello ocurre cada vez que la Constitución emplea expresiones como “*con arreglo a la ley*”, “*de acuerdo con las leyes*”, “*con sujeción a la ley*”, “*de acuerdo a lo que determine la ley*” o “*en conformidad a la ley*”, v.g. en los artículos 10, N<sup>º</sup> 4; 24 inciso segundo; 32, N<sup>º</sup> 22; 87 y 94 de la Constitución en vigor;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, del análisis efectuado en esta sentencia y de las disposiciones invocadas, puede concluirse que la legalidad del gasto público significa que ellos deben estar incluidos, como gastos, en la Ley de Presupuestos; más, por la vía de la potestad reglamentaria de ejecución, el Presidente de la República puede hacer uso de las facultades que expresamente le confiere el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975;

**VIGESIMOCTAVO.** Que, con todo lo expuesto en los considerandos precedentes surge con claridad el verdadero sentido y alcance del artículo 32, N<sup>º</sup> 22, de la Carta Fundamental, que dispone que es atribución especial del Presidente de la República “*Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley*”.

La expresión “*con arreglo a la ley*” tiene fundamental importancia porque ella denota que el constituyente no ha reservado exclusivamente a la ley la materia respectiva, sino que ha convocado a la potestad reglamentaria para regularla en los términos que fije la ley.

En consecuencia, en el caso en estudio, es el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263 y la Ley N<sup>º</sup> 19.486 los que establecen el núcleo central conforme al cual puede el Presidente de la República ejercer su potestad reglamentaria en este campo.

Ello conduce entonces, necesaria e ineludiblemente, a resolver que el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679 impugnado, dictado en virtud de las normas legales antes señaladas, está en perfecta concordancia y armonía con la preceptiva constitucional;

**VIGESIMONOVENO.** Que, la argumentación del requerimiento en orden a que al dictarse el decreto supremo cuestionado se ha efectuado una interpretación demasiado amplia de las normas contenidas en el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263 lo que desvirtuaría su real alcance, origina un problema de legalidad y no de constitucionalidad y no corresponde a este Tribunal emitir pronunciamiento al respecto, ya que carece de atribuciones para hacerlo, pues únicamente le compete, de conformidad a lo dispuesto del artículo 82, N<sup>º</sup> 5, de la Carta Fundamental, resolver sólo sobre la constitucionalidad de los decretos;

**TRIGÉSIMO.** Que, también debe ser desestimado el capítulo del requerimiento que impugna el citado Decreto Supremo N<sup>º</sup> 1.679, por infringir el inciso primero del artículo 61 de la Constitución, ya que, como se ha pormenorizado, el artículo 26 del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, de 1975, en términos explícitos establece que las modificaciones presupuestarias

constituyen facultad propia del Ejecutivo, lo que, obviamente, hace innecesario recurrir al mecanismo de las facultades delegadas;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que, en lo que atañe a la denuncia contenida en el requerimiento en el sentido que el cuestionado Decreto Supremo N° 1.679, infringe el artículo 111 de la Constitución, cabe puntualizar:

a) que el mencionado artículo 111 de la Carta Fundamental, prescribe: “*La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, ...*”, y

b) la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, expresa que los municipios se rigen por las normas de la Ley sobre Administración Financiera del Estado y corresponde al Alcalde administrar los recursos con sujeción a tales disposiciones. En efecto, así lo disponen los artículos 43 y 56, letra e), de la mencionada Ley Orgánica Constitucional;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, en este contexto, el decreto cuestionado no ha violentado de manera alguna el artículo 111 de la Constitución Política, ya que no afecta a la autonomía de las municipalidades para la administración de sus finanzas;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que, en atención a los fundamentos precedentes y atendido su carácter residual, se omiten considerandos sobre el último capítulo, para su rechazo.

**Y, VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 1°; 6°; 7°; 24; 32, N°s 8 y 22; 33; 35; 42; 60, N° 14; 62; 64; 82, N° 5°; 88; 89 y 111, de la Constitución Política de la República, y 38 a 45 y 48 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA**, que se rechaza el requerimiento interpuesto a fojas 1.

**La Ministra señora Luz Bulnes Aldunate no concurre** al fallo por considerar inadmisibles los reclamos teniendo en cuenta los siguientes fundamentos:

**1°.** Que, por el reclamo de autos se ha solicitado que se declare inconstitucional el Decreto del Ministerio de Hacienda N° 1.679, de 31 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1997, y titulado “*Establece modificaciones presupuestarias para el año 1997*”.

**2°.** Que, en el título “*Antecedentes de hecho*” del reclamo, los requirentes sostienen que por la vía administrativa:

1. se autorizan gastos no aprobados por el Congreso;
2. se aumenta el monto de determinados gastos que han sido aprobados por el Congreso;
3. se aumenta el monto de determinados gastos que han sido aprobados por una cantidad inferior;
4. se modifica la estructura del Presupuesto aprobado por ley, creando subtítulos de gastos sin la aprobación del Parlamento, y

5. se incrementan los montos de gastos limitados en las glosas presupuestarias que contiene la respectiva ley.

A juicio de los requirentes *“las referidas modificaciones implican que, en definitiva, el presupuesto que se ejecuta es substancialmente distinto del aprobado por el Parlamento”*.

Del estudio del reclamo presentado resulta con nitidez que lo objetado por los requirentes básicamente sería que no se ha cumplido con el principio de legalidad del gasto público.

3°. Que, el decreto mencionado, en opinión de los requirentes, sus acápite violentan el principio de legalidad del gasto público porque facultan al propio Ministro de Hacienda para que por sí o conjuntamente con otros Ministros y otras autoridades disponga de gastos no autorizados por ley. Ello implicaría la violación de los artículos 32, N<sup>º</sup> 22; 64; 88 y 89, de la Constitución.

Además, sostienen que se habría conculcado el artículo 35 de la Constitución porque los Ministros quedarían autorizados para expedir decretos e instrucciones por orden de un Ministro de Estado.

Señalan, también, como inconstitucionalidad que se ha violado el artículo 61 de la Carta Fundamental en relación a las facultades que se confieren a los Ministros de Estado.

Por último, sostienen que el decreto objetado violaría la autonomía municipal.

4°. Que, del contexto del reclamo se infiere con claridad que los requirentes sostienen que los gastos públicos sólo se pueden modificar con autorización del legislador, tanto en el monto de dichos gastos como en su finalidad.

5°. Que, con el fin de darle flexibilidad al Presupuesto se dictó el Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.263, especialmente en sus artículos 26 y 26 bis como, también, en el artículo 70, los que otorgan atribuciones a la autoridad administrativa en materia de gastos públicos.

6°. Que, respecto a la relación que debe existir entre la Constitución, la ley y el decreto reitero la prevención contenida en el Rol N<sup>º</sup> 253 de este año, que señala en sus considerandos especialmente lo siguiente:

*“1. Que, de los considerandos que se previenen se infiere que la sentencia de autos se atiene estrictamente al principio jerárquico de las normas. Siguiendo el criterio de estudiar la Constitución en forma armónica esta doctrina, a juicio de la Ministra que previene, no se ajustaría al artículo 6°, inciso primero, de la Carta Fundamental que ha dado especial relevancia al principio de la supremacía constitucional, de manera que los órganos del Estado “deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”. De acuerdo a la disposición citada, los órganos del Estado quedan vinculados directamente a la Constitución.”*

*“5. Que, cabe considerar, además, que si existiera una legislación anterior a la Constitución de 1980 que fuera contraria a ésta, el Presidente de la República no*

*podría ponerla en ejecución por la potestad reglamentaria pues estaría violando los artículos 6° y 24 de la Ley Fundamental antes citados.*

*“6. Que, también en relación con la vinculación directa de los órganos del Estado a la Constitución hay que considerar el artículo 6°, inciso segundo de la Carta Fundamental, que expresa: “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.”*

*Esta disposición deja en claro y reitera la vinculación directa de los órganos del Estado, entre ellos el Presidente de la República, a los preceptos constitucionales.”*

**7°.** Que, conforme a lo anterior debe estudiarse el Decreto Supremo N° 1.679, a la luz de la Constitución y ver si su contenido viola o, no la Ley Fundamental.

Sobre el particular cabe resaltar, nuevamente, que la esencia del reclamo se funda en que el decreto violaría el principio de la legalidad del gasto público, como también los principios de la potestad reglamentaria.

**8°.** Que, a juicio de la suscrita, el decreto reclamado ha sido erróneamente objetado, pues de su estudio y contexto aparece con claridad que no establece ninguna modificación a los gastos contenidos en la Ley de Presupuestos, por lo que su título no corresponde a su contenido.

El Decreto de Hacienda N° 1.679 solamente señala procedimientos para llevar a efecto modificaciones presupuestarias.

**9°.** Que, fijar un procedimiento no puede violentar el principio de la legalidad del gasto público ni los principios referentes a la no delegación de la potestad reglamentaria.

Estos principios y los preceptos constitucionales sólo podrían verse afectados al poner en ejecución el referido decreto, por lo que las normas y procedimientos que de él emanan deben ajustarse a la Ley Fundamental para que se produzca la armonía entre la Constitución y el decreto.

**10°.** Que, en sí mismo, el decreto no corresponde a las objeciones que plantean los requirentes por lo que no cabe entrar a su conocimiento.

**11°.** Que, por las razones expuestas y analizado el contenido del Decreto Supremo N° 1.679, éste no viola la legalidad del gasto público ni la Constitución. Reiteramos que sólo autoriza para dictar normas las que sí deberán ajustarse a la Constitución, tanto en la forma como en el fondo y no podrán violentar los principios antes señalados.

Redactó la sentencia el Ministro señor Juan Colombo Campbell.

Comuníquese, régístrese y archívese.

### **Rol N° 254-1997**

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros

señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 255-1997

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA UN MEJORAMIENTO ESPECIAL DE REMUNERACIONES PARA LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN QUE SEÑALA

#### Ley N<sup>º</sup> 19.504, de 31 de mayo de 1997

Santiago, veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1.419, de 8 de mayo de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la educación que señala, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad de sus artículos 7<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que, las normas sometidas a control constitucional disponen:

*“Artículo 7<sup>º</sup>. Los profesionales de la educación que tengan todos los requisitos cumplidos para jubilar, que presten servicios en los establecimientos educacionales del sector municipal administrados directamente por las municipalidades o por las*

corporaciones a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.070, y que durante un período de seis meses contado desde el 1° del mes siguiente a la fecha de publicación de esta ley presenten su solicitud o expediente de jubilación, pensión o renta vitalicia en cualquier régimen previsional, respecto del total de las horas que sirvan, tendrán derecho a una indemnización de un mes de la última remuneración devengada por cada año de servicios o fracción superior a seis meses prestados a la respectiva municipalidad o corporación municipal, o la que hubiere pactado a todo evento con su empleador, de acuerdo al Código del Trabajo, si esta última fuere mayor.

“Una vez que esté totalmente tramitado y notificado el empleado por el empleador el decreto o resolución que conceda alguno de los beneficios previsionales señalados, éste dictará al efecto el acto administrativo que ponga término a la relación laboral y ordene el pago de la indemnización a que se refiere el inciso anterior. Con todo, el término de la relación laboral sólo se producirá cuando el empleador ponga la totalidad de la indemnización que les corresponda a disposición de los profesionales de la educación a quienes se les haya aplicado este artículo.

“Asimismo, y durante el mismo período de seis meses, el empleador del sector municipal podrá poner término a la relación laboral de un profesional de la educación, si éste tiene todos los requisitos cumplidos para jubilar, caso en el cual tendrá derecho a percibir la misma indemnización señalada en el inciso primero. En tal caso el empleador deberá requerir previamente de la institución previsional correspondiente la certificación que acredite el cumplimiento de los requisitos para obtener jubilación, pensión o renta vitalicia. El término de la relación laboral se producirá en el acto en el cual se ponga a disposición del profesional de la educación el total de la indemnización que le corresponda.

“A los profesionales de la educación que sean imponentes de administradoras de fondos de pensiones y tengan los requisitos para obtener pensión o renta vitalicia anticipada, sólo se les podrá aplicar la causal de término de la relación laboral de conformidad con el inciso anterior y durante el período que señala, cuando exista el acuerdo del afectado.

“Si el profesional de la educación proviniera de otra municipalidad o corporación, sin solución de continuidad, tendrá derecho a que le sea considerado todo el tiempo servido como tal en dichas instituciones.

“Esta indemnización no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal, salvo las indemnizaciones convencionales pactadas a todo evento en conformidad al Código del Trabajo. Asimismo, les será aplicable lo establecido en el artículo 74 de la ley N° 19.070.

“La indemnización establecida en este artículo será incompatible con toda otra que por concepto de término de relación laboral o de los años de servicios en el sector, pudiere corresponder al profesional de la educación, cualquiera que sea su origen y a cuyo pago concurra el empleador. En todo caso deberá pagarse al referido profesional la indemnización por la que opte.”

“Artículo 9°. Aquellas municipalidades o corporaciones que no tengan disponibilidad financiera inmediata para solventar íntegramente las indemnizaciones

*que proceda pagar por la aplicación de esta ley, podrán solicitar, para estos efectos, anticipos de la subvención a que se refieren los artículos 9<sup>o</sup> ó 9<sup>o</sup> bis del decreto con fuerza de ley N<sup>º</sup> 2, de Educación, de 1996, según corresponda. El monto máximo del anticipo no podrá exceder del monto total de las indemnizaciones a pagar y el reintegro de los recursos anticipados deberá efectuarse a partir del mes siguiente a su percepción, en cuotas iguales, mensuales y sucesivas, que se descontarán de la subvención de escolaridad a que se refiere este artículo.*

*“Dichos descuentos mensuales no podrán exceder, en conjunto para un mismo sostenedor, de un 3% del monto de la subvención que percibió en el mes de febrero de 1997, hasta completar el pago del total anticipado.*

*“Por resolución exenta dictada por el Ministro de Educación, visada por el Ministerio de Hacienda, se fijará el monto del anticipo solicitado, el valor y el número de cuotas mensuales en las cuales deberá ser devuelto, el cual no podrá ser inferior a veinticuatro ni superior a treinta y seis meses. No obstante, las municipalidades o corporaciones podrán solicitar al Ministerio que la devolución del anticipo que se les haya otorgado, pueda efectuarse en un plazo menor que el mínimo señalado.”;*

**QUINTO.** Que, como es sabido, en algunos Estados, como es el caso de Francia y España, la Constitución contempla, con el objeto de regular aspectos de importancia fundamental para la vida en sociedad, a cuerpos legales dotados de características especiales, los que en nuestro país reciben la denominación de leyes orgánicas constitucionales. Las leyes de esa naturaleza requieren para su aprobación, modificación o derogación de un procedimiento más rígido que aquel que es propio de las leyes comunes. Por tal razón, el artículo 63, inciso segundo, de la Constitución Política, exige, con ese objeto, las cuatro séptimas partes de los senadores y diputados en ejercicio. Se pretende así, por un lado, que las materias reguladas por leyes de ese carácter tengan mayor estabilidad que aquella que es propia de las leyes comunes y, por otro, que dispongan de una amplia legitimidad representada por la alta mayoría necesaria para su establecimiento;

**SEXTO.** Que, si bien es cierto, nuestro ordenamiento constitucional no ha considerado necesario definir el concepto de ley orgánica constitucional, resulta evidente que, de acuerdo con el sentido propio de esta clase de leyes, según lo que se ha expresado en el considerando anterior, ellas sólo deben contemplar la estructura básica, el contenido substancial de la institución que están llamadas a regular, como también sus elementos complementarios indispensables, esto es, aquellos que, como lo ha indicado con anterioridad este Tribunal, lógicamente deben entenderse incorporados en ellas;

**SÉPTIMO.** Que, en conformidad a lo anterior, el artículo 5<sup>o</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue establecido por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 662, del Ministerio del Interior, de 1992, señala que son materias propias de ley orgáni-

ca constitucional las atribuciones esenciales de los municipios, pero que, además, éstos tendrán aquellas “no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común”, las cuales, como puede observarse, de quedar incluidas en una ley de este carácter excederían su propia naturaleza y campo de aplicación. Como ha tenido ocasión de manifestarlo este Tribunal, al aludir a las normas de interpretación que deben emplearse en materias de esta especie, ellas en manera alguna deben llevarnos a extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales más 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;

**OCTAVO.** Que, del análisis de las disposiciones contenidas en los artículos 7° y 9° del proyecto de ley remitido, se desprende que éstas tienen por objeto por una parte, otorgar una indemnización especial a los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos educacionales del sector municipal y, por la otra, facultar a los municipios para solicitar anticipos de la subvención a que se refieren los artículos 9° ó 9° bis del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de Educación, de 1996.

De esta forma, las normas antes señaladas se refieren a una situación particular, que afecta a un sector determinado de profesionales de la educación y que están llamadas a producir efectos si se aplican dentro de un breve período a fin de dar solución a un problema concreto y puntual.

Resulta claro, entonces, que las atribuciones que en ellas se otorgan a las municipalidades no dicen relación con el quehacer propio, normal y permanente que estos órganos están llamados a desarrollar de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107 y siguientes de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, por lo tanto, atendida la naturaleza propia de las leyes orgánicas constitucionales y las características de las normas sometidas a conocimiento de este Tribunal, las atribuciones que en ellas se conceden a las municipalidades no pueden ser calificadas de esenciales;

**DÉCIMO.** Que, en consecuencia, los preceptos sometidos a control de constitucionalidad no son propios de la ley orgánica constitucional de municipalidades a que se refieren los artículos 107, 108, 109 y 111, de la Carta Fundamental.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 82, N° 1°, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contenidas en los artículos 7<sup>º</sup> y 9<sup>º</sup> del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 255-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señor Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 256-1997**

**REQUERIMIENTO DEL ARTÍCULO 96,  
EN RELACIÓN A LOS NÚMEROS 6, 7 Y 8 DEL ARTÍCULO 95,  
Y ARTÍCULO 65, INCISO SEGUNDO, TODOS DEL CÓDIGO DE  
MINERÍA, DEDUCIDA POR LA COMPAÑÍA MINERA TAMAYA S.A.**

Santiago, diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete.

### **VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:**

**PRIMERO.** Que, el artículo 82, de la Constitución Política de la República, señala en forma taxativa las atribuciones propias del Tribunal Constitucional, como éste mismo ha tenido ocasión de indicarlo en su sentencia de 24 de febrero de 1987, al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos;

**SEGUNDO.** Que, como es posible observar, entre dichas facultades no se encuentra el declarar la inconstitucionalidad de leyes comunes vigentes como, tampoco, el resolver que dichos cuerpos legales carecen de ese carácter, aún cuando ellos versaren sobre materias propias de ley orgánica constitucional, sea por su propia naturaleza o porque así lo haya resuelto este Tribunal en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Carta Fundamental.

Lo anterior ha de entenderse, por cierto, sin perjuicio de la potestad que el Tribunal Constitucional tiene para resolver las cuestiones que se susciten respecto de la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;

**TERCERO.** Que, a mayor abundamiento debe tenerse presente que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N° 17.997, este Tribunal sólo puede 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 de la República, cuyo no es el caso del ocurrente, el que, por ello, carece de legitimación activa para formular la solicitud que presenta;

**CUARTO.** Que, lo anterior no obsta a que este Tribunal, con el objeto de velar por el principio de la supremacía constitucional, y de la necesaria validez y coherencia que han de tener y guardar entre sí las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, haga presente, a los órganos colegisladores, hechos como aquellos que se indican en la presentación de autos, a fin de que, si lo tienen a bien, se adopten las medidas tendientes a subsanarlos conforme a sus exclusivas atribuciones constitucionales.

**SE DECLARA:**

Que este Tribunal carece de competencia para pronunciarse acerca de la solicitud planteada por el abogado señor José Hipólito Zañartu Rossetot, en representación de “Compañía Minera Tamaya S. A.”.

Oficiese a S. E. el Presidente de la República, al H. Senado y a la H. Cámara de Diputados a fin de poner en su conocimiento la situación surgida respecto del artículo 96, en relación a los números 6, 7 y 8 del artículo 95, e inciso segundo del artículo 65, todos del Código de Minería, y de la sentencia de este Tribunal de fecha 6 de septiembre de 1983, recaída en los autos Rol N° 17 una copia de la cual se adjuntará al oficio indicado conjuntamente con la presente resolución.

**Se previene que los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señor Mario Verdugo Marinkovic** estuvieron, además por oficiar a la Excm. Corte Suprema en los mismos términos.

**Rol N° 256-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 257-1997CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE FIJA EL NUEVO ESTATUTO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEOLey N<sup>º</sup> 19.518, de 14 de octubre de 1997

Santiago, dos de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1642, de 19 de agosto de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad de sus artículos 9<sup>º</sup>, 12, 28, 73 y 80 –inciso final–;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**CUARTO.** Que, el artículo 38, inciso primero de la Constitución dispone:

*“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.”*;

**QUINTO.** Que, el artículo 19, N<sup>º</sup> 11, inciso quinto, de la Carta Fundamental, señala:

*“Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.”*;

**SEXTO.** Que los artículos 9<sup>º</sup> y 12 del proyecto sometidos a control de constitucionalidad establecen:

*“Artículo 9<sup>º</sup>. Existirá un órgano nacional de conformación tripartita, denominado Consejo Nacional de Capacitación, cuya función será asesorar al Ministerio*

*del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación.*

*“Dicho Consejo será presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y estará integrado, además, por los Ministros de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Educación y el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción, o por quienes éstos designen en su representación. También lo integrarán cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial, quienes serán designados por el Presidente del Consejo, previa consulta a las organizaciones nacionales más representativas de dichos sectores.*

*“El Consejo tendrá una Secretaría Técnica que estará a cargo del Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.*

*“El Consejo sesionará, a lo menos, cada tres meses convocado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y emitirá, una vez al año, un informe público sobre las deliberaciones y acuerdos que haya adoptado en el ejercicio de sus funciones.*

*“Además, deberá constituirse y funcionar en cada Región del país un Consejo Regional de Capacitación, que tendrá por función asesorar al Gobierno Regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito regional. Este órgano regional será presidido por el Secretario Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social y estará integrado por los Secretarios Regionales Ministeriales de los Ministerios que integran el Consejo Nacional. También lo integrarán dos consejeros provenientes del sector laboral y dos consejeros provenientes del sector empresarial, quienes serán designados por su Presidente de la misma forma como lo son los que integran el Consejo Nacional de Capacitación. Cada uno de estos consejos tendrá una Secretaría Técnica que estará a cargo del respectivo Director Regional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.”*

*“Artículo 12. Las acciones de capacitación se realizarán directamente por las empresas o a través de los organismos técnicos de capacitación. Podrán ser organismos técnicos de capacitación las personas jurídicas que tengan entre sus objetivos la capacitación, las universidades, los institutos profesionales y centros de formación técnica, registrados para este efecto en el Servicio Nacional, en conformidad a los artículos 19 y 21 de la presente ley.”;*

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 9° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38 de la Carta Fundamental;

**OCTAVO.** Que, los preceptos contemplados en el artículo 12 del proyecto en examen, son propios de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 19, N° 11°, inciso quinto, de la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, las disposiciones a que hacen referencia los considerando séptimo y octavo no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**DÉCIMO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida ad-*

*ministración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**DECIMOPRIMERO.** Que, dentro del ámbito de aplicación de la ley orgánica constitucional precisada en el considerando anterior, se han sometido a control de constitucionalidad los artículos 28 y 80, inciso final, del proyecto en análisis que establecen:

*“Artículo 28. De la resolución referida en el artículo 25 podrá reclamarse ante el Juez de Letras en lo Civil correspondiente al domicilio del afectado, dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución respectiva. El Juez resolverá sin forma de juicio, con informe del Servicio Nacional.”*

*Artículo 80, inciso final: “De esta resolución podrá reclamarse en los términos establecidos en el artículo 28 de esta ley.”;*

**DECIMOSEGUNDO.** Que, como puede apreciarse, la disposición del artículo 28 antes transcrita se remite al artículo 25 del proyecto para determinar la resolución cuya reclamación es entregada al conocimiento del Juez de Letras en lo Civil correspondiente al domicilio del afectado. El señalado artículo 25, por su parte, junto con precisar la naturaleza de esa resolución, legisla, también, sobre otras materias que no son propias de ley orgánica constitucional. Dicha disposición no ha sido sometida al control de constitucionalidad previsto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política, ni ha sido aprobada con el quórum de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Ante esta situación, y en esta oportunidad, el Tribunal, siguiendo el principio de buscar la interpretación de las normas que permitan resolver, dentro de lo posible, su conformidad con la Constitución, decide que el artículo 28 es constitucional, en el entendido que la resolución cuya reclamación es entregada al respectivo Juez de Letras en lo Civil es aquella en virtud de la cual el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo cancela la personalidad jurídica del organismo técnico intermedio para capacitación, ordenando su eliminación del registro que ha de llevar;

**DECIMOTERCERO.** Que, el mismo predicamento establecido en el considerando precedente debe seguirse respecto del inciso final del artículo 80 del proyecto remitido, el cual, en consecuencia, es considerado constitucional en el entendido que la resolución que podrá ser reclamada es la del Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo que cancela el registro de un organismo técnico intermedio para capacitación;

**DECIMOCUARTO.** Que, sin perjuicio de lo que se ha resuelto en los dos considerandos precedentes, el Tribunal sugiere a los órganos cole-

gisladores que, para un mejor ordenamiento y comprensión de nuestro sistema legal, en aquellos casos en que se confiera competencia a los tribunales de justicia sea una sola la norma que establezca tanto el tribunal llamado a conocer de una materia como el asunto mismo entregado a su conocimiento, todo ello, por cierto, dentro de sus exclusivas potestades;

**DECIMOQUINTO.** Que, por último, se ha sometido a control de constitucionalidad el artículo 73 del proyecto que establece:

*“Artículo 73. En cada Municipalidad podrá funcionar una Oficina de Información Laboral, que, además de cumplir con las actividades señaladas en el artículo 7º, tendrá las siguientes funciones:*

*“1. Recibir las ofertas y solicitudes de capacitación y de trabajo de la comuna.*

*“2. Informar y orientar a los eventuales beneficiarios de programas de capacitación.*

*“3. Relacionar al oferente y solicitante de trabajo.*

*“4. Verificar los antecedentes laborales de los oferentes y demandantes, así como los requerimientos de los puestos de trabajo, conforme a normas técnicas impartidas por el Servicio Nacional.*

*“5. Entregar periódicamente al Servicio Nacional y a los servicios públicos que la demanden, la información recogida en su Oficina en cuanto a la oferta y demanda de trabajo y capacitación.*

*“6. Cumplir las funciones de orientación laboral, que el Servicio Nacional les indique.*

*“El Servicio Nacional, a través de sus Direcciones Regionales, será el encargado de proponer normas técnicas y coordinar iniciativas en las materias a que se refiere este artículo.”;*

**DECIMOSEXTO.** Que, como lo ha señalado anteriormente este Tribunal, el artículo 5º de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido se encuentra contenido en el Decreto Supremo Nº 662, de 16 de junio de 1992, del Ministerio del Interior, dispone que son materias propias de ley orgánica constitucional las atribuciones esenciales de los municipios, pero que, además, estos tendrán aquellas *“no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común”*. Estas últimas no pueden quedar incluidas en una ley orgánica constitucional, puesto que ello llevaría a extender su campo de aplicación más allá de lo necesario y permitido por la Constitución, privando *“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”*;

**DECIMOSEPTIMO.** Que, las municipalidades tienen por objeto, según lo dispone el artículo 107 de la Constitución Política de la República, *“satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*;

**DECIMOCTAVO.** Que, como puede observarse, las atribuciones que las municipalidades están llamadas a ejercer a través de la Oficina de Información Laboral que se crea en el artículo 73 en examen, no dicen relación con aquello que es más propio e inherente a las actividades que a dichos órganos les corresponde desarrollar, razón por la cual no pueden ser consideradas esenciales;

**DECIMONOVENO.** Que, por lo anteriormente expuesto y, tomando en consideración las normas constitucionales aplicables en la especie, las disposiciones comprendidas en el precepto en examen no son propias de ley orgánica constitucional;

**VIGÉSIMO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política de la República y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

**Y, VISTOS,** lo dispuesto en los artículos 19, N° 11° –inciso quinto–, 38, 63, 74, 82, N° 1°, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1991,

**SE DECLARA:**

1. Que las normas contenidas en los artículos 9° y 12 del proyecto remitido son constitucionales.

2. Que los preceptos de los artículos 28 y 80, inciso final, del proyecto enviado son constitucionales en el entendido que se precisa en los considerandos decimosegundo y decimotercero de esta resolución.

3. Que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre las normas del artículo 73, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 257-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 258-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE PESCA  
Y ACUICULTURA, PARA OTORGAR COMPETENCIA  
A LOS TRIBUNALES QUE INDICA SOBRE LAS INFRACCIONES  
A LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMETIDAS  
EN ALTA MAR CON NAVES CHILENAS

Ley N° 19.520, de 3 de octubre de 1997

Santiago, dos de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N° 11.513, de 26 de agosto de 1997, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, para otorgar competencia a los tribunales que indica sobre las infracciones a los tratados internacionales cometidas en alta mar con naves chilenas, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental, establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que, las normas sometidas a control constitucional establecen:

*“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura, contenida en el decreto supremo N° 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción:*

*“1. Agrégase la siguiente letra h) en el artículo 110:*

*“h) Realizar faenas de pesca en alta mar con naves que enarbolan el pabellón chileno, infringiendo las normas de los tratados o convenciones internacionales*

*ratificados por Chile y vigentes, que tengan por objeto la protección, conservación o uso racional de las especies hidrobiológicas. Si no hubiere resultado de captura o ésta fuera arrojada al mar, la sanción será de dos unidades tributarias mensuales por cada tonelada de registro grueso de la nave con que se cometa la infracción.”*

*“2. Reemplázase el inciso segundo del artículo 124 por el siguiente:*

*“Si la infracción se cometiere o tuviere principio de ejecución en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, o en la alta mar en el caso de la letra h) del artículo 110, será competente el juez civil de las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta, Chañaral, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro, Puerto Aysén, Punta Arenas o el de Isla de Pascua.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando 2° de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo único del proyecto sometido a control, tienen el carácter de preceptos propios de ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que, las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**OCTAVO.** Que, consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que, consta, asimismo, de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, de 19 de mayo de 1991,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en el artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto al H. Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 258-1996**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N° 259-1997

### REQUERIMIENTO DEL PRESIDENTE DEL SENADO ACERCA DEL TÍTULO II DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE BANCOS Y OTROS TEXTOS LEGALES, DENOMINADO INFORMACIÓN SOBRE CRÉDITOS DE CONSUMO

Santiago, veintiséis de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

#### VISTOS:

Con fecha 5 de septiembre, don Sergio Romero Pizarro, en su calidad de Presidente del Senado, ha presentado, en representación de esa Corporación, un requerimiento para que se declare la inconstitucionalidad del Título II del proyecto de ley que modifica la Ley General de Bancos y otros textos legales, denominado Información sobre Créditos de Consumo.

La parte requirente plantea, en primer término, que el Título II del proyecto en análisis es inconstitucional por las siguientes razones de forma:

La indicación formulada por el Presidente de la República mediante Oficio 048-333, de 10 de junio de 1996, sustituyendo el N° 2° del artículo 2° del proyecto, debió haber sido declarada inadmisibile, en conformidad con lo que dispone el artículo 66 de la Carta Fundamental, por cuanto su contenido no tenía relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Señala la parte requirente que constituyen ideas fundamentales o matrices del proyecto, aquellas contenidas en el Mensaje o Moción, de manera que si un tema no figura en el Mensaje respectivo no se puede incorporar durante su tramitación, por muy relevante que sea la cuestión, debiendo ser materia de un nuevo proyecto de ley. En este caso, el

proyecto original tenía tres objetivos, a saber: normas sobre modernización de los bancos, normas sobre nuevos negocios de la banca, realizados directamente o a través de sociedades relacionadas, y normas sobre internacionalización de la banca. Ninguna relación tiene lo anterior con la creación de un sistema de información de deudas de personas naturales con los establecimientos comerciales.

Concluye la parte requirente que la indicación presidencial sobre información de deudas de personas naturales con establecimientos comerciales, como la proposición alternativa que sobre la misma materia aprobó la Comisión Mixta, son inconstitucionales, por ser su contenido ajeno a las ideas matrices del proyecto.

Se señala que la competencia de una Comisión Mixta tiene claros límites establecidos por las normas constitucionales vigentes. Su objeto es proponer la forma o modo de resolver las divergencias surgidas entre ambas Cámaras. Si bien dicha competencia es amplia, puesto que no se establecen reglas sobre las soluciones que puede proponer dicha Comisión a cada una de las Cámaras, no es ilimitada, puesto que su marco de acción se restringe a resolver las divergencias existentes entre ambos órganos legislativos.

En otras palabras, la proposición de una Comisión Mixta no puede exceder lo debatido por las Cámaras ni contemplar soluciones o referirse a materias no conocidas por ellas. Si así fuera, se estarían vulnerando las normas constitucionales sobre formación de la ley, porque se estaría aprobando un proyecto en una votación única y en conjunto con otras materias, que solo habría sido discutido y conocido por una Comisión Mixta, sin aprobarse la idea de legislar y violando el derecho de los parlamentarios a discutir dicho proyecto y a formularle las indicaciones pertinentes. Sería la Comisión Mixta la que estaría legislando y no el Congreso, con los órganos y trámites previstos por la Constitución.

Como consecuencia de lo anterior se considera que la proposición de la Comisión Mixta contenida en el Título II, es inconstitucional, por haber excedido ésta su competencia constitucional.

La parte requirente plantea, en segundo término, que el Título II del proyecto es inconstitucional, en el fondo, porque vulnera las siguientes disposiciones:

1. El artículo 19, N<sup>os</sup> 2 y 22, de la Constitución Política.

Se viola el principio de igualdad ante la ley y la prohibición que el Estado tiene de discriminar arbitrariamente en el trato que debe dar en materia económica.

2. El artículo 19, N<sup>os</sup> 4 y 5, de la Carta Fundamental.

Se violan los preceptos que tienen por objeto proteger la intimidad de las personas, resguardando, por una parte, la vida privada y, por la otra, los documentos privados.

3. El artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, relativo al derecho de propiedad sobre las bases de datos de las casas comerciales protegido por los incisos primero, segundo y tercero de éste número.

4. El artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental.

Se contraviene la norma constitucional que faculta exclusivamente a la ley para regular las actividades económicas, entregando esa facultad efectivamente a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

5. El artículo 19, N° 3°, de la Constitución Política, porque se atribuye responsabilidad penal objetiva a determinadas personas presumiéndola de derecho.

En mérito de lo anterior, el Presidente del Senado solicita tener por presentado el requerimiento de inconstitucionalidad respecto del Título II del proyecto de ley que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales.

El Tribunal, por resolución de 9 de septiembre del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conocimiento del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 15 de septiembre, doña María Antonieta Saa, Presidente en ejercicio de la Cámara de Diputados ha formulado diversas observaciones al requerimiento, el que solicita sea rechazado. Ellas dicen relación con las siguientes materias:

1. Competencia de la Comisiones Mixtas y Aprobación del Proyecto por el Senado.

Expone que las Comisiones Mixtas están contempladas en la propia Constitución Política, la cual las dota de amplias facultades propositivas dentro de las ideas matrices o básicas del proyecto sobre el cual se hayan producido divergencias entre la Cámara de Origen y la Cámara Revisora. En este caso la Comisión Mixta operó, por lo tanto, dentro del marco constitucional y de acuerdo con las atribuciones otorgadas por la Carta Fundamental y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. No legisló, porque no tiene atribuciones para ello. Sólo propuso una fórmula de acuerdo sobre la cual debatieron y luego aprobaron el proyecto ambas ramas del Congreso, en conformidad con el ordenamiento constitucional vigente.

Agrega que el hecho de que el Senado diera su aprobación al proyecto propuesto por la Comisión Mixta, implica constitucionalmente su acuerdo con él, quedando éste despachado por el Congreso Nacional y en condición de ser sancionado por el Presidente de la República. El Senado aprobó todo el proyecto de acuerdo con la redacción que le dio la Comisión Mixta. De esta forma, dicha votación produce un solo efecto, el despacho del proyecto, no pudiendo sostenerse por dicha Corporación la distinción entre la aprobación de algunas materias y el rechazo por inconstitucional-

lidad de otras, dado que sólo se podía aprobar o rechazar el texto. Solo en este último caso, puede formularse en forma legítima la cuestión de constitucionalidad. La presentación del requerimiento constituye un desdoblamiento de la voluntad del Senado no permitida por la Constitución.

2. Título II del Proyecto y las ideas matrices del mismo.

Los artículos 66 de la Carta Fundamental y 24, inciso primero, y 23, inciso final, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, tienen por objeto evitar las leyes misceláneas que contienen diversas materias sin conexión ninguna entre ellas. Sin embargo no pretenden eliminar la facultad del Ejecutivo o de los parlamentarios para introducir en los proyectos materias relacionadas directa o próximamente con los contenidos de los mismos.

3. Igualdad ante la ley y trato no discriminatorio que debe dar el Estado a todas las personas.

Luego de mencionar sendas sentencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, de 8 de Abril de 1985 y 15 de junio de 1988, respectivamente, expone la señora Diputado, citando a Humberto Nogueira, que la igualdad ante la ley significa que a supuestos de hechos iguales han de serle aplicadas consecuencias jurídicas que sean iguales, y que, para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una justificación razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados. El juicio de razonabilidad y la justificación de la distinción debe apreciarse en relación con la finalidad de la medida examinada, la razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, reconociendo un cierto margen de apreciación al legislador.

Agrega que los mismos criterios indicados para establecer el respeto de igualdad ante la ley, son aplicables al trato no discriminatorio que debe dar el Estado a toda persona, dado que la primera es una norma genérica y, la segunda, una disposición específica.

Considera que no hay vulneración de los derechos aludidos en el Título II dedicado a la información sobre créditos de consumo.

4. Derecho a la privacidad y a la inviolabilidad de documentos privados.

Luego de hacer referencia al derecho comparado, doña María Antonieta Saa, en representación de la Cámara de Diputados, señala que la normas del Título II de este proyecto no son todas las que han de proteger el derecho a la autodeterminación informativa, ya que sobre la materia se encuentra en Segundo Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados, el proyecto de ley de protección de datos de carácter personal, todo lo cual establece una adecuada y proporcionada protección del derecho a la privacidad, intimidad o vida privada, dentro de cuyo sistema se insertan las disposiciones del proyecto de ley en estudio.

Termina, en este sentido, expresando que no existe en las disposiciones el Título II ninguna norma que afecte el derecho a la vida privada dentro del ámbito protegido constitucionalmente respecto del mismo.

En seguida, la respuesta de la señora Presidenta en ejercicio de la Cámara de Diputados se refiere al derecho de propiedad sobre las bases de datos; a la presunción de derecho de la responsabilidad penal y a que la regulación de las actividades económicas sólo pueden hacerse por ley, argumentando que no existe en el proyecto de ley inconstitucionalidades por estas causales.

El Diputado señor Gutenberg Martínez Ocamica, Presidente de la Cámara de Diputados, en representación de esa Corporación, con fecha 8 de septiembre acompañó a los autos un escrito para que se tengan presente sus observaciones respecto a la admisibilidad del requerimiento.

En su escrito se refiere a los órganos que se hallan legitimados para formular el requerimiento; a la cuestión de constitucionalidad propiamente tal, citando al efecto jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a los requisitos o condiciones esenciales que deben concurrir para ejercer la atribución del artículo 82, N° 2°, de la Constitución.

Asimismo se refiere a la votación del Informe de la Comisión Mixta y a su aprobación por el Senado.

Con fecha 16 de septiembre, el Presidente de la República formuló observaciones al requerimiento, cuyas argumentaciones, en resumen, son del siguiente tenor:

En primer término, el Presidente de la República hace determinados alcances y observaciones a la resolución de este Tribunal que acogió a tramitación el requerimiento de autos.

A continuación, el Ejecutivo expresa que con fecha 13 de octubre de 1994, presentó a tramitación un proyecto de ley que introducía modificaciones al D.F.L. N° 252, de 1960, Texto Refundido y Sistematizado de la Ley General de Bancos; al Decreto Ley N° 1097, de 1975, que crea la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y señala sus funciones; a la Ley N° 18.010, sobre operaciones de crédito, y al Código de Comercio.

Dicho proyecto de ley contenía, primitivamente, la materia que nos ocupa, conjuntamente con las disposiciones relativas al tratamiento de la deuda subordinada de los bancos con el Banco Central, quedando después limitado a ésta última materia, trasladándose las demás al Mensaje N° 85-330, objeto del requerimiento. Esta división del Mensaje fue el resultado de un acuerdo en ese sentido adoptado por el Ejecutivo y los diputados de la Comisión de Hacienda.

En efecto, el artículo 20 del proyecto primitivo, que se mantuvo en el Mensaje al que se trasladaron estas materias, demuestra que ya en él se contemplaban disposiciones sobre las materias de que trata el Título

II impugnado, al proponer la sustitución, en el artículo 13 bis del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.097, de 1975, la oración: *“La superintendencia mantendrá también una información permanente y refundida para el uso de las instituciones financieras sometidas a su fiscalización”*, por la siguiente. *“La Superintendencia mantendrá también una información permanente y refundida sobre esta materia para el uso de los bancos, sociedades financieras y sus filiales que otorguen crédito al público.”*

El Título requerido consagra el derecho irrenunciable de los deudores de las personas jurídicas que señala, a requerir determinada información sobre su situación crediticia.

Los titulares para requerir la información son las personas naturales de obligaciones originadas por operaciones de crédito de dinero, de arrendamiento con o sin opción de compra con el objeto de dar financiamiento, ventas a plazos de bienes muebles y créditos para adquisición de los mismos, contraídas con personas jurídicas.

Los obligados a entregar la información al titular de ella y de remitirla a la autoridad en los términos que establece el artículo 16, son las personas jurídicas acreedoras de los titulares de la información, por ciertas deudas.

Señala el Presidente de la República que, contrariamente a lo que afirma la requirente, un principio rector del Título II es la no información a terceros sin consentimiento expreso del titular de la información.

Los requirentes señalan, agrega el Ejecutivo, que el Título II del proyecto aprobado en la Comisión Mixta y por el Congreso, viola las ideas matrices del proyecto. Cabe señalar, en primer lugar que las ideas matrices son aquellas que dan unidad y sistematicidad al proyecto, y se encuentran en el mismo proyecto, esto es, en el texto de la iniciativa, Mensaje o Moción, en la discusión general del proyecto o en los fundamentos del veto.

Para determinar lo que se entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley, habrá de estarse al análisis de su propio texto y a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o Moción que la iniciare, como también a la discusión general del proyecto y de todo antecedente legislativo en que aquella se deduzca.

El marco constitucional dispone que sólo son aceptables las indicaciones que tienen relación directa con las ideas matrices del proyecto, lo que significa que resultan improcedentes las proposiciones que no tengan relación alguna con los conceptos originales del proyecto, expresado en su texto y/o Mensaje. La Constitución es estricta al exigir que las indicaciones deben tener una directa relación con las ideas matrices o fundamentales descartándose incluso las relaciones indirectas con aquellas.

El Ejecutivo sostiene, en base a la historia fidedigna del proyecto, que una de sus ideas matrices, es aquella que dice relación con la información

recíproca sobre créditos, incluidos los de consumo, del sistema financiero y también del comercio. En efecto, ella se contenía tanto en las justificaciones como en el articulado del Mensaje original; fue discutida y aprobada en general en la Cámara de Diputados; estaba comprendida en el proyecto despachado por la Cámara de Diputados en Primer Trámite; en fin, fue también incluida en la discusión en general del proyecto efectuado por el Senado.

A la luz de los antecedentes expuestos, no cabe sino afirmar que tanto la indicación que el Ejecutivo presentó mediante Mensaje N° 48-333, así como la proposición de la Comisión Mixta en la cual se regula la misma materia de forma más detallada y estructurada en un Título II del proyecto de ley, se enmarcan perfectamente en las ideas matrices del proyecto de ley, ya que contienen materias no sólo relacionadas directamente con aquellas, sino expresamente consideradas como objetivos o finalidades del proyecto.

El requerimiento también objeta que la Comisión Mixta se haya excedido en su propuesta.

Como se sabe, las Comisiones Mixtas tienen por misión propugnar la obtención de un acuerdo sustantivo entre sus miembros, que acercando las posiciones divergentes, se traduzca en la resolución del conflicto de pareceres.

El propósito central y fundamento de las Comisiones Mixtas es la de ser instrumentos de tramitación legislativa capaces de superar las dificultades y de provocar consensos entre ambas Cámaras. Esta es su idea central de acuerdo a la cual debe interpretarse el alcance de sus facultades.

Por lo mismo, las Comisiones Mixtas deben tener amplia libertad para proponer la forma y modo de resolver las divergencias; el criterio central que las inspira es otorgar amplia flexibilidad a las mencionadas Comisiones.

Por otro lado, cabe indicar que la competencia de la Comisión Mixta queda definida, por una parte, por las discrepancias ocurridas entre las Cámaras y, por la otra, por el marco que fijan las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Como se ha señalado, tanto el Mensaje como el proyecto despachado por la Cámara de Diputados en el Primer Trámite Constitucional contenían normas relativas a la información recíproca de todo el sistema financiero, incluso el del comercio, especialmente para permitir la información sobre el crédito de consumo y de este modo prevenir los abusos.

Posteriormente, al discutirse en el Senado el proyecto de ley en cuestión, se decidió por parte de los senadores eliminar los preceptos propuestos por el Ejecutivo y aprobados por la Cámara. Luego, en el Tercer Trámite Constitucional, la Cámara insistió en mantener las normas eliminadas en el Senado, generando de este modo una discrepancia entre ambas Cámaras sobre esta materia.

De este modo, no es posible sostener, como lo hacen los requirentes, que no existió discrepancia entre ambas Cámaras sobre la recolección, procesamiento, conservación y transferencia de datos relativos a créditos de consumo. Por el contrario, una de las materias sobre las que precisamente le correspondía pronunciarse era ésta, dada la divergencia surgida en torno a ella entre ambas Cámaras, de que se ha dado cuenta precedentemente.

Existiendo tal discrepancia, la competencia de la Comisión Mixta comprende específicamente esta materia y al proponer una forma de solucionar aquella, lejos de exorbitar sus atribuciones, lo que ha hecho es cumplir sus obligaciones constitucionales.

Se ha sostenido por los requirentes que la proposición de la Comisión Mixta habría excedido lo debatido en las Cámaras y, por ende, trataría materias o propondría soluciones no conocidas por ellas, extralimitando de ese modo sus atribuciones constitucionales.

El Ejecutivo considera que en la medida en que en su seno se intenten resolver cuestiones ya planteadas, la Comisión Mixta goza de la más amplia libertad para buscar soluciones novedosas. Distinto es que tenga libertad para construir un acuerdo global sobre la base de incorporar al proyecto nuevas materias que, teniendo que ver con las ideas matrices, no han sido, sin embargo, objeto de estudio o discusión previa.

En definitiva, entonces, la proposición efectuada por la Comisión Mixta para resolver las discrepancias suscitadas entre las Cámaras en torno a la información de créditos de consumo, tiene la amplitud necesaria para dicha finalidad y no contiene materias que no hayan sido debatidas por las Cámaras. Por el contrario, dicha Comisión, considerando y recogiendo precisamente lo debatido en ambas Cámaras, y siguiendo los criterios doctrinarios y jurisprudenciales del propio Senado, propuso, como medio de solución del conflicto, un texto en el cual se trataba la misma materia, de una manera novedosa.

Las disposiciones propuestas por la Comisión Mixta, aprobadas por amplia mayoría por ambas Cámaras, si bien contienen un texto diverso del debatido con anterioridad por dichas Cámaras, se refieren a una materia ampliamente analizada en el trámite legislativo del proyecto y cumplen el propósito o finalidad de solucionar la discrepancia suscitada, sin exceder el marco de dicha discrepancia ni el de las ideas matrices de la iniciativa en que se insertan.

Enseguida, el Ejecutivo, respondiendo a la imputación que el proyecto vulneraría el derecho a la vida privada, sostiene que dicho planteamiento revela en primer lugar, una concepción obsoleta del derecho a la vida privada de las personas, pues entiende, por una parte, como una relación de propiedad del sujeto con los elementos que conforman su vida íntima; y, por la otra, sólo como una manera de protegerse de intromisiones ilegí-

timas. En segundo lugar, dicho planteamiento desconoce que el proyecto nos pone en presencia de una nueva manera de entender el derecho a la vida privada, como la posibilidad que tiene un sujeto de determinar qué tipo de información puede circular en manos de terceros. En tercer lugar, dicha postura entiende el derecho a la privacidad como absoluto, sin límites, aislado de otros derechos.

Por otra parte, se sostiene que el proyecto no afecta la inviolabilidad de las comunicaciones, porque sólo se regula la posibilidad que tiene el deudor de solicitar la información que sobre él tenga el acreedor respecto del monto de su deuda y la fecha y la cuantía de cada vencimiento. Por tanto, si el deudor revela dicha información a un tercero, está entregando algo que le pertenece. La garantía eventualmente vulnerada, en este caso, no sería la inviolabilidad de las comunicaciones sino la privacidad. Enseguida, se sostiene que la ley determina perfectamente los casos y la forma en que puede registrarse un documento.

A continuación, el Ejecutivo explica la perfecta conciliación entre la regulación del derecho al acceso a la información comercial, prevista en los preceptos impugnados, y el derecho a la igualdad ante la ley y a la discriminación arbitraria en el trato en materia económica, garantizados en los N<sup>os</sup> 2 y 22 del artículo 19 de la Carta Fundamental, toda vez que existen suficientes y razonables diferencias de hecho que sustentan las distinciones que efectúa la normativa impugnada.

Más adelante se efectúan precisiones acerca del alcance del derecho de propiedad sobre las bases de datos, para demostrar que las normas cuestionadas no infringen la garantía del N<sup>o</sup> 24 del artículo 19 de la Constitución y, en caso alguno, constituyen la privación o despojo característica de una expropiación, como pretende la requirente.

Enseguida, se analiza el tipo penal previsto en el artículo 10 impugnado y la responsabilidad que corresponde a los gerentes y representantes legales de las personas jurídicas por la comisión de esos delitos, demostrando que dicha disposición no infringe la garantía contenida en el N<sup>o</sup> 3 del artículo 19 de la Constitución, que prevé que la ley no puede presumir de derecho la responsabilidad penal.

Por último, detalla la perfecta concordancia del llamamiento que hace la ley al ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma de la Superintendencia, para regular ciertos aspectos vinculados al procedimiento de implementación del sistema de acceso a las bases de datos, enmarcado dentro de los requisitos del fundamento y de la lógica que inspira al N<sup>o</sup> 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

De igual forma, un grupo de senadores, hicieron llegar, con fecha 10 de septiembre, otro escrito de observaciones para tener presente al momento del fallo.

Se adjuntaron diversos informes en derecho y observaciones presentadas por particulares.

Por resolución de 16 de septiembre, se ordenó traer los autos en relación:

El Tribunal, por resolución de 17 de septiembre prorrogó el plazo constitucional para resolver.

**CONSIDERANDO:**

I

EN CUANTO A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS RESPECTO DE LA ADMISIBILIDAD DEL REQUERIMIENTO

**PRIMERO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución dispone que es atribución de este Tribunal, “*resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso*”. Por su parte, y en lo pertinente al caso sub-lite, el artículo 39 de Ley N<sup>º</sup> 17.997 expresa que en el caso previsto en la norma constitucional antes señalada, “*el requerimiento deberá contener una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. Se señalará en forma precisa la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o vicios de inconstitucionalidad que se aducen, con indicación de las normas que se estiman transgredidas*”;

**SEGUNDO.** Que, desde luego, en el presente caso se ha producido una cuestión de constitucionalidad, esto es, según lo ha resuelto este Tribunal, “*un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores*”, pues como se deriva del Acta de la Sesión 29<sup>a</sup> Ordinaria del Senado, de 2 de septiembre de 1997, que se acompaña al requerimiento, como de los términos mismos de éste, el Senado de la República ha estimado que el Título II del proyecto de ley que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, adolece de diversos vicios de inconstitucionalidad, tanto en cuanto a la forma de su tramitación, como en lo relativo al fondo mismo de sus disposiciones;

**TERCERO.** Que, por su parte, el requerimiento cumple con las exigencias legales para ser debidamente resuelto, ya que señala en forma precisa los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, como asimismo los vicios de inconstitucionalidad de que, a juicio de sus autores, adolece el Título II del proyecto objetado. En efecto, en cuanto a los vicios de forma, expresa que se habrían infringido los artículos 66, inciso segundo, 67 y 68 de la Carta Fundamental, relativos, respectivamente, a las adiciones o correcciones de que puede ser objeto un proyecto de ley durante su tramitación y a la competencia de la Comisión Mixta destinada a resolver las dificultades que se suscitaren entre ambas Cámaras Legislativas. En cuanto al fondo, se indica en forma concreta que las disposiciones del Título II cuestionado vulneran los artículos 19, N<sup>os</sup> 2, y 22; 19, N<sup>os</sup> 4<sup>º</sup>, y 5<sup>º</sup>; 19, N<sup>º</sup> 24; 19, N<sup>º</sup> 21; 19, N<sup>º</sup> 3, y 61, de la Constitución

Política de la República. Respecto a las razones que, a juicio de la Corporación requirente, justifican o demuestran las inconstitucionalidades señaladas, si bien es efectivo que se sintetizan en extremo en el texto mismo del requerimiento; no es menos cierto que en él se expresa que ellas están, además, contenidas en las exposiciones que realizaron diversos senadores en la Sesión Ordinaria N<sup>o</sup> 29<sup>a</sup>, antes mencionada, las que según se expresa textualmente, *“cabe dar aquí por reproducidas”*. En consecuencia, debe entenderse lógicamente, que el requerimiento está constituido, tanto por su texto mismo, como, así también, por el contenido del Acta antes mencionada;

**CUARTO.** Que, sin duda, la fórmula escogida por el señor Presidente del Senado, aplicada a otro tipo de requerimientos no resulta aconsejable, pues en una interpretación rigurosa de las normas legales pertinentes puede ser, en tales casos, desestimada. Sin embargo, en el caso concreto presentado no sólo resulta irreprochable sino, además, prudente y respetuosa de la opinión de los miembros de la Corporación que propiciaron el requerimiento, ya que se prefirió sacrificar las *“fórmulas sacramentales”*, en beneficio de una más genuina y transparente forma de expresar las diversas razones por las cuales los distintos senadores que conformaron la mayoría, estimaron que el Título II del proyecto en estudio era inconstitucional. Tal forma de proceder no merece, por tanto, reparo formal, no obstante que es efectivo que demandó un mayor trabajo, tanto a este Tribunal como a los órganos constitucionales interesados, en la debida y completa comprensión del requerimiento formulado. Pero ello, en modo alguno, este Tribunal lo considera como una falta de deferencia del señor Presidente del Senado hacia esta Magistratura, razón por la cual no deja de llamar la atención la afirmación del Señor Presidente de la República al sostener en su escrito de observaciones al requerimiento que *“en este sentido constituye una falta de deferencia hacia el Ejecutivo...”* el haber acogido a tramitación el requerimiento en la forma propuesta, máxime cuando ha sido una constante, en la actuación del Tribunal, una especial deferencia hacia ese Poder del Estado como lo demuestra el considerar sus macizas y extensas observaciones a distintos requerimientos, especialmente los dos últimos, no obstante el haberse excedido en los plazos legales para hacerlas;

**QUINTO.** Que, por otra parte, las observaciones formuladas, en orden a que el Senado carecería de legitimación activa para promover este requerimiento, porque en este caso sólo podría obrar como Corporación en el evento de una disputa con la Cámara de Diputados lo que en la especie no habría ocurrido, deben ser desestimadas, en atención a que ellas no se avienen ni con la letra del artículo 82 de la Carta Fundamental ni con su espíritu. En efecto, el inciso cuarto del mencionado precepto en parte alguna restringe la atribución del Senado para obrar legítimamente sólo cuando se ha producido una divergencia entre dicha Corporación y

la Cámara de Diputados; por el contrario, tal precepto se limita a señalar que ambas Cámaras Legislativas pueden requerir en el caso del N<sup>º</sup> 2 del mismo artículo. Además, tal interpretación restrictiva no se concilia con el espíritu de la Carta Fundamental, cual es permitir que los órganos legitimados puedan recurrir en forma expedita a la Justicia Constitucional a fin de que ésta vele por el principio de “supremacía constitucional”;

**SEXTO.** Que, por último, la circunstancia que el Senado haya aprobado el proyecto de ley en estudio propuesto por la Comisión Mixta, no lo inhabilita para plantear un requerimiento a fin de que se declare la inconstitucionalidad del Título II del mismo, ya que tal aprobación no tiene la virtud de convalidar un vicio de inconstitucionalidad que pudiera afectar al proyecto aprobado. Sostener lo contrario, significa que un acuerdo de una Cámara Legislativa prevalece sobre la preceptiva constitucional, lo cual resulta definitivamente inadmisibles. Lo anterior, es aún más claro, habida consideración de que el Senado, conjuntamente con aprobar el proyecto de ley, acordó recurrir a este Tribunal a fin de que se pronunciara sobre la constitucionalidad de su Título II.

A mayor abundamiento, cabe señalar que las normas de la Constitución deben interpretarse de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, y ninguna interpretación de la Carta Fundamental puede conducir a dejar sin aplicación un determinado precepto de ella. En consecuencia, para dar debido cumplimiento a tales normas elementales de hermenéutica jurídica, los artículos 67 y 68 de la Constitución complementados por el artículo 31 de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, en cuanto obligan a las Cámaras Legislativas a pronunciarse sobre la totalidad del proyecto propuesto por la Comisión Mixta, deben entenderse sin perjuicio de la facultad de los titulares legitimados en el artículo 82, inciso cuarto, de la Constitución, para promover una cuestión de constitucionalidad, conforme al número 2<sup>º</sup> de dicho precepto, aún en relación a aquellos artículos del proyecto respecto de los cuales hubieren tenido que consentir, por la aplicación de las rígidas normas a que deben someterse en la aprobación o rechazo de las proposiciones de la Comisión Mixta respectiva.

Por las consideraciones expuestas, este Tribunal desestima las observaciones formuladas por el Presidente de la República y por la Cámara de Diputados respecto de la admisibilidad del requerimiento.

## II

### EN CUANTO A LAS CAUSALES DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

**SÉPTIMO.** Que, la primera causal de inconstitucionalidad formal propuesta por el requerimiento se vincula a una posible infracción al artículo 66 de la Constitución Política de la República.

En efecto, se sostiene que la indicación presentada por el Ejecutivo mediante Mensaje N° 048-333, sustituyendo el N° 2 del artículo 2° del proyecto, debió haber sido declarada inadmisibile en su oportunidad, atendido que su contenido no tenía relación con las ideas matrices del proyecto. Asimismo, la propuesta de la Comisión Mixta que versa en lo esencial sobre el mismo tema, esto es, regular el acceso a la información de las deudas que mantienen los particulares con casas comerciales y que dio origen al Título II cuestionado, no se condice con las ideas matrices o fundamentales del mismo y es, por ende, inconstitucional.

El precepto que se menciona como vulnerado es del siguiente tenor: *“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*;

**OCTAVO.** Que, si bien de la lectura de la precitada disposición no surgen, en principio, dudas acerca de su alcance y sentido, la historia fidedigna de su establecimiento y los demás antecedentes que le sirven de fundamento, representan un valioso instrumento para su mejor comprensión, aún cuando no tengan fuerza vinculante para el intérprete;

**NOVENO.** Que, atento a lo expresado, se opta por indagar acerca de las motivaciones que tuvo el constituyente para incorporar la norma en estudio;

**DÉCIMO.** Que, en una primera aproximación se advierte que el antecedente mediato de la norma en comento se encuentra en la Reforma Constitucional de 1970, que, en lo que al tema interesa, tuvo como finalidad la *“aceleración y perfeccionamiento de los trámites para la formación de la ley”*.

Al efecto, y entre diversas enmiendas tendientes al propósito indicado, se agregó en el artículo 48, como inciso primero, el siguiente, nuevo: *“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*.

El Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, emitido con fecha 1° de septiembre de 1969, condensa con precisión los alcances de la enmienda: *“Se trata de elevar a la categoría de norma constitucional lo que ya existe en los Reglamentos del Congreso en relación a las indicaciones de los parlamentarios, ampliando considerablemente el ámbito de aplicación de la norma, que ahora pasa a referirse a las modificaciones, correcciones y adiciones que se introduzcan a los proyectos en los trámites constitucionales del proceso de formación de la ley, y no sólo a las indicaciones de los Diputados y Senadores en cada una de las Cámaras.”* Se agrega que la Comisión *“compartió plenamente la idea contenida en la modificación constitucional en estudio porque con ella se permitirá mejorar notablemente la técnica legislativa*

*impidiendo la aprobación de leyes como ha sucedido hasta ahora que contienen normas sobre numerosas materias que hacen difícil su consulta y engorrosa su aplicación y cumplimiento, dada la falta de correspondencia entre la materia principal, que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales.”*

*“Este vicio legislativo –continúa el Informe–, debe terminar y con ello desaparecer las llamadas “leyes misceláneas” que sólo sirven para desprestigiar al Parlamento y su función legislativa.”*

La Comisión fue de parecer *“que la misma disposición debe regir para las observaciones del Ejecutivo, que incurre frecuentemente en los mismos vicios que se pretende corregir”*. Es por ello necesario *“incorporar a la Carta Fundamental la misma limitación en estudio a fin de que el Presidente de la República, por la vía de la observación, no pueda agregar ideas que digan relación con las fundamentales o matrices del proyecto, porque de hacerlo, dichas observaciones serían declaradas inadmisibles por contrariar la Carta Fundamental. Si al Congreso, que es el legislador por excelencia, se le limitan sus derechos en el sentido indicado, con la misma mayor razón debe imponérsele al Ejecutivo idénticas limitaciones”*.

Se deja constancia en el Informe, que el señor Ministro de Justicia coincidió, también, con la necesidad de aplicar a ambos Poderes colegisladores las mismas limitaciones sobre esta materia.

Consecuente con lo anterior, en el artículo 53 –que consultaba la normativa sobre el veto del Presidente de la República– se agregó el siguiente inciso final: *“En ningún caso se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*;

**DECIMOPRIMERO.** Que, finalmente, en lo que atañe a la eventual intervención del Tribunal Constitucional, en relación con la norma en análisis, la historia de la preceptiva, consulta antecedentes de interés para el caso que nos ocupa.

Efectivamente, durante la tramitación de la enmienda se discurrió en torno a la autoridad que tenía atribuciones para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de las indicaciones u observaciones y los efectos de su declaración, después de las reformas introducidas a los artículos 48 y 53.

La respuesta a estas inquietudes, manifestadas por diversos parlamentarios, se encuentra contenida en la intervención del Ministro de Justicia en la Sesión 30<sup>a</sup>, de Sala, de 16 de abril de 1969, de la Cámara de Diputados, quien expresó: *“El problema que se presenta sobre admisibilidad de una idea de este tipo se resolverá de acuerdo con lo que establece el artículo 27 del Reglamento de la Cámara. Es decir resolverá el Presidente de la Comisión o Presidente de la Sala; en último término habrá lugar también a la instancia ante el Tribunal Constitucional”*.

La misma opinión fue sostenida, en la Sesión N<sup>º</sup> 140 de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, por el Asesor Jurídico del Ministerio de Justicia.

En Sesión de 6 de septiembre de 1969 de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el Senador Bulnes explicó que al darle categoría constitucional a las disposiciones reglamentarias que impedirían la presentación de indicaciones ajenas a las ideas centrales de un proyecto, se le daba competencia al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la materia. (Para el estudio de los antecedentes de la Reforma de 1970 se han consultado principalmente las obra “Elementos de Derecho Constitucional Chileno”, Andrade Geywitz, Carlos. Ed. Jurídica de Chile, Stgo., 2ª edición, 1971; “La Reforma Constitucional”, Piedrabuena Richards, Guillermo. Ed. Encina, Stgo., 1970; “La Reforma Constitucional de 1970”, Frei Montalva, Eduardo y otros. Ed. Jurídica de Chile, Stgo. 1970);

**DECIMOSEGUNDO.** Que, precisado el propósito del constituyente de 1970, en relación al punto que interesa, procede efectuar similar indagación respecto de la normativa vigente, en cuya gestación intervinieron tres órganos diferentes: Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Consejo de Estado y Junta de Gobierno.

El texto propuesto por la Comisión de Estudio fue preparado por el comisionado don Juan de Dios Carmona y se aprobó sin mayor debate en la Sesión N° 349, de 12 de abril de 1978.

La redacción, muy próxima a la que tenía la disposición incorporada por la Reforma de 1970, era del siguiente tenor: *“El proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que correspondan, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero sólo se admitirán las que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*.

En la Sesión N° 350, de la misma fecha, siempre en base al memorándum elaborado por el señor Carmona, se aprobó, también sin debate, el inciso segundo del actual artículo 70: *“En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.”*

Como se puede apreciar, se agregó al precepto de la Carta de 1925, la frase *“a menos que hubiesen sido consideradas en el mensaje respectivo”*.

En estos términos se mantenía la concordancia ya prevista por el constituyente de 1970;

**DECIMOTERCERO.** Que, el Consejo de Estado, en su Informe, repuso el texto de la Constitución de 1925, pero agregó un párrafo que contempló una drástica sanción para el evento del incumplimiento del mandato de la norma: *“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. El Presidente de la respectiva Corporación o Comisión y el o los autores de la indicación o corrección formulada en contravención a esta norma, sufrirán la sanción establecida en el artículo 57, inciso sexto, de la Constitución”*.

Justificando el rigor de la medida propuesta, el Informe del Consejo puntualiza: “*La experiencia histórica chilena demuestra que el Parlamento desconoce el axioma según el cual, en materia de derecho público, las personas o corporaciones sólo pueden hacer lo que la Constitución o las leyes autorizan expresamente, por lo cual, si no se establecen sanciones, perdurará tan peligrosa y detestable corruptela*”;

**DECIMOCUARTO.** Que, la Junta de Gobierno dio su aprobación a la proposición del Consejo de Estado, y el texto quedó incluido en el proyecto sancionado por el plebiscito de 11 de septiembre de 1980.

Cabe puntualizar que el inciso segundo del artículo 70, contenido en el anteproyecto de la Comisión de Estudio, no fue objeto de modificación alguna en el Consejo de Estado ni en la Junta de Gobierno.

Posteriormente, la Ley de Reforma Constitucional N<sup>º</sup> 18.825, de 17 de agosto de 1989, suprimió el párrafo que contemplaba la sanción para el caso de contravenirse la norma;

**DECIMOQUINTO.** Que, del estudio de la norma en cuestión descrito en los considerandos precedentes, aparece que desde su primera formulación hasta el presente, el espíritu del constituyente ha permanecido inalterable: ordenar el proceso de formación de la ley para evitar que se generen los llamados “*proyectos de ley misceláneos*”.

Por consiguiente, ni la expresión gramatical del texto ni la voluntad del constituyente ofrecen dificultades para que el intérprete pueda averiguar el sentido de la regla constitucional;

**DECIMOSEXTO.** Que, no obstante lo anterior, antes de entrar al examen del caso concreto que plantea el requerimiento, parece útil precisar el alcance de algunos términos que se encuentran involucrados en la problemática.

Desde luego, cabe puntualizar que la voz “*indicación*” referida a un proyecto de ley, comprende para la técnica legislativa, toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación.

Tampoco parece ofrecer mayor tropiezo determinar lo que debe entenderse por “*ideas matrices o fundamentales de un proyecto*”.

En tal sentido se las ha caracterizado: como las “*que le sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas*”. (“Derecho Constitucional”, Molina Guaita, Hernán. Concepción, 1995, p. 371).

La exigencia de que las indicaciones digan relación “*directa*” con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, merece, igualmente, calificarse: “*El concepto de relación directa es antagónico en la historia de la Reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto*” (“La Reforma Constitucional”, Cumplido Cereceda, Francisco. ob. cit. p. 193).

Finalmente, ¿dónde deben estar contenidas las ideas matrices o fundamentales del proyecto? Sobre el particular la preceptiva contenida en la Ley Nº 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dio respuesta definitiva a esta interrogante, que con anterioridad había preocupado a la doctrina.

En efecto, el inciso final del artículo 23 de la Ley Nº 18.918, antes citada, expresa: "... *se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda*".

Por su parte, el inciso primero del artículo 24 de la misma ley dice: "*Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto*".

Se desprende de lo anterior, que el Mensaje o Moción configuran con su respectivo articulado una totalidad que presume una coherencia interna.

Con todo, no puede perderse de vista, que en definitiva será el articulado del proyecto el objeto de la votación en ambas Cámaras y por consiguiente allí deben estar fielmente vertidas las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

A mayor abundamiento, carecerían de todo sentido las explicaciones contenidas en un Mensaje o Moción sin la existencia del articulado pertinente;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, una vez determinado el alcance del texto de la Constitución, corresponde introducir dicha norma al mundo real aplicándola a un caso concreto, cual es el propuesto por el requerimiento en estudio;

**DECIMOCTAVO.** Que, a tal efecto cabe precisar la siguiente secuencia de los hechos pertinentes:

A) Mensaje del Presidente de la República Nº 357-326, de fecha 26 de agosto de 1993, presentado ante la Cámara de Diputados, con el que inicia un proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales y dispone un nuevo tratamiento de la obligación subordinada de los bancos con el Banco Central de Chile.

B) Desglose del proyecto precitado de las disposiciones relativas al tratamiento de la deuda subordinada de los bancos con el Banco Central, en virtud de un acuerdo, del cual da cuenta el acta de la Sesión de 11 de julio de 1996, de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

C) Mensaje del Presidente de la República Nº 85-330, de fecha 11 de octubre de 1994, presentado a la Cámara de Diputados con el que se inicia un proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley General de Bancos, al Decreto Ley Nº 1.097, de 1975, a la Ley Nº 18.010 y al Código de Comercio.

D) Oficio Nº 048-333, de 10 de junio de 1996, del Presidente de la República a la Cámara de Diputados por el cual formula indicaciones al proyecto precedentemente mencionado (Boletín Nº 1404-05).

E) Oficio N<sup>º</sup> 162-335, de 1<sup>º</sup> de agosto de 1997, del Vicepresidente de la República, por el que propone a la Comisión Mixta la forma y modo de resolver las dificultades surgidas durante la tramitación del proyecto (Boletín 1404-05).

F) Informe de la Comisión Mixta aprobado por la Cámara de Diputados y por el Senado de la República;

**DECIMONOVENO.** Que, de acuerdo a la relación precedente, se precisa analizar el contenido del proyecto de ley iniciado por el Mensaje del Ejecutivo N<sup>º</sup> 357-326, de fecha 26 de agosto de 1993, por cuanto en el segundo Mensaje sobre la materia (N<sup>º</sup> 85-330, de 11 de octubre de 1994) se expresa: *“Los fundamentos y exposición de las ideas matrices del presente proyecto, son los mismos ya contenidos sobre esta materia en el citado Mensaje N<sup>º</sup> 357-326, y a los cuales me remito en su totalidad”*;

**VIGÉSIMO.** Que, de la lectura de dicho Mensaje y de su correspondiente articulado aparece que la idea matriz y fundamental de la segunda iniciativa es la apertura de la Banca a la realización de nuevos negocios;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, en lo que atañe al tópico materia del requerimiento, resulta de interés consignar los fundamentos atinentes contenidos en el Mensaje en análisis y su articulado.

El Mensaje contiene los siguientes fundamentos para la enmienda del artículo 20 de la Ley General de Bancos:

*“Secreto y reserva bancarios.*

*“La Superintendencia ha interpretado administrativamente que son los propios bancos quienes deben calificar la posibilidad de entregar antecedentes sujetos a reserva, a quien demuestre interés legítimo y no se pueda presumir que se producirá un perjuicio al cliente. Los bancos han solicitado que esta interpretación se incorpore a la ley.*

*“El inciso tercero del artículo 20 no tiene objeto, por cuanto nadie ha dudado que la reserva bancaria o, incluso el secreto, impidan dar datos no personalizados y estadísticos. Por lo demás, esta materia está mejor tratada actualmente en el artículo 13 bis de la Ley Orgánica de la Superintendencia, D.L. N<sup>º</sup> 1.097, de 1975. Por eso, en artículo separado, se propone suprimir el referido inciso y reemplazarlo por uno nuevo que amplíe la posibilidad de información recíproca de todo el sistema financiero, incluso el del comercio, especialmente para permitir información sobre el crédito de consumo y prevenir abusos.*

*“Con el mismo fin, se propone una modificación al artículo 13 bis ya citado, con el objeto de que la información de deudores que prepara la Superintendencia, por una parte, contenga la información de los clientes de las sociedades filiales que otorgan créditos y, por la otra, pueda también proporcionarse a ellas.”*

*“Finalmente, se propone una modificación al inciso final del artículo 20, sobre secreto y reserva, que no hace más que trasladar a la ley la única interpretación posible acerca de una disposición mal redactada e imprecisa.”*

El articulado del proyecto, en materia de Secreto y Reserva Bancarios, consulta, en lo pertinente, dos normas fundamentales:

1°. La contemplada en el número 24 del artículo 19 del proyecto, que reemplaza el inciso tercero del artículo 20 de la Ley General de Bancos, por el siguiente:

*“No se transgreden las normas relativas a la reserva a que se refiere el inciso precedente, cuando los bancos entreguen información acerca de sus clientes a sus sociedades filiales o a las sociedades de apoyo al giro en que participen, como tampoco cuando se otorgue tal información a una entidad que la provea al comercio o a las entidades que financien compras comerciales. En todo caso, las sociedades o entidades que reciban esta información quedarán sujetas a las mismas obligaciones de reserva que la institución bancaria”, y*

2°. La contenida en el artículo 20 del mismo proyecto que dispone:

*“Sustitúyese en el artículo 13 bis del Decreto Ley N° 1.097, de 1975, la oración: “La Superintendencia mantendrá también una información permanente y refundida para el uso de las instituciones financieras sometidas a su fiscalización.”, por la siguiente: “La Superintendencia mantendrá también una información permanente y refundida sobre esta materia para el uso de los bancos, sociedades financieras y sus filiales que otorguen crédito al público.”;*

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, como se puede advertir no existe entre los fundamentos del Mensaje y el texto de las modificaciones propuestas una debida correspondencia, por cuanto es notorio el carácter restrictivo que presentan estas últimas.

En efecto, las ideas matrices o fundamentales del proyecto en estudio, lo que interesa al asunto *sub lite*, son las siguientes: a) normativa sobre apertura de los bancos a nuevas actividades; b) ampliación de la facultad de los bancos para entregar información acerca de sus clientes sin transgredir las reglas sobre reserva bancaria; y, c) obligaciones impuestas a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de mantener información permanente y refundida sobre los deudores de los bancos para el uso de éstos, sociedades financieras y filiales que otorgue crédito al público;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, el segundo Mensaje del Ejecutivo, a fin de reactivar la reforma de la legislación bancaria no contiene innovaciones sobre el tema en debate, ya que como se ha puntualizado, él se remite a la primitiva iniciativa en lo tocante a la fundamentación de la enmienda, reproduciendo asimismo su articulado;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, en las indicaciones del Ejecutivo, de 10 de junio de 1996, oficio N° 048-333, se proponen diversas modificaciones al artículo 13 bis del Decreto Ley N° 1.097, de 1975.

En estas indicaciones aparece por primera vez la referencia a *“los establecimientos de comercio que vendan habitualmente bienes a plazo y las entidades que otorguen créditos para su adquisición”*, como sujetos obligados a dar información a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Mientras en la Cámara de Diputados estas modificaciones fueron aprobadas, en el Senado fueron rechazadas. En el Tercer Trámite Constitucional, la Cámara de Diputados insistió en ellas.

En esta contingencia, a fin de superar las discrepancias, quedaron sometidas a la Comisión Mixta, según lo prevé el artículo 68 de la Constitución;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, encontrándose abocada la Comisión Mixta a dar cumplimiento al cometido que le señala la preceptiva constitucional, el Vicepresidente de la República por oficio N<sup>º</sup> 162-335, de 1<sup>º</sup> de agosto de 1997, propone una fórmula para resolver las dificultades reseñadas y que consiste en intercalar, a continuación del artículo 6<sup>º</sup>, un título nuevo: “TITULO II. INFORMACIÓN SOBRE CRÉDITOS DE CONSUMO. (artículos 7<sup>º</sup> a 16)

A través de este articulado, se propone crear un sistema a cargo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que contenga información centralizada de los créditos vigentes, vencidos o castigados de los clientes de las instituciones sujetas a su fiscalización, como asimismo, de los establecimientos de comercio que vendan habitualmente bienes a plazo y de las entidades que otorguen créditos para su adquisición;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, tomando como referencia la mencionada proposición del Ejecutivo –y siguiéndolo muy de cerca tanto en la forma como en el fondo–, la Comisión Mixta elabora el texto que posteriormente propondría a la Cámara de Diputados y al Senado y que en definitiva sería materia del requerimiento interpuesto por ésta última Corporación;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, como ya se anticipaba, el Informe de la Comisión Mixta, siguiendo la propuesta del Ejecutivo, también discurre en torno a agregar un nuevo Título II, Información sobre Créditos de Consumo, y a través del mismo número de disposiciones (artículos 7<sup>º</sup> al 16), se crea un sistema de información centralizado con las características reseñadas en el fundamento que antecede;

**VIGESIMOCTAVO.** Que, en forma más o menos pormenorizada el contenido cuestionado es el siguiente:

Se contempla el derecho irrenunciable para los deudores personas naturales de requerir a sus acreedores por determinadas operaciones, que sean personas jurídicas que posean un giro comercial específico y que tengan créditos por más de un millón de unidades de fomento, información sobre el monto de sus obligaciones directas o indirectas, vigentes o vencidas, fecha y cuantía de cada vencimiento (artículo 7<sup>º</sup>, en concordancia con los artículos 8<sup>º</sup>, 9<sup>º</sup>, 14, 15 y 16).

Tratándose de líneas de crédito, la información indicará el monto efectivamente utilizado y la existencia o no de un margen utilizable por sobre ese monto.

Esta información sólo podrá ser entregada al deudor o a su mandatario, quienes podrán requerir la entrega personal o mediante información electrónica (artículo 9°).

La entidad acreedora otorgará la información directamente o a través de otra persona jurídica especialmente mandatada por ella. Para estos efectos –dispone la norma–, se podrán constituir centros de información compartida. En todo caso, la entidad acreedora deberá obtener el consentimiento del respectivo deudor para incorporarla a los centros de información y entregarla a terceros (artículo 8°).

Con la información recibida, los terceros podrán constituir centros de información de deudas, quedando autorizados para refundir y consolidar la información, la que sólo podrá ser usada para evaluar el otorgamiento de créditos (artículo 8).

También se dispone que la Superintendencia de Bancos dictará normas sobre estandarización y uso de medios electrónicos, electromagnéticos u otros similares, a través de los cuales el deudor o su mandatario podrán requerir la información y todos los demás aspectos involucrados en estos procesos (artículo 9°).

Asimismo, se faculta a la Superintendencia para fijar cada dos años las tarifas de los centros de información. Para estos efectos, cada interesado debiera proponer a la Superintendencia un valor sujeto a ciertos parámetros, no pudiendo dicho organismo fijar una tarifa superior a la más alta de las proposiciones que hubiere recibido (artículo 14).

Se contemplan, finalmente, figuras delictuales consistentes en la negativa o retardo de entrega de información o su falsedad maliciosa. Se precisa que por las personas jurídicas responderán personalmente sus gerentes o representantes legales (artículo 10);

**VIGESIMONOVENO.** Que, el requerimiento sostiene que la incorporación del nuevo Título II, que propone el Informe de la Comisión Mixta contiene vicios formales de inconstitucionalidad; ya que las materias que procura legislar no se condicen directamente con las ideas matrices y fundamentales del proyecto original del Ejecutivo, que es el que debe tomarse como referencia de acuerdo con la normativa constitucional y orgánica atinente (artículos 66 de la Constitución Política de la República, 23 y 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional);

**TRIGÉSIMO.** Que, en contrario, tanto el Presidente de la República como el Presidente de la Cámara de Diputados, en sus respectivos escritos de observaciones presentados a este Tribunal, argumentan que el proyecto original (ley madre) contemplaba en forma explícita la necesidad de legislar sobre las materias que aparecen desarrolladas en el nuevo Título II.

En abono a esta alegación se menciona el párrafo que consigna el citado Mensaje bajo el título “*Secreto y reserva bancarios*” y que ha sido reproducido literalmente en el motivo vigesimoprimeros de esta sentencia;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que efectivamente, en la fuente aludida existe una tangencial alusión a la información de los créditos de consumo, pero en ningún caso puede darse a una mención incidental el carácter de idea matriz o fundamental de un proyecto, si se considera que en parte alguna del articulado del mismo se hace referencia, ni directa o indirectamente a la creación de un sistema de información consolidada sobre créditos de consumo otorgados por los establecimientos de comercio;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, a mayor abundamiento, como ya se ha expresado, las ideas matrices y fundamentales del proyecto apuntan a normas sobre la modernización de los bancos, sobre nuevos negocios de la banca realizados directamente o a través de sociedades relacionadas y normas sobre internacionalización de la banca, temas que no aparecen concatenados con la información sobre créditos de consumo;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que, tampoco resulta convincente argumentar que la normativa contenida en el nuevo Título II del proyecto, ya tenía precedentes en el sistema positivo.

En efecto, al margen de “*los usos*” que pueden existir en el quehacer bancario-financiero, lo cierto es que, desde la perspectiva de la normativa positiva –que es la que interesa a este Tribunal–, los establecimientos de comercio que venden bienes a plazo o sus filiales que otorguen créditos para su adquisición no están ni han estado en el pasado bajo la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

En suma, la proposición contiene un conjunto sistemático de materias respecto de los establecimientos de comercio que vendan habitualmente bienes a plazo, en circunstancias que ellos no estaban contemplados en el proyecto primitivo. En otras palabras, se extiende el ámbito de aplicación del proyecto a materias ajenas a las que él regulaba, habida consideración de ser distintos los sujetos de derecho a los cuales se aplican sus normas;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que, en lo que atañe a la oportunidad y conveniencia de la normativa contenida en el Título cuestionado –invocaciones también aludidas en los escritos de observaciones precitados–, este Tribunal omite todo pronunciamiento por no ser atinente a un examen de inconstitucionalidad formal;

**TRIGESIMOQUINTO.** Que, atento a lo expresado en los fundamentos precedentes, este Tribunal estima que el Título II, “Información sobre Créditos de Consumo”, que comprende los artículos 7° a 16°, ambos inclusive, del proyecto que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, es inconstitucional en la forma, por cuanto su contenido no se vincula directamente a las ideas matrices y fundamentales del proyecto original del Ejecutivo sobre la materia, vulnerándose de esta manera, el artículo 66 de la Constitución Política de la República;

**TRIGESIMOSEXTO.** Que, aún cuando la aceptación de la primera causal de inconstitucionalidad formal planteada por el requerimiento,

resulta suficiente para lograr el objetivo perseguido por el mismo, este Tribunal estima del caso pronunciarse sobre el segundo capítulo de inconstitucionalidad formal, considerando para ello la estrecha vinculación existente entre ambas causales;

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que, en efecto, se aduce como segunda causal de inconstitucionalidad de forma la infracción a los artículos 67 y 68 de la Constitución Política de la República, ya que en el caso sub-lite la Comisión Mixta se habría excedido en las facultades que le asigna la Carta Fundamental, al proponer la aprobación de un título de un proyecto de ley que incluye un texto completo de normas que contienen materias que nunca fueron discutidas en las Cámaras legisladoras;

**TRIGESIMOCTAVO.** Que, más allá de las discrepancias que puedan existir sobre la amplitud de las facultades que los precitados artículos otorgan a las Comisiones Mixtas –opiniones que se encuentran exteriorizadas en los escritos y antecedentes acompañados por los órganos involucrados en el requerimiento– no se discute que la proposición de la Comisión sobre la forma y modo de resolver las dificultades, no puede sustraerse a la limitación impuesta por el artículo 66 de la Carta Fundamental. Otra interpretación supone desarticular todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley;

**TRIGESIMONOVENO.** Que, por consiguiente, y por el fundamento que antecede, también se acogerá este capítulo de inconstitucionalidad formal aducido en el requerimiento.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 66, 67, 68 y 82, de la Constitución Política de la República y lo previsto en las disposiciones citadas de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y Ley N° 17.997, Orgánica de este Tribunal Constitucional.

**SE DECLARA:**

1. Que el “Título II, Información sobre Créditos de Consumo”, (artículos 7° al 16, ambos inclusive) del proyecto de ley que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, es inconstitucional.

2. Que, habiéndose acogido el requerimiento por los vicios formales expuestos, este Tribunal omite pronunciarse sobre las causales de fondo invocadas.

**Los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señor Mario Verdugo Marinkovic previenen** que si bien concurren al acuerdo que acoge el requerimiento, no participan de los motivos señalados en los considerandos segundo y tercero, por las razones indicadas en la resolución de fojas 54, de 9 de septiembre de 1997.

Señalan, además, que no comparten el considerando cuarto, aunque hacen presente que, como lo establecen claramente la Constitución Política y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es facultad privativa de éste pronunciarse sobre la admisibilidad de los requerimientos.

Por último, previenen que, si bien concurren a la resolución que admite a tramitación el requerimiento, lo hacen en el entendido que ello no constituye un precedente, por cuanto, para una mayor claridad y transparencia de lo que debe entenderse por “*cuestión de constitucionalidad*”, resulta contradictorio que una Corporación que formula un requerimiento ante este Tribunal proceda a dar su aprobación a la misma normativa cuestionada. En conformidad a este razonamiento, tampoco los previentes comparten el considerando sexto.

Redactaron la sentencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva, en su parte I, en cuanto a las observaciones formuladas respecto de la admisibilidad del requerimiento, y el Ministro señor Mario Verdugo Marinkovic, en su parte II, en cuanto a las causales de inconstitucionalidad formal.

Redactaron la prevención, sus autores.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 259-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 260-1997

REQUERIMIENTO ACERCA DE LOS PRECEPTOS  
QUE SE SEÑALAN DEL PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO  
DEL CÓDIGO DE AGUAS, DEDUCIDO POR UN GRUPO  
DE DIPUTADOS

Santiago, trece de octubre de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS:**

Con fecha 16 de septiembre de 1997, 30 señores Diputados, que representan más de la cuarta parte de esa Corporación, han presentado un requerimiento con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos que señalan del proyecto de ley modificatorio del Código de Aguas.

La nómina de los Diputados requirentes es la siguiente: Víctor Pérez Varela, Juan Masferrer Pellizzari, Darío Paya Mira, Francisco Bayo Velloso, Jaime Orpis Bouchon, Patricio Melero Abaroa, Francisco Bartolucci Johnston, René Manuel García García, Claudio Rodríguez Cataldo, Juan Antonio Coloma Correa, Carlos Cantero Ojeda, Baldo Prokurica Prokurica, Harry Jürgensen Caesar, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Buchi, Pablo Longueira Montes, Juan Taladriz García, Luis Valentín Ferrada Valenzuela, Osvaldo Vega Vera, Eugenio Munizaga Rodríguez, Carlos Bombal Otaegui, Marina Prochelle Aguilar, Cristián Leay Morán, Andrés Allamand Zavala, Evelyn Matthei Fornet, Carlos Caminondo Sáez, Iván Moreira Barros, Carlos Vilches Guzmán, Arturo Longton Guerrero, Alberto Cardemil Herrera y Jorge Ulloa Aguillón.

Señalan los requirentes que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que tenía por objeto modificar el Código de Aguas, el cual, en algunas de sus normas de carácter orgánico constitucional fue rechazado. Sin embargo, en forma irregular e inconstitucional el Ejecutivo formuló una indicación, por medio de la cual repone en su integridad ante la Comisión Especial las normas cuya idea de legislar habían sido rechazadas en la votación general por la sala.

La Cámara discutió y aprobó el proyecto en particular, procediéndose a votar por separado las normas consideradas de carácter orgánico constitucional que no alcanzaron el quórum requerido.

Señalan los requirentes que el resto de las normas del proyecto fueron votadas como propias de ley común.

Plantean los requirentes que todo lo que se refiere a la tramitación de la ley en el Congreso Nacional está contemplado no solo en la propia Constitución, sino que también en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso por expresa delegación de la Carta Fundamental. En conse-

cuencia, puede afirmarse que jurídicamente toda infracción a las normas sobre esta materia comprendidas en dicho cuerpo legal, constituye una infracción a la Constitución.

Expresan los requirentes que las normas del proyecto de ley que deben declararse inconstitucionales pueden agruparse en tres grupos diversos, a saber:

A) Normas respecto a la adquisición y uso del derecho de aprovechamiento de aguas.

I. El proyecto contiene diversas disposiciones que limitan la adquisición del derecho de aprovechamiento sobre las aguas:

Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 9, que reemplaza el artículo 140 del Código de Aguas.

Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 10<sup>º</sup>. Elimina el inciso final del artículo 148 del mismo Código.

Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 12. Intercala un nuevo artículo 147 bis en el mismo Código.

Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 14<sup>º</sup>. Reemplaza el artículo 149 del Código de Aguas. Esta disposición se refiere al contenido de la resolución en virtud de la cual se constituye el derecho de aprovechamiento.

Plantea el requerimiento que, de acuerdo con las normas actuales del Código de Aguas, toda persona puede solicitar la constitución de un derecho de aprovechamiento sobre aguas determinadas y la Dirección debe necesariamente constituirlo si existe disponibilidad de este recurso y éste es legalmente procedente, es decir, si se han cumplido los procedimientos legales y no se afecta el derecho ajeno.

De esta forma, la Dirección de Aguas no tiene hoy en día facultad alguna para calificar la procedencia del uso del agua que se solicita ni puede negar la constitución del derecho si hay disponibilidad y éste procede legalmente. En este sentido las normas en vigencia permiten un amplio e irrestricto acceso a la constitución y, por lo tanto, a la propiedad de un derecho de aprovechamiento sobre las aguas.

El proyecto innova substancialmente en el sistema existente y establece un régimen restrictivo y discrecional en la constitución y acceso al dominio del derecho de aprovechamiento.

El proyecto, por lo tanto, limita, a juicio de los requirentes, en términos virtualmente absolutos la libertad para adquirir el derecho de aprovechamiento que hoy está consagrado en forma amplia. De hecho se la elimina, porque ninguna libertad de esta naturaleza puede subsistir si queda a merced de la apreciación discrecional de un funcionario público.

Agregan que el propio Mensaje del Ejecutivo que contiene la indicación substitutiva del proyecto reconoce que las normas propuestas implican una limitación al derecho de adquirir el dominio puesto que expone: *“al respecto se propone establecer límites razonables a la concesión de los derechos de aprovechamiento de aguas”*.

II. Por otra parte el requerimiento expone que el artículo 19, N<sup>os</sup> 23 y 24, de la Constitución Política, es aplicable al derecho de aprovechamiento sobre las aguas, al fijar que el derecho a adquirir el dominio de un derecho de aprovechamiento sobre las aguas sólo puede ser restringido en virtud de una ley de quórum calificado y cuando lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Debe destacarse que el interés nacional tiene que exigir, de suyo, la limitación y, además, en tal forma debe declararlo la misma ley. En consecuencia, ambos requisitos son copulativos y no basta, por lo tanto, una simple declaración legal.

En estas circunstancias, las disposiciones que antes se han mencionado, contenidas en el proyecto en actual tramitación, por su propia naturaleza debieron aprobarse como normas propias de ley de quórum calificado.

III. Agregan los requirentes que dichos preceptos, en la aprobación en general, debieron ser objeto de una votación especial y separada, sin embargo, dicha votación no se realizó, llevándose a cabo sólo dos votaciones, una respecto de las normas propias de ley común de la iniciativa, y otra, respecto de las normas propias de ley orgánica constitucional.

Añaden, los requirentes, que en la discusión en particular, los preceptos que se analizan recibieron el trato de disposiciones propias de una ley común, razón por la cual nuevamente se infringió el artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Concluyen este capítulo de su presentación expresando que al no haberse aprobado las disposiciones en análisis como normas propias de ley de quórum calificado, tanto en general como en particular, debe concluirse que fueron rechazadas y que no pueden renovarse sino hasta después de un año.

B) Normas sobre el pago de una patente por el no uso del derecho de aprovechamiento sobre las aguas de que se es titular.

La Cámara de Diputados al conocer del proyecto en general, rechazó la idea de legislar respecto de las normas sobre el procedimiento judicial de remate de un derecho de aprovechamiento por el no pago de la patente correspondiente. Las normas sobre el establecimiento de la patente, en cambio, fueron aprobadas con el quórum propio de normas de ley común, toda vez que no se requería una mayoría distinta.

Sin embargo, en un sentido lógico es imposible establecer un tributo que tiene especiales alcances, sin contemplar también la normas específicas destinadas a obtener el cumplimiento forzado de la correspondiente obligación de pago. Se observa así, que las normas sobre la patente y las de remate judicial del derecho de aprovechamiento por su no pago forman un todo indisoluble, existiendo entre ellas correspondencia y unidad lógica, esto es, se trata de hechos o acontecimientos que conceptualmente se siguen unos de otros, en términos tales que negado uno es ineludible negar el otro. En resumen, la patente no puede “subsistir” o “funcionar”

si no existen normas que permitan la ejecución consiguiente. No se puede aceptar que la patente pueda existir en forma autónoma, aunque no haya normas que permitan cobrarla, por cuanto no es admisible que se dicten disposiciones que no estén destinadas a tener un efecto práctico. En tal caso, se estaría admitiendo la existencia de una ley que lleva en sí misma el germen de su propio incumplimiento.

En relación con lo anterior, se expone en el requerimiento lo siguiente:

a) La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional jamás utiliza a este respecto las categorías de “lo principal” o “lo accesorio”.

b) No es admisible sostener que en el ordenamiento jurídico existen otros procedimientos para cobrar el tributo, como es el juicio sumario.

c) Por último, se agrega que si ambas materias, tanto la patente cuanto el procedimiento para ejecutarla no estuvieren estrictamente relacionadas, no sería posible entender por qué razón el Presidente propuso un procedimiento ejecutivo especial para la cobranza de las patentes mineras y, todavía más, rechazado éste, insistió en el mismo por la vía de la indicación.

Terminan este capítulo afirmando que la idea de legislar sobre la patente por no uso del derecho de aprovechamiento ha sido rechazada, por consecuencia de haberse rechazado las normas sobre su cobro judicial.

C) Otras normas que deben considerarse rechazadas en forma consecencial.

Exponen los requirentes que el proyecto contempla otras normas que deben considerarse no aprobadas en general, por ser consecuencia de otros preceptos del proyecto, con los cuales se relacionan lógicamente, que tampoco, a su vez, fueron aprobados en general, y que detallan extensamente.

D) Normas constitucionales transgredidas.

Plantea el requerimiento que con ocasión de los hechos descritos se han transgredido, al menos, los siguientes preceptos constitucionales:

a) El artículo 63, en relación con los incisos primero y segundo del artículo 30 de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

b) El artículo 30, inciso final, de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

c) El artículo 71, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

Concluyen los requirentes solicitando que se tenga por interpuesto este requerimiento y, en definitiva, se declare que deben ser excluidos del proyecto de ley que modifica el Código de Aguas los preceptos mencionados según expresan textualmente *“Por haber sido rechazada su aprobación, según los casos, en general y, en subsidio, en particular...”*.

El Tribunal, por resolución de 23 de septiembre del presente año, admitió a tramitación el requerimiento, ordenando ponerlo en conoci-

miento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

Con fecha 30 de Septiembre de este año, el Presidente de la República, ha formulado sus observaciones al requerimiento.

En una dilatada exposición, el Ejecutivo, primeramente hace una descripción de las normas que han sido objeto del requerimiento.

A continuación, el Presidente de la República, señala que los requisitos de validez de los actos de los órganos del Estado son la investidura regular de sus integrantes, el que actúen dentro de su competencia y que lo hagan en la forma que prescriba la ley, según lo dispone el artículo 7° de la Constitución Política. En relación con éste último, expone que comprende el procedimiento, esto es, el conjunto de trámites que van preparando la manifestación final de la voluntad. En este sentido el procedimiento no es sino un conjunto de formalidades previas que conducen a una declaración final.

Agrega que el propio artículo séptimo establece como sanción genérica para el caso de contravención de sus disposiciones la nulidad.

Luego de describir las fases del procedimiento legislativo que son la inicial o de iniciativa, la central o constitutiva y la final o perfectiva, el Presidente entra a analizar los principios que informan el procedimiento de elaboración de la ley, en particular aquellos comprendidos en las normas constitucionales sobre la materia y que, según señala, son el principio democrático, de la finalidad o proformación de la ley, de la oficialidad o impulso progresivo, del perfeccionamiento progresivo de la discusión gradual, de la simple mayoría, del control interno y de la economía del derecho.

Más adelante, expresa que los supuestos vicios que afectan a algunas disposiciones del proyecto en estudio consisten en eventuales infracciones a preceptos constitucionales que regulan el procedimiento de formación de la ley, las cuales quedan comprendidas en los vicios denominados de inconstitucionalidad de forma. Agrega que si bien en una primera aproximación a los vicios de procedimiento puede considerarse que éstos provocan siempre la invalidez de la ley, existen categorías que escapan a esta regla, que carece de efectos invalidantes, o en que éstos no alcanzan a la ley, o en que los mismos pueden ser eliminados como consecuencia de actos posteriores.

Entra luego a analizar las diversas clasificaciones de los distintos tipos de vicios que pueden afectar un precepto legal, para concluir que no existe inconveniente para considerar que los efectos de los vicios de procedimiento pueden, en principio, generar la invalidez de la ley, o más propiamente su inconstitucionalidad, lo que no significa, sin embargo, que todos los vicios de forma conlleven necesariamente tal sanción.

La aplicación de dichos criterios lleva consigo la posibilidad eventual de sanación del o de los vicios que afecten a una o más normas jurídicas.

Cobran importancia al respecto los denominados remedios jurídicos que tienen como característica común su capacidad para reparar la invalidez, efecto que puede materializarse de diferentes modos. En relación con el presente requerimiento es conveniente destacar entre ellos, la consecución del fin, la aquiescencia y la convalidación. La regla de la consecución del fin determina que, aunque haya graves desviaciones procedimentales, éstas no afectan a la validez del acto cuando se ha alcanzado el fin perseguido. Dicho de otro modo, la ausencia de requisitos esenciales de procedimientos sólo produce invalidez cuando, por esta causa, no se logra alcanzar la finalidad a la cual tiende la actividad.

Citando diversa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sostiene que no todo vicio de inconstitucionalidad de forma da origen a una declaración de inconstitucionalidad.

En relación a que las normas impugnadas son propias de ley común, el Ejecutivo expone que la Constitución de 1980 estableció, como una manera de restringir el ámbito del legislador, el dominio máximo legal, en cuya virtud, sólo son materias de ley aquellas que la Constitución expresamente señala como tales. Las leyes de quórum calificado, en cuanto son leyes, sólo pueden abarcar aquellas materias que la Carta Fundamental expresamente entrega a su consideración. Sin embargo, no se encuentran en un rango intermedio entre la Constitución y la ley, no hay una diferencia jerárquica, de subordinación, entre las leyes de quórum calificado y las leyes comunes, puesto que se definen no sobre la base del principio de jerarquía, sino que sobre la base del principio de competencia, lo que implica que una ley ordinaria no puede invadir el ámbito que les es propio. De aquí surge su primera excepcionalidad, la de ser leyes.

Por otra parte, la ley de quórum calificado requiere para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio. La regla general es que las leyes sean comunes, esto es, que requieran, con el mismo objeto, sólo de la mayoría de los Diputados y Senadores presentes. De aquí surge su segunda excepcionalidad, esto es, que necesiten de un quórum especial.

De esta doble excepcionalidad se desprende:

a. Que no es lícito extender una ley de esta naturaleza más allá de aquello que la propia Constitución expresamente determinó que fuera regulado por esta clase de normas.

b. Su criterio de interpretación debe ser de derecho estricto, no pudiendo nunca ir más allá de su propio ámbito de competencia.

Señala el Presidente de la República que las normas que se impugnan en el requerimiento no requieren quórum calificado, desarrollando un exhaustivo análisis del artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución.

El Ejecutivo señala la relación existente entre el derecho de aprovechamiento de aguas con el artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Carta Fundamental,

puesto que, las aguas se encuentran comprendidas entre aquellos bienes denominados bienes “*que deban pertenecer a la nación toda*”, comprensivos de los nacionales de uso público y de los fiscales, estando exentas de la apropiabilidad general.

Ahora bien, el derecho de aprovechamiento sobre las aguas es un derecho real que recae sobre las aguas y que consiste en el uso y goce de ellas. Expresamente señala nuestro ordenamiento jurídico que dicho derecho es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley.

Se expresa que se trata de un derecho real administrativo porque, por una parte, los bienes sobre los que recae son bienes nacionales de uso público y su titular debe atenerse a las normas de derecho público y a la supervigilancia del organismo administrador del recurso y, por la otra, porque el uso y goce tiene limitaciones intrínsecas dadas por la calidad antes señalada y por el interés público involucrado.

Según el Presidente, el artículo 19, N° 23, no es aplicable a los derechos de aprovechamiento de aguas, debido a las siguientes razones:

A. Porque las situaciones que en opinión de los recurrentes deben ser cubiertas por el artículo 19, están reguladas por el artículo 60, N°s 3 y 10, de la Constitución Política.

Respecto del artículo 60, N° 10, de la Constitución, el Presidente señala que las normas relativas a la enajenación, arrendamiento o concesión de bienes del Estado son, propias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y, además, de ley común, puesto que no tienen establecido un quórum especial.

Las razones para considerar que los actos constitutivos de derechos de aprovechamiento deben considerarse como actos propios del artículo 60, N° 10, son, en primer lugar, porque los derechos de aprovechamiento permiten la utilización de un bien nacional de uso público, y, en segundo, porque los derechos de aprovechamiento otorgan a su titular el dominio sobre ellos, lo que determina que los modos de adquirir, tanto originario (un acto de autoridad), como derivativos de un derecho de este carácter son actos de enajenación por los cuales se constituye el dominio sobre ellos lo que permitirá el uso y goce exclusivo sobre las aguas.

Refiriéndose al artículo 60, N° 3, de la Constitución expone el Presidente que el proyecto de ley en análisis modifica el Código de Aguas, abarca, por tanto, materias objeto de codificación, que son propias de ley común, pues no tienen un quórum especial de aprobación modificación o derogación.

B. Por que el proyecto no establece ninguna limitación o requisito para la adquisición del dominio de algunos bienes, dado que mientras el derecho de aprovechamiento no se constituya, no existe jurídicamente como bien.

La adquisición de un derecho de aprovechamiento sobre las aguas involucra un proceso complejo, que se inicia con el acto de petición a la autoridad y concluye cuando el funcionario competente dicta una resolución, constituyendo el derecho. Es decir, el derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de autoridad. De este modo, antes de la resolución que constituye el derecho, éste no existe jurídicamente. El derecho de aprovechamiento se constituye con la resolución que lo otorga.

Como se aprecia a simple vista, todos los preceptos que se impugnan se refieren a las condiciones que permiten a la autoridad administrativa constituir un derecho de aprovechamiento de aguas. No es lícito ni razonable, entender que dichas condiciones coarten la libertad para adquirir un derecho de aprovechamiento. Esta libertad sólo será ejercitable en una etapa posterior, después del acto de autoridad que da origen al mismo como bien, es decir, como cosa susceptible de apropiación.

Las normas que se impugnan establecen requisitos o condiciones para el ejercicio de la potestad reglada de la administración.

Señala el Presidente que la constitución del derecho de aprovechamiento de aguas es un acto administrativo. A través de él, la administración le atribuye al particular el uso exclusivo de una porción de las aguas. En la etapa previa a la constitución del derecho, el rol del particular se limita a solicitar a la administración el ejercicio por parte de ésta de una potestad que es eminentemente reglada atendido el interés público que se encuentra en juego.

Es en el ámbito del ejercicio de esta potestad, donde se enmarca la regulación contenida en el proyecto de ley. Así, ésta se refiere a las condiciones bajo las cuales la Dirección de Aguas puede constituir el derecho. Dichas condiciones no regulan el derecho subjetivo de ningún sujeto, sino la potestad de la administración. Constituyen el antecedente o presupuesto escenario para que la administración éste habilitada para conceder el uso privativo de un bien cuya tutela se le ha confiado en razón de su carácter público.

De esta manera, las normas que se impugnan regulan el estatuto jurídico de la potestad que corresponde a la Dirección de Aguas para otorgar el derecho de aprovechamiento. Sólo una vez que la ejerce, constituyendo el derecho, nace en el particular un derecho subjetivo. Sólo entonces, después de concluido el ejercicio de la potestad de la Administración los roles de ésta y de el beneficiario del derecho se alteran, predominando el derecho subjetivo de éste y restringiéndose la potestad de la Administración a las actividades propias de policía o vigilancia.

Expresa el Presidente de la República que la calificación de la naturaleza normativa de los preceptos es una atribución privativa de las Cámaras, controlable por el Tribunal Constitucional

Indica el Ejecutivo que la infracción del artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional es un vicio de legalidad.

Señala el Presidente que el Tribunal Constitucional no conoce de toda infracción que se produzca al ordenamiento jurídico, si no solo de aquellas infracciones que la Constitución taxativamente le indica. Entre ellas no se encuentran las violaciones a las leyes vigentes, pues se ejerce un control preventivo y obligatorio de constitucionalidad, no ejerce un control a posteriori.

Expresa el Presidente que las leyes orgánicas constitucionales son leyes. No están en un rango intermedio entre la Constitución y la ley. Se diferencian de las leyes comunes no en base al principio de jerarquía sino en base al principio de competencia. Leyes ordinarias y leyes orgánicas constitucionales tienen así una misma jerarquía.

Agrega que las leyes orgánicas constitucionales se dictan en ejercicio del poder legislativo, no del poder constituyente. Por lo mismo, no se les puede atribuir una naturaleza jurídica distinta a la legislativa.

La posible infracción de una ley orgánica constitucional, específicamente del artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, puede constituir un vicio de legalidad, cuya sanción no está entregada al Tribunal Constitucional, sino a otros órganos del estado. La ley orgánica constitucional, una vez que ha entrado en vigencia deja de ser controlable por el Tribunal.

Reitera el Presidente que la Constitución no contempla el procedimiento, la forma ni la oportunidad en que corresponde aprobar o rechazar normas legales propias de Ley Orgánica Constitucional o de Quórum Calificado. Eso lo hace la Ley Orgánica del Congreso Nacional en su artículo 30.

Por todo lo anterior, la eventual infracción de dicho artículo 30 no pasa de ser una infracción de una norma legal que no puede servir de parámetro de referencia para ejercer el control que corresponde al Tribunal Constitucional, pues no tiene rango de Constitución.

Concluye el Presidente de la República solicitando el rechazo del requerimiento y que se declare la plena concordancia de los preceptos impugnados del proyecto de ley que modifica el Código de Aguas con la Constitución Política de la República.

Ni la Cámara de Diputados como el Senado formularon sus observaciones al requerimiento.

Por resolución de 30 de septiembre, se ordenó traer los autos en relación.

El Tribunal, por resolución de 1° de octubre prorrogó el plazo constitucional para resolver.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que treinta señores diputados han requerido a este Tribu-

nal para que, en uso de las atribuciones que le otorga el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, declare la inconstitucionalidad de las modificaciones al Código de Aguas que se indican más adelante, por no haberse cumplido en su tramitación con los quórum establecidos por la Ley Fundamental y la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Solicitan, también, que se rechacen las disposiciones que sean consecuencia de las normas declaradas inconstitucionales, aplicando al efecto el artículo 30 de la referida Ley Orgánica Constitucional;

**SEGUNDO.** Que a continuación se tratarán separadamente las modificaciones que se introducen al Código de Aguas, y que constituyen los siguientes capítulos: a) normas relativas a la adquisición originaria del derecho de aprovechamiento de aguas; b) normas sobre aplicación del artículo 71 de la Constitución Política, y c) normas sobre el pago de una patente por el no uso de las aguas;

## I

### NORMAS RELATIVAS A LA ADQUISICIÓN ORIGINARIA DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO DE AGUAS

**TERCERO.** Que se sostiene por los requirentes que las modificaciones a los artículos 140, especialmente su número 5<sup>º</sup>, 141 y los nuevos artículos 147 bis y 149 del Código de Aguas, constituyen limitaciones a la adquisición del derecho de aprovechamiento de aguas y, por ende, exigen para su aprobación una ley de quórum calificado, de conformidad a lo prescrito en el artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución Política de la República. Los citados preceptos del proyecto que se cuestionan versan, respectivamente, sobre la solicitud para adquirir originariamente el derecho de aprovechamiento, sobre la tramitación de dicha solicitud, sobre la resolución de la Dirección de Aguas mediante la cual se constituye el derecho antes señalado y, en fin, sobre el contenido que debe tener la resolución constitutiva del derecho de aprovechamiento;

**CUARTO.** Que para resolver adecuadamente esta primera cuestión de constitucionalidad que se plantea, es necesario precisar el régimen jurídico que se contiene en nuestro ordenamiento positivo sobre las aguas y sobre el derecho de aprovechamiento de dichas aguas;

**QUINTO.** Que las aguas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5<sup>º</sup> del Código del ramo, “*son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código*”. Por su parte, el artículo 589 del Código Civil prescribe: “*Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda.*

“*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos.*

“Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.”;

**SEXTO.** Que el derecho de aprovechamiento sobre las aguas, lo define el artículo 6° del Código de Aguas como “un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código”. En su inciso segundo se agrega: “El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley”. El artículo 20 del mismo texto de leyes establece que “El derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de autoridad. La posesión de los derechos así constituidos se adquiere por la competente inscripción.” A su turno, el artículo 23 del mismo Código preceptúa: “La constitución del derecho de aprovechamiento se sujetará al procedimiento estatuido en el párrafo 2° del Título I, del Libro II de este Código”. Por último, cabe tener presente que en el párrafo 2° antes aludido, denominado, “De la constitución del derecho de aprovechamiento”, se contiene un conjunto de preceptos relativos a dicha materia y entre los cuales se encuentran, precisamente, aquellos que, a juicio de los requirentes, constituirían limitaciones a la adquisición del derecho de aprovechamiento;

**SÉPTIMO.** Que de las disposiciones legales recordadas en los considerandos precedentes, fluyen con nitidez las siguientes consecuencias atinentes al caso *sub lite*: 1) las aguas, salvo las excepciones específicas contempladas en la ley, son bienes nacionales de uso público, y, por ende, se encuentran fuera del comercio humano, no siendo susceptibles de apropiación privada; 2) el derecho de aprovechamiento sobre las aguas es un derecho real que se constituye originariamente por un acto de autoridad, conforme al procedimiento establecido en el Código de Aguas, que culmina con la resolución constitutiva del derecho, inscrita en el Registro de Aguas del Conservador de Bienes Raíces respectivo; 3) antes de dictarse el acto constitutivo del derecho de aguas, de reducirse éste a escritura pública e inscribirse en el competente registro, el derecho de aprovechamiento no ha nacido al mundo jurídico, pues precisamente emerge, originariamente, en virtud de la mencionada resolución y su competente inscripción;

**OCTAVO.** Que todo lo anterior se encuentra en plena concordancia y armonía con el inciso final del N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que dispone: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. En otras palabras, y aunque resulte obvio expresarlo, la Constitución asegura el dominio no sobre las aguas mismas, que constituyen bienes nacionales de uso público, sino sobre el derecho de aprovechamiento de ellas constituido en conformidad a la ley. En consecuencia, mientras tal derecho de aprovechamiento no se constituya de acuerdo a las normas establecidas en la ley, tal derecho no existe;

**NOVENO.** Que analizados los preceptos cuestionados, contenidos en los artículos 140, 141, 147 bis y 149 del proyecto del Código de Aguas, a la luz de lo expuesto en los considerandos precedentes, fuerza es concluir que ellos no representan limitaciones al derecho de aprovechamiento de aguas una vez constituido, sino disposiciones regulatorias de la adquisición originaria de dicho derecho;

**DÉCIMO.** Que determinada la naturaleza y objetivo de los artículos del proyecto en estudio, surge la interrogante sobre cuál debe ser la norma jurídica que regule la adquisición originaria del derecho de aprovechamiento dentro de nuestro ordenamiento constitucional. La respuesta a esta pregunta nos las da, en primer término, el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso final, de la Carta Fundamental, al disponer “*Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos*”. Como puede apreciarse el constituyente con meridiana claridad ha entregado a la “ley”, sin calificativos, la regulación o constitución del derecho sobre las aguas y, en consecuencia, el intérprete debe entender que tal ley es la ley común u ordinaria, tanto porque cuando la Constitución se refiere a la “ley” sin adjetivos se entiende que es la ley común, como porque dicha clase de leyes representan la regla general en nuestro Código Político, constituyendo las leyes interpretativas, las orgánicas constitucionales y las de quórum calificado la excepción dentro de la denominación genérica de ley. Cabe hacer presente, además, el carácter especial de esta reserva legal que sólo se vincula con la materia específica del reconocimiento y constitución de los derechos sobre las aguas, naturaleza particular que, conforme a la hermenéutica jurídica, tiene aplicación preferente sobre cualquier otra norma general, entre las cuales se cuenta, desde ya, el artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución, que se refiere a toda clase de bienes. A igual conclusión nos conlleva el artículo 60, N<sup>º</sup> 3<sup>º</sup>, de la Carta Fundamental, al expresar que sólo son materias de ley ordinaria “*Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra*”, pues las normas del proyecto en estudio, es claro que son propias del Código de Aguas;

**DECIMOPRIMERO.** Que la circunstancia que sea una ley común u ordinaria la que debe normar el estatuto jurídico aplicable al reconocimiento y constitución del derecho de aprovechamiento sobre las aguas, no significa en manera alguna debilitar la adquisición originaria de tal derecho, pues esa ley común al igual que la ley de quórum calificado debe respetar la preceptiva constitucional en su consagración legislativa concreta. En consecuencia, cualquier temor que pudiera tenerse frente al hecho de que sea una ley común y no de quórum calificado la que legisle sobre la materia en estudio resulta injustificado, habida consideración que tanto una como otra deben estar conformes con la Carta Fundamental para tener plena validez jurídica;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, por otra parte, un análisis del artículo 19, Nº 23, de la Constitución, supuestamente vulnerado por los preceptos en estudio, demuestra con claridad que estos no son, ni razonablemente pueden ser, objeto de ley de quórum calificado;

**DECIMOTERCERO.** Que, en efecto, dicha norma constitucional establece: *“La Constitución asegura a todas las personas: “La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.*

*“Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes”.*

El objetivo de la norma es claro: *“permitir el acceso a la propiedad privada a quienes no la tenían”.* Como bien se afirma en el escrito del Presidente de la República en que formula sus observaciones al requerimiento: *“En el seno de la Comisión Constituyente, y por boca de su Presidente, Enrique Ortúzar, podemos apreciar que el objetivo cierto fue el de “hacer accesible el derecho de dominio al mayor número de personas”, que, en su concepto significa “dar la posibilidad de que los demás (que no tengan propiedad, se entiende) también sean propietarios”.* Y esta referencia al debate que sobre este precepto existió en el seno de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución es la única que directamente se relaciona con el caso *sub lite*, porque ninguna otra intervención de los Comisionados se refiere al tema concreto de la adquisición del derecho de aprovechamiento de las aguas y, por ende, cualquier otra cita de las Actas de la referida Comisión resulta impertinente al tema en estudio.

Cabe puntualizar, además, que los antecedentes de las Actas de la señalada Comisión tienen en este caso puntual un carácter meramente referencial, por cuanto el texto de la norma respectiva por ella propuesto fue modificado por la Junta de Gobierno;

**DECIMOCUARTO.** Que por otra parte, del artículo 19, Nº 23, de la Constitución, de acuerdo a su claro sentido y alcance y en armonía con el resto de la preceptiva constitucional y del ordenamiento legal, se infiere que él contempla cuatro normas: 1) la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, esto es, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 565 del Código Civil, todas las cosas corporales o incorporales susceptibles de apropiación; 2) se exceptúan de esta libertad de adquisición, lógicamente, aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así, es decir, se excluyen, entre otros, los bienes nacionales de uso público, como las aguas por ejemplo; 3) solo en virtud de una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional, se pueden establecer limitaciones

o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes. Esta regla constitucional, dentro del contexto lógico del precepto se refiere a los bienes privados, y 4) todas las disposiciones anteriores son sin perjuicio de otros preceptos de la Constitución. Esta última norma aplicada concretamente al caso en análisis, debe entenderse en concordancia con lo prescrito en el inciso final del N<sup>º</sup> 24, del artículo 19 de la Constitución, que como ya se expresó establece que *“Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”*;

**DECIMOQUINTO.** Que determinado el sentido y alcance del artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución, surge con fluidez su verdadera aplicación a los preceptos del proyecto en estudio, relativos al procedimiento establecido por el legislador para la adquisición del derecho de aprovechamiento. Desde luego, él no se aplica a las aguas en sí mismas, porque como ha quedado en claro, ellas constituyen bienes nacionales de uso público y se encuentran en la excepción contemplada en el precepto constitucional. Tampoco se aplica la reserva legal de quórum calificado, al procedimiento de adquisición del derecho de aprovechamiento, pues éste tiene un estatuto especial propio de ley común, según lo prescribe el tantas veces citado artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución. Por último, queda también en claro que una vez constituido el derecho de aprovechamiento de acuerdo a la ley, esto es, cuando el referido derecho de aprovechamiento nace a la vida jurídica, cualquier limitación que quiera imponerse a la adquisición de ese derecho deberá ser regulada por una ley de quórum calificado;

**DECIMOSEXTO.** Que corolario de lo expuesto en el considerando precedente, es que los artículos del proyecto cuestionado relativos, a la solicitud para adquirir originariamente el derecho de aprovechamiento, a la tramitación de dicha solicitud y a la resolución de la Administración, mediante la cual se constituye el derecho de aprovechamiento sobre las aguas, no quedan comprendidas en aquella regla del artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución, que exige quórum calificado. Sostener lo contrario conduce a la inconsecuencia, que no es dable suponer al Constituyente, que el precepto estaría expresando que mediante una ley de quórum calificado se puede imponer limitaciones a la adquisición de bienes nacionales de uso público como tales, en circunstancias que dichos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que la conclusión anterior resulta aún más evidente, si se tiene presente que de aceptarse que las normas que regulan el procedimiento de constitución originaria del derecho de aprovechamiento son de quórum calificado, no sólo los artículos del proyecto en estudio que se han cuestionado deberían ser materia de leyes de quórum calificado, sino prácticamente todo el Código de Aguas, en cuanto regula

la adquisición de este derecho, porque es dicho Código el que, al establecer el procedimiento de adquisición del derecho de aprovechamiento, consigna un conjunto sistemático de requisitos y limitaciones para su adquisición. Lo anterior está en abierta contradicción con lo preceptuado en el artículo 60, N° 3°, de la Carta Fundamental, norma que reserva a la ley ordinaria o común toda materia propia de codificación, entre las cuales se encuentra, naturalmente, el Código de Aguas;

**DECIMOCTAVO.** Que finalmente, cualquiera sea el ámbito que se conceda a la disposición contenida en el numeral 23 del artículo 19 de la Constitución, él no puede interferir la preceptiva que regula el singular derecho de aprovechamiento de las aguas, que como ya se ha dicho, tiene un estatuto especial, normado por ley ordinaria, conforme lo dispuso el constituyente;

## II NORMAS SOBRE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**DECIMONOVENO.** Que se ha sostenido por los requirentes que, de acuerdo con el artículo 71, inciso final, de la Constitución Política, toda la materia relativa a la tramitación de la ley debe entenderse como de rango constitucional, en razón de los términos usados por la Constitución.

Al efecto señalan:

*“En síntesis, cabe concluir que constitucionalmente todo lo referente a la tramitación de la ley en el Congreso, no sólo está contemplado en el propio texto constitucional, sino que también en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por expresa delegación de la Carta Fundamental. De esta manera, puede afirmarse que jurídicamente toda infracción a las normas de dicha ley orgánica constitucional, relativa a la tramitación de la ley en el Congreso, constituye igualmente una infracción a la Constitución.”;*

**VIGÉSIMO.** Que el artículo 71 de la Constitución dice:

*“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.*

*“La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.”;*

**VIGESIMOPRIMERO.** Que si bien es efectivo que en esta disposición hay una delegación del constituyente al legislador orgánico, en todo lo que se refiera a la tramitación interna de la ley, no es menos cierto que estas normas no por ello dejan de ser de carácter legislativo;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que este Tribunal tiene como función primordial velar por el resguardo del principio de supremacía constitucio-

nal, y constituye una de las instituciones jurídicas que la Constitución ha ideado para dar cumplimiento al artículo 6° de la Carta Fundamental, que dice en su inciso primero que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

La incorporación de los Tribunales Constitucionales, tanto en Chile como en los países europeos, nos muestra como éstos han sido creados con el objeto preciso de incorporar al texto de la Constitución un Tribunal autónomo llamado a interpretarla y cuya función principal es velar por su supremacía;

**VIGESIMOTERCERO.** Que como bien lo explica Francisco Cumplido en su artículo incluido en el texto llamado *“La Reforma Constitucional”*, de Eduardo Frei y otros, la historia del Tribunal Constitucional chileno nos revela que la idea fue de crear un órgano que tuviera a su cargo el control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos de ley.

El mismo criterio se expresó en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución;

**VIGESIMOCUARTO.** Que si bien es efectivo que el constituyente ha entregado diversas materias a la regulación de la ley orgánica constitucional, ello no implica que estas leyes tengan una jerarquía superior a las otras leyes y mucho menos que puedan asimilarse a la Ley Fundamental.

Del estudio de este instituto resulta que las leyes orgánicas constitucionales en Chile no pueden estimarse como preceptos constitucionales y sólo son normas complementarias de la Ley Fundamental;

**VIGESIMOQUINTO.** Que si se ha sostenido que las leyes orgánicas constitucionales tienen una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley (sesiones N<sup>OS</sup> 344, 353 y 358, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y Rol N<sup>º</sup> 7, de 22 de diciembre de 1981, del Tribunal Constitucional) ello es sólo porque la propia Constitución les ha exigido mayores requisitos de forma, lo que en doctrina se denomina una superlegalidad de forma, pero no porque se haya querido privar a la ley orgánica de su jerarquía normativa de ley frente a la ley superior que es la Constitución. De aquí que el problema respecto de los distintos tipos de leyes sea de competencia y no de jerarquía;

**VIGESIMOSEXTO.** Que si la ley orgánica constitucional está consagrada entre las materias de ley, de acuerdo con el artículo 60 de la Carta Fundamental, no cabe otra conclusión que no sea que ella es una ley y un precepto legal no puede ser asimilable al concepto de Constitución.

La ley orgánica constitucional es un precepto legal que el Tribunal Constitucional está obligado a controlar preventivamente, y si se declara constitucional debe aplicarse el artículo 83, inciso final, de la Constitución, que dice: *“Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.”*;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que de lo expuesto resulta que deben rechazarse las inconstitucionalidades sustentadas en no haberse aplicado el artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918, que, a juicio de los requirentes deben entenderse con igual jerarquía que la norma constitucional, en razón de la interpretación que le dan al artículo 71 de la Constitución Política y que este Tribunal no acoge por las argumentaciones de los considerandos anteriores;

**VIGESIMOCTAVO.** Que los artículos objetados por los requirentes, en esta parte, son los siguientes:

1. El artículo 1°, N° 3, del proyecto, letra b), en cuanto sustituye el N° 7 del artículo 114 del Código de Aguas, por el siguiente:

*“7. Las resoluciones judiciales ejecutoriadas que reconozcan la existencia o declaren la extinción total o parcial de un derecho de aprovechamiento.”*

2. El artículo 1°, N° 4, que incorpora el artículo 115 bis que dice lo siguiente:  
*“Artículo 115 bis. Deberán inscribirse en los Registros de Hipotecas y Gravámenes y de Interdicciones y Prohibiciones de Enajenar relativos a las aguas las condiciones, prohibiciones y limitaciones que afecten a los derechos de aprovechamiento.”*

3. El artículo 1°, N° 5:

*“Deróganse los números 2 y 4 del artículo 116.”*

4. El artículo 1°, N° 7, que reemplaza al artículo 129 del Código de Aguas:

*“Artículo 129. El dominio sobre los derechos de aprovechamiento se extingue por las causas y en las formas establecidas en este Código y en el derecho común.”*

5. El artículo 1°, N° 13, que dice:

*“Reemplázase, en el artículo 148, la frase “inciso tercero del artículo 141” por “inciso final del artículo 141”.”*

6. Los artículos 1°, 2° y 3° transitorios:

*“Artículo 1°. Los derechos de aprovechamiento no consuntivos de ejercicio permanente, que no sean utilizados total o parcialmente a contar del 1 de enero del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente ley, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales, al pago de una patente, que se registrará por las reglas establecidas en el artículo 129 bis 4 del Código de Aguas.”*

*“Artículo 2°. Los derechos de aprovechamiento consuntivos de ejercicio permanente, que no sean utilizados total o parcialmente a contar del 1 de enero del año siguiente al de la entrada en vigencia de esta ley, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales, al pago de una patente que se registrará por las normas establecidas por el artículo 129 bis 5 del Código de Aguas.”*

*“Artículo 3°. Los derechos de aprovechamiento de ejercicio eventual, que no sean utilizados total o parcialmente a contar del 1 de enero del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente ley, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales, al pago de una patente, que se registrará por la norma establecida en el artículo 129 bis 6 del Código de Aguas.”*

7. El artículo 4° transitorio:

*“Las solicitudes de derecho de aprovechamiento que se encuentren pendientes, deberán ajustarse a las disposiciones de esta ley, para lo cual el Director General*

*de Aguas requerirá de los peticionarios los antecedentes e informaciones que fueren necesarios para dicho fin.”*

Cabe señalar que todas las referencias a los artículos indicados en este considerando lo son al proyecto aprobado en la Cámara de Diputados en la Sesión Ordinaria N<sup>º</sup> 33, de 19 de agosto de 1997;

**VIGESIMONOVENO.** Que a mayor abundamiento, en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, aparece que el Tribunal Constitucional será *“la entidad que resguarda toda la institucionalidad y a la cual se ha encargado velar por la supremacía constitucional”* (Sesión N<sup>º</sup> 365, pág. 2461).

Se da así una primacía a las normas constitucionales lo que no significa que igual criterio deba aplicarse a las disposiciones que las complementan;

**TRIGÉSIMO.** Que por los motivos de los considerandos que anteceden, se rechazará también el requerimiento en esta parte;

### III

#### NORMAS SOBRE EL PAGO DE UNA PATENTE POR EL NO USO DE LAS AGUAS

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que el proyecto aprobado en sus artículos 129 bis 4 a 129 bis 10, establece el pago de una patente por la no utilización de las aguas correspondiente a los derechos de aprovechamiento de que se es titular en los términos siguientes:

*“Artículo 129 bis 4. Los derechos de aprovechamiento no consuntivos de ejercicio permanente, que no sean utilizados total o parcialmente, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales, al pago de una patente a beneficio fiscal. La patente se registrará por las siguientes reglas:*

*a) En los primeros cinco años, contados desde que se haya constituido o reconocido en conformidad a la ley el derecho, la patente será equivalente, en unidades tributarias mensuales, al valor que resulte de la siguiente operación aritmética:*

*Valor anual de la patente en UTM =  $0,33 \times Q \times H$ .*

*El factor Q corresponderá al caudal no utilizado expresado en metros cúbicos por segundo, y el factor H, al desnivel entre los puntos de captación y de restitución expresado en metros.*

*Si la captación de las aguas se hubiere solicitado realizar a través de un embalse, el valor del factor H corresponderá, en todo caso, al desnivel entre la altura máxima de inundación y el punto de restitución expresado en metros.*

*En todos aquellos casos en que el desnivel entre los puntos de captación y restitución resulte inferior a 10 metros, el valor del factor H, para los efectos de esa operación, será igual a 10.*

*b) Entre los años sexto y décimo inclusive, contados desde que se haya constituido o reconocido en conformidad a la ley el derecho, la patente calculada de*

conformidad con la letra anterior se multiplicarán por el factor 5; y, desde los años undécimo y siguientes al de su constitución o reconocimiento, por el factor 25.

c) Estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento cuyos volúmenes por unidad de tiempo sean inferiores a 100 litros por segundo, en las Regiones I a Metropolitana, ambas inclusive, y a 500 litros por segundo en el resto de las Regiones.”

“Artículo 129 bis 5. Los derechos de aprovechamiento consuntivos de ejercicio permanente, que no sean utilizados total o parcialmente, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales, al pago de una patente a beneficio fiscal. La patente a que se refiere el inciso anterior se registrará por las siguientes normas:

a) En los primeros cinco años, contados desde que se hayan constituido o reconocido en conformidad a la ley, los derechos de ejercicio permanente, cuyas aguas pertenezcan a cuencas hidrográficas situadas en las Regiones I a Metropolitana, ambas inclusive, pagarán una patente anual cuyo monto será equivalente a 1,6 unidades tributarias mensuales, por cada litro por segundo.

Respecto de los derechos de aprovechamiento cuyas aguas pertenezcan a cuencas hidrográficas situadas en las Regiones VI a IX, ambas inclusive, la patente será equivalente a 0,2 unidades tributarias mensuales, por cada litro por segundo, y para las situadas en las Regiones X, XI y XII, ascenderá a 0,1 unidad tributaria mensual por cada litro por segundo.

b) Entre los años sexto y décimo inclusive, contados desde que se haya constituido o reconocido en conformidad a la ley el derecho, la patente calculada de conformidad con la letra anterior se multiplicarán por el factor 2; y, desde los años undécimo y siguientes al de su constitución o reconocimiento, por el factor 4.

c) Estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento cuyos volúmenes por unidad de tiempo sean inferiores a 10 litros por segundo, en las Regiones I a Metropolitana, ambas inclusive, y a 50 litros por segundo en el resto de las Regiones.”

“Artículo 129 bis 6. Los derechos de aprovechamiento de ejercicio eventual pagarán, en su caso, un tercio de valor de la patente asignada a los derechos de ejercicio permanente.”

“Artículo 129 bis 7. El pago de la patente se efectuará dentro del mes de marzo de cada año, en cualquier banco o institución autorizados para recaudar tributos. La Dirección General de Aguas publicará la resolución que contenga el listado de los derechos sujetos a esta obligación, en las proporciones que correspondan. Esta publicación se efectuará el 15 de enero de cada año o el primer día hábil inmediato si aquél fuere feriado, en el Diario Oficial y en forma destacada en un diario o periódico de la provincia respectiva y, si no lo hubiere, en uno de la capital de la Región correspondiente.

Esta publicación se considerará como notificación suficiente para los efectos de lo dispuesto en el artículo 129 bis 10.”

“Artículo 129 bis 8. Corresponderá al Director General de Aguas determinar los derechos de aprovechamiento cuyas aguas no hayan sido utilizadas total o parcialmente.

*Artículo 129 bis 9. Se presumirá que las aguas no han sido utilizadas total o parcialmente, en los siguientes casos:*

*a) Si no existen las obras de aprovechamiento necesarias para el ejercicio del derecho o éstas estuvieren manifiestamente abandonadas;*

*b) Si la capacidad de las obras de captación o conducción fueren insuficientes para captar o conducir el total de las aguas sobre las que recae el derecho de aprovechamiento;*

*c) Si no existieren los cultivos, industrias, instalaciones o establecimientos en que pudiere utilizarse el recurso, y*

*d) En general, en todos aquellos casos en que el no aprovechamiento de las aguas resulte acreditado mediante los informes técnicos pertinentes.”*

*“Artículo 129 bis 10. Serán aplicables a las resoluciones de la Dirección General de Aguas los recursos contemplados en los artículos 136 y 137 de este Código.”;*

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que en la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, N<sup>º</sup> 69<sup>a</sup>, de 13 de mayo de 1997, se rechazaron por no tener quórum de ley orgánica constitucional las disposiciones que señalaban un procedimiento judicial de remate del derecho de aprovechamiento por el no pago de la patente. La votación fue por la afirmativa de 57 votos y por la negativa de 32 votos y 15 abstenciones. Estas normas fueron repuestas por el Ejecutivo y nuevamente en la votación en particular no obtuvieron el quórum de ley orgánica constitucional, por lo que fueron eliminadas del proyecto;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que los requirentes solicitan que habiéndose rechazado la idea de legislar sobre el remate del derecho de aprovechamiento de aguas por el no pago de la patente, como asimismo en particular dichos preceptos, deben entenderse consecuentemente rechazadas las disposiciones que establecen el pago de una patente por el no uso de las aguas, en razón de que el rechazo de una norma de quórum especial importaría el de las demás que sean consecuencia de aquella, en conformidad al artículo 30, inciso final, de la Ley Orgánica Constitucional N<sup>º</sup> 18.918, del Congreso Nacional;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que las disposiciones que requerían quórum especial y que no se aprobaron son las de los artículos 129 bis 11 al 129 bis 15, del proyecto.

En las votaciones en general y en particular, estos artículos no alcanzaron el quórum requerido por tratarse de normas orgánicas constitucionales en razón de la competencia que otorgaban a los tribunales de justicia;

**TRIGESIMOQUINTO.** Que como se ha sostenido en los considerandos anteriores de esta sentencia, a este Tribunal no le corresponde pronunciarse sobre los problemas de legalidad sino sólo sobre los de constitucionalidad. La disposición que establece que la no aceptación de un artículo que requiere mayoría especial de aprobación importa también el rechazo de las demás que sean consecuencia de aquella, es de rango legal

y no constitucional, por lo que no procede que este Tribunal se pronuncie sobre ellas, pues importaría entrar a resolver sobre la legalidad de un artículo de un proyecto de ley y no sobre su constitucionalidad;

**TRIGESIMOSEXTO.** Que a mayor abundamiento, es de toda lógica que la norma sustantiva es la que establece la patente y no la que señala los procedimientos de cobro de la misma, por lo que lo principal sería la patente y lo accesorio lo que se refiere a su cobro.

Si la norma relativa a la patente fue aprobada con el quórum requerido debe entenderse que subsiste;

**TRIGESIMOSÉPTIMO.** Que en consecuencia, tampoco procede acoger el requerimiento en la parte que sostiene que la idea de legislar por el no uso del derecho de aprovechamiento ha sido rechazada por no haberse acogido las normas sobre su cobro judicial y, en consecuencia, no merecen reparos de constitucionalidad los artículos 129 bis 4 a 129 bis 10.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 19, N<sup>os</sup> 23, y 24, 60, 63, 71 y 83, de la Constitución Política de la República, y lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional N<sup>o</sup> 18.918, del Congreso Nacional, y Ley N<sup>o</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que se rechaza el requerimiento de fojas 1.

**Se previene que el Ministro señor Mario Verdugo Marinkovic no comparte** el argumento contenido en el párrafo final del considerando décimo en lo que dice relación con la referencia al artículo 60, N<sup>o</sup> 3, de la Constitución, y, que, para concurrir al fallo tiene además presente que, aceptar la tesis del requerimiento en orden a exigir que las modificaciones a la normativa que regula la adquisición del derecho de aprovechamiento de las aguas deben ser aprobadas con quórum especial, implica contravenir la Carta Fundamental, por cuanto ella dispuso expresamente, en el inciso final del N<sup>o</sup> 24 del artículo 19, que dicha materia es propia de ley común u ordinaria, y no de quórum calificado u orgánica.

**Acordada con el voto en contra de la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate**, quien estuvo por acoger el requerimiento en el capítulo relativo a la adquisición del derecho de aprovechamiento de aguas, por los motivos que se exponen a continuación.

**1°.** Que la sentencia rechaza el requerimiento por el que se solicita que se declaren inconstitucionales, por vicios de forma, los artículos que se refieren a la adquisición del derecho de aprovechamiento de aguas, pues estima que estas normas debieron votarse como ley de quórum calificado invocando el interés nacional.

**2°.** Que el artículo 19, N<sup>o</sup> 23, de la Constitución asegura:

*“23. La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.*

*“Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes”.*

Este nuevo derecho fue incorporado a la Constitución de 1980 en el Anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, a proposición de la Subcomisión encargada de estudiar el Estatuto del Derecho de Propiedad. Este organismo estimó que la posibilidad de adquirir el dominio se relaciona con los atributos de la persona y que se justificaba que al igual que se protegía la propiedad constituida se protegiese el libre acceso a ella.

**3º.** Que la Ministra que disiente no comparte la sentencia en este capítulo, pues estima que los considerandos tercero a decimooctavo inclusive de ella, implican desconocer un derecho constitucional, que es el consagrado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución Política, en sus incisos primero y segundo.

Ello en razón de las consideraciones que se exponen a continuación.

**4º.** Que en relación a este derecho, según quedó establecido en la sesión N<sup>º</sup> 202, página 23, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, todo el capítulo relativo a la propiedad, se refiere a garantías que el Estado reconoce a los particulares y debe entenderse en el sentido que al referirse a personas, evidentemente, se está aludiendo a personas naturales y jurídicas, con exclusión del Estado.

**5º.** Que como se expresa en el texto de los profesores Mario Verdugo y Emilio Pfeffer (Tomo I, página 302), *“esta garantía ha sido establecida con el objeto de asegurar el libre acceso, a fin de incorporar al patrimonio privado de las personas, a cualquier título lícito, toda clase de bienes, sean muebles o inmuebles, corporales o incorporales y, en general, de todas las cosas susceptibles de ser parte de un patrimonio personal, y proteger así a las personas de actos legislativos o de autoridad que los excluyan de este libre acceso a alguna categoría de bienes”.*

**6º.** Que en el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia:

*“a) El artículo 19, N<sup>º</sup> 23, de la Constitución ha sido establecido con el objeto de garantizar el libre acceso al dominio privado de las personas de toda clase de bienes, sean muebles o inmuebles, corporales o incorporales, y todas las cosas susceptibles de ser incorporadas a un patrimonio personal. Su finalidad ha sido proteger a las partes de actos legislativos o de autoridad que excluyan de este libre acceso a alguna categoría de bienes, salvo las excepciones contempladas en la misma norma constitucional.”* (C. Suprema, 26 mayo 1988. R., t.85, sec 5<sup>a</sup>, p. 186.)

*“b) Lo que reconoce la Constitución en el artículo 19, N<sup>º</sup> 23, es la aptitud genérica y sin discriminaciones que tienen los particulares para adquirir todo tipo*

de bienes protegiendo esta posibilidad eventual de exclusiones unilaterales de la autoridad de ciertos bienes, reconociéndose así el derecho prioritario de los particulares frente al Estado para impedir que éste pueda ejercer limitaciones abusivas o arbitrarias a esta libertad de incrementar la propiedad privada.” (C. Suprema, 26 mayo 1988. R., t. 85, sec. 5ª, p. 186).

7°. Que de los antecedentes expuestos resulta evidente que el derecho que el constituyente otorga a todas las personas naturales y jurídicas de la posibilidad de ser dueños, se refiere tanto a los bienes corporales como a los incorporales y se extiende a todas las cosas susceptibles de ser incorporadas a un patrimonio personal.

8°. Que sobre el particular, en la sesión Nº 197, página 18, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, se distinguió expresamente entre derecho de propiedad y derecho a la propiedad. Así, los miembros de la Comisión expresaron:

*“El señor GUZMAN, en este caso, comparte el criterio del señor Silva Bascuñán. Cree que toda consagración de derechos que se hace supone que está limitada por el derecho que tienen los demás, como mínimo, sin perjuicio de los demás que establezca la ley en aras del bien común. Cree que el derecho a la propiedad privada es un término que tiene un significado conceptual, doctrinario e histórico, perfectamente claro y nítido.*

*“El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda plenamente con el señor Guzmán. Le parece que si se ha consagrado una garantía constitucional que asegura el derecho de propiedad, es obvio que si se va a establecer otra que va a consagrar el derecho a la propiedad, evidentemente va a tener un sentido diferente, y el único sentido que puede tener es el derecho a adquirir el dominio de bienes para poder incorporarlos al patrimonio privado.*

*“El señor EVANS apunta que, entonces, habría que explicar lo que significa el derecho a la propiedad.*

*“El señor GUZMAN dice que se podría dejar constancia en acta; pero tiene una gran ventaja: que en realidad los términos derecho a la propiedad y derecho de propiedad están acuñados por un significado generalizadamente aceptado dentro de la filosofía del derecho, de la filosofía política, de la doctrina política. Son términos muy claros, a su juicio.”*

9°. Que la libertad para adquirir el dominio fue consagrada en el Acta Constitucional Nº 3 y el anteproyecto de la Comisión de Estudios la mantuvo en los términos siguientes:

*“22. La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así.*

*“Una ley, con quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional, puede reservar al Estado determinados bienes que carecen de dueño y establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes.*

*“La ley debe propender a una conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.”*

**10.º** Que en el articulado del Informe del Consejo de Estado no aparece este derecho y la Junta de Gobierno lo repuso en la forma señalada en el considerando 2.º de esta disidencia.

**11.º** Que de acuerdo al precepto transcrito no son susceptibles de apropiación privada los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, los que una ley declare que deban pertenecer a la Nación toda y los que otros preceptos de la Constitución así lo declaren.

**12.º** Que en relación con las aguas, la Constitución Política, en su artículo 19, N.º 24, inciso final, establece:

*“Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”.*

*Además, el Código de Aguas, en sus artículos 5.º y 6.º, señala:*

*“Artículo 5.º. Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código.”*

*“Artículo 6.º. El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código.*

*“El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley.”*

**13.º** Que, de acuerdo a las disposiciones transcritas el derecho de aprovechamiento es un derecho real y en consecuencia, en conformidad a las normas del derecho común, es un bien incorporal, por lo que cabe aplicar a su respecto el artículo 19, N.º 23, de la Carta Fundamental, que asegura el libre acceso a la propiedad de toda clase de bienes, en otras palabras, la posibilidad de adquirirlo y de incorporarlo al patrimonio privado.

**14.º** Que la disposición del artículo 19, N.º 23.º, de la Carta Fundamental, eliminó la reserva de bienes al Estado y reemplazó esta institución por la posibilidad que la ley de quórum calificado y cuando lo exija el interés nacional pueda establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes.

Del artículo indicado aparece con nitidez que para que se puedan establecer limitaciones o requisitos para la adquisición de este derecho deben concurrir copulativamente las siguientes circunstancias:

- a) que las limitaciones o requisitos se impongan por ley;
- b) que la ley sea de quórum calificado, y
- c) que lo exija el interés nacional.

**15.º** Que limitar importa *“acortar, cerrar, restringir”* (Diccionario de la Lengua Española, 1992, Tomo II, página 1258).

De ésta manera las limitaciones suponen el establecimiento de determinadas cargas al ejercicio de un derecho, dejándolo subsistente en sus facultades esenciales.

Y por requisito, el Diccionario de la Lengua Española señala: *“circunstancia o condición necesaria para una cosa”.*

**16°.** Que si las limitaciones o requisitos deben ser establecidos por ley, la que debe ser de quórum calificado, se elimina, en esta forma, toda posibilidad que la Administración imponga limitaciones o requisitos para adquirir este derecho, como también que sea la ley común la que venga a establecerlas.

Se requiere, también, que el legislador invoque el interés nacional.

**17°.** Que sobre el particular son de gran importancia los comentarios del profesor Evans, en su obra “Derechos Constitucionales”, Tomo II, página 334:

*“III. Una ley de quórum calificado, sólo cuando lo exija el interés nacional, podría establecer requisitos o limitaciones para la adquisición del dominio de algunos bienes. En consecuencia, esta libertad no puede ser coartada por una ley común; el mismo derecho no puede ser impedido: solo puede ser condicionado o limitado, sin que ello suponga afectar al derecho mismo. Las condiciones pueden consistir en imponer requisitos, racionales, no discriminatorios, para la adquisición de ciertos bienes. Las limitaciones pueden referirse al monto, ubicación o características de los bienes (por ejemplo: no más de tantas acciones de tales entidades; inversión no superior a tanto; tal especie de bienes situados en tal lugar no pueden ser adquiridos por extranjeros); pero con la exigencia ya señalada de no discriminación y siempre que esté comprometido efectivamente el interés de la nación entera. Puede apreciarse que el constituyente fue extraordinariamente acucioso al establecer esta garantía, ya que quiso evitar que los excesos legislativos y los abusos de autoridad pudieran vulnerar una libertad que considera parte integrante del conjunto de derechos asegurados al patrimonio personal e incorporados al concepto de orden público económico”.*

**18°.** Que en el mismo sentido se pronunciaron los profesores Verdugo y Pfeffer, quienes en el Tomo I, página 303, de su obra “Derecho Constitucional”, señalan, igualmente, que las limitaciones y requisitos sólo serán procedentes cuando el mismo legislador los califique como una exigencia del “interés nacional”.

**19°.** Que es evidente que el constituyente quiso resguardar con especial énfasis este derecho impidiendo que por la vía de las limitaciones o de la exigencia de requisitos, se hiciera ilusorio y dejara de ser una realidad.

**20°.** Que no cabe duda que aceptar lo contrario y referir las limitaciones sólo a los bienes corporales es apartarse de la voluntad y de los términos del constituyente.

**21°.** Que si entendemos por limitaciones las restricciones al ejercicio de un derecho, debemos aplicar este mismo criterio para resolver si la posibilidad de adquirir el derecho de aprovechamiento de uso y goce de aguas se encuentre o no limitado por las disposiciones que modifican el Código de Aguas que han sido requeridas ante este Tribunal.

**22°.** Que para lo anterior cabe tener presente lo sostenido por la jurisprudencia y por la doctrina en el sentido, primero, que esta norma se

aplica tanto a los bienes corporales como a los incorporeales y, segundo, que existe un derecho prioritario de los particulares frente al Estado para impedir que éste pueda imponer limitaciones a la libertad de incorporar bienes sean corporales o incorporeales a su patrimonio personal salvo que así lo resuelva la ley de quórum calificado que invoca el interés nacional.

**23°.** Que si bien es cierto que el derecho de aprovechamiento se constituye por el acto de autoridad que lo establece, no es menos efectivo que el problema planteado por los requirentes es otro, pues lo que ellos sostienen es que hay un derecho establecido en la Constitución –que es el acceso a la propiedad–, distinto a la propiedad ya constituida.

En otras palabras y en la especie existe para todas las personas el derecho a adquirir el derecho de aprovechamiento y es ésto lo que los requirentes consideran que se ha limitado y sujeto a requisitos sin que lo haya resuelto una ley de quórum calificado.

**24°.** Que por los motivos anteriores es claro que la libertad para adquirir el derecho de aprovechamiento de uso y goce de aguas es un derecho incorporal que la Constitución asegura a todas las personas. No cabe sostener, en consecuencia, que *“esta libertad sólo será ejercitable, sólo es viable jurídicamente, en una etapa posterior, después del acto de autoridad que da origen al mismo “bien”, es decir como cosa susceptible de apropiación”* (Observaciones del Presidente de la República, Minuta 473/29.09.97/CC-SR, página 37).

Esta afirmación confunde la libertad para constituir dominio con la propiedad ya constituida, pues después del acto de autoridad existe dominio sobre un bien incorporal que se ha incorporado a un patrimonio, por lo que queda resguardado por el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución, que se refiere al derecho de propiedad y no a la libertad para adquirir el dominio.

**25°.** Que el derecho de uso y aprovechamiento de agua ha sido reconocido por la Constitución en el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso final, transcrito en el considerando decimosegundo de esta disidencia.

Si este derecho, que es un bien incorporal, existe por reconocimiento expreso de la Constitución, y de los artículos 5° y 6° del Código de Aguas, es evidente que como la Constitución garantiza la libertad para adquirir toda clase de bienes, corporales e incorporeales, entre los cuales se encuentra el derecho de aprovechamiento de aguas, debe aplicarse la norma que dice que si se le establecen limitaciones y requisitos para su adquisición este acto debe llevarse a efecto a través de ley de quórum calificado y siempre que se invoque el interés nacional.

**26°.** Que sostener lo contrario implica como conclusión que las limitaciones y requisitos que la Constitución autoriza para imponerle sólo serían posibles una vez constituido el derecho.

Se confunde así la protección del acceso al dominio con la protección a la propiedad ya constituida.

Y, aún en esta segunda situación jamás podría aceptarse que las limitaciones al ejercicio del dominio las impusiera la autoridad administrativa, en este caso el Director General de Aguas, como así ocurre en la especie.

27°. Que los requirentes solicitan que las disposiciones del proyecto que no cumplen con el artículo 19, N° 23, inciso segundo, de la Constitución Política, sean declaradas inconstitucionales.

Estas disposiciones son las siguientes —sobre este punto se hace presente que la referencia es a las normas aprobadas en la Sesión Ordinaria N° 33, de la Cámara de Diputados, de 19 de agosto de 1997—:

1. Artículo 1°, N° 9:

*“Reemplázase el artículo 140 por el siguiente:*

*“Artículo 140. La solicitud para adquirir el derecho de aprovechamiento deberá contener:*

*1. El nombre del álveo de las aguas que se necesitan aprovechar, su naturaleza, esto es, si son superficiales o subterráneas, corrientes o detenidas y la provincia en que estén ubicadas o que recorran.*

*En caso de aguas subterráneas, se individualizará la comuna en que se ubicará la captación y el área de protección que se solicita;*

*2. La cantidad de agua que se necesita extraer, expresada en medidas métricas y de tiempo;*

*3. El o los puntos donde se desea captar el agua.*

*En el caso en que la capitación se efectúe mediante embalses o barrera ubicados en el álveo, se entenderá por punto de capitación aquel que corresponda a la intersección del nivel de aguas máximas de dicha obra con la corriente natural;*

*4. Si el derecho es consuntivo o no consuntivo, de ejercicio permanente o eventual, continuo o discontinuo o alternado con otras personas.*

*Las solicitudes para usos consuntivos indicarán, además, el punto de restitución de las aguas y la distancia y desnivel entre la capitación y la restitución, y*

*5. La solicitud deberá ser acompañada de una memoria explicativa en la cual se justifique la cantidad de agua que se necesitará extraer, según el uso y destino que se dará a ella; y de los demás antecedentes que exija la naturaleza del derecho que se solicita, siempre que ellos estén relacionados con los anteriores.”*

2. Artículo 1°, N° 10:

*“Elimínase el inciso final del artículo 141.”*

*Este artículo dice lo siguiente:*

*Artículo 141, inciso final: “Si no se presentaren oposiciones dentro del plazo se constituirá el derecho mediante resolución de la Dirección General de Aguas, siempre que exista disponibilidad del recurso y fuere legalmente procedente. En caso contrario denegará la solicitud.”*

3. Artículo 1°, N° 12:

*“Intercálase el siguiente artículo 147 bis, nuevo, a continuación del artículo 147:*

*“Artículo 147 bis. el derecho de aprovechamiento de aguas se constituirá mediante resolución de la Dirección General de Aguas.*

“El Director General de Aguas podrá, mediante resolución fundada, denegar o limitar las solicitudes de derechos de aprovechamiento, en los siguientes casos:

1. Si no se diere cumplimiento a los requisitos legales o reglamentarios;
2. Si no existiere disponibilidad del recurso;
3. Si no se hubiere justificado la cantidad de agua que se necesita extraer atendidos los fines invocados por el peticionario;
4. Si se comprometiere gravemente el manejo y desarrollo del recurso de la respectiva cuenca u hoya hidrográfica, y
5. En general, en todos aquellos casos en que por razones de utilidad pública fuere necesario destinar el recurso a fines distintos del solicitado.

“Asimismo, el Director General de Aguas podrá, en circunstancias excepcionales y en virtud de condicionantes hidrológicas, constituir el derecho de aprovechamiento de aguas en modalidades distintas de cómo fue solicitado, y siempre que conste el consentimiento del interesado.”

#### 4. Artículo 1<sup>º</sup>, N<sup>º</sup> 14:

“Reemplázase el artículo 149 por el siguiente:

“Artículo 149. La resolución en cuya virtud se constituye el derecho contendrá:

1. El nombre del adquirente;
2. El nombre del álveo o individualización de la comuna en que se encuentre la captación de las aguas subterráneas que se desee aprovechar y el área de protección;
3. La cantidad de agua que se autoriza extraer, expresada en la forma prevista en el artículo 7<sup>º</sup> de este Código;
4. El uso o destino inicial que se dará al agua;
5. El o los puntos precisos donde se captará el agua;
6. El desnivel y puntos de restitución de las aguas si se trata de usos no consuntivos, y
7. Si el derecho es consuntivo o no consuntivo, de ejercicio permanente o eventual, continuo o discontinuo o alternado con otras personas.

“El Director General de Aguas estará facultado para establecer, en el acto de constitución, especificaciones técnicas, condiciones, plazos, prohibiciones u otras modalidades y limitaciones que afecten el derecho.”

**28<sup>º</sup>.** Que los artículos señalados fueron aprobados en la votación general en la sesión extraordinaria N<sup>º</sup> 69, de 13 de mayo de 1997, de la Cámara de Diputados, como ley común, obteniendo 61 votos a favor, 32 votos en contra y 16 abstenciones.

Cabe destacar que no se separaron, como lo establece el artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, las normas de quórum calificado, porque la Cámara las estimó todas propias de ley común, y tampoco se hizo referencia a que había disposiciones de distinto quórum.

En la sesión ordinaria de 13 de agosto de 1997, N<sup>º</sup> 33, se votaron estos artículos en particular y obtuvieron la siguiente votación: por la afirmativa 54 votos, por la negativa —excluyendo de esta votación al artículo 1<sup>º</sup>,

Nº 14 del proyecto que reemplazó al artículo 149 del Código de Aguas-, obteniendo esta disposición 82 votos por la afirmativa, por la negativa 0 votos y 3 abstenciones.

Igualmente, como se hizo en la votación en general, la Cámara calificó estas normas de quórum ordinario.

**29°.** Que a mayor abundamiento y como sustento de lo anterior debemos tener presente que todo lo relativo al acceso al dominio constituye una libertad que ha sido especialmente resguardada y protegida por la Constitución Política, pues es un derecho respecto del cual la Carta Fundamental excepcionalmente exige que las limitaciones y requisitos que se le impongan sean por ley de quórum especial y en resguardo del interés nacional que debe calificar el propio legislador.

**30°.** Que de la sola lectura de los artículos transcritos en el considerando Nº 27 de esta disidencia resulta con claridad que el legislador autoriza a la Administración para imponer limitaciones al acceso al dominio del derecho de aprovechamiento de aguas.

**31°.** Que lo anterior fuera de estar reconocido en el Mensaje que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, Nº 005-333, de 4 de julio de 1996, pág. 4, aparece además con nitidez de las atribuciones entregadas al Director General de Aguas entre las que, por vía de ejemplo se puede indicar el artículo 147 bis que autoriza a este funcionario para “*limitar*” las solicitudes de derechos de aprovechamiento, denegar este derecho cuando fuere necesario, destinar el recurso a fines distintos del solicitado, establecer “*condiciones, plazos, prohibiciones u otras modalidades y limitaciones que afecten este derecho*”.

**32°.** Que establecido que los artículos indicados en el considerando Nº 27 son limitaciones y requisitos que se imponen a la libertad de acceder al derecho de aprovechamiento de aguas ello implica que necesariamente deben aprobarse por ley de quórum calificado sustentados en el interés nacional y no pueden invocarse en este caso preceptos del artículo 60 de la Constitución.

Es indudable que existiendo una disposición constitucional especialmente referida a un derecho ésta debe aplicarse con preferencia a los preceptos generales.

**33°.** Que el derecho a adquirir el derecho de aprovechamiento de aguas es un bien incorporal por lo que no se visualiza como podría sostenerse que tiene un régimen jurídico distinto que los otros bienes incorporales y que no se aplica a su respecto el artículo 19, Nº 23, de la Constitución Política de la República.

**34°.** Que por las consideraciones anteriores la disidente es de opinión que los artículos transcritos en el considerando vigesimoséptimo son inconstitucionales en la forma pues, no se votaron como ley de quórum calificado lo que exige el artículo 19, Nº 23, inciso segundo, de la Carta Fundamental y además no se invocó el interés nacional.

Redactó la sentencia la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate, como también su voto de minoría.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 260-1997**

Se certifica que el Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por haberse retirado antes del término de la audiencia.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 261-1997**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY N<sup>º</sup> 18.603, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.527, de 31 de octubre de 1997**

Santiago, siete de octubre de mil novecientos noventa y siete.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 11.623, de 30 de septiembre pasado, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el artículo 42 de la Ley N<sup>º</sup> 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo único del proyecto remitido, dispone:

*“Sustitúyese el inciso final del artículo 42 de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, por el siguiente:*

*“No obstante, si un partido político incurriere en la situación prevista en el número 2° de este artículo en una o más Regiones, pero eligiere al menos cuatro parlamentarios, sean Diputados o Senadores, conservará su calidad de tal y podrá desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2° en las mismas Regiones donde se encontraba legalmente constituido con anterioridad. Si incurriere en la situación prevista en el número 4° en una o más Regiones, pero mantuviere el mínimo de ellas exigidos por la ley, conservará su calidad de tal, pero no podrá desarrollar las actividades señaladas en el inciso primero del artículo 2° en aquellas donde su número de afiliados hubiere disminuido en más de un cincuenta por ciento. El Director del Servicio Electoral anotará esta circunstancia al margen de la respectiva inscripción en el Registro de Partidos Políticos.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contenidas en el artículo único del proyecto, son propias de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso quinto, del N° 15, del artículo 19 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que, los preceptos a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 19, N° 15, inciso quinto; 63, y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contenidas en el artículo único del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 261-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 262-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE BANCOS; DEL DECRETO LEY N<sup>º</sup> 1.097, DE 1975; DE LA LEY N<sup>º</sup> 18.010, Y DEL CÓDIGO DE COMERCIO

### Ley N<sup>º</sup> 19.528, de 4 de noviembre de 1997

Santiago, catorce de octubre de mil novecientos noventa y siete.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 1716, de 8 de octubre pasado, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica diversas disposiciones de la Ley General de Bancos; del Decreto Ley N<sup>º</sup> 1.097, de 1975; de la Ley N<sup>º</sup> 18.010, y del Código de Comercio, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de las siguientes disposiciones:

- Inciso cuarto del artículo 82, contenido en el numeral 46;
- Incisos primero y séptimo –número 2)– del artículo 83 bis, contenidos en el numeral 59;
- Letra c) del artículo 119, contenido en el numeral 68, todos del artículo 1<sup>º</sup>, y
- Artículos 18 bis y 24, contenidos en los numerales 4 y 6, respectivamente, ambos del artículo 2<sup>º</sup>;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las disposiciones del proyecto remitido, sometidas a control disponen:

*“Artículo 1°. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley General de Bancos, cuyo texto refundido y sistematizado está contenido en el decreto con fuerza de ley N° 252, de 1960:*

*“46. Reemplázase los artículos 81 y 82, por los siguientes:”*

*Artículo 82, inciso cuarto: “La Superintendencia, previo acuerdo favorable del Consejo del Banco Central de Chile, adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrá, mediante norma general, cambiar de categoría determinados activos, siempre que ello signifique subir o bajar un solo nivel en la tabla antes expresada o fijarles un nivel intermedio entre dos categorías o establecer que determinados activos se ubiquen en Categoría I. En todo caso la categoría a la que pertenezca un activo sólo podrá ser modificada una vez al año, salvo que la unanimidad de los consejeros en ejercicio del Banco Central modifique el acuerdo anterior.”*

*“59. Reemplázase el artículo 83 bis, por el siguiente:”*

*Inciso primero: “Los bancos podrán abrir sucursales u oficinas de representación en el exterior; efectuar inversiones en acciones de bancos establecidos en el extranjero o en acciones de empresas allí constituidas que tengan alguno de los giros que autorizan los N°s 11 bis y 15 bis del artículo 83. Las aperturas de sucursales u oficinas de representación requerirán autorización de la Superintendencia y las otras inversiones referidas necesitarán, además, la del Banco Central de Chile.”*

*Inciso séptimo: “2) Si se trata de un banco, la suma de los depósitos, préstamos y otras acreencias que los bancos chilenos accionistas mantengan en él, ya sea directamente o a través de otras personas, no podrán exceder del 25% del patrimonio efectivo del banco extranjero. El banco chileno sólo podrá realizar operaciones que signifiquen avalar, afianzar o caucionar obligaciones de los bancos o empresas en que participe en el extranjero, en los casos y en la forma que determinen las normas dictadas sobre la materia por el Banco Central de Chile o la Superintendencia, en uso de sus respectivas facultades.”*

*“68. Reemplázase los dos últimos inciso del artículo 119, por el siguiente:”*

*“c) El banco mantenga con el Banco Central créditos de urgencia vencidos y, al solicitar su renovación, éste la deniegue, siempre que el informe de la Superintendencia haya sido también negativo, por razones fundadas.”*

*“Artículo 2°. Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 1.097, de 1975:*

*“4. Agrégase el siguiente artículo 18 bis, nuevo:*

*“Artículo 18 bis. La Superintendencia podrá dictar normas de carácter general, fijando requerimientos patrimoniales y provisiones, sobre tipo de operaciones, garantías, sujetos de crédito, límites globales y márgenes de diversificación por país para las operaciones de crédito que realicen, desde Chile hacia el exterior, las entidades sujetas a su fiscalización. La Superintendencia en uso de sus facultades establecerá también la metodología sobre provisiones por riesgo.”*

*“Sin perjuicio de sus atribuciones generales, la Superintendencia podrá fiscalizar dichas operaciones con el fin de preservar la solvencia y estabilidad de esas entidades.*

*“Para adoptar o modificar tales normas, la Superintendencia deberá obtener un informe previo favorable del Banco Central de Chile.”*

*“6. Incorpórase como artículo 24, nuevo, el siguiente:*

*“Artículo 24. El Banco Central de Chile podrá informar, a solicitud de la Superintendencia, acerca de los efectos que la autorización de nuevos bancos pueda producir para la estabilidad del sistema financiero o el adecuado cumplimiento de las obligaciones contenidas en su Ley Orgánica.”;*

**CUARTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contenidas en el inciso cuarto del artículo 82, contenido en el numeral 46; incisos primero y séptimo –número 2)– del artículo 83 bis, contenidos en el numeral 59; letra c) del artículo 119, contenido en el numeral 68, todos del artículo 1<sup>º</sup>; y artículos 18 bis y 24, contenidos en los numerales 4 y 6, respectivamente, ambos del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto, son propias de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 97 de la Carta Fundamental;

**SEXTO.** Que, los preceptos a que hace referencia el considerando anterior no contienen normas contrarias a la Constitución Política de la República y son, en consecuencia, constitucionales;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política y que sobre ellas no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, y 97, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las normas contenidas en el inciso cuarto del artículo 82, contenido en el numeral 46; incisos primero y séptimo –número 2)– del artículo 83 bis, contenidos en el numeral 59; letra c) del artículo 119, contenido en el numeral 68, todos del artículo 1<sup>º</sup>; y artículos 18 bis y 24, contenidos en los numerales 4 y 6, respectivamente, ambos del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 262-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señores Marcos Aburto Ochoa, Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL N° 263-1997**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, RESPECTO A LA FORMA EN QUE HAN DE PRACTICARSE LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES QUE INDICA, Y EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES, EN LO RELATIVO A LA VISITA SEMANAL QUE EFECTÚAN LOS JUECES A LOS RECINTOS CARCELARIOS.**

**Ley N° 19.535, de 24 de noviembre de 1997**

Santiago, veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 11.671, de 14 de octubre de 1997, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Código de Procedimiento Penal, respecto a la forma en que han de practicarse las notificaciones de las resoluciones que indica, y el Código Orgánico de Tribunales, en lo relativo a la visita semanal que efectúan los jueces a los recintos carcelarios, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucio-*

nalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental dispone que: “Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.

“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

“Artículo 1<sup>º</sup>. Introdúcense en el Código de Procedimiento Penal las siguientes modificaciones:

1) Agrégase en el artículo 66 el siguiente inciso, nuevo:

“Ello no obstante, tratándose de detenidos o presos cuyo proceso se lleve ante un tribunal cuya sede se encuentre fuera del lugar o ciudad donde esté ubicado el establecimiento penal en el cual se encuentren reclusos y que no tenga servicio diario de traslado al tribunal, la resolución que conceda la libertad incondicional o la libertad provisional sin fianza, u ordene cumplir el fallo de la Corte de Apelaciones que se pronuncie sobre la resolución concerniente a la libertad, se notificarán por el estado diario. La resolución que deniegue la libertad, o conceda la libertad provisional bajo fianza o conceda la apelación interpuesta, en su caso, se notificará de inmediato y por el medio más rápido posible, al encargado del establecimiento penal, quien deberá comunicarla al recluso. Este podrá apelar de la resolución en el acto y ante el mismo encargado, lo que éste comunicará de inmediato y por igual vía al tribunal. Concedida que sea la apelación, se elevarán los autos a la Corte de Apelaciones respectiva. Asimismo, una vez constituida la fianza, el tribunal transmitirá, por igual medio, la orden de libertad al encargado del establecimiento para su inmediato cumplimiento. El secretario del tribunal dejará testimonio en el proceso de las actuaciones que practique conforme a este inciso, con mención de la fecha en que se efectuaron, la individualización de la persona que le recibió o le proporcionó la información, según proceda, y el tenor de ésta.”

2) En el artículo 592, elimínase la frase “y dirigirá requisitoria a los jueces de los lugares en que se sospeche que aquél haya podido albergarse”, colocando el punto aparte (.) a continuación de la palabra “aprehenderlo”; y agrégase el siguiente inciso segundo: “Las órdenes de citación o aprehensión se despacharán tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones y estas instituciones deberán transmitir las a todas sus reparticiones y unidades”.

3) En el artículo 593, en el encabezamiento, suprímese la frase “y requisitorias”; en el número 3<sup>º</sup>, elimínense las palabras “o requisitoria”; y en el número 4<sup>º</sup>, sustitúyense las palabras “o requisitoria” por “de citación o aprehensión”.

*Artículo 2°. Introdúcense en el Código Orgánico de Tribunales las siguientes modificaciones:*

1) *Sustitúyese el artículo 567 del Código orgánico de Tribunales por el siguiente:*

*“Artículo 567. El último día hábil de cada semana, todo juez de letras que ejerza jurisdicción en materia criminal, acompañado de su secretario, visitará la cárcel o establecimientos que se encuentren ubicados en la localidad o ciudad donde funcione el tribunal y en los cuales haya detenidos o presos en procesos a su cargo, con el objeto de indagar si sufren vejaciones indebidas, si se les coarta la libertad de defensa o si se prolonga ilegalmente la tramitación de su proceso.*

*La Corte de Apelaciones, dentro de cuyo territorio jurisdiccional existan tribunales en lo criminal que estén exentos de la visita respectiva en razón de tener detenidos o presos en cárceles o establecimientos que estén ubicados fuera de la localidad o ciudad donde funcionan, establecerá un turno u otro sistema entre los jueces del crimen obligados a la visita, para que éstos la efectúen a tales detenidos o presos, y, por oficio, informen al juez que instruye el respectivo proceso sobre las quejas y observaciones recibidas. Sin perjuicio de lo anterior, todo juez deberá visitar, a lo menos una vez cada tres meses, el recinto carcelario en que tuviere detenidos o presos.”*

2) *Agrégase, en el artículo 570, el siguiente inciso segundo, nuevo:*

*“En el caso del inciso segundo del artículo 567, los tribunales exentos de la obligación de la visita respectiva deberán remitir al tribunal que realizará la visita el estado en que se exprese el nombre de cada uno de los presos y detenidos, el delito por el cual se les procesa y el estado actual de la causa, hasta el día inmediatamente anterior a aquel en que se efectúe la visita. El tribunal que practique la visita oficiará al que conoce de la causa informándole sobre los retardos indebidos que constate, con el objeto de que dicte las medidas convenientes para que el proceso siga su curso sin interrupción.”*

3) *Reemplázase el punto aparte (.) del inciso segundo del artículo 571 por un punto seguido (.) y agrégase el siguiente texto: “En el caso del inciso segundo del artículo 567, el tribunal que practique la visita oficiará al que conoce de la causa informándole sobre los reclamos formulados, con el objeto de que adopte las medidas que crea convenientes para subsanar las faltas que se hicieren presentes.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en los números 1) y 2) del artículo 2° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contempladas en el artículo 1°, y número 3) del artículo 2°, del proyecto remitido, no son propias de ley or-

gánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**NOVENO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DÉCIMO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que los preceptos contenidos en los números 1) y 2) del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto sometido a control, son constitucionales.

**2.** Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contempladas en el artículo 1<sup>º</sup>, y número 3) del artículo 2<sup>º</sup>, del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordada la declaración primera de esta sentencia con el voto en contra de los Ministros señores Osvaldo Faúndez y Marcos Aburto**, quienes estimaron que las normas comprendidas en ella, no son propias de la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política de la República.

Devuélvase al proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 263-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 264-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REAJUSTA E INCREMENTA LAS REMUNERACIONES DEL PODER JUDICIAL; MODIFICA EL DECRETO LEY N° 3.058, DE 1979; CREA EL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS EN LA CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL, Y MODIFICA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES

Ley N° 19.531, de 7 de noviembre de 1997

Santiago, veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y siete.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1734, de 22 de octubre de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que reajusta e incrementa las remuneraciones del Poder Judicial; modifica el Decreto Ley N° 3.058, de 1979; crea el Departamento de Recursos Humanos en la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y modifica el Código Orgánico de Tribunales, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del número 1 del artículo 10 del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental dispone que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo 10. Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Orgánico de Tribunales:*

*1. Modifícase el artículo 219 en la forma siguiente:*

*a) Sustitúyense, en el inciso primero, las frases “ocho para la Corte de Apelaciones de Valparaíso,” y “siete para las Cortes de Apelaciones de San Miguel*

y Concepción”, por “nueve para las Cortes de Apelaciones de Valparaíso, San Miguel y Concepción”.

b) Sustitúyese, en el mismo inciso, la frase “cinco para las Cortes de Apelaciones de Talca, Temuco y Valdivia”, por “cinco para las Cortes de Apelaciones de Arica, Antofagasta, La Serena, Rancagua, Talca, Temuco y Valdivia”.

c) Reemplázase el inciso cuarto por el siguiente:

“Estas listas se compondrán, para Santiago, de setenta y cinco nombres; para Valparaíso, San Miguel y Concepción, de cuarenta y cinco nombres; para Arica, Antofagasta, La Serena, Rancagua, Talca, Temuco y Valdivia, de veinticinco, y de quince para las demás Cortes.”;

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en el número 1 del artículo 10° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que los preceptos contenidos en el número 1 del artículo 10° del proyecto sometido a control, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 264-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 265-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE CREA EL RÉGIMEN DE JORNADA ESCOLAR COMPLETA  
DIURNA Y DICTA NORMAS PARA SU APLICACIÓN

**Ley N° 19.532, de 17 de noviembre de 1997**

Santiago, treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1736, de 22 de octubre de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad respecto de los artículos 7 y 10, letras A) –número 3– y B) del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: “*Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución*”;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo 7°. Habrá un sistema de concurso, que será administrado por el Ministerio de Educación, para diferentes tipos de proyectos de infraestructura, que cumplan con las exigencias técnicas establecidas en la normativa vigente, las que serán exigibles a la firma del convenio respectivo. El reglamento regulará el sistema y los mecanismos en virtud de los cuales los sostenedores podrán postular al aporte que se establece en el artículo 4°, y la forma como serán ponderados los factores que se indican para la selección de los proyectos.*

*Será responsabilidad del Ministerio de Educación elaborar las bases y efectuar los llamados para concurso, pudiendo considerar para ello los criterios y ponderaciones de los aspectos que se fijan en el inciso tercero de este artículo que sean propuestos por los Gobiernos Regionales; evaluar los antecedentes presentados; publicar los resultados preliminares de los proyectos preseleccionados; atender los reclamos, y requerir antecedentes definitivos.*

*En cada concurso que se convoque la selección de los proyectos presentados por los sostenedores se realizará conforme a un sistema de puntaje, resultante de la ponderación de uno o más de los aspectos que a continuación se señalan, de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento de esta ley:*

*a) Vulnerabilidad socioeconómica o educativa de los alumnos del establecimiento;*

b) Monto del aporte solicitado por alumno que se incorporará al régimen de jornada escolar completa diurna;

c) Calidad técnica, pedagógica, económica, social y ambiental de los proyectos, y

d) Porcentaje de financiamiento propio ofrecido por el sostenedor, en relación con el costo total del proyecto, tanto para su ejecución, como para mejoramientos adicionales.

Para la construcción de nuevos establecimientos educacionales y de ampliaciones mayores por parte de municipalidades o corporaciones municipales, será necesario contar con la recomendación técnica del organismo regional o nacional, según corresponda, del Ministerio de Planificación y Cooperación. En el caso de proyectos similares presentados por sostenedores de establecimientos particulares subvencionados, dicha recomendación técnica será opcional.

El Ministro de Educación resolverá la adjudicación de los proyectos, emitiendo, mediante resolución, el listado definitivo de los adjudicatarios y los montos fijados para cada uno de ellos.

El Presidente de la República mediante decreto fundado podrá establecer distintas modalidades de asignación o de aumento del aporte, en caso de necesidad pública o de situaciones de emergencia o fuerza mayor.”

“Artículo 10. Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N<sup>º</sup> 19.410:

“A) En el artículo 22:

“3. Agréganse a continuación de la letra f), las siguientes letras g) y h) nuevas:

“g) Los recursos provenientes de la subvención de apoyo al mantenimiento del respectivo establecimiento educacional, y

h) Los demás recursos que se establezcan en el correspondiente decreto de delegación, a que se refiere el artículo 24.”

“B) Sustitúyese el artículo 1<sup>º</sup> transitorio, por el siguiente:

“Artículo 1<sup>º</sup>. Facúltase a los alcaldes y a las corporaciones del sector a que se refiere el inciso segundo del artículo 19 de la ley N<sup>º</sup> 19.070, para que, oyendo previamente al Consejo Municipal, llamen a concurso los cargos de Directores de establecimientos educacionales de su dependencia, cuyos titulares no hayan sido calificados en lista de distinción en el proceso de calificaciones del personal docente-directivo y siempre que su designación o contrato sea anterior a la vigencia de la ley N<sup>º</sup> 19.410.

Dichos concursos serán de antecedentes y oposición, tendrán el carácter de públicos, deberán ser convocados y resueltos en el segundo semestre de cada año, y en su desarrollo y resolución deberán considerarse siempre normas de transparencia, imparcialidad y objetividad. El alcalde o las corporaciones resolverán el concurso sobre la base de una terna propuesta por la respectiva comisión calificadora de concursos.

A los Directores que accedan a sus cargos en virtud del concurso señalado anteriormente, se les aplicará el inciso tercero del artículo 32 de la ley N<sup>º</sup> 19.070, y su designación o contrato registrará desde el primero de enero del año siguiente a aquel en que se realice el concurso.

*Los Directores que no participen en los concursos convocados y aquellos que habiendo postulado no sean designados, cesarán en sus cargos docente-directivos al finalizar el año escolar correspondiente y se pondrá término a su relación laboral desde esa fecha por decreto alcaldicio o por un acto jurídico de la corporación municipal, según sea el caso. Los afectados tendrán derecho a ser designados o contratados en establecimientos educacionales dependientes de la misma municipalidad o corporación para el cumplimiento de funciones docentes sin necesidad de nuevo concurso, con igual número de horas a las que servían como Director, o a percibir los beneficios indemnizatorios establecidos en el artículo 73 de la ley N° 19.070.*

*Asimismo, lo dispuesto en los tres primeros incisos de este artículo se aplicará a los Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal, cualquiera que sea su denominación, siempre que hayan accedido al cargo con anterioridad a la vigencia de la ley N° 19.410. En el caso que se ponga término a su relación laboral por no haber postulado o no haber sido designados nuevamente en los concursos a que se refiere el inciso primero, tendrán derecho a percibir los mismos beneficios indemnizatorios establecidos en el inciso precedente.”;*

**CUARTO.** Que de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que las normas comprendidas en el artículo 7 del proyecto en análisis, sólo en cuanto le otorgan a los Gobiernos Regionales la atribución a que se refiere esencialmente su inciso segundo, deben ser consideradas propias de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 102, 105, inciso tercero, y 114, de la Constitución Política;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en el artículo 10, letras A) – número 3–, y B) del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 107, 108, 109 y 111, de la Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que el inciso cuarto del nuevo artículo 1° transitorio, de la Ley N° 19.410, sustituido por la letra B) del artículo 10, del proyecto sometido a control, fue motivo de observaciones por parte del Presidente de la República, reemplazándose la expresión “1998” por “correspondiente”;

**OCTAVO.** Que según se desprende del oficio N° 1748, de 29 de octubre de 1997, de la Cámara de Diputados, tanto esa Corporación como el Senado de la República, aprobaron el veto antes mencionado, pero éste no fue votado favorablemente en ambas Cámaras con el quórum de los cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio exigido por el artículo 63 de la Constitución para una norma propia de ley orgánica constitucional;

**NOVENO.** Que de lo expuesto en el considerando precedente, se concluye que la sustitución, en el inciso cuarto del nuevo artículo 1° tran-

sitorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.410, del término “1998” por “*correspondiente*” no ha cumplido con los requisitos exigidos por el indicado artículo 63 de la Constitución, motivo por el cual se está en presencia de un vicio de inconstitucionalidad de forma, debiendo declararse la palabra “*correspondiente*” inconstitucional;

**DÉCIMO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos quinto y sexto de esta sentencia, con excepción de la palabra “*correspondiente*”, mencionada en el considerando anterior, están de acuerdo con la Constitución Política de la República;

**DECIMOPRIMERO.** Que consta de autos, que respecto de las disposiciones sometidas a control no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 102, 105, inciso tercero, 107, 108, 109, 111 y 114, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que la palabra “*correspondiente*”, contenida en el inciso cuarto del nuevo artículo 1<sup>º</sup> transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.410, sustituido por la letra B) del artículo 10 del proyecto sometido a control, es inconstitucional, y debe eliminarse de su texto.

**2.** Que los preceptos contenidos en el artículo 7 del proyecto sometido a control, son constitucionales en el entendido del considerando 5<sup>º</sup> de esta sentencia.

**3.** Que las disposiciones contempladas en el artículo 10, letras A) – número 3– y B) –excepto la palabra “*correspondiente*” comprendida en el inciso cuarto del nuevo artículo 1<sup>º</sup> transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 19.410–, del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 265-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Marcos Aburto Ochoa, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL Nº 266-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
SOBRE COPROPIEDAD INMOBILIARIA

**Ley Nº 19.537, de 16 de diciembre de 1997**

Santiago, veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio Nº 1750, de 4 de noviembre de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre copropiedad inmobiliaria, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad respecto de los artículos 33, 34, 35, 41 e inciso segundo del artículo transitorio;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: “Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”;

**TERCERO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo 33. Serán de competencia de los juzgados de policía local correspondientes y se sujetarán al procedimiento establecido en la ley Nº 18.287, las contiendas que se promuevan entre los copropietarios o entre éstos y el administrador, relativas a la administración del respectivo condominio, para lo cual estos tribunales estarán investidos de todas las facultades que sean necesarias a fin de resolver esas controversias. En el ejercicio de estas facultades, el juez podrá, a petición de cualquier copropietario:*

*a) Declarar la nulidad de los acuerdos adoptados por la asamblea con infracción de las normas de esta ley y de su reglamento o de las de los reglamentos de copropiedad.*

*b) Citar a asamblea de copropietarios, si el administrador o el Presidente del Comité de Administración no lo hiciere, aplicándose al efecto las normas contenidas en el artículo 654 del Código de Procedimiento Civil, en lo que fuere pertinente. A esta asamblea deberá asistir un Notario como ministro de fe, quien levantará acta de lo actuado. La citación a asamblea se notificará mediante carta certificada sujetándose a lo previsto en el inciso primero del artículo 18 de la presente ley. Para estos efectos, el administrador, a requerimiento del juez, deberá poner a disposición del tribunal la nómina de copropietarios a que se refiere el citado inciso primero, dentro de los cinco días siguientes desde que le fuere solicitada y si así no lo hiciere, se le aplicará la multa prevista en el penúltimo inciso del artículo 32.*

c) Exigir al administrador que someta a la aprobación de la asamblea de copropietarios rendiciones de cuentas, fijándole plazo para ello y, en caso de infracción, aplicarle la multa a que alude la letra anterior.

d) En general, adoptar todas las medidas necesarias para la solución de los conflictos que afecten a los copropietarios derivados de su condición de tales.

Las resoluciones que se dicten en las gestiones a que alude el inciso anterior serán apelables, aplicándose a dicho recurso las normas contempladas en el Título III de la ley N<sup>º</sup> 18.287.

El cobro de gastos comunes se sujetará al procedimiento del juicio ejecutivo del Título I del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil y su conocimiento corresponderá al juez de letras respectivo.”

“Artículo 34. Si perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las contiendas a que se refiere el inciso primero de dicho artículo, podrán someterse a la resolución del juez árbitro arbitrador a que se refiere el artículo 223 del Código Orgánico de Tribunales. En contra de la sentencia arbitral, se podrán interponer los recursos de apelación y de casación en la forma, conforme a lo previsto en el artículo 239 de ese mismo Código.

El árbitro deberá ser designado por acuerdo de la asamblea y, a falta de acuerdo, por el juez letrado de turno, pudiendo ser sustituido o removido en cualquier momento por acuerdo de la asamblea, siempre que no esté conociendo causa pendientes.”

“Artículo 35. La respectiva municipalidad podrá atender extrajudicialmente los conflictos que se promuevan entre los copropietarios o entre éstos y el administrador, y al efecto estará facultada para citar a reuniones a las partes en conflicto para que expongan sus problemas y proponer vías de solución, haciendo constar lo obrado y los acuerdos adoptados en actas que se levantarán al efecto. La copia del acta correspondiente, autorizada por el secretario municipal respectivo, constituirá plena prueba de los acuerdos adoptados y deberá agregarse al libro de actas del Comité de Administración. En todo caso la municipalidad deberá abstenerse de actuar si alguna de las partes hubiere recurrido o recurriera al juez de policía local o a un árbitro, conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de esta ley.”

“Artículo 41. Los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y los Servicios de Vivienda y Urbanización podrán destinar recursos a condominios de viviendas sociales emplazados en sus respectivos territorios.

Los recursos destinados sólo podrán ser asignados con los siguientes objetos:

a) En los bienes de dominio común, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del condominio;

b) En gastos que demande la formalización del reglamento de copropiedad a que alude el artículo 43 y los que se originen de la protocolización a que se refiere el artículo 44;

c) En pago de primas de seguros de incendio y adicionales para cubrir riesgos catastróficos de la naturaleza, tales como terremotos, inundaciones, incendios a causas de terremotos u otros del mismo tipo, y

*d) En instalaciones de las redes de servicios básicos que no sean bienes comunes.”*

*Inciso Segundo del Artículo Transitorio. “Las Municipalidades deberán desarrollar programas educativos sobre los derechos y deberes de los habitantes de condominios de viviendas sociales, promover, asesorar, prestar apoyo a su organización y progreso y, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41, podrán adoptar todas las medidas necesarias para permitir la adecuación de las comunidades de copropietarios de viviendas sociales a que se refiere el inciso anterior, a las normas de la presente ley, estando facultadas al efecto para prestar asesoría legal, técnica y contable y para destinar recursos con el objeto de afrontar los gastos que demanden estas gestiones, tales como confección de planos u otros de similar naturaleza.”;*

**CUARTO.** Que de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en los artículos 33 y 34 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que las disposiciones comprendidas en los artículos 35, y transitorio, inciso segundo, del proyecto en análisis, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 107, 108, 109, y 111, de la Carta Fundamental;

**SÉPTIMO.** Que las normas contempladas en el artículo 41 del proyecto remitido, son propias de las leyes orgánicas constitucionales a que hacen referencia los artículos 107, 108, 109, y 111, y 102, 105, inciso tercero, y 114, de la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos anteriores no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que el artículo 33 del proyecto en análisis en su inciso primero, letras b) y c), se remite a lo dispuesto en su artículo 32, en cuanto este precepto establece una sanción de multa para las infracciones que han de conocer los jueces de policía local correspondientes, que el mismo determina;

**DÉCIMO.** Que no obstante lo resuelto anteriormente por este Tribunal en situaciones de esta naturaleza, no entra a conocer en esta oportunidad de dicho precepto en el entendido que la norma que da competencia a los jueces de policía local para hacer uso de la facultad de imponer las multas y ordenar el pago de las indemnizaciones a que dicha disposición se refiere se encuentra comprendida en el inciso primero del artículo 33, y, en especial, en su letra d). En consecuencia, dicho artículo 32 no contiene normas propias de la ley orgánica constitucional a que alude el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DECIMOPRIMERO.** Que, según se indica en el oficio mencionado en el considerando primero, la Cámara de Diputados, en conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 74 de la Carta Fundamental, en relación con el artículo 16 de la Ley N<sup>º</sup> 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, envió a la Corte Suprema, por oficio N<sup>º</sup> 666, de 8 de junio de 1995, copia del proyecto, para conocer su parecer, sin haber recibido respuesta al respecto;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, según certificado estampado en el expediente por el señor Secretario del Tribunal Constitucional, durante la tramitación del proyecto en análisis, la Corte Suprema, a petición de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, informó favorablemente respecto de una indicación que sustituye el texto de la norma que figura como artículo 31, y otra que modifica el artículo 32, las que corresponden a los actuales artículos 33 y 34 del proyecto;

**DECIMOTRCERO.** Que, de lo expuesto en los considerandos anteriores se desprende que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política respecto de los artículos 33 y 34 del proyecto;

**DECIMOCUARTO.** Que consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 63, 74, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 102, 105, inciso tercero, 107, 108, 109, 111 y 114, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en los artículos 33, 34, 35, 41 e inciso segundo del artículo transitorio, del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 266-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 267-1997

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE MODERNIZA EL SECTOR PORTUARIO ESTATAL

**Ley N° 19.542, de 19 de diciembre de 1997**

Santiago, primero de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1770, de 25 de noviembre de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que moderniza el sector portuario estatal, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de su artículo 45;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TECRERO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo 45. Sin perjuicio de lo preceptuado en el artículo 44, la Contraloría General de la República ejercerá su función fiscalizadora de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.”*;

**CUARTO.** Que de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**QUINTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 45 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en los artículos 87 y 88 de la Constitución Política de la República;

**SEXTO.** Que consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 82, N° 1°, 87 y 88, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en el artículo 45, del proyecto remitido, son constitucionales.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 267-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 268-1997**

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN OFICIAL DE CONFORMIDAD DE EXPORTACIONES**

#### **Ley N<sup>º</sup> 19.545, de 9 de febrero de 1998**

Santiago, veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1781, de 9 de diciembre de 1997, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea un sistema de certificación oficial de conformidad de exportaciones, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 27 del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental dispone que:

*“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que la norma sometida a control constitucional prescribe:

*“Artículo 27. Tratándose de la sanción de cancelación del registro a que alude el artículo 8° de este cuerpo legal, las personas o entidades que estimen que la aplicación de dicha sanción no se ajusta a la ley o al reglamento y ello les cause perjuicio, podrán reclamar de su aplicación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, para lo cual el reclamante señalará en su escrito, con precisión, la disposición que supone infringida, la forma en que se ha producido la infracción y las razones por las cuales ésta lo perjudica.*

*La reclamación deberá interponerse dentro del plazo de diez días hábiles contados desde la notificación de la aplicación de la sanción reclamada.*

*Interpuesta la reclamación la Corte de Apelaciones dará traslado de ella por seis días hábiles al Subsecretario, notificándole esta resolución por oficio.*

*Cuando se pueda afectar la calidad o la credibilidad del sistema de certificación la interposición del recurso no suspenderá la cancelación del registro ni podrá la Corte decretar medida alguna con ese objeto mientras se encuentre pendiente la reclamación.*

*Evacuado el traslado por el Subsecretario, o acusada la rebeldía, la Corte dictará sentencia en el término de quince días. Contra dicha resolución no procederá recurso alguno.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, las normas contempladas en el artículo 27 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

**Y, VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que el artículo 27 del proyecto sometido a control, es constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 268-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Marcos Aburto Ochoa, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 269-1997**

### **REQUERIMIENTO ACERCA DEL N<sup>º</sup> 7 DEL ARTÍCULO ÚNICO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PODER JUDICIAL, EN CUANTO SUSTITUYE EL INCISO PRIMERO DE LA OCTAVA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE LA CARTA FUNDAMENTAL, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES**

Santiago, diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

#### **VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:**

**PRIMERO.** Que doce Honorables Senadores, invocando el artículo 82, incisos primero, N<sup>º</sup> 2, cuarto, quinto y sexto, de la Constitución Política de la República, en relación con los artículos 38 y siguientes de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, han presentado requerimiento para que este Tribunal declare inconstitucional el N<sup>º</sup> 7 del artículo único del proyecto de reforma constitucional

sobre el Poder Judicial (Boletín 2058-07), en cuanto sustituye el inciso primero de la Octava Disposición Transitoria de la Carta Fundamental.

**SEGUNDO.** Que antes de analizar el fondo de la materia cuestionada, corresponde que este Tribunal se pronuncie previamente sobre la admisibilidad del precitado requerimiento, examinando si éste cumple con los requisitos formales dispuestos por el artículo 82 de la Constitución Política de la República y por los artículos 38 a 45 de la Ley N° 17.997.

**TERCERO.** Que los incisos del artículo 82 de la Carta Fundamental, citados más arriba, expresan respectivamente:

a) Artículo 82, inciso primero, N° 2:

*“Son atribuciones del Tribunal Constitucional:*

*“2°. Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.”*

b) Artículo 82, inciso cuarto:

*“En el caso del número 2°, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.”*

c) Artículo 82, inciso quinto:

*“El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados.”*

d) Artículo 82, inciso sexto:

*“El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República.”*

**CUARTO.** Que, el requerimiento aparece firmado por los siguientes señores Senadores: Señora Olga Feliú Segovia, señores Alberto Cooper Valencia, Sergio Fernández Fernández, Vicente Huerta Celis, Hernán Larráin Fernández, Carlos Letelier Bobadilla, Francisco Prat Alemparte, Ricardo Martín Díaz, Bruno Siebert Held, Ronald Mc Intyre Mendoza, Beltrán Urenda Zegers y Santiago Sinclair Oyaneder.

**QUINTO.** Que de acuerdo con las disposiciones transcritas, precedentemente, el requerimiento ha de ser formulado, en este caso, por una cuarta parte de los miembros en ejercicio de cualquiera de las Cámaras.

**SEXTO.** Que, el señor Secretario del Senado ha certificado, en documento que obra en el expediente, a fojas 11, que estos Senadores constituyen más de una cuarta parte de los que se encuentran en ejercicio.

**SÉPTIMO.** Que si bien el aludido certificado acredita que el requerimiento está suscrito por Senadores que constituyen al menos la cuarta parte de los que están en ejercicio, el Tribunal debe examinar si la circunstancia de que un Senador haya votado favorablemente una dispo-

sición de un proyecto lo inhabilita o no para requerir posteriormente la inconstitucionalidad de ella.

**OCTAVO.** Que lo anterior cobra singular relevancia si se tiene presente que este Tribunal ha sentado la doctrina de que para que exista “*cuestión de constitucionalidad debe haberse producido, al menos, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional y el texto legal impugnado en los órganos colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo o en el seno mismo de este último*” (STC Rol N.º 23 y Rol N.º 147).

**NOVENO.** Que en lo anterior está implícito que quienes deducen un requerimiento de inconstitucionalidad hayan mantenido durante la tramitación del proyecto una conducta coherente con el reproche que formulan.

No es lógicamente admisible que quien da su voto explícito en favor de una disposición del proyecto, cuestione su constitucionalidad ante este Tribunal; carece, en consecuencia, de titularidad activa.

**DÉCIMO.** Que de acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista, y que seguidamente se mencionan, los Honorables Senadores señores Alberto Cooper, Vicente Huerta y Santiago Sinclair votaron en la siguiente forma respecto del número siete (ocho) del artículo único del Proyecto:

a) Idea de legislar: los tres la votaron favorablemente (Diario de Sesiones del Senado, Sesión Ordinaria N.º 28, de 27 de agosto de 1997, pág. 3818);

b) Discusión particular: los tres votaron en la misma forma (Diario de Sesiones del Senado, Sesión Ordinaria N.º 31, de 3 de septiembre de 1997, pág. 4271);

c) Congreso Pleno: los tres Senadores concurrieron a la aprobación del proyecto sin fundamentar su voto (Sesión del Congreso Pleno, de 13 de Diciembre de 1997, pág. 59).

**DECIMOPRIMERO.** Que, como se puede apreciar, durante la tramitación del texto cuestionado la conducta de los tres Senadores antes mencionados fue de adhesión a su aprobación.

**DECIMOSEGUNDO.** Que, aún más, en la votación en particular y frente a una indicación del Honorable Senador Sergio Fernández, el Honorable Senador señor Cooper expresó: “*señor Presidente, la intervención del Senador señor Thayer realmente ha sido muy completa desde todo punto de vista. Por eso, resulta innecesario cualquier otro argumento que yo pudiera dar, y tal vez soy el menos indicado para hacerlo.*”

“*Consciente de lo que ello significa, apruebo la propuesta de la Comisión y rechazo la indicación.*” (Diario de Sesiones del Senado, Sesión Ordinaria N.º 31, Miércoles 3 de septiembre de 1997, pág. 4264).

La indicación a que aludió el Senador Cooper consistía en eliminar el número siete (ocho) del artículo único del proyecto de reforma que sus-

tituye el inciso primero de la Disposición Octava Transitoria de la Constitución Política de la República.

**DECIMOTERCERO.** Que según consta del certificado de fojas 34 otorgado por el señor Secretario del Senado, el día en que se presentó el requerimiento había cuarenta y seis Senadores en ejercicio. En consecuencia, para que pueda admitirse a tramitación el requerimiento de autos es necesario que lo suscriban doce Senadores en ejercicio.

**DECIMOCUARTO.** Que este Tribunal estima que en el caso *sub lite* no se da el presupuesto anteriormente indicado porque tres de los Senadores que suscriben el requerimiento carecen de titularidad activa, atendidos los razonamientos precedentes.

**DECIMOQUINTO.** Que para la conclusión anterior se ha tenido presente, a mayor abundamiento, que en conformidad con el artículo 117 de la Constitución Política de la República una vez que el Proyecto fue aprobado por ambas Cámaras los señores Senadores dispusieron de sesenta días para reflexionar sobre los alcances de la enmienda y estar en situación de emitir en esa forma en el Congreso Pleno un voto razonado y definitivo.

**DECIMOSEXTO.** Que atendido lo anterior debe concluirse que, por haber aprobado con antelación el precepto que ahora cuestionan, los señores Huerta, Cooper y Sinclair no pueden ser titulares activos del requerimiento en estudio, el que, por consiguiente, no cumple con la exigencia de estar suscrito por el mínimo de Senadores que exige la Constitución.

**SE DECLARA:** Inadmisibile el requerimiento de fojas 1, y, en consecuencia, no se lo admite a tramitación.

**Acordada con el voto en contra del Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva y del Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss,** quienes estuvieron por admitir a tramitación el requerimiento formulado y entrar a conocer el fondo de la cuestión de constitucionalidad planteada, en mérito de las siguientes consideraciones:

**1°.** Que el artículo 82, N° 2°, de la Constitución dispone que es atribución de este Tribunal, “*Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso*”. Por su parte, el inciso cuarto del mismo precepto señala quiénes pueden plantear la cuestión de constitucionalidad en la situación antes descrita, disponiendo al efecto: “*En el caso del número 2°, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.*”

**2°.** Que consta del certificado expedido por el Secretario del Senado, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 17.997, que

en el presente caso el número de senadores requirentes es de doce y que ellos constituyen más de una cuarta parte de los miembros de las Corporación que se encuentran en ejercicio.

En consecuencia, se cumple cabalmente en la especie con la exigencia establecida en el inciso cuarto del artículo 82 de la Carta Fundamental y, por ende, los senadores que han formulado el requerimiento son legítimos titulares de la acción de constitucionalidad deducida.

3°. Que la circunstancia que algunos senadores requirentes hayan concurrido con su voto a aprobar el número 7 del artículo único del proyecto de reforma constitucional que ahora impugnan, por adolecer de vicios de inconstitucionalidad, no los inhabilita para promover este requerimiento. Así lo demuestran, con nitidez, el claro sentido del artículo 82, inciso cuarto, antes transcrito y el espíritu mismo de la Carta Fundamental. En efecto, el inciso cuarto del mencionado precepto, en parte alguna, restringe o subordina la atribución de los legitimados activos para accionar, a la actitud que hubieren tenido de votar favorablemente o en contra de la aprobación del precepto del proyecto de ley o de reforma constitucional cuya validez someten a la decisión de este Tribunal; por el contrario, la norma constitucional, en forma categórica y clara, sólo se limita a precisar quiénes pueden requerir en el caso del N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup> del artículo 82 de la Constitución, sin limitaciones.

Por otra parte, una interpretación restrictiva de la norma en estudio no se concilia con el espíritu de la Carta Fundamental, cual es permitir que los órganos legitimados puedan recurrir en forma expedita a esta Magistratura, a fin de que ella vele por el principio de “*supremacía constitucional*”.

4°. No debe olvidarse que dicho principio se encuentra consagrado como una de las Bases esenciales de la Institucionalidad, en el artículo 6<sup>º</sup> de la Carta Fundamental, que expresa, en sus incisos primero y segundo: “*Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella*”. “*Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo*”.

Al respecto, el Constituyente estableció un sistema de jurisdicción constitucional de carácter complejo con el objeto de que dicho principio alcance plena vigencia.

El Tribunal Constitucional es uno de los órganos esenciales dentro de dicho sistema, y frente a la trascendencia de sus funciones no puede, actuando dentro de su competencia, dejar de ejercer sus atribuciones por las razones que se invocan en la sentencia, permitiendo así que entren a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico preceptos cuya constitucionalidad se ha cuestionado, asunto que no ha podido ser resuelto jurisdiccionalmente, por declararse inadmisibles el requerimiento que la plantea.

5°. Que en un caso enteramente semejante al aquí propuesto, en el cual se analizó si el Senado por haber votado favorablemente las normas de un proyecto de ley quedaba inhabilitado para recurrir, conforme al artículo 82, N° 2°, de la Constitución, este Tribunal, en sentencia Rol N° 259, de fecha 26 de septiembre del año en curso (acordada con el voto en contra, en este aspecto, de los Ministros señora Bulnes y señor Verdugo), resolvió que dicha Corporación estaba legitimada para presentar su requerimiento y la acogió a tramitación. En su considerando sexto expresó que la circunstancia que el Senado haya aprobado el proyecto de ley en estudio por la Comisión Mixta, no lo inhabilita para plantear un requerimiento a fin de que se declare la inconstitucionalidad del Título II del mismo, ya que tal aprobación no tiene la virtud de convalidar un vicio de inconstitucionalidad que pudiere afectar al proyecto aprobado. Sostener lo contrario, significa que un acuerdo de una Cámara Legislativa prevalece sobre la preceptiva constitucional, lo cual resulta definitivamente inadmisibile.

Redactaron la sentencia los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y Mario Verdugo Marinkovic y el Abogado Integrante señor Raúl Varela Morgan.

Redactaron la disidencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva y el Abogado Integrante don Eduardo Soto Kloss.

Comuníquese y archívese.

### **Rol N° 269-1997**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva, y por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y señor Mario Verdugo Marinkovic y los Abogados Integrantes señores Eduardo Soto Kloss y Raúl Varela Morgan. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 270-1997CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY  
QUE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL SECTOR  
DE SERVICIOS SANITARIOSLey N<sup>º</sup> 19.549, de 4 de febrero de 1998

Santiago, seis de enero de mil novecientos noventa y ocho.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 11.859, de 16 de diciembre de 1997, complementado por el oficio N<sup>º</sup> 11.879, de 29 de diciembre de 1997, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los ARTÍCULOS PRIMERO, N<sup>º</sup> 8; TERCERO, N<sup>º</sup> 14, y NOVENO del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 38 de la Constitución Política señala:

*“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.*

*Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”;*

**CUARTO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental establece:

*“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**QUINTO.** Que los artículos 87 y 88 de la Constitución disponen:

*“Artículo 87. Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.*

*El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad.”*

*“Artículo 88. En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomara razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados.*

*En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.*

*Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución.*

*Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia.*

*En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.”;*

**SEXTO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“ARTICULO PRIMERO. Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas:*

*8. Agrégase, a continuación del artículo 12°, el siguiente artículo 12° A:*

*“Artículo 12° A. Presentada la solicitud de concesión y con el único fin de resguardar la coherencia entre los límites del área de concesión y las áreas de expansión urbana definidas en el correspondiente instrumento de planificación territorial, la entidad normativa pondrá dicha solicitud en conocimiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de las respectivas municipalidades quienes deberán, en el plazo de sesenta días, emitir un informe con las observaciones que sean pro-*

*cedentes. En caso que no lo hicieren se entenderá que no tienen observaciones. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades que se puedan derivar. Lo dispuesto en este artículo no podrá significar, en modo alguno, un retraso en la tramitación de la solicitud de concesión.”*

*“ARTICULO TERCERO. Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N<sup>º</sup> 18.902:*

*14. Agrégase el siguiente Título VI, nuevo:*

*“TITULO VI*

*De los Recursos*

*Artículo 31. El plazo para la interposición del recurso de reposición establecido en el artículo 9<sup>º</sup> de la ley N<sup>º</sup> 18.575, será de cinco días hábiles contado desde la notificación de la resolución reclamada y la Superintendencia dispondrá de otros diez días hábiles para resolver.*

*La interposición de este recurso suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad cuando se trate de las materias por las cuales procede dicho recurso.*

*Artículo 32. Las personas o entidades que estimen que las resoluciones u omisiones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o normas que le compete aplicar y que ello les cause perjuicio, podrán reclamar de dichos actos ante la Corte de Apelaciones de Santiago.*

*La reclamación deberá interponerse dentro del plazo de quince días hábiles contado desde la notificación del acto reclamado.*

*La Corte de Apelaciones dará traslado de ella por seis días hábiles a la Superintendencia, notificándole esta resolución por oficio.*

*Cuando se pueda afectar la calidad o la continuidad del servicio la interposición del recurso no suspenderá los efectos del acto reclamado ni podrá la Corte decretar medida alguna con ese objeto mientras se encuentre pendiente la reclamación.*

*Evacuado el traslado por la Superintendencia, o acusada la rebeldía, el tribunal ordenará traer los autos en relación y dispondrá agregar extraordinariamente la causa a la tabla del día subsiguiente, previo sorteo. La Corte dictará sentencia dentro del término de quince días. Contra dicha resolución no procederá recurso alguno.”*

*“ARTICULO NOVENO. Las promociones en los cargos de carrera de las Plantas Directiva, de Profesionales, de Fiscalizadores y de Jefaturas de la Superintendencia de Servicios Sanitarios se efectuarán por concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de la Superintendencia que cumplan con los requisitos correspondientes.*

*Estos concursos se regularán, en lo que sea pertinente, por las normas del Párrafo 1<sup>º</sup>, del Título II, de la ley N<sup>º</sup> 18.834.*

*El concurso podrá ser declarado desierto por falta de postulantes idóneos, entendiéndose que existe tal circunstancia cuando ninguno alcance el puntaje mínimo definido para el respectivo concurso, procediéndose, en este caso, a proveer los cargos mediante concurso público.*

*Los postulantes a un concurso tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República en los términos del artículo 154 de la ley N° 18.834.”;*

**SÉPTIMO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**OCTAVO.** Que del análisis del nuevo artículo 12° A, que se agrega al Decreto con Fuerza de Ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras públicas, Ley General de Servicios Sanitarios, por el N° 8 del ARTICULO PRIMERO del proyecto, se desprende que la atribución que confiere a las Municipalidades no guarda directa relación con el quehacer inherente y consustancial a dichas instituciones que les ha asignado la Constitución Política, al disponer, en su artículo 107, inciso segundo, que su finalidad es *“satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*, y, en consecuencia, no puede ser calificada de esencial;

**NOVENO.** Que, por lo tanto, el precepto aludido en el considerando anterior sometido a control de constitucionalidad, no es propio de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a que se refieren los artículos 107, 108, 109, y 111, de la Carta Fundamental;

**DÉCIMO.** Que, las disposiciones contempladas en el nuevo artículo 31, agregado a la Ley N° 18.902, que regula la Superintendencia de Servicios Sanitarios, por el N° 14 del ARTICULO TERCERO del proyecto sometido a control no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOPRIMERO.** Que, las normas contempladas en el nuevo artículo 32, agregado a la Ley N° 18.902, que regula la Superintendencia de Servicios Sanitarios, por el N° 14 del ARTICULO TERCERO del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DECIMOSEGUNDO.** Que las normas contempladas en el ARTICULO NOVENO del proyecto remitido son propias de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y de la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, contempladas en los artículos 38 y 87 y 88 de la Constitución Política de la República, respectivamente;

**DECIMOTERCERO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos decimoprimer y decimosegundo, precedentes, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOCUARTO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOQUINTO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 38, 63, 74, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, 87, 88, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que las normas contempladas en el nuevo artículo 32, agregado a la Ley N<sup>º</sup> 18.902, por el N<sup>º</sup> 14 del ARTICULO TERCERO y en el ARTICULO NOVENO del proyecto sometido a control, son constitucionales.

2. Que el Tribunal no se pronuncia sobre las disposiciones contenidas en el nuevo artículo 12 A, que se agrega al Decreto con Fuerza de Ley N<sup>º</sup> 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, por el N<sup>º</sup> 8 del ARTICULO PRIMERO y en el nuevo artículo 31, agregado a la Ley N<sup>º</sup> 18.902, por el N<sup>º</sup> 14 del ARTICULO TERCERO, ambos del proyecto sometido a control, por no ser propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N<sup>º</sup> 270-1997**

Se certifica que el Ministro señor Juan Colombo Campbell, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N° 271-1998

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 701, DE 1974,  
SOBRE FOMENTO FORESTAL

**Ley N° 19.561, de 16 de mayo de 1998**

Santiago, treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que por oficio N° 1.827, de 3 de marzo de 1998, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Decreto Ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los numerales 5 y 21, del artículo primero del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental dispone que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”*;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo primero. Introdúcense, en el decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, cuyo texto fue reemplazado por el artículo 1° del decreto ley N° 2.565, de 1979, las siguientes modificaciones:*

*“5) Reemplázase el artículo 5°, por el siguiente:*

*“Artículo 5°. Si la resolución de la Corporación denegare en todo o parte la solicitud, el requirente podrá reclamar de aquélla ante el juez de letras en lo civil del territorio jurisdiccional en que estuviere situado el inmueble. Si el predio se encontrare ubicado en más de un territorio jurisdiccional, será competente el juez de cualquiera de ellos. El reclamo deberá interponerse dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de expedición de la carta certificada mediante la cual la*

*Corporación notifique el rechazo. Se tendrá para todos los efectos como domicilio del afectado aquel indicado en la solicitud. El tribunal conocerá del reclamo de conformidad a las reglas del procedimiento incidental, en única instancia y sin ulterior recurso, oyendo a las partes afectadas. Podrá exigir un peritaje técnico cuando lo estime necesario. La sentencia deberá pronunciarse, en todo caso, dentro del plazo de 60 días, contado desde la interposición del reclamo.”*

*“21) A) Reemplázase el artículo 24 por el siguiente:*

*“Artículo 24. Corresponderá aplicar las sanciones y multas establecidas en el presente decreto ley al juez de policía local que sea abogado, con competencia en la comuna en que se hubiere verificado la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias que le formularen los funcionarios de la Corporación o de Carabineros de Chile.*

*“Sin embargo, aquellas infracciones que importen la aplicación de multas superiores a 5.000 unidades tributarias mensuales y las que se cometieren dentro de una comuna que no tuviere un juez de policía local que fuere abogado, serán resueltas por el que tenga su asiento en la ciudad cabecera de provincia.*

*“B) Agrégase el siguiente artículo 24 bis:*

*“Artículo 24 bis. Detectada una infracción de las disposiciones de esta ley o de su reglamento, los funcionarios de la Corporación deberán levantar un acta en que se consignarán los hechos constitutivos de la infracción, indicando el día, lugar, fecha y hora de la diligencia inspectiva, la circunstancia de encontrarse o no presente el supuesto infractor o su representante legal, así como la individualización de éste, su domicilio, si ello fuere posible, y las normas legales contravenidas.*

*“Con el mérito del acta referida en el inciso primero, el respectivo Director Regional de la Corporación deberá efectuar la correspondiente denuncia ante el tribunal competente, acompañando copia de dicha acta.*

*“Los tribunales a que se refiere el artículo anterior conocerán de las denuncias que se formularen con arreglo a las disposiciones y procedimiento consignados en la ley N° 18.287, salvo lo dispuesto en los artículos 19, 20 y 21 de la mencionada ley.*

*“Tratándose de una primera infracción y si aparecieren antecedentes favorables, el tribunal podrá disminuir la multa aplicable hasta en un 50%. Asimismo, podrá absolver al infractor en caso de ignorancia excusable o de buena fe comprobada.*

*“Los controles podrán realizarse mediante fotografía aérea o sensores remotos, sin perjuicio de otros medios de prueba.*

*“C) Agrégase el siguiente artículo 24 bis A):*

*“Artículo 24 bis A). Responderá del cumplimiento del plan de manejo el propietario del bosque, si éste fuere una persona distinta del dueño del predio.*

*“D) Agrégase el siguiente artículo 24 bis B):*

*“Artículo 24 bis B). Los funcionarios de la Corporación sólo podrán ingresar en los predios o centros de acopio para los efectos de controlar el cumplimiento de la ley, previa autorización del encargado de la administración de los mismos.*

*“En caso de negativa para autorizar el ingreso, la Corporación podrá solicitar al juez competente el auxilio de la fuerza pública, el cual, por resolución fundada y*

*en mérito de los antecedentes proporcionados por la Corporación, la podrá conceder de inmediato, salvo que resolviere oír al afectado, en cuyo caso éste deberá comparecer dentro del plazo de 48 horas, contado desde su notificación.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, en relación con el artículo 5° reemplazado por el numeral 5) del artículo 1° del proyecto, este Tribunal considera que es propia de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República, la parte que señala: “*Si la resolución de la Corporación denegare en todo o parte la solicitud, el requirente podrá reclamar de aquélla ante el juez de letras en lo civil del territorio jurisdiccional en que estuviere situado el inmueble. Si el predio se encontrare ubicado en más de un territorio jurisdiccional, será competente el juez de cualquiera de ellos.*”;

**SÉPTIMO.** Que, como puede observarse, la disposición antes transcrita expresa: “*Si la resolución de la Corporación denegare en todo o parte la solicitud, el requirente podrá reclamar de aquélla*”, sin indicar a cual se refiere. Ante esta situación, y una vez más, el Tribunal, siguiendo el principio de buscar la interpretación de las normas que permitan resolver, dentro de lo posible, su conformidad con la Constitución, decide que la norma en análisis es constitucional, en el entendido que la resolución cuya reclamación es entregada al correspondiente juez de letras en lo civil es aquella en virtud de la cual la Corporación califica determinados terrenos como de aptitud preferentemente forestal a que se refiere el artículo 4°, contemplado en el numeral 4) del artículo primero del proyecto remitido;

**OCTAVO.** Que, las disposiciones contenidas en el artículo 24, reemplazado por la letra A); en los incisos primero, segundo y tercero del artículo 24 bis, agregado por la letra B), y en el artículo 24 bis B), agregado por la letra D), todas del numeral 21 del artículo 1° del proyecto remitido, son propias de la ley orgánica constitucional establecida en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que las normas a que hacen referencia los considerandos sexto, séptimo y octavo anteriores, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DÉCIMO.** Que, las demás disposiciones del artículo 5°, reemplazado por el numeral 5), del artículo primero del proyecto remitido, no quedan comprendidas dentro de las materias propias de la ley orgánica constitucional anteriormente aludida, cuyo contenido debe interpretarse en sentido estricto como ha tenido ocasión de señalarlo este Tribunal, sino que se refieren al procedimiento que han de seguir los jueces a que alude dicho precepto en el ejercicio de su competencia, lo que no es propio, por ende, de una ley que tiene el carácter antes mencionado. Dicha norma

que no corresponde a la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental, señala: “*El reclamo deberá interponerse dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de expedición de la carta certificada mediante la cual la Corporación notifique el rechazo. Se tendrá para todos los efectos como domicilio del afectado aquel indicado en la solicitud. El tribunal conocerá del reclamo de conformidad a las reglas del procedimiento incidental, en única instancia y sin ulterior recurso, oyendo a las partes afectadas. Podrá exigir un peritaje técnico cuando lo estime necesario. La sentencia deberá pronunciarse, en todo caso, dentro del plazo de 60 días, contado desde la interposición del reclamo.*”;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en la misma forma, las disposiciones contempladas en el inciso quinto, del artículo 24 bis, agregado por la letra B), y en el artículo 24 bis A), agregado por la letra C), todas del numeral 21), del artículo primero del proyecto, no son propias de una ley orgánica constitucional según se deriva del texto de dichas disposiciones, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que el inciso cuarto del nuevo artículo 24 bis incorporado por el numeral 21 del artículo primero del proyecto remitido expresa: “*Tratándose de una primera infracción y si aparecieren antecedentes favorables, el tribunal podrá disminuir la multa aplicable hasta en un 50%. Asimismo, podrá absolver al infractor en caso de ignorancia excusable o de buena fe comprobada.*”

Este precepto del proyecto calificado como de ley orgánica constitucional por el Poder Legislativo requiere de un especial estudio, pues su contenido, a la luz de la interpretación que se ha dado al sentido y alcance del artículo 74 de la Constitución, nos lleva a la conclusión que en realidad versa sobre una materia propia de ley común;

**DECIMOTERCERO.** Que en efecto, como lo ha resuelto este Tribunal, el Constituyente en el artículo 74 de la Carta Fundamental señaló dos órdenes de materias que debe contener la ley orgánica constitucional a la cual se refiere. Una, la establece en forma genérica, al ordenar que determinará “*la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República*”, y la otra, en forma específica, al disponer que deberá indicar “*las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados*”;

**DECIMOCUARTO.** Que la expresión “*atribuciones*” que emplea el artículo 74 de la Constitución, de acuerdo con su sentido natural y obvio y con el contexto de la norma en que se inserta, está usada como sinónimo de “*competencia*”, esto es, como la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de las materias que la ley ha colocado dentro de la esfera de

sus funciones. En otras palabras, dentro del término “atribuciones” el intérprete debe entender comprendidas sólo las reglas que digan relación con la competencia, sea ésta absoluta o relativa, o si se quiere, en términos más amplios y genéricos, con la “jurisdicción”;

**DECIMOQUINTO.** Que, sin embargo, una vez que la ley ha determinado la competencia del tribunal, existen dentro de nuestro ordenamiento positivo procesal, civil, penal, comercial, etc., un conjunto de disposiciones que también otorgan facultades a los tribunales; pero no ya en relación con su esfera de acción que ya fue determinada por la norma relativa a la competencia, sino con la forma o manera en que el tribunal respectivo debe resolver la contienda que la ley ha entregado a su conocimiento. Entre estas normas se encuentran, desde ya, las relativas al procedimiento a que debe sujetarse el juez en el ejercicio de sus funciones, las cuales tanto este Tribunal como el Poder Legislativo invariablemente han calificado como normas propias de ley común, ajenas al ámbito de acción del artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOSEXTO.** Que con motivo de la norma, ahora sometida a control de constitucionalidad, es menester efectuar una nueva precisión sobre el concepto de atribuciones que emplea el artículo 74 de la Constitución.

Para ello es necesario distinguir entre una regla de competencia que es la que regula la relación procesal fijando el campo dentro del cual el tribunal puede actuar para llegar a la decisión y aquella otra norma que gobierna la relación jurídica sustancial que constituye el tema de la decisión. Esta última norma, en términos generales, llamada “*decisoria litis*”, es la que señala las directrices, pautas o facultades conforme a las cuales el juez debe resolver la causa sometida a su decisión una vez fijada su competencia. En el orden penal, por ejemplo, pertenecen a esta categoría todas aquellas que autorizan al juez para disminuir o aumentar la pena, según sean las circunstancias atenuantes o agravantes de responsabilidad penal (artículo 62, Código Penal); en el orden civil, por su parte, puede señalarse entre otras muchas, la que faculta al juez para reducir el monto de la indemnización de perjuicios en la responsabilidad extracontractual en el caso que la víctima se hubiere expuesto imprudentemente al daño (artículo 2330, Código Civil). Esta clase de preceptos, ajenos a la competencia, al igual que los que versan sobre el procedimiento, no son propios de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que corolario de lo expuesto en los considerandos precedentes, es que la norma contenida en el inciso cuarto del nuevo artículo 24 bis en estudio, no es materia de la ley orgánica constitucional prevista en el artículo 74 de nuestra Carta Fundamental, pues se trata de una norma de carácter sustantiva que cobra relevancia jurídica una vez que otra norma anterior, que si es propia de ley orgánica constitucional, ha determinado la competencia del tribunal respectivo;

**DECIMOCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMONOVENO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTOS**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que el artículo 5<sup>º</sup>, contenido en el numeral 5) del artículo primero, del proyecto remitido, en la parte que dice: “*Si la resolución de la Corporación denegare en todo o parte la solicitud, el requirente podrá reclamar de aquélla ante el juez de letras en lo civil del territorio jurisdiccional en que estuviere situado el inmueble. Si el predio se encontrare ubicado en más de un territorio jurisdiccional, será competente el juez de cualquiera de ellos*”, es constitucional en el entendido de lo señalado en el considerando séptimo de esta sentencia.

2. Que las disposiciones contenidas en el artículo 24, reemplazado por la letra A); en los incisos primero, segundo y tercero del artículo 24 bis, agregado por la letra B), y en el artículo 24 bis B), agregado por la letra D), todas del numeral 21 del artículo primero del proyecto sometido a control, son igualmente constitucionales.

3. Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en las demás disposiciones del artículo 5<sup>º</sup>, reemplazado por el numeral 5); en los incisos cuarto y quinto, del artículo 24 bis, agregado por la letra B), y en el artículo 24 bis A), agregado por la letra C), del numeral 21), ambos numerales del artículo primero del proyecto, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordada la decisión 2 de esta sentencia, en lo que se refiere a los tres primeros incisos del artículo 24 bis, agregados por la letra B), del numeral 21, del artículo primero del proyecto, con el voto en contra del Ministro señor Osvaldo Faúndez** quien, por las mismas motivaciones contenidas en los considerandos decimosegundo a decimoséptimo del fallo, estuvo por declarar que los citados incisos no son de naturaleza orgánica constitucional.

Devuélvase al proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol Nº 271-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

**ROL Nº 272-1998**

**REQUERIMIENTO ACERCA DE LA INHABILIDAD  
DE DON AUGUSTO PINOCHET UGARTE PARA DESEMPEÑAR  
EL CARGO DE SENADOR VITALICIO,  
DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS**

Santiago, dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

**VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:**

**PRIMERO.** Que a fojas 1 consta que se ha deducido requerimiento ante este Tribunal por los Diputados en ejercicio señoras María Antonieta Saa Díaz y Laura Soto González y los señores Guillermo Ceroni Fuentes, Aníbal Pérez Lobos, Juan Pablo Letelier Morel, Felipe Letelier Norambuena, Guido Girardi Lavín, Salvador Urrutia Cárdenas, Francisco Encina Moriamez, Antonio Leal Labrín, Patricio Hales Dib, Eugenio Tuma Zedan, Leopoldo Sánchez Grunert, Enrique Jaramillo Becker, Carlos Montes Cisternas y Víctor Jeame Barrauto;

**SEGUNDO.** Que el requerimiento solicita se declare la inhabilidad de don Augusto Pinochet Ugarte para desempeñar el cargo de senador vitalicio, de conformidad con lo prescrito en el artículo 45, letra a), de la Constitución, en razón de que no habría desempeñado el cargo de Presidente de la República que tal norma exige. Fundan su petición en dos órdenes de consideraciones: a) que durante el período en que el señor Pinochet gobernó Chile no había República, *“Por consiguiente, si no había República mal el ex General Pinochet pudo haber sido Presidente de la República”*, agregándose enseguida: *“Este militar ahora en retiro, fue Jefe de Estado de un gobierno autocrático pero jamás Presidente de la República”*. Más adelante

se precisa en cuanto a esta fundamentación: “Así las cosas, en el período establecido de la disposición décimo tercera transitoria de la Constitución, que va desde la vigencia de la Constitución hasta el Plebiscito del año 1988, tampoco hubo República por lo que Pinochet no pudo ser en ese período Presidente de la República”; y b) que la disposición decimocuarta transitoria de la Constitución, en cuanto señala que el señor Pinochet continuará ejerciendo el cargo de Presidente de la República no le conferiría tal carácter, porque dicha denominación sólo se reserva, en las normas permanentes, para quien haya sido elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, lo que en el caso sub-lite no ocurrió;

**TERCERO.** Que el artículo 4<sup>º</sup> de la Constitución dispone: “Chile es una república democrática”. Esta norma, como lo reconocen los propios requerientes, se encuentra en vigencia desde el 11 de marzo de 1981, de conformidad con lo dispuesto en el artículo final y en la disposición decimotercera transitoria de la Carta Fundamental;

**CUARTO.** Que, por su parte, la disposición decimocuarta transitoria de nuestro Código Político en su inciso primero expresa: “Durante el período indicado en la disposición anterior, continuará 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”.

Cabe precisar que, conforme a la disposición decimotercera transitoria a que alude la norma transcrita y al artículo 25 permanente de la Carta, ese período presidencial se extiende desde el 11 de marzo de 1981 y por el plazo de ocho años;

**QUINTO.** Que un análisis de los términos y fundamentación del requerimiento presentado y de lo preceptuado en las normas transcritas en los considerandos anteriores plenamente vigentes a la época en estudio, conduce inequívocamente a concluir que los peticionarios, bajo la “fórmula” de solicitar se declare una inhabilidad parlamentaria, lo que realmente está pretendiendo es un enjuiciamiento sobre la validez o legitimidad del artículo 4<sup>º</sup> y de la disposición decimocuarta transitoria, inciso primero, de la Constitución, ya que sólo a condición de que ellas se declaren nulas o se prescindan absolutamente de su contenido podría prosperar la declaración de inhabilidad demandada;

**SEXTO.** Que, ante la anómala situación surgida con motivo de este requerimiento, en cuanto a que la “fórmula” escogida no se condice con la pretensión sustantiva que se persigue, se ha estimado necesario efectuar dos precisiones que se contienen en los considerandos siguientes;

**SÉPTIMO.** Que, en primer término, para determinar su competencia o ámbito de sus atribuciones, este Tribunal debe atenerse a lo que real y efectivamente se somete a su decisión sin que las “fórmulas” que se empleen por quienes recurren se conviertan en un obstáculo procesal que impida el acierto de la resolución jurisdiccional y la efectividad

de los principios que conforman la causa o proceso. De esta manera, el Tribunal debe verificar, en concreto, si el asunto sometido a su decisión corresponde a la petición que se le hace, debiendo siempre, para resolver adecuadamente, preferir lo sustantivo a lo meramente formal, pues seguir el camino contrario lo conduciría inevitablemente a distorsionar la racionalidad del proceso y la justicia de su sentencia;

**OCTAVO.** Que es posición de este Tribunal ampliar hasta límite máximo permitido por la Constitución las atribuciones que ella le confiere, como asimismo permitir que los órganos legitimados puedan recurrir en forma expedita a esta Magistratura, a fin de que ella vele por el principio de la “*supremacía constitucional*”, consagrado como una de las bases esenciales de la institucionalidad en el artículo 6° de nuestra Carta Fundamental. Sin embargo, esta irrevocable posición no puede llevar al Tribunal a ir más allá de lo que razonablemente lo autoriza la Carta Fundamental, pues de lo contrario lejos de custodiar la aplicación estricta de la Constitución, la vulneraría en su esencia;

**NOVENO.** Que retomando lo expuesto en el considerando quinto, este Tribunal declara que carece de competencia para resolver el requerimiento formulado en los términos en que ha sido planteado, pues sus atribuciones no lo autorizan para pronunciarse sobre la validez o legitimidad del artículo 4° y de la disposición decimocuarta transitoria, inciso primero, de la Constitución de 1980, ya sea que tal invalidez o ilegitimidad se apoye en su contenido o en una falta de correlación con una determinada situación política;

**DÉCIMO.** Que, en efecto, como lo manifestara este Tribunal en la sentencia recaída en el Rol N° 46, la Constitución es el estatuto jurídico de mayor jerarquía dentro del ordenamiento positivo que surge como expresión de un Poder que se denomina “*Constituyente*”. A éste se le define como “*la facultad inherente a toda comunidad política soberana a darse su ordenamiento jurídico político originario por medio de una Constitución y a reformar a ésta total o parcialmente cuando sea necesario*”. (Linares Quintana, Segundo, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, 2ª Edic. tomo 3, pág. 201). De esta manera, el Poder Constituyente puede ser de dos clases: “*originario*” y “*derivado o instituido*”. El primero es aquel que inicialmente dicta una Constitución o crea una posterior, desligada de su predecesora, a consecuencia de una ruptura institucional. El segundo se expresa cuando, en virtud de una disposición constitucional que lo autoriza, se reforma, revisa o enmienda la Carta Fundamental;

De los conceptos anteriores fluye que el Poder Constituyente originario es la expresión máxima del Poder del Estado, ya que crea el ordenamiento jurídico fundamental, estableciendo los “*poderes constituidos*” fijando sus atribuciones, encauzando sus actuaciones y, en fin, imponiéndoles limitaciones para asegurar, recíprocamente, su independencia y dar de-

bida protección a los derechos de las personas que la misma Constitución reconoce;

**DECIMOPRIMERO.** Que la Carta Fundamental de 1980 constituye una manifestación del Poder Constituyente originario, ya que ella surge como consecuencia del quiebre institucional ocurrido en septiembre de 1973 y al margen de las normas establecidas en la Constitución de 1925 para su reforma;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, en consecuencia, al Tribunal le está vedado entrar a conocer de una pretensión de validez o legitimidad de los preceptos contenidos en el artículo 4<sup>º</sup> y en la disposición decimocuarta transitoria, inciso primero, de la Carta Fundamental, ya que el hacerlo importaría arrogarse una facultad que no se le ha conferido y lo que es más grave, situarse por sobre el Poder Constituyente originario;

**DECIMOTERCERO.** Que, por otra parte, a la misma decisión de incompetencia nos lleva un estudio del requerimiento presentado, aún prescindiendo de las razones anteriormente expuestas. En efecto, en esta hipótesis nos encontramos frente a la petición de inhabilidad del senador don Augusto Pinochet por no haber desempeñado el cargo de Presidente de la República, requisito necesario para acceder a dicho cargo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45, letra a), de la Constitución, esto es, por afectarle una de las llamadas inhabilidades preexistentes a que luego nos referiremos;

**DECIMOCUARTO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 11, de la Constitución, establece que es atribución de este Tribunal: “*Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios*”. En la hipótesis en que se razona se trata de una inhabilidad para acceder al cargo de senador vitalicio. En consecuencia, para resolver debidamente el problema, desde esta nueva perspectiva, este Tribunal debe determinar si la atribución conferida por la norma constitucional antes transcrita comprende o no una inhabilidad de esta naturaleza;

**DECIMOQUINTO.** Que dentro de los conceptos que nos proporciona la doctrina constitucional las inhabilidades parlamentarias se clasifican en “*inhabilidades preexistentes*” e “*inhabilidades sobrevivientes*”. Las primeras en relación a los senadores, son aquellas producidas por un hecho o circunstancia anterior a la elección, respecto de los elegidos, o a la incorporación al Senado o a su nombramiento, en el caso de los senadores vitalicios o designados, respectivamente. Estas inhabilidades, según lo precisara este Tribunal en su sentencia Rol N<sup>º</sup> 165 pueden ser de carácter absoluto o relativo. Las primeras se conciben como aquellas que afectan a las personas que carecen de algún requisito constitucional de acceso a la función. Las “relativas” concurren respecto de las personas que han cumplido con dichos requisitos, pero no pueden ocupar el cargo en razón de la situación particular en que se encuentren.

Las inhabilidades sobrevinientes de los senadores, dentro de nuestro actual esquema constitucional, pueden conceptuarse como las originadas por un hecho o situación posterior a la elección, a la incorporación al Senado o a su nombramiento, según se trate de senadores elegidos, vitalicios o designados, respectivamente;

**DECIMOSEXTO.** Que, como también lo resolviera este Tribunal en la sentencia antes citada, de acuerdo a la disposición contenida en el número 11 del artículo 82 de la Constitución, su competencia en materia de inhabilidades de senadores y diputados, sólo alcanza a las inhabilidades sobrevinientes y no a las preexistentes, cuyo es el caso planteado en estos autos, conforme a los conceptos vertidos en el considerando precedente;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, en consecuencia, aún en la segunda hipótesis sobre la que se ha razonado, este Tribunal debe concluir, igualmente, que carece de competencia para conocer el requerimiento que rola a fojas 1 y por el cual se pide que se declare que el senador don Augusto Pinochet Ugarte está inhabilitado para ejercer dicho cargo, por afectarle una causal de inhabilidad preexistente.

y **VISTO** lo prescrito en los artículos 4°, 7°, 45, letra a), 82, N° 11, 84, y las disposiciones transitorias decimotercera y decimocuarta de la Constitución Política de la República,

**SE DECLARA:** que este Tribunal carece de competencia para resolver sobre la inhabilidad del senador don Augusto Pinochet Ugarte solicitada por los requerentes en el escrito de fojas 1.

**Se previene que el Ministro señor Mario Verdugo Marinkovic concurre** al fallo participando únicamente de los razonamientos decimotercero a decimoséptimo inclusive y teniendo además presente que los incordios que se advierten en la práctica, entre la normativa permanente del Código Fundamental con la contenida en su estatuto transitorio, no pueden ser superados mediante una interpretación exegética –como pretende el requerimiento en análisis– a menos de tornar cuestionable toda la institucionalidad vigente.

Redactó la sentencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva y la prevención su autor el Ministro señor Mario Verdugo Marinkovic.  
Regístrese, comuníquese y archívese.

**Rol N° 272-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros

señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Alvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 273-1998

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA RESTITUCIÓN POR BIENES CONFISCADOS Y ADQUIRIDOS POR EL ESTADO A TRAVÉS DE LOS DECRETOS LEYES N<sup>OS</sup> 12, 77 Y 133, DE 1973; 1.697, DE 1977; Y 2.346 DE 1978.

### Ley N<sup>º</sup> 19.568, de 23 de julio de 1998

Santiago, diez de junio de mil novecientos noventa y ocho.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1.952, de 12 de mayo de 1998, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que dispone la restitución por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes N<sup>OS</sup> 12, 77 y 133, de 1973, 1.697, de 1977, y 2.346, de 1978, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup>, 5<sup>º</sup> –inciso final–, 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup>, 12, 14, 15, 16 y 17 del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 74 de la Carta Fundamental dispone: *“Artículo 74. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

*La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;*

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo 1°. Las personas naturales y las personas jurídicas, incluidos los partidos políticos, que hayan sido privados del dominio de sus bienes por aplicación de los decretos leyes N°s 12, 77 y 133, de 1973; 1.697, de 1977, y 2.346, de 1978, tendrán derecho a solicitar su restitución o requerir el pago de una indemnización, en conformidad con las normas establecidas en esta ley. Igual derecho tendrán sus sucesores o quienes se reputen como tales conforme a las disposiciones que se expresan más adelante.*

*Igual derecho corresponderá a quienes hayan perdido el dominio de sus bienes por acto de autoridad ejecutado con posterioridad al 11 de septiembre de 1973 establecido por sentencia judicial ejecutoriada, dictada con anterioridad a la vigencia de esta ley.*

*Podrán, asimismo, acogerse a las disposiciones de la presente ley quienes hubieren sido privados del dominio de sus bienes en virtud de las normas a que se refiere el inciso primero, sin haberlo recuperado posteriormente, no obstante haberse dejado sin efecto el respectivo acto administrativo, y siempre que no se hubiere recibido compensación alguna por parte del Estado.*

*Los partidos políticos sólo tendrán derecho a solicitar la restitución respecto de bienes inmuebles de cuyo dominio hayan sido privados.*

*Cuando la privación a que se refiere el inciso primero haya recaído sobre una concesión definitiva de estación de radiocomunicaciones otorgada de acuerdo al decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Economía, de 1959, Ley General de Servicios Eléctricos, los titulares tendrán derecho a solicitar una indemnización, en conformidad con esta ley.*

*Podrán acogerse a este procedimiento, quienes tengan juicio pendiente en contra del Fisco, iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en que reclamen la restitución o indemnización de los bienes señalados en el inciso primero. En este caso, deberán desistirse previamente de las acciones deducidas ante el tribunal respectivo, y acompañar a su solicitud copia autorizada de la resolución judicial que ponga fin al litigio.*

*Las personas que hayan recibido del Estado alguna compensación por los bienes de cuyo dominio fueron privadas, sólo tendrán derecho a que se les indemnice, si procede, la diferencia de valor entre el bien confiscado y la compensación recibida debidamente actualizada, en su caso.”*

*“Artículo 2°. Las solicitudes respectivas deberán presentarse en las oficinas del Ministerio de Bienes Nacionales, y deberán contener las siguientes menciones:*

- a) Individualización del solicitante;*
- b) Determinación de los bienes que se reclamen, o sobre los cuales se pretenda indemnización, precisándose el derecho que se invoca en conformidad con el artículo anterior; y*

c) *Estimación del valor comercial que se atribuya a los bienes mencionados precedentemente.*

*La solicitud deberá, asimismo, acompañar todos los documentos y demás elementos en que el peticionario funde su derecho.*

*Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad respectiva podrá requerir al peticionario cualquier otro antecedente o elemento de convicción que estime necesario para resolverla.*

*El Ministerio de Bienes Nacionales rechazará las solicitudes que no cumplan con los requisitos antes señalados, mediante resolución de la cual podrá pedirse reposición, con nuevos antecedentes.*

*De la resolución respectiva podrá reclamarse en conformidad con el artículo 7°."*

*“Artículo 4°. Si se presentare más de un interesado solicitando la restitución de un mismo bien en los términos del artículo 1°, el Ministerio de Bienes Nacionales dispondrá acumular todas las solicitudes y notificará este hecho a los demás interesados por carta certificada.*

*No obstante lo dispuesto en el inciso primero del artículo precedente, siempre habrá derecho a solicitar la restitución de un bien que haya sido solicitado anteriormente por otro interesado, hasta por 30 días contados desde la fecha de la última publicación del extracto a que se refiere el citado artículo.*

*Transcurridos los plazos señalados en el artículo 3° y en el inciso anterior, el Ministerio de Bienes Nacionales no admitirá a tramitación nuevas solicitudes, ni se podrán adicionar bienes a las ya presentadas."*

*Artículo 5°, inciso final. “Este pronunciamiento se notificará a los interesados por carta certificada, y de él se podrá apelar ante el Juez de Letras en lo Civil, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 7°, dentro del plazo de 30 días contado desde su notificación."*

*“Artículo 6°. Expirado el plazo para presentar nuevas solicitudes y no existiendo recursos pendientes, el Ministerio de Bienes Nacionales dictará resolución pronunciándose sobre la solicitud.*

*Esta resolución señalará si el solicitante, o cuál de ellos si se hubiere presentado más de uno, tiene derecho sobre los bienes reclamados en virtud de lo dispuesto en la presente ley y, en caso afirmativo, además, si se le restituirá el bien o se procederá a indemnizarlo de acuerdo con lo prescrito en el artículo 8°.*

*La resolución se notificará a todos los interesados por carta certificada. De dicha resolución se podrá reclamar de acuerdo con el procedimiento indicado en el artículo 7°, dentro de los veinte días siguientes a su notificación."*

*“Artículo 7°. Será competente para conocer de las causas originadas por aplicación de los artículos anteriores de esta ley, el juez de letras en lo civil que tenga asiento en la ciudad capital de la región en que estuviere ubicado el inmueble de que se trate, o el del domicilio del peticionario si la solicitud recayere sobre bienes muebles u otros derechos.*

*Dichas causas se substanciarán conforme al procedimiento del juicio sumario, y en ellas podrá alegarse el abandono del procedimiento si el actor ha cesado en su prosecución durante tres meses contados desde la última gestión útil."*

“Artículo 12. El Fisco o el solicitante tendrán un plazo de treinta días, a contar de la notificación, para reclamar del monto de la indemnización fijado por la comisión, aplicándose en la especie las normas contenidas en los artículos 14 y 39 del decreto ley N° 2.186, de 1978, en lo que fuere procedente.”

“Artículo 14. Las solicitudes presentadas por partidos políticos se regularán, en lo que correspondiere, por los artículos 3° al 13, ambos inclusive, de la presente ley, y por las disposiciones siguientes.”

“Artículo 15. Si se presentare más de un partido político solicitando la restitución respecto de un mismo bien raíz, una vez dispuesta la acumulación, el Ministerio de Bienes Nacionales las remitirá a la Corte de Apelaciones de Santiago, la que procederá a designar a un Ministro de dicha Corte para los efectos de lo establecido en el inciso siguiente. El Ministerio de Bienes Nacionales notificará este hecho a los interesados por carta certificada.

Corresponderá al Ministro de Corte de Apelaciones designado, recibir del Ministerio de Bienes Nacionales todos los antecedentes que se le hubieren presentado y que determinan la controversia entre los partidos políticos que se atribuyen la titularidad del derecho. El Ministro tramitará la causa de conformidad a las reglas del juicio sumario y citará a los interesados a comparendo. La notificación de esta resolución se hará mediante carta certificada enviada al domicilio que cada interesado hubiere designado como tal en la solicitud presentada al Ministerio de Bienes Nacionales y se entenderá perfeccionada quince días después de entregada la carta al servicio de Correos. En el testimonio de la notificación deberá expresarse el hecho del envío, la fecha, la oficina de Correos donde se hizo y el número del comprobante emitido por tal oficina, el cual deberá, además, ser pegado al expediente a continuación del testimonio. El Ministro fallará conforme a las reglas de la sana crítica, pudiendo requerir del Servicio Electoral los informes que estime pertinentes.”

“Artículo 16. Para los efectos de determinar al peticionario que deba reputarse sucesor de un partido político afectado en los términos del artículo 1°, el Ministro considerará, entre otros antecedentes, los siguientes:

a) El número de parlamentarios elegidos por el partido disuelto en el proceso eleccionario de marzo de 1973 y que se encuentren afiliados al 31 de diciembre de 1996 al partido peticionario.

b) La afinidad entre las orientaciones doctrinarias, el nombre utilizado, y los símbolos empleados, por el partido solicitante y el afectado en los términos del artículo 1°.

c) La militancia al 31 de diciembre de 1996 en el partido solicitante, de los dirigentes del partido político afectado en los términos del artículo 1°.

d) La circunstancia que los dirigentes del partido político solicitante hayan sido también dirigentes del partido político afectado en los términos del artículo 1°.

e) La militancia en partidos políticos disueltos de personas que al 31 de diciembre de 1996 tengan figuración pública relevante en el partido solicitante.”

*“Artículo 17. En tanto no se haya dado entero cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, y sólo para este efecto, se suspenderá la aplicación de la norma contenida en el artículo 3<sup>º</sup> transitorio de la ley N<sup>º</sup> 18.603.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, en relación con el artículo 5<sup>º</sup>, inciso final, del proyecto en análisis, que dispone: *“Este pronunciamiento se notificará a los interesados por carta certificada, y de él se podrá apelar ante el Juez de Letras en lo Civil, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 7<sup>º</sup>, dentro del plazo de 30 días contado desde su notificación.”*; este Tribunal considera que es propio de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que, sin embargo, en la disposición transcrita en el considerando anterior no se indica a qué pronunciamiento se hace referencia. En esta situación, una vez más, el Tribunal, siguiendo el principio de buscar la interpretación de las normas que permitan resolver, dentro de lo posible, su conformidad con la Constitución, estima que el precepto en análisis es constitucional, en el entendido que el pronunciamiento del cual se puede reclamar ante el Juez de Letras en lo Civil competente es aquel que corresponde realizar a la Dirección del Trabajo para determinar si una organización sindical puede ser considerada sucesora de aquella que ha sido afectada de acuerdo a lo que establece el artículo 1<sup>º</sup> del proyecto, a que se refiere el inciso primero del mismo artículo 5<sup>º</sup>;

**OCTAVO.** Que, respecto del artículo 14 del proyecto en estudio que establece: *“Las solicitudes presentadas por partidos políticos se regularán, en lo que correspondiere, por los artículos 3<sup>º</sup> al 13, ambos inclusive, de la presente ley, y por las disposiciones siguientes.”*; este Tribunal considera que es propio de la ley orgánica constitucional contemplada en el artículo 74 de la Carta Fundamental, sólo en cuanto se refiere a los artículos 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup> –inciso primero–, 12 y 15 de este proyecto que tienen, a su vez, el mismo carácter;

**NOVENO.** Que, por otra parte, el artículo 16 del proyecto remitido señala:

*“Artículo 16. Para los efectos de determinar al peticionario que deba reputarse sucesor de un partido político afectado en los términos del artículo 1<sup>º</sup>, el Ministro considerará, entre otros antecedentes, los siguientes:*

*a) El número de parlamentarios elegidos por el partido disuelto en el proceso eleccionario de marzo de 1973 y que se encuentren afiliados al 31 de diciembre de 1996 al partido peticionario.*

*b) La afinidad entre las orientaciones doctrinarias, el nombre utilizado, y los símbolos empleados, por el partido solicitante y el afectado en los términos del artículo 1<sup>º</sup>.*

c) *La militancia al 31 de diciembre de 1996 en el partido solicitante, de los dirigentes del partido político afectado en los términos del artículo 1°.*

d) *La circunstancia que los dirigentes del partido político solicitante hayan sido también dirigentes del partido político afectado en los términos del artículo 1°.*

e) *La militancia en partidos políticos disueltos de personas que al 31 de diciembre de 1996 tengan figuración pública relevante en el partido solicitante.”;*

**DÉCIMO.** Que al efecto, como ha tenido ocasión también de indicarlo este Tribunal, es necesario tener presente que la expresión “atribuciones” que emplea el artículo 74 de la Constitución, de acuerdo con su sentido natural y obvio, y con el contexto de la norma en que se inserta, está utilizada como sinónimo de “competencia”, esto es, como la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de las materias que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus funciones;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en relación con la norma sometida a control de constitucionalidad que se analiza, es necesario distinguir entre una regla de competencia, que es la que regula la relación procesal fijando el campo dentro del cual el Tribunal puede actuar para llegar a la decisión, y aquellas otras que gobiernan la relación jurídica sustancial que constituye el tema de la decisión. El artículo 16 del proyecto, sólo señala las directrices, pautas o facultades conforme a las cuales el juez debe resolver la causa sometida a su decisión una vez fijada su competencia. En consecuencia, ha de concluirse que no es materia de la ley orgánica constitucional de organización y atribuciones de los tribunales a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, la disposición contemplada en el artículo 17 del proyecto remitido señala:

*“Artículo 17. En tanto no se haya dado entero cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, y sólo para este efecto, se suspenderá la aplicación de la norma contenida en el artículo 3° transitorio de la ley N° 18.603.”;*

**DECIMOTERCERO.** Que, como puede apreciarse, dicho artículo 17 suspende los efectos del artículo 3° transitorio, inciso primero, de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional que regula los partidos políticos, y, por ese motivo debe considerarse que tiene el carácter de una norma de esa misma naturaleza;

**DECIMOCUARTO.** Que, las normas contempladas en los artículos 2°, 6°, 7° –inciso primero–, 12 y 15 del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**DECIMOQUINTO.** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos anteriores no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOSEXTO.** Que, las disposiciones contempladas en los artículos 1°, 4°, 7° –inciso segundo–, 14, en cuanto no se refiere a los preceptos

indicados en el considerando 8<sup>º</sup>, y 16, no son propias de ley orgánica constitucional, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales dentro de nuestra normativa jurídica y del espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestra Carta Fundamental;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**DECIMOCTAVO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que el artículo 5<sup>º</sup> –inciso final–, del proyecto remitido es constitucional en el entendido de lo señalado en los considerandos sexto y séptimo de esta sentencia.

2. Que el artículo 14 del proyecto remitido es constitucional de acuerdo a lo señalado en el considerando octavo de esta sentencia.

3. Que el artículo 17 del proyecto es constitucional de acuerdo con lo expresado en el considerando decimotercero de esta sentencia.

4. Que los preceptos contenidos en los artículos 2<sup>º</sup>, 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup> –inciso primero–, 12 y 15 del proyecto sometido a control, son igualmente constitucionales.

5. Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contempladas en los artículos 1<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup> –inciso segundo–, 14, en cuanto no se refiere a los preceptos indicados en el considerando octavo, y decimosexto del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Eugenio Valenzuela Somarriva y Servando Jordán López**, quienes estuvieron por resolver que los artículos 1<sup>º</sup>, 4<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup> –inciso segundo–, 14 y 16, sometidos a control de constitucionalidad por el Oficio N<sup>º</sup> 1.952, de la Cámara de Diputados, como asimismo los artículos 3<sup>º</sup>, 8<sup>º</sup>, 9<sup>º</sup>, 10, 11 y 13 no sujetos a dicho control por la Cámara de origen, son normas propias de ley orgánica constitucional y, por ende, el Tribunal debió ejercer sobre ellos el control obligatorio previsto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Carta Política. Fundan su disidencia en las siguientes consideraciones:

1°. Que concretamente, a juicio de los disidentes, todas las normas de los Títulos I y II del proyecto, que comprenden los artículos 1° al 17, regulan materias relativas a los partidos políticos e inciden directamente en la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, de 23 de marzo de 1987, con la sola excepción de los tres primeros incisos del artículo 5° del proyecto que versan sobre materias ajenas a dicha ley, por tratar la situación específica de las solicitudes sobre restitución de bienes presentadas por organizaciones sindicales.

2°. Que para una debida comprensión de los fundamentos de esta disidencia corresponde, en primer término, señalar las razones por las cuales las disposiciones antes indicadas son propias de ley orgánica constitucional.

3°. Que el proyecto de ley en estudio tiene como finalidad básica establecer normas en beneficio de los partidos políticos, personas jurídicas y naturales que fueron afectados en su patrimonio por los Decretos Leyes N°s 12, 77 y 133, de 1973; 1.697, de 1977, y 2.346, de 1978. Es así como el artículo 1° del proyecto dispone, en síntesis, que las personas naturales y las personas jurídicas, incluidos los partidos políticos, que hayan sido privados del dominio de sus bienes por aplicación de los decretos leyes antes mencionados, tendrán derecho a solicitar su restitución o a requerir el pago de una indemnización, *“en conformidad con las normas establecidas en esta ley”*. *“Igual derecho, se agrega, tendrán sus sucesores o quienes se reputen como tales conforme a las disposiciones que se expresan más adelante”*. Luego, los artículos 2° al 13 regulan la forma en que se procederá a la restitución de los bienes o al pago de la indemnización, según proceda. Enseguida, el artículo 14 con que se inicia el Título relativo a los partidos políticos hace aplicables, a dichas entidades, en lo que correspondiere, los artículos 3° al 13, ambos inclusive. Los artículos 15 y 16 legislan sobre la forma de resolver la controversia que pueda suscitarse cuando se presente más de un partido político solicitando la restitución de un mismo bien raíz y, finalmente, el artículo 17, para todos los efectos del proyecto, suspende la aplicación del artículo 3° transitorio de la Ley N° 18.603, en los términos que luego se verá en detalle.

4°. Que, como puede apreciarse, las normas del proyecto en examen otorgan a los actuales partidos políticos el derecho de solicitar la restitución de los bienes raíces respecto de los cuales sus antecesores, o quienes se reputen como tales, hayan sido privados de su dominio, de acuerdo con los Decretos Leyes N°s 77, de 1973 y 1.697, de 1977, que fueron los aplicados a estas entidades. En otras palabras, para los efectos indicados, se reconoce a los actuales partidos políticos como sucesores patrimoniales de sus antecesores declarados prohibidos o disueltos, en virtud de los decretos leyes antes señalados.

5°. Que por su parte, el inciso primero del artículo 3° transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, de 23 de marzo de 1987, dispone:

*“En ninguna circunstancia los partidos políticos serán sucesores de partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político que hayan existido con anterioridad a la vigencia de esta ley, ni tendrán con ellos continuidad jurídica patrimonial o de cualquier otra índole.”*

6°. Que de lo expuesto en los considerandos precedentes resulta claro que las disposiciones del proyecto en estudio, contrarían lo prescrito en el inciso primero del artículo 3° transitorio antes transcrito, ya que en contraposición con lo que establece dicha norma legal, de rango orgánico constitucional, se reconoce a los actuales partidos políticos como sucesores patrimoniales de entidades de la misma índole, que existieron con anterioridad al 23 de marzo de 1987, otorgándoles el derecho de solicitar la restitución del dominio de los bienes raíces de que hubieren sido privadas estas últimas, todo ello conforme a las reglas que establecen los artículos 1° al 17 del proyecto.

7°. Que tan evidente resulta lo anterior que el propio proyecto en su artículo 17 prescribe que *“En tanto no se haya dado entero cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, y sólo para este efecto, se suspenderá la aplicación de la norma contenida en el artículo 3° transitorio de la ley N<sup>º</sup> 18.603.”*

8°. Que, en consecuencia, las normas del proyecto en estudio, relativas a los partidos políticos, modifican sustantivamente el inciso primero del artículo 3° transitorio de la Ley Orgánica Constitucional N<sup>º</sup> 18.603, en lo concerniente a la sucesión legal patrimonial de los partidos políticos existentes antes de su vigencia y, por ende, todos los preceptos del proyecto que regulan esta materia son normas de carácter orgánico constitucional, ya que tienen tal naturaleza no sólo las leyes que las aprueban, sino también, obviamente, las que las modifican o derogan como, por lo demás, se encarga de señalarlo el artículo 63, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

9°. Que, por otra parte, a juicio de los Ministros disidentes, no resulta armónico resolver que el artículo 17 del proyecto es propio de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, por cuanto *“suspende”* la aplicación de su artículo 3° transitorio y no lo son, en cambio, en lo pertinente, los artículos 1° al 16 que lo preceden, en circunstancias que estas normas del proyecto determinan precisamente el contenido y alcance de dicha *“suspensión”*, como lo demuestra con nitidez la primera parte del citado artículo 17 que expresa: *“En tanto no se haya dado entero cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, y sólo para este efecto”* ... se suspende la aplicación del artículo 3° transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 18.603. En otras palabras, si se decide, como lo hace la sentencia, que el artículo 17 en estudio es propio de ley orgánica constitucional, del mismo modo

debe resolverse que también lo son los preceptos del proyecto que determinan el ámbito de acción de dicho artículo 17, pues la “*suspensión*” normativa que consagra esta disposición no es absoluta sino que restringida al entero cumplimiento de los preceptos del proyecto relativos a los partidos políticos.

**10°.** Que, por último, en este mismo orden de ideas, debe señalarse que la circunstancia que los artículos 1° al 16 tengan una vigencia determinada o se agoten con su cumplimiento no impide, en manera alguna, calificarlos como normas propias de ley orgánica constitucional, en atención a que la naturaleza de éstas no se determina por su tiempo de aplicación, sino por las materias sobre las cuales versan o, en su caso, por el carácter de leyes orgánicas constitucionales que tienen los preceptos que modifican o derogan.

**11°.** Que expresadas las razones por las cuales las normas del proyecto estudiadas son propias de ley orgánica constitucional, corresponde ahora desarrollar la fundamentación de la disidencia de los Ministros que la suscriben, en orden a que el Tribunal no sólo debió ejercer el control de constitucionalidad respecto de los artículos sometidos a dicho control por la Cámara de Diputados en su Oficio N° 1.952, de 12 de mayo último, sino, también, sobre los artículos 3°, 8°, 9°, 10, 11 y 13 del proyecto remitido. Lo anterior es sin perjuicio de que algunas de las razones que a continuación se exponen, abonen y confirmen la tesis sostenida en la primera parte de esta disidencia, en orden a que los artículos 1° al 17 son propios de ley orgánica constitucional, con la sola excepción de los tres primeros incisos de su artículo 5°.

**12°.** Que, en primer término, debe señalarse que los mencionados preceptos, por disposición expresa del artículo 14 del proyecto regularán, “*en lo que correspondiere*”, las solicitudes de los partidos políticos, y no cabe lugar a dudas que todos ellos son vinculantes a dichas entidades como a continuación se pasa a demostrar. En efecto, el artículo 3° señala el plazo de un año dentro del cual todos los peticionarios, entre los cuales se comprende a los partidos políticos, deben presentar sus respectivas solicitudes de restitución de bienes raíces y los requisitos de publicidad a que deben someterse. El artículo 8° aplicable a todos los solicitantes, incluidos los partidos políticos, indica los casos en que procede el pago de indemnización en lugar de restitución de inmuebles y el valor a que ascenderá ésta. Los artículos 9°, 10 y 11, que rigen del mismo modo a los partidos políticos, en lo pertinente, regulan el procedimiento que debe seguirse, según sea que la resolución del Ministerio de Bienes Nacionales ordene la restitución de bienes raíces o el pago de una indemnización, como asimismo la forma en que ésta será determinada, de acuerdo al artículo 8°, antes mencionado. Y, en fin, el artículo 13 legisla sobre las formalidades que deben observarse para proceder a la cancelación de la

indemnización, como así también su modalidad de pago, a los beneficiarios, entre los cuales pueden encontrarse tanto las personas naturales y jurídicas como los partidos políticos.

13°. Que dentro de esta misma línea de argumentación, debe también agregarse que, la lógica jurídica, elemento de tanta utilidad para resolver adecuadamente los problemas de constitucionalidad, nos conduce a la misma conclusión, porque ante ésta situación, cabe preguntarse ¿qué razón valedera existiría para resolver, por ejemplo, que el artículo 4°, sometido a control de constitucionalidad, tiene carácter de precepto orgánico constitucional y, en cambio, no lo tienen los artículos 3°, 8°, 9°, 10, 11 y 13 que se encuentran en idéntica situación jurídica por mandato de lo dispuesto en el ya citado artículo 14 del proyecto? La verdad es que ninguna. Donde existe la misma razón para determinar la naturaleza jurídica de dos o más normas, debe existir la misma calificación para todas ellas. Sostener lo contrario es inaceptable.

14°. Que, por otra parte, los artículos no sometidos a control de constitucionalidad en el Oficio de la Cámara de origen configuran con el resto de la preceptiva del proyecto sujeta a ese control, un todo armónico e indivisible de tal naturaleza que no es posible separarlos, pues los artículos sujetos a revisión por este Tribunal sin tomar en consideración aquellos otros excluidos del control, perderían eficacia al extremo de no conseguirse la finalidad misma perseguida por el legislador. Esta indivisibilidad normativa que denota una unidad del acto legislativo que impide la separación de los diversos preceptos del proyecto, nos lleva inevitablemente a concluir, en conformidad a la Constitución, que todas las normas en estudio –sin exclusiones– tienen el carácter de orgánicas constitucionales, habida consideración de la racionalidad que preside el proceso formativo de la ley y del objetivo perseguido por ésta.

15°. Que, por último, y por si alguna duda quedare sobre la naturaleza de normas propias de ley orgánica constitucional de los artículos 3°, 8°, 9°, 10, 11 y 13 del proyecto, la disipa, por otra parte, la circunstancia de que ellas fueron consideradas de tal carácter por ambas Cámaras Legislativas. En efecto, en el Senado, al discutirse en particular dichos preceptos, el Secretario de la Corporación señaló: *“El Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales hace presente que corresponde votar con quórum de ley orgánica constitucional los artículos 1°, 2° 4° –que pasa a ser 3°–, 5° –que pasa a ser 4°–, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, en cuanto inciden en materias reguladas por la ley N<sup>º</sup> 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.”* (Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 336<sup>a</sup>, Extraordinaria, Sesión 31<sup>a</sup> de 21 de enero de 1998, página 3481). Luego, practicada la votación se expresa que todos dichos artículos fueron aprobados por unanimidad, *“dejándose constancia, para los efectos del quórum constitucional requerido, de que emitieron voto favorable 31 señores Senadores”*. (Diario cit.,

páginas 3492 a 3495). Cabe agregar, además, que el proyecto había sido aprobado, en general, por el Senado con votación constitucional suficiente, ya que concurrieron a ello 31 señores Senadores, votando en contra 6 y absteniéndose otros 6. (Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 334ª, Extraordinaria, Sesión 53ª de 20 de mayo de 1997, página 6175). Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó todas las modificaciones introducidas al proyecto por el Senado –entre las cuales se encuentran los artículos 3º, 8º, 9º, 10, 11 y 13, en cuanto a los partidos políticos se refieren pues ellos se incorporan al proyecto en dicha Corporación–, con el voto favorable de 87 señores Diputados, ninguno en contra y 13 abstenciones, expresándose en el Acta de la sesión respectiva que “*Se deja constancia de que se han reunido los quórum de ley orgánica requeridos.*” (Cámara de Diputados, Legislatura 337ª, Extraordinaria, Sesión 15ª de 5 de mayo de 1998, página 30).

**16º.** Que corolario de todo lo expuesto, es que los artículos 3º, 8º, 9º, 10, 11 y 13 del proyecto en examen tienen el carácter de normas propias de ley orgánica constitucional y este Tribunal debió ejercer sobre ellos el control de constitucionalidad previsto en el artículo 82, Nº 1º, de la Carta Fundamental, no siendo óbice para ello la circunstancia que la Cámara de Diputados no los haya indicado entre los preceptos sobre los cuales el Tribunal debe ejercer el control de constitucionalidad.

**17º.** Que la doctrina que deriva de la disidencia en este segundo aspecto no debe tenerse como modificatoria de la tesis general sostenida por el Tribunal hasta ahora, en el sentido de que éste no puede proceder de oficio a ejercer el control obligatorio de constitucionalidad, sino como una complementación de ella, ya que tal posición no es absoluta y su aplicación está subordinada a las circunstancias especiales que concurren en cada proyecto, como por lo demás este Tribunal ha tenido ocasión de resolverlo en las sentencias roles Nºs 197, 240 y 251, de 25 de abril de 1995, 20 de agosto de 1996 y 27 de enero de 1997, respectivamente.

Redactó la disidencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarri-  
va.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.  
Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol Nº 273-1998**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Minis-

tros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Alvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 274-1998

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y EL CÓDIGO PENAL EN LO RELATIVO A LA DETENCIÓN, Y DICTA NORMAS DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CIUDADANO

### Ley N<sup>º</sup> 19.567, de 1<sup>º</sup> de julio de 1998

Santiago, diez de junio de mil novecientos noventa y ocho.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por oficio N<sup>º</sup> 1.981, de 3 de junio de 1998, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica el Código de Procedimiento Penal y el Código Penal en lo relativo a la detención, y dicta normas de protección a los derechos del ciudadano, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup> del mismo;

**SEGUNDO.** Que el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que el artículo 74 de la Carta Fundamental dispone que: *“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.*

“La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.”;

**CUARTO.** Que las normas sometidas a control constitucional prescriben:

“Artículo 3°. Sustitúyese la letra d) del N° 2° del artículo 45 del Código Orgánico de Tribunales, por la siguiente:

“d) De las causas por crimen o simple delito;”.

“Artículo 4°. Derógase el N° 7° de la letra c) del artículo 13 de la ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.”;

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que las normas contempladas en los artículos 3° y 4° del proyecto sometido a control, son propias de la ley orgánica constitucional indicada en el artículo 74 de la Constitución Política de la República;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones a que hace referencia el considerando anterior no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que consta de autos que se ha oído previamente a la Corte Suprema de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política;

**NOVENO.** Que consta, asimismo, de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 63, 74 y 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** Que las disposiciones contempladas en los artículos 3° y 4° del proyecto remitido son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N° 274-1998**

Se certifica que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y se-

ñores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Alvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 275-1998

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES AL CÓDIGO DE MINERÍA EN RELACIÓN CON LA SUPERPOSICIÓN DE PERTENENCIAS MINERAS.

#### Ley N<sup>º</sup> 19.573, de 25 de julio de 1998

Santiago, veintiséis de junio de mil novecientos noventa y ocho.

#### VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 12.350, de 4 de junio de 1998, el Honorable Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que introduce modificaciones al Código de Minería en relación con la superposición de pertenencias mineras, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, inciso séptimo, de la Carta Fundamental, dispone:

*“Corresponde a la ley determinar que sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener*

*el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.”;*

**CUARTO.** Que, las normas sometidas a control constitucional prescriben:

*“Artículo Primero. Introdúcense las siguientes modificaciones al Código de Minería:*

*1) Modificase el artículo 17 de la siguiente forma:*

*Intercálase el siguiente párrafo tercero, nuevo, a su número 1°, reemplazando el punto y coma (;) con que termina el párrafo segundo por un punto aparte(.):*

*“Antes de otorgar el permiso para ejecutar labores mineras dentro de una ciudad o población, el gobernador deberá oír al respectivo Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo;”;*

*2) Agrégase al artículo 27 la siguiente frase final, sustituyendo el actual punto final (.) con el que concluye, por un punto seguido (.): “El juez velará por la observancia de esta prohibición.”;*

*3) Modificase su artículo 73, de la siguiente forma:*

*a) Agrégase, en su inciso primero, entre el artículo definido “El”, con el que se inicia la norma, y el sustantivo “perito”, las siguientes palabras: “ingeniero o”; reemplázase la expresión “terrenos ya mensurados” por la frase “pertenencias vigentes”, y elimínase la frase “aun cuando el acta de la mensura de estos últimos no se haya levantado todavía”;*

*b) Intercálase, a continuación de su inciso primero, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales incisos segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente:*

*“El ingeniero o perito que a sabiendas infringiere la prohibición del inciso precedente sufrirá la pena de prisión en cualquiera de sus grados a reclusión menor en su grado mínimo, y la accesoria de inhabilitación especial temporal de entre tres y seis años para llevar a efecto mensuras de pertenencias mineras.”;*

*c) Sustitúyese su inciso final por el siguiente:*

*“La acción penal correspondiente sólo podrá ser ejercitada por el titular de la concesión que soporte directamente la superposición.”;*

*4) Agréganse, a su artículo 83, los siguientes incisos:*

*“Una vez efectuada la publicación, su contenido deberá notificarse a la personas o personas a cuyo nombre figuren inscritas las pertenencias en el correspondiente Registro del Conservador de Minas.*

*La notificación se practicará personalmente, con arreglo al Título VI del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil.”;*

*5) Introdúcense, a su artículo 84, las siguientes modificaciones:*

*a) Sustitúyese su inciso primero por el siguiente:*

*“Artículo 84. Cada uno de los afectados podrá, dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha de la notificación a que se refiere el artículo anterior, presen-*

tarse en el expediente del interesado oponiéndose a la constitución de la pertenencia o pertenencias de éste.”.

b) Sustitúyese, en su inciso final, la expresión “del número 6 o del número 7”, por la siguiente: “del número 6<sup>o</sup> o del número 7<sup>o</sup>”.

*Artículo Segundo. Declárase, interpretando el inciso primero del artículo 61 y el inciso primero del artículo 84 del Código de Minería, que los plazos de treinta y sesenta días, respectivamente, que en ellos figuran, son solamente para presentar la correspondiente demanda de oposición –con los documentos que, conforme a dichos artículos, deben acompañarse– en la secretaría del tribunal correspondiente.*

*Declárase, asimismo, interpretando el inciso primero del artículo 70 del mismo Código, que el término de tres meses, que en él figura, comienza a correr desde que la demanda de oposición, a que dicho inciso se refiere, queda presentada en la secretaría del tribunal correspondiente.”;*

**QUINTO.** Que, de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que, el artículo 27 del Código de Minería importa una reiteración conceptual de lo que dispone el artículo 4<sup>o</sup>, inciso 2<sup>o</sup>, de la Ley N<sup>º</sup> 18.097, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras y, en consecuencia, ha de considerarse que tiene su mismo carácter. La nueva norma que se agrega a dicho precepto, de acuerdo con lo que establece el artículo 1<sup>o</sup>, N<sup>º</sup> 2, del proyecto en análisis, sólo tiene por objeto complementar dicha disposición, con el visible propósito de dotarla de mayor efectividad, pasando así a constituir con ella un todo indisoluble, razón por la cual debe concluirse que tiene, igualmente, naturaleza orgánica constitucional;

**SÉPTIMO.** Que, consta de autos, que la disposición del proyecto mencionada en el considerando anterior ha sido aprobada en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política;

**OCTAVO.** Que, el artículo 1<sup>o</sup>, N<sup>º</sup> 2, del proyecto remitido no es contrario a la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, los preceptos contemplados en los artículos 1<sup>o</sup>, N<sup>OS</sup> 1, 3, 4, y 5 y 2<sup>o</sup> del proyecto remitido no contemplan modificación alguna a la Ley N<sup>º</sup> 18.097, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, ni regulan tampoco materias propias de dicho cuerpo legal, según se desprende de la interpretación que deriva de su texto, de la naturaleza de las leyes que tienen dicho carácter dentro de nuestro ordenamiento jurídico y del espíritu del constituyente al incorporarlas a la Carta Fundamental;

**Y, VISTO,** lo dispuesto en los artículos 19, N<sup>º</sup> 24 –inciso séptimo–, 63 y 82, N<sup>º</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los

artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que el precepto contemplado en el artículo 1°, N° 2, del proyecto remitido es constitucional.

2. Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas contenidas en los artículos 1°, N°s 1, 3, 4 y 5 y 2° del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

Devuélvase el proyecto al Honorable Senado, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol N° 275-1998**

Se certifica que el Ministro señor Hernán Álvarez García, concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 276-1998

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE REMUNERACIONES DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, DE SUS SERVICIOS DEPENDIENTES Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE HIDRÁULICA

Ley N<sup>º</sup> 19.580, de 14 de agosto de 1998

Santiago, veintiocho de julio de mil novecientos noventa y ocho.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que por Oficio N<sup>º</sup> 2.008, de 10 de junio de 1998, la H. Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley que moderniza el sistema de remuneraciones del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup> del artículo 82 de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 1<sup>º</sup> al 8<sup>º</sup> permanentes y 2<sup>º</sup> transitorio que tratan sobre materias que inciden en la Ley N<sup>º</sup> 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;

**SEGUNDO.** Que consta de los autos que se efectuaron las siguientes presentaciones a este Tribunal: a fojas 38, del Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios Ingenieros del Ministerio de Obras Públicas, señor Zeus Aguilera González; a fojas 100, del Senador señor Carlos Bombal Otaegui; a fojas 113, del Ministro Subrogante de Obras Públicas, señor Guillermo Pickering de la Fuente;

**TERCERO.** Que, para una debida comprensión de los fundamentos de esta sentencia es necesario dejar constancia del texto de las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad.

Tales normas expresan:

*‘Artículo 1<sup>º</sup>. El personal con título profesional universitario que pertenezca a las plantas de directivos, ya sea de exclusiva confianza o de carrera, o a las plantas de profesionales y los empleados a contrata que estén en posesión de dicho título, que se desempeñen en el Ministerio de Obras Públicas, sus servicios dependientes y en el Instituto Nacional de Hidráulica, y que sirvan funciones calificadas como críticas para la gestión de esa Secretaría de Estado, estarán sujetos a las normas especiales contenidas en la presente ley, de conformidad con los procedimientos que más adelante se señalan.*

*Se considerarán funciones críticas aquellas claves o estratégicas para la gestión del Ministerio de Obras Públicas, en atención a la responsabilidad que implica su desempeño, a la incidencia en los productos o servicios que al Ministerio, a*

*cada uno de sus servicios dependientes y al Instituto Nacional de Hidráulica les corresponde entregar, y a que, además, tengan asignada una remuneración significativamente inferior a la remuneración promedio del sector privado para funciones homologables.”*

*“Artículo 2°. Establécese una planta de personal especial de cargos críticos, de naturaleza variable, compuesta por aquellos cargos de las plantas permanentes del Ministerio de Obras Públicas, sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica, que correspondan al desempeño de funciones calificadas como críticas y que se transfieran a ella, con el propósito de hacer operable el régimen que consagra la presente ley.*

*Los cargos así traspasados se entenderán excluidos de sus plantas de origen, conservarán su denominación, grado en la escala de remuneraciones y planta específica a la que pertenecen en la planta de origen, y se mantendrán en la planta especial de cargos críticos en tanto las funciones a ellos asignadas conserven su condición de críticas.*

*Si la función asignada a un cargo deja de ser crítica, éste será repuesto en su planta de origen por el solo ministerio de la ley.*

*El traspaso y exclusión de estos cargos se dispondrá hasta dos veces al año mediante decretos supremos del Ministerio de Obras Públicas, expedidos bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, los que también serán suscritos por el Ministro de Hacienda.*

*La aplicación de las normas de la presente ley no importará la creación, supresión o alteración de la distribución por grados del total de los cargos existentes en las actuales plantas del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica.*

*Por decretos supremos fundados, expedidos en la forma y oportunidad antedicha, se identificarán las funciones que se considerarán críticas y las labores y atribuciones que les competen.*

*Las autoridades pertinentes del Ministerio de Obras Públicas proveerán los cargos específicos que integren dichas plantas especiales y nombrarán en los empleos a contrata que correspondan al desempeño de funciones críticas.”*

*“Artículo 3°. El ingreso a los cargos de planta, sean de carrera o de jefe de departamento, o a los empleos a contrata que impliquen el desempeño de funciones calificadas de críticas, se hará por concurso público, salvo lo dispuesto en el artículo 2° transitorio de esta ley. Dicho concurso consistirá en un procedimiento técnico y objetivo que se utilizará para seleccionar al personal requerido y en el que se considerará a lo menos los estudios superiores, la experiencia y las aptitudes y conocimientos específicos, regulándose en lo demás por el reglamento que al efecto establezca el Ministerio de Obras Públicas. Sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, dicho reglamento contemplará una instancia de reclamación interna respecto del resultado de los concursos que correspondan, la que, a lo menos, estará integrada por el Director o Jefe del Servicio respectivo, el Jefe de la Unidad a la cual pertenece la función crítica que origina el concurso y un representante del personal del estamento profesional correspondiente. Con todo,*

la provisión de los cargos de funciones críticas de exclusiva confianza de rango superior a plazas de jefe de departamento, se efectuará siempre en forma directa.

La permanencia en estos cargos y empleos concursables no podrá ser inferior a un año ni superior a tres. Dicha circunstancia se especificará en el correspondiente concurso. La autoridad facultada para hacer estos nombramientos podrá, por una sola vez, prorrogarlos hasta por un nuevo período, sin necesidad de concurso.

Cuando la función crítica deje de ser calificada como tal, quienes hayan accedido a ésta siendo titulares de la plaza traspasada, se reincorporarán a contar del día siguiente al cese de su función crítica al ejercicio de la plaza que regresa a la planta de origen.

No obstante lo señalado en el inciso segundo de este artículo, cesará en forma anticipada en el cargo o empleo de función crítica el funcionario cuyo desempeño sea considerado insatisfactorio por el Jefe Superior del respectivo servicio. Dicha circunstancia se acreditará mediante resolución fundada del Jefe Superior. Contra esta resolución los afectados podrán recurrir ante el Subsecretario de Obras Públicas en los términos que fije el Reglamento que al efecto establezca el Ministerio de Obras Públicas.

Para los efectos del inciso anterior se considerará como insatisfactorio la persistencia de una conducta por parte del funcionario afectado, representada por escrito y no superada dentro del plazo señalado al efecto.

También producirá el cese anticipado en el ejercicio del cargo o empleo de función crítica, la calificación definitiva en lista tres.”

“Artículo 4°. La infracción a lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 6° y a la obligación de dedicación al cargo, facultará al Subsecretario de Obras Públicas respecto del personal del Ministerio, de todos los servicios dependientes o relacionados con el Ministerio, o al Jefe Superior del servicio respectivo, para disponer en la resolución que ordena la instrucción de la respectiva investigación sumaria o sumario administrativo, la suspensión de sus funciones del inculpado, con privación del goce de la asignación por función crítica a que se refiere dicho artículo.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, se procederá a la devolución de las sumas retenidas si el inculpado fuere absuelto o sobreseído en el procedimiento administrativo correspondiente.”

“Artículo 5°. Cualquier funcionario que esté ejerciendo un cargo calificado como crítico, podrá postular al concurso a que se llame al concluir el período para el cual fue nominado.

Cuando la autoridad llame a concurso para proveer un cargo de funciones críticas, si su titular no postula, o postulando no resulta seleccionado, o ganando el concurso no lo acepte dentro del plazo que al efecto se le haya indicado después de haber sido formalmente notificado de su designación, cesará en su cargo a contar del día primero del mes subsiguiente a la fecha en que se le haya comunicado el resultado del certamen.

Ningún funcionario que no haya ingresado a la planta de funciones críticas cesará en su cargo o empleo por el hecho de no haber concursado.”

“Artículo 6°. Otórgase al personal que ejerza funciones calificadas como críticas de conformidad con los artículos anteriores, una asignación mensual que fluctuará entre un 10% y un 40% de la suma de las siguientes remuneraciones: sueldo base; asignación profesional a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.185; asignación del artículo 17 de la ley N° 19.185; asignación de responsabilidad superior otorgada por el decreto ley N° 1.770, de 1977, y asignación para gastos de representación establecida en el artículo 3° del decreto ley N° 773, de 1974.

Por decretos supremos fundados, expedidos en la forma y oportunidad señaladas en el artículo 2°, se fijará el porcentaje o rango de asignación que se otorgará a las distintas funciones críticas que al efecto se distingan. Para tal propósito se tendrá en cuenta los antecedentes disponibles sobre las remuneraciones que se paguen por funciones homologables en el sector privado. Estos porcentajes podrán ser diferenciados dentro de cada función.

La calificación de las funciones como críticas y los porcentajes de asignación respectivos, tendrán una vigencia que no excederá de tres años, sin perjuicio de renovar tal calificación con un porcentaje de asignación similar o distinto.

Para todos los efectos legales, esta asignación se percibirá mientras se ejerza la función específica que la fundamenta y ésta mantenga la calificación de crítica; se liquidará conjuntamente con las remuneraciones mensuales y no será considerada base de cálculo para determinar cualquier otra clase de remuneraciones.

Esta asignación será incompatible con el pago de estipendios adicionales provenientes del sector público por la vía de la contrata u honorarios, con excepción de aquellas labores que, además de no interferir con el desempeño de la función que cause el beneficio, se refieran a actividades de instructor de capacitación, cargos docentes e integración de directorios o consejos de empresas u organismos públicos, dentro de los límites estatutarios establecidos.”

“Artículo 7°. Establécese para el Ministerio de Obras Públicas, sus servicios dependientes y el Instituto Nacional de Hidráulica, una cantidad máxima de 850 personas con derecho a percibir la asignación a que se refiere el artículo anterior.”

“Artículo 8°. La aplicación de lo dispuesto en los artículos precedentes, no significará incremento de las dotaciones máximas de personal establecidas o que se establezcan para el Ministerio de Obras Públicas y sus servicios dependientes o relacionados.”

Artículo 2°, transitorio. “En la primera provisión en cargos de carrera identificados como críticos, se designará directamente a los funcionarios que estén desempeñando dichas funciones a la fecha del traspaso del cargo a la planta de funciones críticas. Para tal efecto, dichos funcionarios deberán manifestar su aceptación por escrito dentro del plazo que se les indique. Si así no ocurriere, sus titulares podrán continuar sirviéndolas sin percibir esta asignación, y las plazas respectivas regresarán a la planta de origen.

*Tratándose de empleos a contrata y de jefes de departamento, será facultativo para la autoridad efectuar la primera designación en forma directa o a través de concurso público, decisión que deberá contar con el visto bueno del Subsecretario de Obras Públicas.*

*El funcionario que no acepte el ofrecimiento de designación directa, conservará el derecho a ser nuevamente considerado para una designación directa en tanto continúe desempeñando la función calificada de crítica.*

*Aquellos funcionarios de planta que aceptando el desempeño de funciones críticas de conformidad con lo dispuesto en este artículo, postulen al concurso correspondiente para proveer el cargo una vez vencido el plazo de la primera designación o de su prórroga, según el caso, y no resulten seleccionados, podrán continuar desempeñándose en un cargo en extinción de igual grado y remuneración que el de su planta de origen, siempre que tengan 55 o más años de edad y menos de 60, si son mujeres, o 60 o más años de edad y menos de 65, si son hombres.*

*Para este solo efecto, créanse en el Ministerio de Obras Públicas, sus servicios dependientes y en el Instituto Nacional de Hidráulica, los cargos en extinción necesarios para que los funcionarios a que se refiere el inciso anterior accedan automáticamente a un empleo de igual grado y remuneración.*

*Los cargos a que se refiere el inciso anterior no incrementarán las dotaciones máximas establecidas o que se establezcan para el correspondiente servicio u organismo y se suprimirán de pleno derecho cuando el respectivo funcionario cumpla 60 años de edad, si es mujer, o 65 años de edad si es hombre, y reúna los demás requisitos para obtener jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, o cuando cese en sus funciones por cualquier causa.*

*Si en la situación referida no concurren las exigencias a que se refieren los incisos precedentes que ameriten la adscripción preseñalada, el funcionario que cesare en sus funciones tendrá derecho a percibir la indemnización que contempla el artículo 148 de la ley N<sup>º</sup> 18.834.*

*Quienes perciban la indemnización a que se refiere el inciso anterior, no podrán ser nombrados ni contratados, ya sea a contrata o sobre la base de honorarios, en el mismo Ministerio y servicios dependientes, durante los cinco años siguientes al término de su relación laboral, a menos que previamente devuelvan la indemnización percibida, expresada en unidades de fomento más el interés corriente para operaciones reajustables.*

*Cuando una función deje de ser calificada como crítica, los titulares que se encuentren ejerciéndola y que hubiesen sido designados para su desempeño de acuerdo a lo indicado en los incisos anteriores, retornarán a su cargo en la planta de origen en los mismos términos señalados en el inciso tercero del artículo 3<sup>º</sup> de la presente ley.*

*Cuando el funcionario que por aplicación del inciso primero de este artículo regrese a su planta de origen y se le destine a servir funciones distintas a las calificadas de críticas, la autoridad podrá efectuar la primera provisión mediante la*

*designación directa de otro funcionario que cumpla los requisitos correspondientes de la respectiva función crítica.”;*

**CUARTO.** Que, como puede apreciarse, de las normas anteriormente transcritas fluye que el proyecto en estudio crea al interior del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica una planta paralela a las existentes, con un cupo de 850 plazas, que se conformará con los cargos de las plantas permanentes de las entidades señaladas que se transfieren a aquella y que corresponden al desempeño de funciones calificadas como críticas. Al personal que ejerza tales funciones se le otorga una asignación mensual que fluctúa entre un 10% y un 40% de la suma de las remuneraciones que se detallan en el artículo 6° del proyecto;

**QUINTO.** Que con el propósito de hacer operable el nuevo sistema que se consagra, el artículo 2° del proyecto dispone la creación de una nueva planta de funcionarios y contempla las disposiciones que regirán su conformación. En este precepto, en cuanto resulta atinente con el razonamiento de esta sentencia, se contienen básicamente las siguientes normas: 1) se establece una planta de personal especial de cargos críticos, de naturaleza variable; 2) se dispone que dicha planta esté compuesta por aquellos cargos de las plantas permanentes del Ministerio de Obras Públicas, sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica que correspondan al desempeño de funciones calificadas como críticas y que se transfieran a ella; 3) se prescribe que los cargos traspasados de las plantas permanentes a la nueva planta denominada “*especial de cargos críticos*” se entenderán excluidos de sus plantas de origen y se mantendrán en aquella “*en tanto las funciones a ellos asignadas conserven su condición de críticas*”, y 4) se expresa que si la función asignada a un cargo deja de ser crítica, dicho cargo “*será repuesto en su planta de origen por el solo ministerio de la ley*”;

**SEXTO.** Que de las normas señaladas en el considerando anterior se deduce con claridad una primera premisa de capital importancia para resolver el problema de constitucionalidad que origina el artículo 2° en estudio. Esta es, que la planta de personal especial de cargos críticos se conformará con cargos de las plantas permanentes que se traspasan a ella y que, a su turno, son repuestos en aquéllas una vez que la respectiva función pierde el carácter de crítica. En otras palabras, y en esencia, el sistema ideado en el proyecto opera sobre la base de modificar las plantas respectivas de personal permanente sin que sea la ley la que disponga esa modificación la que sólo se circunscribe a establecer dos limitaciones: a) que la aplicación de las normas de la ley no importará “*la creación, supresión o alteración de la distribución por grados del total de los cargos existentes en las actuales plantas ...*” (artículo 2°, inciso quinto), y b) que la cantidad máxima de funcionarios con derecho a percibir la asignación que se otor-

ga a los cargos de carácter crítico no será superior a ochocientos cincuenta personas ni significará incremento de las dotaciones máximas de personal respectivamente (artículos 7<sup>º</sup> y 8<sup>º</sup>);

**SÉPTIMO.** Que continuando en el razonamiento que se sigue en esta sentencia corresponde ahora destacar que, conforme a lo prescrito en el inciso cuarto del artículo 2<sup>º</sup> del proyecto en examen, las modificaciones que deben efectuarse en las plantas permanentes para conformar la planta especial de cargos críticos que se crea, o lo que es lo mismo el traspaso y exclusión de estos cargos, se realizará mediante decretos supremos expedidos bajo la fórmula “*Por orden del Presidente de la República*”. En efecto, la mencionada norma del proyecto textualmente expresa “*El traspaso y exclusión de estos cargos se dispondrá hasta dos veces al año mediante decretos supremos del Ministerio de Obras Públicas, expedidos bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, los que también serán suscritos por el Ministro de Hacienda.*” Y luego, para completar la forma en que operará el sistema que se crea, en el inciso sexto subsiguiente se dispone: “*Por decretos supremos fundados, expedidos en la forma y oportunidad antedicha, se identificarán las funciones que se considerarán críticas y las labores y atribuciones que les competen.*”;

**OCTAVO.** Que lo expuesto en el considerando precedente permite sentar una segunda premisa, también de vital relevancia para resolver sobre la constitucionalidad del artículo 2<sup>º</sup> en estudio. Esta es, que las modificaciones que deben efectuarse en las plantas permanentes del Ministerio de Obras Públicas, sus servicios dependientes o relacionados, para conformar la planta especial que se crea como, asimismo, la identificación de las funciones que se considerarán críticas y las labores y atribuciones que les corresponden, se efectuará mediante decretos supremos del Ministerio de Obras Públicas, expedidos bajo la fórmula “*Por orden del Presidente de la República*”, los que también serán suscritos por el Ministro de Hacienda;

**NOVENO.** Que el artículo 60, N<sup>º</sup> 14), de la Carta Fundamental dispone que “*Sólo son materias de ley: “Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República*”. Por su parte, el artículo 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la misma Carta, prescribe que “*Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: “Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados sean fiscales, semi-fiscales, autónomos, de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones*”.

De la relación armónica de los preceptos antes transcritos se infiere con nitidez que la aprobación o modificación de las plantas de personal de los servicios de la administración del Estado, entre los cuales se encuentra por cierto el Ministerio de Obras Públicas y sus servicios dependientes o relacionados, sólo puede efectuarse por ley, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República. También es factible, dentro de nuestro ordenamiento constitucional, y ello es de ordinaria frecuencia,

que la aprobación o modificación de dichas plantas se realice mediante decretos con fuerza de ley, a condición de que se cumplan cabalmente las exigencias que establece el artículo 61 de la Constitución;

**DÉCIMO.** Que en suma, y en cuanto dice relación con el caso sub-lite, la creación, modificación o supresión de las plantas de personal en estudio como, asimismo, la fijación de las atribuciones de sus cargos o empleos es una materia de “*reserva legal*” que excluye la posibilidad de que ella sea establecida por decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria, autónoma, y menos todavía de ejecución, del Presidente de la República. Al respecto cabe destacar que es la Constitución la que establece las materias que son propias de ley, de manera tal, que la ley que pretenda alterar esa competencia y disponer que por un decreto puede modificarse lo establecido en una norma legal es abiertamente inconstitucional;

**DECIMOPRIMERO.** Que es, precisamente por lo expuesto en el considerando anterior, que las normas que fijan la planta y requisitos generales y específicos de ingreso y promoción del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica se contienen en decretos con fuerza de ley. En efecto, son los Decretos con Fuerza de Ley números 135 a 140 y 142 a 147, publicados en los Diarios Oficiales de 3, 4, 5, 11, 14 y 16 de octubre de 1991 los que establecen las normas respectivas;

**DECIMOSEGUNDO.** Que respecto de estos decretos con fuerza de ley debe destacarse, con el exclusivo propósito de reafirmar una vez más la tesis hasta aquí desarrollada, que ellos fueron dictados en virtud de la facultad conferida al Presidente de la República por el artículo 8° de la Ley N° 19.020, de 29 de diciembre de 1990. Pues bien, el mencionado artículo 8° de dicha ley dispone textualmente: “*Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de seis meses, a contar de la vigencia de esta ley, y mediante decretos supremos conjuntos de los Ministerios de Obras Públicas y de Hacienda, fije las plantas y los requisitos generales y específicos de sus cargos del personal del Ministerio de Obras Públicas ...*”. Es decir, no obstante que la ley delegatoria confería atribuciones para fijar las plantas por decreto supremo fue necesario prescindir del tenor literal de la ley y dictar decretos con fuerza de ley, pues de lo contrario todas esas normas jurídicas habrían sido inconstitucionales;

**DECIMOTERCERO.** Que recapitulando lo expresado y demostrado en los considerados precedentes puede establecerse, indubitadamente, que: a) el sistema diseñado en el proyecto opera sobre la base de modificar las plantas permanentes del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica; b) las señaladas plantas permanentes se encuentran contenidas en decretos con fuerza de ley; c) su modificación mediante el traspaso de cargos

que ellas contienen a la nueva planta de personal especial de cargos críticos, se autoriza efectuarla por medio de decretos supremos expedidos bajo la fórmula “*Por orden del Presidente de la República*”, y d) de acuerdo a lo prescrito en la Constitución la modificación de las plantas de personal *sub lite* sólo es materia de ley;

**DECIMOCUARTO.** Que analizado el artículo 2<sup>º</sup> del proyecto remitido, a la luz de lo expuesto en el considerando anterior, fuerza es concluir que dicho precepto es inconstitucional, pues vulnera el artículo 60, N<sup>º</sup> 14), en relación al artículo 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup> y 32, N<sup>º</sup> 8<sup>º</sup>, de la Carta Fundamental, e infringe, además, los artículos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> de la misma Carta y el principio básico de jerarquía normativa subyacente en nuestro ordenamiento constitucional, pues autoriza modificar normas de carácter legal por medio de decretos supremos;

**DECIMOQUINTO.** Que la tesis sostenida, en orden a que el proyecto de ley sería el que contiene las normas necesarias para que opere el nuevo sistema y que los decretos cuya dictación se autoriza bajo la fórmula “*Por orden del Presidente de la República*”, constituirían simplemente actos administrativos, expedidos en virtud de la llamada “*Potestad Reglamentaria de Ejecución*”, resulta definitivamente inadmisibles, pues la ley sólo se limita a crear la denominada “*planta especial de cargos críticos*” como una estructura, hasta allí, inerte o carente de contenido. De esta manera los supuestos decretos supremos a los que la ley, mediante el sistema de remisión, les otorga el cometido de traspasar cargos, lejos de constituir meros actos de ejecución de la ley configuran verdaderas normas legales creadoras de la sustancia gracias a la cual la nueva estructura nace a la vida jurídica y modifican decretos con fuerza de ley;

**DECIMOSEXTO.** Que, por otra parte, los precedentes legislativos que se han invocado en el sentido de que se establecerían “*sistemas de plantas dinámicas*” semejantes a la propuesta en el proyecto en examen en realidad no son tales, pues en todos aquellos casos las plantas fueron fijadas por ley o por decretos con fuerza de ley. En efecto, la planta esquemática a que se refiere el artículo 9<sup>º</sup> del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.551, en lo relativo a la Contraloría General de la República, siguió estableciéndose por ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10<sup>º</sup> de dicho cuerpo legal. A su turno, las plantas de personal de las instituciones fiscalizadoras fueron fijadas por los Decretos con Fuerza de Ley N<sup>os</sup> 12, 14, 20, 121 y 213 del Ministerio de Hacienda de 1980, dictados en virtud de la facultad que le confirió al Presidente de la República el señalado artículo 10<sup>º</sup> del Decreto Ley N<sup>º</sup> 3.551. En el caso del artículo 20<sup>º</sup> transitorio de la Ley N<sup>º</sup> 18.834 los cargos adscritos que se crean también están establecidos en la ley y constituyen plazas especiales paralelas en extinción. Y, en fin, en el sistema ideado en la Ley N<sup>º</sup> 19.231 tampoco se modifica la planta aprobada por dicha ley a través de decretos supremos;

**DECIMOSÉPTIMO.** Que establecido que el artículo 2° en estudio es inconstitucional, y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia, tal precepto deberá ser eliminado del proyecto no pudiendo, por ende, convertirse en ley, según lo dispone el artículo 83, inciso segundo, de la Constitución;

**DECIMOCTAVO.** 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 no las hubieran 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 alguna de sus partes son inconstitucionales todas las reglas que de tal forma estén dependiendo, condicionadas o ligadas entre sí, deben caer con aquéllas.”* (Ob. cit. pág. 72);

**DECIMONOVENO.** Que atendido lo expresado en los dos considerandos anteriores resulta imperativo declarar, además, la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 3° a 8° permanentes y 2° transitorio del proyecto, todos sometidos a consideración de este Tribunal, ya que es manifiesto que las normas contenidas en dichos preceptos constituyen con el artículo 2° permanente un todo inseparable que conforma el nuevo sistema de la denominada “*planta de personal especial de cargos críticos*”, de manera tal que ellos por sí solos carecen de sentido y de toda aplicación práctica;

**VIGÉSIMO.** Que, por otra parte, teniendo presente la circunstancia que los artículos 1° a 8° permanentes y 2° transitorio del proyecto en examen no podrán convertirse en ley, debe declararse igualmente la inconstitucionalidad de aquellas referencias o incisos de otros preceptos del proyecto que sólo tienen razón de ser en función de aquellas normas que se eliminarán o que constituyen con ellas un todo inseparable al extremo que por sí solas carecen de sentido, aun cuando ellas no han sido sometidas a control de constitucionalidad. Si así no se hiciera, perderían coherencia o aplicación práctica normas que por sí mismas, salvo en cuanto a

la referencia a los artículos declarados inconstitucionales, tienen completa autonomía.

En tal situación se encuentran: a) la referencia que el inciso primero del artículo 1<sup>º</sup> transitorio hace al artículo 6<sup>º</sup>; b) el inciso segundo del artículo 1<sup>º</sup> transitorio; c) la frase intercalada del artículo 5<sup>º</sup>, inciso primero, transitorio, que expresa: “*con excepción de quienes a esa fecha tengan derecho a percibir con efecto retroactivo la asignación por desempeño de funciones críticas contemplada en el artículo 6<sup>º</sup>*”, y d) el inciso segundo del artículo 5<sup>º</sup> transitorio;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que los sentenciadores no han dejado de reflexionar, latamente, sobre la circunstancia de que las normas que se declararán inconstitucionales persiguen el muy justo y laudable propósito de responder en forma dinámica a las necesidades mutables de un Ministerio que, sin perjuicio de sus funciones regulatorias, en lo esencial, tiene como finalidad invertir recursos fiscales en obras públicas y, por lo tanto, la magnitud de este objetivo “*en buena medida determina la de los recursos humanos requeridos para llevarlo a buen término*”. Sin embargo, sobre esta buena razón circunstancial prima el principio de supremacía constitucional, que constituye una de las bases esenciales en que descansa toda la institucionalidad, sobre todo, si con un análisis más depurado es posible, tal vez, alcanzar el objetivo perseguido por el proyecto en estudio, dentro de los esquemas que nos ofrece la Constitución;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, atendido lo que se decidirá en la parte resolutive de esta sentencia, es innecesario emitir pronunciamiento acerca de otras posibles inconstitucionalidades que afectan al proyecto y sobre las diversas cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante su tramitación y que constan en los siguientes antecedentes tenidos a la vista:

1) Acta de la Sesión N<sup>º</sup> 66<sup>a</sup>, Ordinaria, de 17 de abril de 1996, de la Cámara de Diputados, páginas 17 y 18; 2) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 13<sup>a</sup>, Ordinaria, de 4 de diciembre de 1996, página 1862; 3) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 3<sup>a</sup>, Ordinaria, de 10 de junio de 1997, página 394; 4) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 14<sup>a</sup>, Ordinaria, de 9 de julio de 1997, páginas 1924, 1925 y 1933; 5) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 10<sup>a</sup>, Ordinaria, de 4 de noviembre de 1997, página 1435; 6) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 12<sup>a</sup>, Ordinaria, de 11 de noviembre de 1997, página 1752; 7) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 15<sup>a</sup>, Extraordinaria, de 25 de noviembre de 1997, páginas 2444 y 2452; 8) Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión N<sup>º</sup> 2<sup>a</sup>, Ordinaria, de 3 de junio de 1998, páginas 109 y 111.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 6<sup>º</sup>, 7<sup>º</sup>, 32, N<sup>º</sup> 8, 60, N<sup>º</sup> 14), 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, e inciso tercero, y 83, inciso segundo, de la

Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1°. Que los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, permanentes y 2° transitorio del proyecto remitido son inconstitucionales.

2°. Que la referencia que el inciso primero del artículo 1° transitorio hace al artículo 6°; el inciso segundo del artículo 1° transitorio; la frase intercalada del artículo 5°, inciso primero, transitorio, que expresa: “con excepción de quienes a esa fecha tengan derecho a percibir con efecto retroactivo la asignación por desempeño de funciones críticas contemplada en el artículo 6°”, y el inciso segundo del artículo 5° transitorio, son también inconstitucionales;

**La Ministra señora Luz Bulnes concurre** al fallo aceptando sus considerandos primero a vigésimo y vigesimosegundo y su parte resolutive, pero no comparte lo expresado en el considerando vigesimoprimer, por el que se declara, entre otros conceptos, que las normas del proyecto *“persiguen el muy justo y laudable propósito de responder en forma dinámica a las necesidades mutables de un Ministerio ...”*.

El contenido de este considerando implica efectuar un análisis de mérito de un proyecto sometido al control de constitucionalidad del Tribunal.

Decidir en este caso sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto es una labor propia de los legisladores y no de un tribunal de derecho al que el constituyente le ha entregado otra misión cual es la de velar por el cumplimiento del principio de supremacía constitucional.

Previene, además, que junto con concurrir al fallo que declara inconstitucional el proyecto por violar los artículos 6°, 7°, 32, N° 8, 60, N° 14), 62, inciso cuarto, N° 2°, y 63, de la Constitución, que además no se respetan los artículos 1°, inciso primero, 19, N°s 2°, 17° y 26°, 35 y 38, de la Constitución, por las siguientes consideraciones:

1°. Que de la sola lectura del proyecto se desprende con toda claridad que las normas de éste representan una modificación a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, de naturaleza orgánica constitucional, según lo dispone el artículo 38 de la Constitución Política, que dice:

*“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.*

*Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribu-*

nales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”

El proyecto consultado se aprobó como ley orgánica constitucional en el Congreso Nacional;

2°. Que, cabe reiterar lo expresado en la sentencia, que el contenido de las normas del proyecto constituyen en su totalidad un sistema jurídico distinto al señalado en la Ley N<sup>º</sup> 18.575, respecto a la carrera funcionaria, reglada en el Párrafo 2° de dicho cuerpo legal. Este nuevo sistema difiere fundamentalmente del establecido en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado en cuanto al ingreso a la carrera funcionaria, a las promociones, a la estabilidad en el empleo y al sistema de remuneraciones;

3°. Que para analizar la constitucionalidad de este nuevo sistema es preciso, antes que nada, determinar cuál es el contenido del artículo 38 de la Constitución, transcrito en el considerando 1° de esta prevención.

De su texto se desprende que la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado debe referirse a las siguientes materias:

a) la garantía de la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse;

b) asegurar la igualdad de ingreso a ella, y

c) la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes;

4°. Que tratándose de los funcionarios de carrera de la Administración del Estado la garantía de una carrera funcionaria y la igualdad de oportunidades de ingreso a ella constituyen derechos para los empleados públicos que el constituyente ordena que sean regulados por una ley orgánica constitucional;

5°. Que el concepto de carrera funcionaria ha sido definido por la ley, por la doctrina y por este Tribunal.

El Estatuto Administrativo aprobado por Ley N<sup>º</sup> 18.834, en su artículo 3° señala:

*“f) Carrera funcionaria. Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.”*

Este concepto legal es semejante a lo que ha indicado nuestra doctrina nacional. Así, Rolando Pantoja Bauzá, en su “Manual de Estatuto Administrativo” (pág. 45), señala al respecto:

*“Concepto de carrera funcionaria. (...) En el sistema de carrera funcionaria existe un régimen móvil, que contempla una trayectoria jerárquica dentro de una misma función, esto es, un desempeño que se escalona de grado en grado y que se*

recorre normalmente por la vía del ascenso, comenzando por el grado más bajo de la línea de especialidad y terminando en el grado máximo del respectivo escalafón.”

Igualmente, Manuel Daniel Argandoña, en Gaceta Jurídica N° 79, página 8, dice:

*“Las normas generales sugeridas y aceptadas recaen sobre lo siguiente: a) el sistema de carrera protegerá la dignidad de la función y guardará conformidad con su carácter profesional y jerarquizado; ponderará al mérito, la idoneidad y la justicia en los procesos de selección e ingreso, en el desempeño, calificación, permanencia, promoción y capacitación del personal; b) se garantizará que la selección para el ingreso, que se hará por concurso público, obedecerá a procedimientos técnicos y objetivos sobre idoneidad; c) asimismo, se garantizará la estabilidad en el empleo: sólo se podrá cesar en él por propia voluntad del empleado o por otra causa legal basada en el desempeño deficiente, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el incumplimiento de sus obligaciones o en la supresión del empleo, salvo en los cargos de confianza exclusiva del Presidente de la República o del jefe del servicio; pero éstos deben ser la excepción y calificarse así por su descripción, según su importancia, naturaleza o jerarquía, tratándose siempre de empleos específicos; d) las promociones se harán por ascensos o previo concurso, pero mediante procedimientos técnicos y objetivos;”.*

Además, en relación a este concepto, este Tribunal expresó, en el Rol N° 239, lo siguiente:

*“La denominada “carrera funcionaria” en la Administración del Estado, que es un derecho fundamental de los funcionarios públicos, implica para que sea operativa, según lo dispone la propia Carta Fundamental, la estabilidad en la función o empleo; la promoción, es decir, la posibilidad de ir ascendiendo, grado a grado, en ese cursus honorum que es la carrera funcionaria, y que conlleva el derecho a que se respeten las reglas del ascenso; la calificación en el desempeño de sus cargos, que hace posible la promoción; y la capacitación y perfeccionamiento, que permiten un mejor desempeño en la función, una mejor calificación funcionaria y la consecuencial posibilidad de promoción.”;*

6°. Que, como consecuencia de lo anterior, resulta que el mandato que el constituyente da al legislador orgánico constitucional consiste en garantizar una carrera que respete el derecho al ascenso, la estabilidad en el empleo y la igualdad de oportunidades de ingreso a ella;

7°. Que, el sistema que se genera por los artículos 1° a 8° permanentes y 2° transitorio del proyecto sujeto a control de este Tribunal, considera una planta variable de cargos críticos que se transfieren de la planta de origen produciendo un perjuicio a la carrera funcionaria pues se impide a los empleados de carrera de las plantas de origen acceder a ellos por ascenso y se priva del derecho al ascenso en su planta de origen a los que son nominados en los cargos críticos;

8°. Que, de los artículos 2° y 3° permanentes del proyecto aparece con nitidez que los funcionarios de la planta de cargos críticos no gozarán de

estabilidad en el empleo, pues de estas normas resulta que los cargos de la planta de funciones críticas son esencialmente temporales ya que, como lo dice el proyecto, “*La permanencia en estos cargos y empleos concursables no podrá ser inferior a un año ni superior a tres.*”;

9°. Que de un análisis de estas disposiciones resulta que la planta variable de funciones críticas no respeta el derecho al ascenso en la planta de origen y menos aun en la de cargos críticos. Además, no se concilia con la estabilidad en el empleo, requisitos ineludibles para que se cumpla con la garantía de la carrera funcionaria que exige el artículo 38 de la Constitución;

10°. Que el artículo 38 de la Constitución, junto con señalar al legislador orgánico que debe garantizar la carrera funcionaria, establece otro derecho para los funcionarios de carrera de la administración pública, cual es el de igualdad de oportunidades de ingreso a ella;

11°. Que, la igualdad como un derecho de las personas constituye un principio rector de nuestro ordenamiento jurídico que en el texto constitucional lo encontramos en diversas disposiciones, entre las que cabe señalar las siguientes:

*Artículo 1°, inciso primero. “Los hombres hacen libres e iguales en dignidad y derechos.”*

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“Nº 2°. La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.*

*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.*

Esta igualdad, como lo ha dicho la doctrina y la jurisprudencia, no constituye una igualdad absoluta, pues se autorizan distinciones siempre que no sean arbitrarias, lo que supone que se permiten diferencias que sean razonables (C. S., 1988. R. t. 85, sec. 5, pág. 97).

12°. Que este principio de igualdad se desarrolla, además, en otras disposiciones constitucionales; así tenemos el artículo 19, Nº 17°, que dice:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“Nº 17°. La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes;”.*

Este artículo ha sido unánimemente aceptado como la igualdad ante los cargos públicos (Verdugo, Pfeffer, Silva Bascuñán, Molina Guaita, etc.), y además que está relacionado con el artículo 38 de la Constitución Política antes transcrito, que le encomienda a una ley orgánica constitucional asegurar tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a la carrera funcionaria como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes;

13°. Que el proyecto consultado a este Tribunal crea funciones denominadas críticas que importan la generación de una nueva planta de carácter variable al interior del Ministerio de Obras Públicas sin que se

advierta una razonabilidad en establecer esta planta sólo en un Ministerio lo que constituye una abierta discriminación con los funcionarios de las demás reparticiones de la Administración Pública.

Además al interior del propio Ministerio de Obras Públicas también se crean discriminaciones que no pueden estimarse razonables o racionales pues aparece claro que habrá funcionarios con derecho a ascenso y otros que no gozarán de este beneficio; además, la estabilidad en el empleo también será diferente en el sistema de planta de funciones críticas en relación a la planta de origen;

**14°.** Que esta interpretación que importa una regla de razonabilidad se funda principalmente en el artículo 19, N° 26°, de nuestra Constitución, que dice:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*“N° 26°. La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”*

Esta norma contiene una importante regla interpretativa, ya que al determinar el sentido y alcance de los preceptos legales a los cuales el constituyente se refiere, la Carta Política impone la necesidad de aceptarlos sólo con un alcance, que no pugnen con la esencia de los derechos reconocidos en ella y con su libre ejercicio.

La limitación en cuestión se aplica a los “*preceptos legales*” que, por mandato constitucional, regulan o complementan las garantías constitucionales. Si el legislador se encuentra sujeto a este límite, con igual razón lo estará el intérprete, de manera que nunca podrá interpretar una norma constitucional de modo tal que resulte lesionado o afectado un derecho humano fundamental;

**15°.** Que, es evidente que el principio de igualdad en cuanto al ingreso a la carrera funcionaria, que establece el artículo 38 de la Constitución Política, es un derecho fundamental y, en consecuencia, tanto el legislador orgánico como el intérprete no puedan afectarlo o interpretarlo de tal manera que el ingreso a la dicha carrera sea discriminatorio y no respete las reglas de racionalidad y de razonabilidad como sería si se aceptara el ingreso por designación directa para ciertos funcionarios obviando los concursos a que deben sujetarse los demás empleados de carrera;

**16°.** Que el “*principio de razonabilidad tiene como finalidad preservar el valor justicia, y ello en un doble sentido: tanto en cuanto justicia material, como en cuanto ese valor justicia está incorporado formalmente a la constitución.*” “*En suma, la razonabilidad se controla judicialmente como contenido de todos los actos y funciones del poder - leyes, reglamentos, actos administrativos, sentencias, etc.*” (Bidart Campos, Germán. “Manual de Derecho Constitucional Argentino”. Ed. Ediar, Buenos Aires, págs. 210, 211);

**17°.** Que la prevalencia de los derechos fundamentales sobre las potestades públicas aparece claramente establecida en el texto expreso de nuestra Constitución Política y se desprende con claridad de las disposiciones siguientes:

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

*Artículo 5°, inciso segundo. “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”;*

**18°.** Que de lo expuesto en los considerandos anteriores resulta con nitidez que el nuevo sistema que establece el proyecto no está elaborado conforme al mandato que el constituyente da al legislador orgánico, pues no respeta la carrera funcionaria y la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, por lo que aparece clara su inconstitucionalidad. Si bien es cierto que el artículo 45 de la Ley N° 18.575 permite que existan estatutos de carácter especial para determinadas profesiones o actividades, estos estatutos deben dictarse conforme a la Constitución, pues de otra forma, ello importaría una transgresión a los artículos 6° y 7° del Texto Fundamental. El nuevo estatuto que establece el proyecto para los funcionarios de carrera del Ministerio de Obras Públicas no garantiza la carrera funcionaria y la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, por lo que cabe declarar su inconstitucionalidad;

**19°.** Que, conforme a lo expuesto, el proyecto implica una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado que se aparta de lo establecido en los artículos 1°, inciso primero, 19, N°s 2°, 17° y 26°, 35 y 38, de la Constitución Política, por lo que es inconstitucional;

**20°.** Que, el proyecto, en su artículo 2°, inciso cuarto, dispone que el traspaso y exclusión de los cargos críticos se dispondrá hasta dos veces al año mediante decretos supremos del Ministerio de Obras Públicas, expedidos bajo la fórmula “*Por orden del Presidente de la República*”, los que, además, deberán firmarse por el Ministro de Hacienda.

Que analizando la naturaleza jurídica de estos decretos supremos debemos concluir que estas normas no serían decretos simples referidos a casos particulares, sino que, por el contrario, se trataría de reglamentos que especificarían fines y atribuciones como lo dice el inciso final del artículo 2°, por lo que contendrían un conjunto de disposiciones armónicas destinadas a facilitar la ejecución de la ley. Estos decretos tendrían un

carácter general referidos a todos los cargos excluidos y traspasados de la planta de origen;

**21°.** Que, en conformidad al artículo 35 de la Constitución Política, los reglamentos dictados por el Presidente de la República deben ser siempre firmados por él y por el Ministro respectivo.

Dice este artículo:

*“Artículo 35. Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito*

*Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.”*

De la disposición transcrita se desprende con claridad que el Presidente de la República no puede delegar facultades en los Ministros de Estado para los efectos de firmar los reglamentos que dicte;

**22°.** Que este Tribunal en el Rol N° 153 declaró inconstitucional el Reglamento N° 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprobaba el Plan Regulador Intercomunal La Serena-Coquimbo, por estar firmado por el Ministro respectivo, por orden del Presidente;

**23°.** Que, el artículo 2° del proyecto que permitiría la delegación de atribuciones del Presidente de la República para firmar los decretos que traspasarían y excluirían cargos de la planta de origen a la planta de funciones críticas, incurre en una inconstitucionalidad, pues esta facultad, de acuerdo al artículo 35 de la Carta Fundamental, sólo cabe ejercerla respecto de los decretos y no de los reglamentos;

**24°.** Que, si el Ministro ejerciera esta facultad, sus actos serían nulos pues no respetaría las formalidades que exige la Constitución para que los actos de los órganos del Estado sean válidos, según lo prescribe el artículo 7° de este Texto Fundamental, que dice: *“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”*, y, en su inciso tercero, agrega: *“Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

**25°.** Que en mérito de los considerandos primero a vigesimocuarto de esta prevención, concluimos estimando que el proyecto en sus artículos consultados 1° a 8° permanentes y 2° transitorio, son inconstitucionales, por violar los artículos 1°, inciso primero, 19, -N°s 2°, 17° y 26-, 35 y 38 de la Constitución Política.

**Se previene que los Ministros señores Juan Colombo y Hernán Álvarez** concurren a la declaración de inconstitucionalidad sólo de los siguientes preceptos contenidos en el proyecto.

- a) Inciso segundo del artículo 5° permanente
- b) Incisos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 2° transitorio.

Las razones que tienen para decidirlo así son las siguientes:

1°. Conducen y hacen suyos los numerales 1° a 6° de la prevención de la Ministra señora Luz Bulnes.

2°. Que el artículo 19, N<sup>º</sup> 17°, de la Constitución Política expresa que “La Constitución asegura a todas las personas:

“17°. *La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes;*”.

3°. Que su artículo 38 de la Constitución Política enfáticamente garantiza la carrera funcionaria y la prevalencia de los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse.

El Estatuto Administrativo contiene, como consecuencia obvia de lo expresado por la Constitución, el derecho a la dignidad del cargo, tema ampliamente desarrollado por la doctrina administrativa y que constituye el pleno derecho del profesional público.

4°. Que el artículo 5°, inciso segundo del proyecto dice: “*Cuando la autoridad llame a concurso para proveer un cargo de funciones críticas, si su titular no postula, o postulando no resulta seleccionado, o ganando el concurso no lo acepte dentro del plazo que al efecto se le haya indicado después de haber sido formalmente notificado de su designación, cesará en su cargo a contar del día primero del mes subsiguiente a la fecha en que se le haya comunicado el resultado del certamen.*”, deja en manos de la autoridad contingente la cesación de funciones del personal que se desempeña en cargos críticos al expresar la ley que en tales eventos terminará su función, lo que constituye una causal que, en opinión de estos jueces, vulnera en su esencia la protección que a los funcionarios les otorga el artículo 38 de la Constitución Política.

5°. Que además de la vulneración de los principios establecidos en la citada disposición el hecho de mantener a mujeres mayores de 55 años y menores de 60 y a hombres mayores de 60 y menores de 65 en cargo de extinción, luego de haber dado muchas veces largos años de su vida al servicio público es un atributo que la ley no puede darle a la autoridad administrativa sin que con ello se alteren principios constitucionales elementales.

Recordemos que a partir del artículo 1° de la Constitución se protege a la persona humana y señala que el Estado está a su servicio y su “*fnalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.*”

En este entendido las referidas normas del proyecto en examen violentan los artículos 1°, 19, N<sup>º</sup> 17° y 38, de la Constitución Política, y son, por tanto, inconstitucionales.

**Acordada la sentencia contra el voto de los Ministros señores Juan Colombo, Mario Verdugo y Hernán Alvarez**, quienes, al contrario de lo que se decide en ella, fueron de opinión de declarar la constitucionalidad de las disposiciones consultadas, con la salvedad respecto de los Ministros señores Colombo y Alvarez en relación con las disposiciones a que se refiere la prevención que formulan.

Para estimarlo así tienen en consideración:

1°. Que las disposiciones contenidas en los artículos permanentes y transitorio del proyecto de ley examinado, y ya transcrito en su integridad en el cuerpo de esta sentencia, constituyen materias propias de normas orgánicas constitucionales a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución Política de la República.

2°. Que el proyecto de ley enviado para el control de su constitucionalidad, en síntesis, crea al interior del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica, una planta especial de cargos críticos, paralela a las plantas permanentes de esas entidades, con un máximo de 850 cupos, y que se conformará con el personal que sirve los cargos permanentes de esas reparticiones que se traspasen a la nueva planta de funciones críticas, y otorga a quienes ejerzan tales funciones una asignación mensual que fluctuará entre un 10% y un 40% de la sumatoria de las remuneraciones que se especifican en el artículo 6°, inciso primero, del referido proyecto.

3°. Que la finalidad de este proyecto de ley, en cuanto crea una planta especial de profesionales definida como crítica, y confiere una asignación especial a quienes accedan a ella, según los antecedentes y motivos del Mensaje y de lo que al efecto expusieron durante su discusión legislativa el señor Ministro titular de Obras Públicas y el Ministro Subrogante de ese Ministerio, encuentra su explicación en la necesidad de evitar el éxodo de los profesionales más calificados de esa Secretaría de Estado y de sus servicios dependientes, puesto que regularmente se desplazan al sector privado dado el aumento del aérea infraestructura que se advierte a contar del año 1992 y, además para incentivar la eficacia que le compete cumplir.

4°. Que en el curso de la tramitación y discusión del proyecto, según consta de las actas de sesiones acompañadas, promovieron cuestión de constitucionalidad de su preceptiva, el entonces Diputado señor Carlos Bombal (sesión 66ª de la Cámara, de 17 de abril de 1996), y en el Senado la Senadora señora Olga Feliú y los Senadores señores Romero, Siebert, Urenda, Horvart y Bombal (sesiones 13ª, 14ª, de 4 y 10 de diciembre de 1996; 3ª, 14ª, 10ª, 12ª, 15ª, de 10 de junio, 9 de julio, 4, 11 y 25 de noviembre de 1997; y sesión 2ª. del 3 de junio de 1998).

5°. Que, en esencia, cabe destacar que el reproche de constitucionalidad que hace suya esta sentencia, se hace consistir que la normativa del

proyecto que crea una planta especial, de naturaleza variable, al interior del Ministerio de Obras Públicas y de sus servicios dependientes, está afectada de inconstitucionalidad por cuanto la fijación de plantas es materia propia de ley, y como el proyecto cuestionado entrega el manejo de las plantas no a la misma ley ni a decretos con fuerza de ley, sino a un simple decreto supremo, es decir, a un acto administrativo del Presidente de la República, tal preceptiva, se afirma, vulnera los artículos 61, 60, N<sup>º</sup> 14, y 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución Política.

6°. Que, para decidir como lo hacen y declarar la inconstitucionalidad de la totalidad de las normas consultadas del proyecto de ley examinado, los sentenciadores han considerado que el artículo 2° del proyecto, que es el que crea la planta paralela especial de cargos o funciones críticas, y autoriza su implementación y manejo mediante decretos supremos, viola los artículos 60, N<sup>º</sup> 14, y 62, inciso cuarto, N<sup>º</sup> 2, de la Constitución, puesto que de acuerdo con esta normativa la modificación de las plantas permanentes del personal del Ministerio de Obras Públicas y sus servicios dependientes, es materia exclusiva de ley.

7°. Que, para emitir opinión en esta delicada materia, debe tenerse muy en cuenta que el Tribunal Constitucional es el intérprete oficial y supremo de la Constitución. Ello permite que por la vía de la hermenéutica la Constitución perdure y se proyecte, es decir que no quede anticuada en la medida que los conceptos abstractos que contiene pueden ser definidos aplicándolos u adaptándolos a la realidad de cada día.

8°. Que, en tal sentido estos jueces no pueden desatenderse que tanto desde la perspectiva de la Ciencia Política como del Derecho Administrativo actual, la modernización del Estado pasa naturalmente por la modernización de la administración, la cual debe ir a la par con la *“gestión de los recursos humanos”*. Los cultores de estas disciplinas, postulan la flexibilización de la gestión del personal del servicio público: reemplazo del principio de la homogeneidad por el de la heterogeneidad: diferenciación de responsabilidades y de estímulos; sistemas de incentivos, capacitación, reconocimiento de responsabilidad, concursos y reconcursos. (Tomassini, Luciano: *“La Reforma del Estado y las Políticas Públicas”*, Ed. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1994; Pantoja, Rolando: *“El Derecho Administrativo. Clasicismo y Modernidad”*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1994).

En suma, la visión de una interpretación dinámica postula una adaptación de la Constitución a las realidades que le toca vivir y resolver.

9°. Que la doctrina y la jurisprudencia comparada y de este propio Tribunal, han precisado con mucha claridad que la interpretación de la Constitución se rige por principios diferentes a los de la interpretación de la ley en general, todos los cuales no son del caso entrar a recapitular en esta sentencia.

**10°.** Que el límite de la interpretación esta en que el Tribunal Constitucional no puede hacer decir a los textos sometidos a su conocimiento, lo que no dicen, ya que ello implicaría legislar y no interpretar.

Es por este motivo que el primer límite al intérprete constitucional se encuentra en la propia Constitución, pues su labor no puede encaminarse a la creación de preceptos constitucionales.

Lo anterior, en consecuencia, no obsta para que en función de la interpretación de la normativa constitucional la jurisprudencia de este Tribunal pueda colaborar en la modernización de la preceptiva de orden público básica adaptando sus disposiciones a situaciones o eventualidades no precisas ni estrictamente previstas en ella.

**11°.** Que para lo que interesa, debe tenerse presente que ningún artículo de la Constitución puede interpretarse aisladamente. Toda disposición de la Constitución debe interpretarse coordinándola con las demás, evitándose la autodestrucción de ellas. Siendo así, en la interpretación de la Constitución debe cuidarse de no alterar el equilibrio de su conjunto.

En síntesis a este Tribunal Constitucional le corresponde optimizar la fuerza normativa de la Constitución.

En esta línea de pensamiento diversos autores estiman que la interpretación constitucional es dirigida por el postulado de la “*eficacia o efectividad*” en tanto encauza la actividad del intérprete hacia aquellas opciones hermenéuticas que optimicen y maximicen la eficacia de las normas constitucionales, sin distorsionar su contenido.

En este entendido, se menciona el principio del efecto “*útil*”, según el cual “*cuando una disposición es susceptible de dos sentidos, es preferible entenderla en aquel que le permite tener algún efecto ante que en el sentido con el cual no podría alguno*”.

**12°.** Que, desde esta perspectiva debe tenerse presente:

a) El artículo 3° del Estatuto Administrativo, contenido en la Ley N° 18.834, para los efectos de su aplicación, define lo que se entiende por cargo público y por planta de personal.

*“Cargo público: Es aquél que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1°, a través del cual se realiza una función administrativa.”*

*“Planta de personal: Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el artículo 5°.”*

El artículo 5°, a su vez, establece que “*Para los efectos de la carrera funcionaria, cada institución sólo podrá tener las siguientes plantas de personal: de Directivos, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares.*”

b) De las disposiciones citadas, concordadas con las que contiene el proyecto de ley, se desprende que es la ley que crea una nueva planta en su artículo 2°, que denomina de personal especial de cargos críticos,

que funcionará en forma paralela a la permanente ya establecida por los decretos con fuerza de ley que los contiene.

Por lo tanto, a juicio de los disidentes, es la ley la que crea la nueva planta lo que se desprende del tenor literal del artículo 2<sup>º</sup> y no los decretos supremos que cumplen otros fines.

Siendo así, son los cargos de los que puede disponer el ente administrativo, al tener la atribución, de acuerdo a las facultades que le otorga la normativa, poder traspasarlos de una planta a otra.

c) La planta es la enumeración jerárquica permanente de los cargos y estos últimos son desempeñados por personas naturales que han sido designadas al efecto.

En el proyecto son estas personas las que se designarían para ocupar los nuevos cargos de la planta crítica y la ley es la que precisamente autoriza que dejen transitoriamente su cargo permanente y se desplacen a la planta crítica por un periodo determinado que no puede exceder de tres años.

Esto no significa modificar la planta respectiva del personal permanente, sino simplemente disponer traslados de cargos de una planta a otra, lo que expresamente lo señala el inciso segundo del artículo 2<sup>º</sup>, al expresar “*Los cargos así traspasados se entenderán excluidos de sus plantas de origen, conservarán su denominación, grado en la escala de remuneraciones y planta específica a la que pertenecen en la planta de origen, y se mantendrán en la planta especial de cargos críticos en tanto las funciones a ellos asignadas conserven su condición de críticas.*”

d) Reforzando esta idea, que implica la subsistencia del cargo en la planta original, el inciso tercero del mismo artículo señala que si la función asignada deja de ser crítica el cargo será repuesto en su planta de origen por el solo ministerio de la ley.

Ello demuestra fehacientemente que no se modificó ni la planta ni el cargo, y que sólo se produjo el desplazamiento de la persona con su cargo a la planta de cargos críticos.

e) Como es natural, el concepto de planta “*variable*” no se condice con el concepto tradicional de planta: “*conjunto ordenado de grados y cargos disponibles en cada uno de ellos*”. Es más, como señala Zeus Aguilera González, en su escrito de téngase presente, “*el concepto de “planta variable” es un contrasentido*”.

Ahora bien, si se examina el proyecto en forma orgánica, se llega a la necesaria conclusión que para cumplir la finalidad legislativa la planta paralela que se establece, necesariamente debe tener el carácter de variable, en caso contrario, el sistema se torna inviable.

13<sup>º</sup>. Que, como anota el profesor Rolando Pantoja, “*Si se proyectan las perspectivas de la ciencia de la Administración al ámbito del derecho administrativo, ha de sostenerse que las características clásicas de un derecho administrativo*

*original, de naturaleza potestativa, de interpretación restrictiva y de aplicación formal, deben ser recreadas hacia el logro de un derecho integral, que no rehúya ninguno de los temas del humanismo contemporáneo que converjan en el terreno que es propio suyo; (...) en que los medios instrumentales perfectamente pueden ser variables y diversificados, ...*” (“El Derecho Administrativo”, Ed. Jurídica de Chile, Santiago. 1996, pág. 264).

Dentro de esta línea de pensamiento cabría mencionar el siguiente párrafo que contiene el documento hecho llegar por el Colegio de Ingenieros de Chile A. G. a la Comisión Mixta formada para tramitar el proyecto de ley que nos ocupa: *“El crecimiento de la economía chilena exige un desarrollo acelerado de la infraestructura en obras públicas que implica contar al interior del Estado con una capacidad de ingeniería para planificar y administrar el proceso de inversión en infraestructura pública. Para ello es preciso que el Estado tenga las herramientas necesarias para contratar y mantener cuadros de profesionales del más alto nivel técnico y de gestión, remunerados de acuerdo al mercado.”*.

**14°.** Que, como ya se ha expresado, sostener que se contraviene el artículo 62, N° 2°, de la Constitución, debido a que se establecen y suprimen cargos por decretos en circunstancias de que ello pertenece a la reserva legal, no resulta efectivo.

Es evidente que el proyecto de ley encomienda a los decretos supremos el traspaso y exclusión de cargos, pero ello no importa la creación de cargos nuevos en la planta, ni modificación de la dotación de personal que tiene sus máximos fijados en el cuerpo legal.

En todo caso, como es fácil advertir, se trata de decretos que el Ejecutivo dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria *“de ejecución”* que prevé el N° 8 del artículo 32 de la Constitución y no de la potestad *“autónoma”* que el mismo precepto contempla.

Consecuente con lo anterior, el decreto dictado por mandato legislativo no se encuentra invadiendo el ámbito de la reserva legal, no está legislando, sino que se limita a hacer operativa una voluntad legislativa que sin la actividad del acto administrativo quedaría incumplida, y como bien se sabe, de acuerdo con el N° 12 del artículo 32 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República proveer los empleos civiles en conformidad a la ley. Ahora bien, *“proveer”*, según el diccionario de la Lengua Española importa *“suministrar o facilitar lo conveniente para un fin”*.

**15°.** Que, en virtud del principio de la reserva legal contenido en el N° 2° del artículo 62 en concordancia con el numeral 14 del artículo 60 de la Constitución Política de la República, corresponde al legislador sentar las bases de la regulación de dichas materias y configurar sus elementos esenciales, pero ello no significa en forma alguna que el legislador deba agotar la regulación que estas materias requieren.

Tratándose de un sistema como el que se implementa en el proyecto en examen, resulta imposible que la ley sea capaz de programar ex ante todas las contingencias que pueden originarse.

**16°.** Que de aceptarse la tesis del cuestionamiento, ello implicaría que cada vez que se califique una función como crítica, debería obtenerse la aprobación de una ley, lo que por razones de sentido común resulta inaceptable ya que ello implica someter a los cargos a los difíciles procedimientos de la formación de la ley, situaciones que, por su contingencia, precisan ser solucionadas en forma urgente e inmediata.

En la práctica, el proyecto aprobado con quórum de ley orgánica constitucional quedaría totalmente inviable.

Esta interpretación orgánica, dinámica y finalista de la preceptiva constitucional en relación al tópicico en examen, conlleva a la conclusión de que la actividad que el proyecto encomienda al ente administrativo es siempre sublegal: la voluntad legislativa aparece plenamente decantada en todas las etapas del sistema especial que se implemente y ellas sirven de límite y marco dentro del cual debe ejercerse la potestad de ejecución que el N<sup>º</sup> 8 del artículo 32 de la Carta Fundamental prevé para hacer posible la aplicación de las leyes.

**17°.** Que, como bien se sabe, los decretos de ejecución son normas "*secundum legem*", es decir, que tienden a facilitar la aplicación y ejecución de una ley, regulando aspectos de detalle no previstos o no posibles de prever en ella, pero en modo alguno pueden contradecirla explícita o implícitamente.

Cuando los lineamientos de la política legislativa aparecen suficientemente precisados y detallados, como es el caso del proyecto en revisión, el ente administrativo cuenta, no con delegación de facultades –improcedente en el presente caso–, sino que con la habilitación para instrumentar y efectivizar la ley.

**18°.** Que cabe puntualizar, que la normativa contenida en el proyecto, como una forma de asegurar que los decretos de ejecución se enmarquen dentro de su letra y espíritu dispone que ellos deben ser "*fundados*".

De lo anterior se infiere que el ámbito de las atribuciones discrecionales que tiene el ente administrativo es en extremo limitado –casi reglado– y puede ser controlado en forma adecuada y preventivamente por la Contraloría General de la República y represivamente por el órgano jurisdiccional e incluso ante ésta sede.

**19°.** Que por último, es útil recordar que la doctrina coincide en que la declaración de inconstitucionalidad de una norma requiere de una prueba clara y precisa de su oposición a la Constitución. Es la última ratio del ordenamiento jurídico, por lo que debe precederse con prudencia y cautela.

Ello adquiere singular relevancia cuando se trata del examen de un proyecto aprobado con quórum de ley orgánica constitucional y en que la voluntad legislativa aparece claramente manifestada.

**20°.** Que mediante el artículo 2<sup>º</sup> del proyecto de ley consultado se plasma, en lo medular, los motivos y finalidad que ha tenido el legislador

para darle su aprobación, en consecuencia, a juicio de los disidentes, un análisis detenido y armónico de esa disposición con los demás preceptos que lo complementan y de los objetivos que se persigue, a la luz de la normativa constitucional, dejan de manifiesto que la expresada disposición no vulnera la Carta Fundamental.

21°. Que, para arribar a esta conclusión se reitera lo ya considerado en el sentido que, los principios que regulan la interpretación constitucional, no pueden aparecer desvinculados de los problemas reales y, en el caso del proyecto en estudio, resulta evidente que tratándose de una materia que incide en la temática de la modernización del Estado –para cuya prosecución existe consenso nacional–, no es posible aplicar criterios rígidos, válidos para otros períodos históricos, pero insuficientes o no adecuados para un presente caracterizado por su dinamismo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva.

Redactaron la Ministra Luz Bulnes Aldunate su prevención, los Ministros Juan Colombo Campbell y Hernán Álvarez García, la suya, y la disidencia, los Ministros Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García.

Devuélvase el proyecto a la H. Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol Nº 276-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 277-1998CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE REGULARIZA LA CONSTRUCCIÓN DE BIENES  
RAÍCES URBANOS SIN RECEPCIÓN DEFINITIVALey N<sup>º</sup> 19.583, de 14 de septiembre de 1998

Santiago, cuatro de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

## VISTOS Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 2.044, de 7 de julio de 1998, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que regulariza la construcción de bienes raíces urbanos sin recepción definitiva, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de la constitucionalidad respecto de los artículos 2<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup>, incisos primero y segundo, 5<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup> del mismo;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad establecen:

*“Artículo 2<sup>º</sup>. Podrán acogerse a esta ley las construcciones anteriores a la fecha de su publicación, siempre que no se encuentren emplazadas en áreas de protección, en áreas de riesgo o en áreas con declaratoria de utilidad pública o en aquellas áreas o actividades que el Alcalde respectivo, previo acuerdo del Concejo, hubiere declarado como no aptas para la regularización y en la medida en que a la fecha de su regularización no existan ante la Dirección de Obras Municipales, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo o los Juzgados de Policía Local, respectivos, reclamaciones escritas pendientes por incumplimiento de normas urbanísticas y que estén destinadas a los usos que a continuación se señalan:*

*1. A viviendas cuya superficie total edificada no sea superior a setenta metros cuadrados.*

*2. A viviendas cuya superficie total edificada sea mayor a setenta metros cuadrados.*

*3. A organizaciones comunitarias, sean territoriales o funcionales, o aquellas que realicen actividades sin fines de lucro, culturales, deportivas, religiosas o de beneficencia, cuyas construcciones, en su superficie total edificada no superen los cuatrocientos metros cuadrados.*

4. *A microempresas inofensivas, siempre que las construcciones destinadas al desarrollo de la actividad empresarial no excedan los doscientos metros cuadrados edificados.*

*El acuerdo del Concejo a que se refiere el inciso primero deberá ser fundado y adoptado previo informe de la Dirección de Obras Municipales respectiva. La resolución del Alcalde que señala el citado inciso primero deberá dictarse dentro del plazo de los ciento ochenta días siguientes a la publicación de esta ley, transcurrido el cual si no se hubiere dictado, se entenderá que no existen áreas o actividades declaradas no aptas para la regularización a que se refiere la presente ley.”*

*Artículo 3º, incisos primero y segundo. “Para su regularización, las construcciones deberán contar con dotación de servicios sanitarios, no encontrarse en áreas de riesgo de escurrimiento natural de aguas y cumplir con las normas de seguridad contra incendio y de estabilidad, lo que deberá ser certificado por el profesional competente. Para estos efectos, los interesados deberán presentar ante la Dirección de Obras Municipales respectiva una solicitud acompañada de los siguientes documentos:*

- a) Croquis de ubicación a escala 1:500;*
- b) Planos de arquitectura elaborados por un profesional competente a escala 1:50, salvo que el Director de Obras Municipales autorice una escala distinta;*
- c) Especificaciones técnicas resumidas, y*
- d) Tratándose de microempresas deberá adjuntarse, además, certificado de calificación de actividad inofensiva, extendido por la autoridad sanitaria correspondiente.*

*Para los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la letra d), facúltase a las autoridades sanitarias de cada región para celebrar convenios con las Municipalidades, que permitan a estas últimas efectuar las calificaciones de las actividades pertinentes, o de asistir al respectivo Servicio de Salud para la calificación de las actividades existentes.”*

*“Artículo 5º. Las Direcciones de Obras Municipales, con el sólo mérito de los antecedentes presentados, y acreditado el pago de los derechos municipales, procederán, dentro del plazo de ciento ochenta días a contar de la fecha de presentación de la totalidad de los antecedentes exigidos por esta ley, a otorgar, si procediere, el correspondiente certificado de regularización.*

*En lo referido a la aplicación de esta ley, los funcionarios municipales quedarán exentos de lo dispuesto en el artículo 22 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre responsabilidad de los funcionarios.”*

*“Artículo 7º. Las municipalidades podrán desarrollar programas de regularización conforme a esta ley y en ellos podrá contemplarse la prestación de servicios de asistencia técnica a quienes lo requieran.”;*

**CUARTO.** Que, como ha tenido ocasión de señalarlo este Tribunal, en algunos Estados, la Constitución contempla, con el objeto de regular aspectos de importancia fundamental para la vida en sociedad, cuerpos

legales dotados de características especiales, los que en nuestro país reciben la denominación de leyes orgánicas constitucionales. Las leyes de esa naturaleza requieren para su aprobación, modificación o derogación de un procedimiento más rígido que aquel que es propio de las leyes comunes. Por tal razón, el artículo 63, inciso segundo, de la Constitución Política, exige, con ese objeto, las cuatro séptimas partes de los senadores y diputados en ejercicio. Se pretende así, por un lado, que las materias reguladas por leyes de ese carácter tengan mayor estabilidad que aquella que es propia de las leyes comunes y, por otro, que dispongan de una amplia legitimidad representada por la alta mayoría necesaria para su establecimiento;

**QUINTO.** Que, si bien es cierto, nuestro ordenamiento constitucional no ha definido el concepto de ley orgánica constitucional, resulta evidente que, de acuerdo con el sentido propio de esta clase de leyes, según lo que se ha expresado en el considerando anterior, ellas sólo deben contemplar la estructura básica, el contenido substancial de la institución que están llamadas a regular, como también sus elementos complementarios indispensables, esto es, aquellos que, como ha tenido también oportunidad de indicarlo este Tribunal, lógicamente deben entenderse incorporados en ellas;

**SEXTO.** Que, en conformidad a lo anterior, el artículo 5<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue establecido por el Decreto Supremo N<sup>º</sup> 662, del Ministerio del Interior, de 1992, señala que son materias propias de ley orgánica constitucional las atribuciones esenciales de los municipios, pero que, además, éstos tendrán *aquellas “no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común”*, las cuales, como puede observarse, de quedar incluidas en una ley de este carácter excederían su propia naturaleza y campo de aplicación. Como igualmente lo ha señalado este Tribunal, al aludir a las normas de interpretación que deben emplearse en materias de esta especie, ellas en manera alguna deben llevarnos a extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales más 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;

**SÉPTIMO.** Que, del análisis de las disposiciones del proyecto de ley remitido, se desprende que éstas tienen por objeto permitir que los propietarios de los bienes raíces urbanos que se indican en el artículo 2<sup>º</sup>, que hayan construido con o sin permiso de edificación y no contaren con recepción definitiva, o que de hecho hayan materializado el cambio de destino de las edificaciones existentes en forma no concordante con los

usos del suelo que permiten los planos reguladores, puedan, dentro de un breve plazo, regularizar su situación de acuerdo con el procedimiento que en el mismo proyecto se establece;

**OCTAVO.** Que, como puede observarse, del propio tenor de las normas sometidas a control de constitucionalidad anteriormente transcritas, resulta claro que las facultades que en ellas se otorgan a las municipalidades en el proyecto de ley en análisis no dicen relación con el quehacer propio, normal y permanente que estos órganos están llamados a desarrollar de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107 y siguientes de la Constitución Política de la República;

**NOVENO.** Que, por lo tanto, atendida la naturaleza propia de las leyes orgánicas constitucionales y las características de las normas sometidas a conocimiento de este Tribunal, las atribuciones que en ellas se conceden a las municipalidades no pueden ser calificadas de esenciales;

**DÉCIMO.** Que, en atención a lo que se ha expuesto en los considerandos anteriores, los preceptos sometidos a control de constitucionalidad, con la excepción que se señala más adelante, no son propios de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Carta Fundamental;

**DECIMOPRIMERO.** Que, el artículo 108 de la Constitución Política de la República dispone que es propio de la ley orgánica constitucional de municipalidades determinar *“las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste”*;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, en consecuencia, el artículo 2° del proyecto en análisis que establece la facultad del Alcalde para declarar ciertas áreas o actividades no aptas para la regularización, previo acuerdo fundado del Concejo, debe ser considerado propio de la ley orgánica constitucional de municipalidades y sus normas no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**DECIMOTERCERO.** Que, consta de autos, que el precepto antes mencionado ha sido aprobado en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 82, N° 1°, 107, 108, 109 y 111, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

**1.** Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las disposiciones contenidas en los artículos 3°, incisos primero y segundo, 5° y 7°

del proyecto remitido, por versar sobre materias que no son propias de ley orgánica constitucional.

**2.** Que las disposiciones contempladas en el artículo 2<sup>º</sup> del proyecto remitido son constitucionales.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

### **Rol N<sup>º</sup> 277-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## **ROL N<sup>º</sup> 278-1998**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO  
DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N<sup>º</sup> 18.962, ORGÁNICA  
CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA, INCORPORANDO A LOS  
ESTABLECIMIENTOS QUE INDICA COMO ENTIDADES DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR RECONOCIDAS POR EL ESTADO**

### **Ley N<sup>º</sup> 19.584, de 10 de septiembre de 1998**

Santiago, cuatro de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que, por oficio N<sup>º</sup> 2.045, de 7 de julio de 1998, la Honorable Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modifica la Ley N<sup>º</sup> 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, incorporando a los establecimientos que indica como entidades de educación superior reconocidas por el Estado, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 1<sup>º</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de su constitucionalidad;

**SEGUNDO.** Que, el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”*;

**TERCERO.** Que, la Constitución dispone en el artículo 19, Nº 11º, inciso quinto: *“Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”*;

**CUARTO.** Que, las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad, señalan:

*“Artículo 1º. Introdúcense las siguientes modificaciones al Título III de la ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza:*

*a) Sustitúyese la letra d) del artículo 29, por la siguiente:*

*“d) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.”*

*b) Sustitúyese el epígrafe del párrafo 6º, por el siguiente: “Del reconocimiento oficial de los títulos y grados que otorgan los establecimientos de educación superior de las Fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.”*

*c) Reemplázase el artículo 71, por el siguiente:*

*“Artículo 71. Los establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile desarrollan actividades docentes, de investigación y extensión de nivel superior, cuyo objetivo fundamental es formar profesionales y técnicos con los conocimientos necesarios para el cumplimiento de las funciones que les encomienda el artículo 90 de la Constitución Política.*

*La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos desarrolla actividades de docencia, investigación y extensión, destinadas a incrementar los conocimientos en materias de defensa y seguridad del personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado y del sector privado.”*

*d) Sustitúyese el artículo 72, por el siguiente:*

*“Artículo 72. Las Academias de Guerra de las Fuerzas Armadas, las Academias Politécnicas Militar, Naval y Aeronáutica, la Escuela Técnica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile y el Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile podrán otorgar, además de títulos profesionales, toda clase de grados académicos. En especial,*

podrán otorgar los grados de licenciado, magister y doctor en los ámbitos inherentes a sus respectivos quehaceres profesionales.

*La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos podrá también otorgar toda clase de grados académicos.*

*Asimismo, la Escuela Militar, la Escuela Naval, la Escuela de Aviación, la Escuela de Carabineros y la Escuela de Investigaciones Policiales, en lo que corresponda a estudios superiores, podrán otorgar títulos profesionales propios de la especificidad de su función militar o policial, según sea el caso, de acuerdo con la naturaleza de la enseñanza impartida y en el ámbito de su competencia.*

*Estos títulos profesionales y grados académicos serán equivalentes, para todos los efectos legales, a los de similares características que otorguen las otras instituciones de educación reconocidas por el Estado, como universidades e institutos profesionales.”.*

*e) Intercálanse en el inciso primero del artículo 73, entre la palabra “Escuela” y la expresión “de Carabineros”, las locuciones “de Suboficiales”.*

*“Artículo 2°. Las referencias que la legislación y reglamentación vigentes hacen al Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile se entenderán efectuadas a la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.”*

*“Artículo transitorio. Los establecimientos de educación superior de las Fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional a que se refiere la presente ley, podrán convalidar aquellos títulos profesionales y técnicos que hubieren otorgado con anterioridad a la fecha de publicación de esta normativa, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con sus correspondientes normas orgánicas y de funcionamiento.”;*

**QUINTO.** Que de acuerdo al considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

**SEXTO.** Que los preceptos contemplados en los artículos 1°, 2° y transitorio, del proyecto en análisis, son propios de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 19, N.º 11°, inciso quinto, de la Carta Fundamental, puesto que constituyen modificaciones a dicho cuerpo legal en materias que por su naturaleza corresponden a ella, o deben quedar comprendidos en la misma;

**SÉPTIMO.** Que las disposiciones comprendidas en los artículos 1° y 2° del proyecto remitido no son contrarias a la Constitución Política de la República;

**OCTAVO.** Que el artículo transitorio del proyecto en análisis dispone:  
*“Artículo transitorio. Los establecimientos de educación superior de las Fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional a que se refiere la presente ley, podrán convalidar aquellos títulos profesionales y técnicos que hubieren otorgado con anterioridad a la fecha de publicación de esta normativa, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con sus correspondientes normas orgánicas y de funcionamiento.”;*

**NOVENO.** Que se desprende de dicho precepto que éste sólo afecta a las instituciones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad en él mencionadas, que no se encuentran autorizadas para otorgar los títulos profesionales y técnicos a los cuales se alude, conferidos con anterioridad a la fecha de publicación de este proyecto de ley;

**DÉCIMO.** Que la norma en estudio es contraria a lo dispuesto en el artículo 19, Nº 11, inciso quinto, de la Constitución, puesto que conforme a su tenor, los establecimientos de educación superior de las Fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional en ella comprendidos, no tenían, jurídicamente, atribuciones para otorgar, en las fechas en que fueron concedidos, los títulos profesionales y técnicos que en virtud de la misma disposición se pretende validar;

**DECIMOPRIMERO.** Que un precepto de esta naturaleza no se aviene, además, con lo que establece, por una parte, el artículo 6º, inciso primero, de la Constitución Política, que dispone que todo órgano del Estado debe someter su actividad a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y, por otra, el artículo 7º, incisos primero y segundo, de la Carta Fundamental, que declaran que dichos órganos actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley y no tienen otras potestades que aquellas que expresamente se les hayan conferido por la Constitución o las leyes;

**DECIMOSEGUNDO.** Que consta de autos, que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad han sido aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución Política.

y, **VISTO**, lo dispuesto en los artículos 19, Nº 11º, inciso quinto, 63, y 82, Nº 1º, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley Nº 17.997, de 1981, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:**

1. Que los artículos 1º y 2º, del proyecto remitido, son constitucionales.
2. Que el artículo transitorio del proyecto remitido es inconstitucional, y, en consecuencia, debe ser eliminado de su texto.

Devuélvase el proyecto a la Honorable Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose. Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

**Rol Nº 278-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros

señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Alvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

## ROL N<sup>º</sup> 279-1998

### REQUERIMIENTO ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE ELECCIONES PRIMARIAS PARA DETERMINAR EL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS

Santiago, seis de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

#### VISTOS:

Cuarenta y seis señoras y señores Diputados han requerido a este Tribunal, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución, solicitando se declare la inconstitucionalidad del proyecto de ley, iniciado en Mensaje del Presidente de la República, que establece un sistema de elecciones primarias para determinar el candidato a la Presidencia de la República. En subsidio, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de diversos artículos del mismo proyecto que indican específicamente.

La nómina de los parlamentarios requirentes es la siguiente: René García García, Alberto Cardemil Herrera, María Pía Guzmán Mena, Osvaldo Palma Flores, Baldo Prokurica Prokurica, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Buchi, Carlos Caminondo Sáez, Alberto Espina Otero, José Antonio Galilea Vidaurre, Pablo Galilea Carrillo, Haroldo Fossa Rojas, Mario Bertolino Rendic, Lily Pérez San Martín, Alfonso Vargas Lyng, Osvaldo Vega Vera, Rosauro Martínez Labbé, Carlos Ignacio Kuschel Silva, María Angélica Cristi Marfil, Maximiano Errázuriz Eguiguren, María Victoria Ovalle Ovalle, Roberto Delmastro Naso, Marina Prochelle Aguilar, Carlos Vilches Guzmán, Juan Antonio Coloma Correa, Gonzalo Ibáñez Santa María, Iván Moreira Barros, Rodrigo Alvarez Zenteno, Darío Paya Mira, Víctor Pérez Varela, Carlos Recondo Lavanderos, Manuel Rojas Molina, Jaime Orpib Bouchón, Jorge Ulloa Aguillón, Enrique Van Rysselberghe

Varela, Cristián Leay Morán, Patricio Melero Abaroa, Pablo Longueira Montes, Darío Molina Sanhueza, Luis Monge Sánchez, Sergio Correa de la Cerda, Julio Dittborn Cordua, Francisco Bartolucci Johnston, Claudio Alvarado Andrade, Eduardo Díaz Del Río, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes y Rosa González Román.

Los requirentes expresan que el proyecto infringe el sistema de elección de Presidente de la República establecido en la Constitución Política de la República ya que genera un proceso electoral no previsto en ella y, en consecuencia, si se quiere introducirlo, debe hacerse a través de una reforma Constitucional.

Señalan que las elecciones y plebiscitos sólo pueden realizarse en los casos expresamente previstos por la Constitución y no es posible, por tanto, que el legislador consagre consultas populares fuera de las previstas, no importando si éstas son de sufragio obligatorio o voluntario.

Dicen que las elecciones primarias que el proyecto contempla, deben ser calificadas como elecciones políticas y no como elecciones gremiales. Además son votaciones populares, que la Constitución reserva como exclusivas para las elecciones y plebiscitos previstos en ella, de acuerdo al inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental.

En subsidio a la petición principal, el requerimiento plantea las siguientes infracciones constitucionales específicas:

a) Infracción al artículo 25 de la Constitución Política, ya que el sistema de preselección de los candidatos presidenciales genera una inhabilidad no prevista por la Constitución, toda vez que los candidatos que pierdan en las primarias quedan legalmente inhabilitados para presentarse a una elección presidencial,

b) Infracción a los artículos 107 y 111 de la Constitución Política, al establecer el proyecto la participación obligatoria de las Municipalidades, situación que atenta contra la autonomía de las Corporaciones Edilicias,

c) Infracción a la norma constitucional sobre igualdad ante la ley, contemplada en el N° 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental, en relación con la propaganda electoral y la composición de las mesas receptoras de sufragios que establece el proyecto,

d) Infracción a la garantía constitucional relativa al racional y justo procedimiento, contenida en el N° 3 del artículo 19, en cuanto se impide la posibilidad de impugnación de lo resuelto por una autoridad ante una instancia superior,

e) Infracción a los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, sobre justicia electoral ya que se otorga competencia jurisdiccional electoral a un órgano administrativo de rango legal, no contemplado en la Carta Fundamental,

f) Infracción al inciso primero del artículo 18 de la Carta Fundamental, al establecerse una discriminación entre los partidos políticos e independientes,

g) Infracción al artículo 19, N<sup>º</sup> 26, sobre la esencia del derecho, en relación al N<sup>º</sup> 12 del mismo artículo, sobre libertad de opinión, al prohibir absolutamente la propaganda electoral por los medios que se señalan en el proyecto,

h) Infracción al inciso segundo del artículo 18, que entrega a las Fuerzas Armadas y Carabineros el resguardo del orden público en los actos electorales y plebiscitarios, ya que el proyecto omite a las primeras en esta labor,

i) Infracción al inciso quinto del N<sup>º</sup> 15 del artículo 19, sobre reserva de la nómina de militantes de los partidos políticos.

Con fecha 16 de septiembre pasado, el Tribunal admitió a tramitación el requerimiento de autos y ordenó ponerlo en conocimiento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos interesados, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 40 y 42 de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

El Presidente de la República, al formular sus observaciones al requerimiento, señala que las elecciones primarias no constituyen una votación popular. Agrega que ni la Constitución ni las leyes definen lo que ha de entenderse por tal. Sin embargo, de las propias normas de la Carta Fundamental se desprenden los elementos que sirven para caracterizarlas.

Señala que las votaciones populares son excepcionales, porque la regla general es que la soberanía sea ejercida por las autoridades que la propia Constitución establece. Sólo pueden convocarse *“para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución”*. Dichas elecciones son las de Presidente de la República, de Diputado, de Senador y de Concejal. Los plebiscitos son de dos tipos: constitucionales y comunales.

Define a la votación popular como un mecanismo de ejercicio directo de la soberanía por el pueblo.

Agrega que es una forma de ejercicio de la soberanía. De acuerdo al artículo 5<sup>º</sup> de la Constitución, la soberanía se ejerce por el pueblo a través del plebiscito y de las elecciones periódicas. Este rasgo sirve para distinguir las votaciones populares de aquellas que se realizan en el seno de los grupos intermedios, a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y a los cuales la Constitución les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

En la Constitución la votación popular tiene una finalidad y un ámbito. Está concebida para elegir autoridades o resolver plebiscitos. Opera en el ámbito de los titulares de los órganos del Estado, del ejercicio o delegación de soberanía. En cambio, las votaciones que se realizan en los grupos intermedios, dado que no eligen titulares de los órganos del Estado ni resuelven cuestiones plebiscitarias, no pueden considerarse votaciones populares.

Sostiene el Presidente de la República, que las elecciones primarias se enmarcan en la autonomía de los cuerpos intermedios. El partido político es un tipo específico de grupo intermedio. En la actualidad, cuentan con la facultad de agruparse en pactos políticos, facultad que se desprende de la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo que estimen más conveniente para decidir sus propios actos. Es esta misma libertad la que les permite someterse a un sistema de elecciones primarias, como el que propone el proyecto en análisis.

En dichas elecciones, el Estado asume su rol subsidiario, actuando como garante del mismo y proporcionando los medios materiales y humanos mínimos que aseguren su desarrollo y ejecución por parte de los pactos de partidos que, en ejercicio de su autonomía, decidan someterse a dicho proceso.

Por su parte, el legislador tiene un amplio margen para establecer las reglas que estime pertinentes para la realización de tales comicios. No está obligado, al regular las elecciones primarias, a sujetarse a las normas que rigen un proceso electoral oficial, ni puede imponer a un grupo intermedio dotado de autonomía, el sistema de votación diseñado para elegir a las máximas autoridades del Estado.

Al concluir, sostiene que las elecciones primarias *“se enmarcan en la autonomía de los grupos intermedios, porque no están obligados a constituir un pacto; porque no obliga a los partidos a usarla; tampoco obliga a la gente a votar en ellas y los ciudadanos que participen en este proceso, pueden prescindir de su preferencia cuando voten en la elección definitiva”*.

Afirma el Jefe del Estado que las elecciones primarias son una forma de expresión del principio de participación. El proyecto de elecciones primarias consagra un procedimiento para elegir el candidato a la Presidencia de la República de una coalición de partidos, permitiendo que participen todos los ciudadanos que quieran, sean o no militantes. En la actualidad, los candidatos son propuestos por el Consejo General de un partido y ratificado por sus afiliados. El proyecto propone que el candidato lo elijan los ciudadanos.

Sin embargo, a diferencia de las elecciones en otros grupos intermedios, como clubes o sociedades comerciales, en este caso el rol del Estado es más importante. Al encontrarse comprometido el régimen democrático y la fe pública, la ley debe tomar los resguardos necesarios en la definición de las personas que pueden participar en el proceso, en la transparencia del mismo y en la generación de mecanismos de control con el objeto de dar certeza al proceso de inscripción de candidaturas.

El Presidente de la República expresa que las elecciones primarias no son una votación popular porque no delegan soberanía, ya que las decisiones que se tomen por los electos no vinculan al representado (el soberano), sino, a lo sumo, a los partidos o pactos involucrados.

Finalmente, señala que las elecciones primarias no son una votación popular de acuerdo con la historia fidedigna de la Constitución ni tampoco según la doctrina.

Como consecuencia de lo anterior, afirma que no puede concluirse que el proyecto que establece las elecciones primarias sea inconstitucional, puesto que a través de ellas no se eligen autoridades ni se resuelve un plebiscito. Sólo se eligen candidatos de grupos de partidos que voluntariamente se someten a dicho sistema.

Respecto de las inconstitucionalidades específicas del proyecto, que los requirentes plantean en su libelo en forma subsidiaria a la petición principal, el Ejecutivo argumenta latamente concluyendo que no existen en la iniciativa tales transgresiones a la Carta Fundamental.

Se acompañaron, por la parte requirente los informes en derecho de los profesores Guillermo Bruna y Raúl Bertelsen, en tanto, por el Gobierno, los informes de los profesores Alejandro Silva, Humberto Nogueira y Francisco Zuñiga, en sustento de sus respectivas argumentaciones, todos los cuales el Tribunal acordó tenerlos presente.

También se ordenó agregar a los antecedentes el escrito de los señores Jaime Campos, Guido Girardi, Roberto León y Ricardo Núñez, “*en representación de los partidos Radical Social Demócrata, por la Democracia, Demócrata Cristiano, y Socialista*”, y el de los señores Alberto Espina y Pablo Longueira, “*en representación de los partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente*”.

Por resolución de fecha 25 de septiembre pasado, el Tribunal acordó ampliar el plazo de diez días que tiene para fallar el requerimiento y ordenó traer los autos en relación.

#### Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Que en lo principal del requerimiento presentado se solicita se declare “*la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto de ley que establece la elección primaria para candidatos a la Presidencia de la República, pues atenta contra el inciso segundo del artículo 15 de la Constitución Política de la República*”, porque, básicamente, genera un proceso electoral no previsto ni autorizado por la Carta Fundamental, la que sólo permite convocar a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en ella.

El Presidente de la República en su escrito en que formula observaciones al requerimiento solicita su rechazo, y pide se declare la “*plena concordancia del proyecto de ley que establece primarias para elegir el candidato a Presidente de la República de pactos de partidos, con la Constitución y el ordenamiento jurídico*”. Se funda, en cuanto a la petición principal del requerimiento, en que el proyecto de ley cuestionado no vulnera el artículo 15, inciso segundo, de la Carta Fundamental, pues la expresión votación popular

que dicho precepto emplea sólo está referida, de acuerdo al contexto de las disposiciones de la Constitución y a los principios que la informan, a la elección de autoridades y a la decisión de plebiscitos, concluyendo que las votaciones que se realicen en el ámbito de los grupos intermedios, entre los cuales se encuentran los partidos políticos, “*porque no eligen titulares de órganos del Estado, ni resuelven cuestiones plebiscitarias, no son votaciones populares.*”;

**SEGUNDO.** Que, como puede apreciarse, el asunto principal sometido a este Tribunal consiste en decidir si el proyecto de ley para elegir candidatos a la Presidencia de la República infringe o no el artículo 15, inciso segundo, de la Constitución. O, más precisamente, cual es el alcance que el concepto de votación popular tiene en dicha norma, ya que de lo que se concluya a este respecto dependerá la resolución sobre constitucionalidad del proyecto impugnado;

**TERCERO.** Que, para decidir el problema propuesto, este Tribunal tiene presente una regla de interpretación constitucional a la cual a menudo ha recurrido como dan cuenta las sentencias de 24 de septiembre de 1985, Rol N° 33, –c. decimonoveno– y de 24 de febrero de 1987, Rol N° 43, –c. quinto–, al ejercer el control de constitucionalidad sobre los proyectos de las leyes orgánicas constitucionales sobre el Tribunal Calificador de Elecciones y de los Partidos Políticos, respectivamente.

En dichas sentencias se expresó que la Constitución es un todo orgánico y que el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía debiendo excluirse, definitivamente, cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos. Este principio de hermenéutica ha continuado aplicándose invariablemente en sentencias posteriores. Su razón de ser en el ámbito constitucional es muy simple: es inadmisibles aceptar que la Constitución originaria o las modificaciones que se introduzcan a ella por el Poder Constituyente derivado o instituido contengan normas sin sentido, sin aplicación práctica o simplemente reiterativas o superfluas;

**CUARTO.** Que el artículo 15, de la Carta Fundamental dispone:

*“En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.*

*Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.”;*

**QUINTO.** Que, en concordancia con la norma constitucional contenida en el inciso segundo del señalado artículo 15 y, para una debida interpretación de su texto, deben tenerse presente los siguientes preceptos de la Carta Fundamental:

1) El artículo 26, inciso primero, que, en relación a la elección del Jefe del Estado, dispone: “*El Presidente será elegido en votación directa y por ma-*

yoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones”;

2) El artículo 43, concerniente a la elección de diputados que prescribe: “La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

*La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años”;*

3) El artículo 45, incisos primero y segundo, que establece la forma de elegir la mayoría de los senadores, al expresar: “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores.

*Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.”*

4) Y, en fin, en cuanto a las elecciones se refiere, el artículo 108, inciso primero, que versa sobre la elección de concejales y alcaldes al instituir: “En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde”, y

5) Por su parte, y en lo relativo a los plebiscitos y consultas no vinculantes, los artículos 117, incisos cuarto y sexto, y el artículo 107, inciso quinto, respectivamente establecen:

Artículo 117, inciso cuarto. “Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.”

Artículo 117, inciso sexto. “En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.”

Artículo 107, inciso quinto. “Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a

*requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.”;*

**SEXTO.** Que, las normas transcritas en el considerando anterior deberán tenerse especialmente presentes para determinar el verdadero sentido y alcance del artículo 15, inciso segundo, en estudio, ya que, como puede apreciarse de su simple lectura, la Constitución ha establecido, taxativamente y con precisión, las elecciones de los titulares de los órganos del Estado, sean ellos Presidente de la República, Senadores, Diputados, Alcaldes o Concejales, como asimismo las distintas situaciones en que permite la realización de plebiscitos o consultas no vinculantes;

**SÉPTIMO.** Que atento a lo expuesto en los considerandos precedentes, corresponde ahora precisar cuál es el alcance de la expresión votación popular que emplea el artículo 15, inciso segundo, de la Carta Fundamental, al disponer que únicamente podrá convocarse a ella para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución, ya que ni ésta ni la ley la han definido;

**OCTAVO.** Que no se trata aquí de dar conceptos doctrinarios de lo que debe entenderse por votación popular, ya que ello aparte de no resultar pertinente, no es tarea del Tribunal Constitucional, al menos, en esta oportunidad. La literatura jurídica sobre el tema es abundante y las polémicas que ha despertado son intensas. No en vano Dieter Nohlen en la introducción de su obra “Sistemas Electorales del Mundo”, después de recordar el nombre de célebres pensadores y famosos politólogos de los siglos XIX y XX que han escrito sobre estos asuntos expresa que: “*era hora de situar la argumentación acerca del sistema electoral sobre un terreno científico más correcto y, en especial, de poner a aquella en correspondencia con las realidades empíricas*” (Ob. cit. pág. 15).

La misión del Tribunal en esta materia es más sencilla y reducida, aunque no por ello más fácil: se debe conceptualizar la expresión votación popular, concretamente, en el sentido en que es empleada en el artículo 15, inciso segundo, en análisis, conforme a los principios de hermenéutica que enunciáramos precedentemente, y buscando desentrañar la finalidad del precepto en que está inserta, habida consideración de nuestra propia realidad histórica, ya que las Constituciones no se escriben simplemente porque sí, sino que cada una de sus normas tiene su “*ratio legis*” y su finalidad;

**NOVENO.** Que, según el Diccionario de la Real Academia Española, “*votación*” es la “*Acción y efecto de votar*”; por su parte “*votar*”, en la acepción pertinente a nuestro estudio, es “*Dar uno su voto o decir su dictamen en una reunión o cuerpo deliberante, o en una elección de personas*”. A su turno, “*voto*”, en sus significados 3 y 4, es “*Parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto; y el que se da sin fundarlo, diciendo simplemente sí o no, ..., etc.*” y “*Dictamen o parecer dado*

sobre una materia”. Por su parte “popular”, según el mismo Diccionario, es lo “Perteneiente o relativo al pueblo” y “pueblo” es el “Conjunto de personas de un lugar, región o país”.

Por su parte, “votación”, según el Diccionario de Derecho Público de Emilio Fernández Vásquez, equivale a “Acto electoral. Emisión del voto. Conjunto de votos obtenidos”. Al referirse al concepto de sufragio señala que se entiende por “votación” “un artificio para el recuento de opiniones y su resolución en una decisión unitaria”. “Las votaciones, agrega, suelen expresarse como elecciones que tienen por objeto la designación de los miembros de una asamblea o de quienes han de desempeñar una magistratura, aunque a veces, como el referéndum, puede dirigirse a un objeto distinto: la aprobación o desaprobación de una propuesta”. (Ob. cit. 766 y 734);

**DÉCIMO.** Que de lo expuesto en los considerandos precedentes, se derivan dos conclusiones de mucha importancia para la decisión del asunto en estudio. La primera es que el término votación es más amplio que el de elección, debiendo afirmarse que se encuentran unidos en una relación de género a especie, de allí que toda elección sea una votación pero no toda votación es una elección, ya que aquella puede perseguir finalidades distintas de la simple elección de personas. La segunda es que a la expresión votación popular puede dársele dos sentidos: uno amplio y otro restringido;

**DECIMOPRIMERO.** Que, en efecto, en un sentido amplio la define el profesor Raúl Bertelsen expresando que la “votación popular ... es aquél acto en que los ciudadanos —y también los extranjeros si gozan de derecho de sufragio—, manifiestan su voluntad a través de la emisión de su voto o sufragio para cualquier objetivo que se persiga, sea éste la elección de una persona, la aprobación o rechazo de una propuesta plebiscitaria, la adopción o derogación de un texto normativo, la revocación de una autoridad, la recomendación de una de las consultas sobre las que se solicitó pronunciamiento al electorado, e igualmente, por cierto, la selección de un candidato cuando se acude a elecciones primarias abiertas a la participación de la ciudadanía” (Informe en derecho acompañado por los requirentes, pág. 2).

Por su parte, en un sentido restringido la entiende el profesor Alejandro Silva Bascuñán al expresar que “El objeto de las votaciones populares ... es que, mediante la intervención del cuerpo electoral organizado, se decidan los plebiscitos de reforma constitucional o se elijan los titulares de los órganos públicos fundamentales que deben ser designados a través de ella” (Informe en derecho acompañado por el Presidente de la República, pág. 5).

Ambas opiniones tienen gran valor, no sólo por el mérito de sus autores, sino, también, porque ellas están dadas, precisamente, a propósito del alcance de la expresión en el precepto constitucional en análisis;

**DECIMOSEGUNDO.** Que no cabe lugar a dudas de que el constituyente empleó la expresión votación popular en su significado amplio, en

el inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental, según así lo demuestra: 1) el sentido claro de esta norma; 2) la interpretación armónica con otros preceptos de la Constitución; 3) la finalidad que el Poder Constituyente tuvo en vista al incorporarla al inciso segundo en examen, de acuerdo a nuestra realidad histórica, y 4) el alcance que el propio Poder Constituyente derivado o instituido, en forma implícita, pero indiscutible, ha asignado a esa expresión, según todo ello se pasa a demostrar en los considerandos siguientes;

**DECIMOTERCERO.** Que, en primer término, el claro sentido del inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental, descarta toda posibilidad de dar a la expresión votación popular el alcance restringido que otorga a este concepto la tesis que la identifica con aquella destinada a elegir a los titulares de los órganos del Estado o a decidir sobre los plebiscitos. En efecto, tal interpretación conduce derecha y necesariamente a dejar sin aplicación práctica la norma, pues es de toda evidencia que la elección de Presidente de la República, mayoría de Senadores, Diputados, Alcaldes y Concejales, como asimismo la realización de plebiscitos, sean éstos de reforma constitucional o comunales, y después de la reforma de 1997, la consulta no vinculante, están consagradas en artículos expresos de la Constitución que ya recordamos en el considerando quinto de esta sentencia. En otras palabras, dichos preceptos, por sí solos, están prescribiendo que únicamente podrán realizarse las elecciones destinadas a elegir gobernantes y a celebrar los plebiscitos y consultas previstos en ellas. En consecuencia, si se da al término el significado restringido que las circunscribe a esas mismas elecciones, plebiscitos y consultas, el inciso segundo del artículo 15 se torna en una norma superflua, sin sentido y sin ninguna aplicación práctica;

**DECIMOCUARTO.** Que de esta forma, interpretando el inciso segundo del artículo 15 de la Constitución en concordancia y armonía con sus artículos 26, inciso primero, 43, 45, incisos primero y segundo, 108, inciso primero, 107, inciso quinto y 117, incisos cuarto y sexto, lógico es concluir que la expresión votación popular tiene un significado más amplio que el que deriva de la simple repetición genérica y estéril del contenido de estos preceptos constitucionales que se bastan por sí mismos;

**DECIMOQUINTO.** Que para acentuar la fuerza de esta convicción y con la finalidad, como en otra oportunidad lo expresara este Tribunal, de que ella sea fácilmente entendida por todos y no sólo por los estudiosos de la ciencia del derecho, es conveniente presentar la redacción del inciso segundo del artículo 15 en examen, sustituyendo la expresión votación popular por las palabras equivalentes que corresponden a la tesis contraria a la que aquí se desarrolla, ya que así quedará más en evidencia su falta de sustento. La disposición diría: Sólo podrá convocarse a elecciones y plebiscitos en los casos de elecciones y plebiscitos expresamente previstos

en esta Constitución. Ningún sentido puede tener una norma de esta especie en una Carta Fundamental, que por su propia naturaleza debe ser escueta, redactada en términos sencillos y destinada a resolver los problemas de mayor relevancia que se susciten en la convivencia de los hombres en una sociedad, y no a engendrar dudas mediante normas innecesarios;

**DECIMOSEXTO.** Que además de los elementos de interpretación a los que se ha recurrido en esta sentencia, siempre es importante, como ya se adelantó, encontrar la *ratio legis* y la finalidad del precepto que se interpreta.

Con tal objeto es necesario recurrir a diferentes principios de hermenéutica constitucional que pueden denominarse internos que son los que se relacionan con la norma misma o con el ordenamiento jurídico positivo a que pertenece, y externos los vinculados a hechos o actos extrínsecos a aquellos. Ahora, corresponde acudir a los últimos, entre los cuales se encuentran los acontecimientos históricos. 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, 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 el decreto respectivo 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<sup>o</sup> 74, de 30 de septiembre de 1974; en cambio el inciso segundo en estudio fue incorporado a la misma en sesión N<sup>o</sup> 413, de 20 de septiembre de 1978. Es decir, siete meses después de los hechos relatados.

Ante esta realidad histórica 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 surgieren 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. Y ésta no es la única ocasión en que se obró de esta manera. Por ejemplo, por resultar tan vinculado a este Tribunal, cabe mencionar la modificación que la Carta Fundamental introdujo al antiguo precepto respectivo de la Constitución de 1925, al agregar en el N<sup>o</sup> 2<sup>o</sup> del artículo 82, la expresión *“o de reforma constitucional”*, para aclarar que el Tribunal Constitucional no sólo tiene competencia para resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley, sino, también, de los de reforma constitucional;

**DECIMOSEPTIMO.** Que finalmente confirma una vez más la interpretación que se da en esta sentencia a la expresión votación popular, la voluntad del Poder Constituyente derivado, pues mediante la Ley N<sup>o</sup> 19.526, de 17 de noviembre de 1997, de reforma constitucional, modificó el artículo 107 de la Carta Fundamental, sustituyendo su antiguo inciso tercero por un nuevo inciso quinto que expresa: *“Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”*.

De esta manera, una reforma constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una nueva institución que se materializa mediante votación popular: la consulta no vinculante a nivel municipal. Si el Poder Constituyente derivado estimó necesario modificar la Carta Fundamental para consagrar la consulta no vinculante, es indudable que lo hizo porque estaba consciente que el inciso segundo del artículo 15 de la Ley Fundamental no permitía llamar a votación popular para ese efecto, pues el alcance de dicha expresión no es restringido sino amplio, comprensivo de una convocatoria al cuerpo electoral para pronunciarse sobre asuntos de interés general para la colectividad, ya sea a nivel nacional o local. De lo contrario, no habría recurrido a una reforma constitucional sino simplemente a la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades;

**DECIMOCTAVO.** Que aun cuando las reflexiones contenidas hasta ahora en este fallo son suficientes para determinar el alcance de la expresión votación popular en la norma constitucional en examen, este Tribunal no eludirá su responsabilidad de conceptualizar lo que debe comprenderse por ella en el inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental;

**DECIMONOVENO.** Que, por votación popular debe entenderse, 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 más variadas formas, tales como elección de gobernantes, plebiscitos de reforma constitucional, plebiscitos municipales, consultas nacionales o locales, sean éstas vinculantes o no, revocación de 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;

**VIGÉSIMO.** Que este concepto amplio, y abierto en cuanto a las distintas figuras jurídicas a través de las cuales el pueblo puede participar en asuntos de interés general, es el que mejor se aviene con el sentido de la norma, con la debida correspondencia y armonía que ha de tener con

otros preceptos de la Carta, con su finalidad y, además, con la voluntad del Poder Constituyente derivado expresada en la reciente reforma constitucional aludida de 1997;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, determinado el concepto de votación popular, para estos efectos, resulta claro que las elecciones destinadas a elegir el candidato a la Presidencia de la República contempladas en el proyecto impugnado por el requerimiento, constituyen votaciones populares; pero no se encuentran entre aquellas expresamente autorizadas en la Carta Fundamental y, por ende, dicho proyecto vulnera derechamente el artículo 15, inciso segundo, de la Constitución Política, pues este precepto, de manera expresa y categórica, sólo permite llamar a votación popular para las elecciones y plebiscitos (hoy en día, además, consultas municipales no vinculantes) expresamente previstos en ella, según se pasa a demostrar en los considerandos siguientes;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que, en efecto, las llamadas elecciones primarias para elegir candidato a la Presidencia de la República, conforme al proyecto que se objeta, aprobado por la Cámara de Diputados, y acompañado a los autos, se distinguen básicamente y, en lo tocante al problema *sub lite*, por los siguientes elementos:

a) Tienen por finalidad *“determinar el candidato a la Presidencia de la República de cada uno de los pactos electorales que voluntariamente formalicen su participación en ellas”*. El proyecto *“regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de las elecciones primarias”*, que se han de llevar a cabo con tal objeto (artículo 1°);

b) Sólo podrán participar en ellas los pactos de partidos políticos que se constituyan en conformidad a él y la declaración de candidaturas deberá ser acordada en la forma establecida en el artículo 3° bis de la Ley N<sup>º</sup> 18.700 (artículos 2° y 3°);

c) Son electores, para estos efectos, *“los ciudadanos y extranjeros inscritos en los Registros Electorales hasta sesenta días antes de la elección, con excepción de los afiliados a los partidos políticos que no integran el o los pactos que se someten a la respectiva elección primaria.*

*El sufragio en las elecciones primarias será voluntario.”* (artículo 37);

d) El Director del Servicio Electoral *“proclamará elegido al candidato que hubiere obtenido la mayor cantidad de votos válidamente emitidos al interior del pacto de primarias respectivo.”* (artículo 67, inciso primero);

e) El candidato que se proclame elegido *“se considerará como candidato a la elección de Presidente de la República, entendiéndose inscrito por el solo ministerio de la ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 de la ley N<sup>º</sup> 18.700.”* (artículo 67, inciso segundo);

f) *“No podrán ser candidatos a la elección presidencial respectiva quienes hubieren sido candidatos en las elecciones primarias y no hubieren resultado electos; los militantes de cualquiera de los partidos integrantes del respectivo pacto de pri-*

*marías; los que hubieren sido militantes de cualquiera de los partidos indicados y no se hubieren desafiliado con sesenta días de anticipación, a lo menos, a la fecha de vencimiento del plazo para declarar candidaturas a la elección primaria.” (artículo 80, inciso primero). Se extiende la prohibición antes indicada “a todas las personas allí señaladas, aun cuando postularen en calidad de independientes.” (artículo 80, inciso segundo).*

Finalmente, el gasto que irroge la puesta en marcha de las elecciones primarias durante 1998, “*se financiará con cargo a reasignaciones del presupuesto del Ministerio del Interior y, en lo que faltare, con cargo al ítem 50-01-03-25-33.104, de la Partida Tesoro Público.*” (artículo transitorio);

**VIGESIMOTERCERO.** Que una evaluación reflexiva y razonada de las elecciones primarias para elegir candidatos a la Presidencia de la República determinadas precedentemente, a la luz de lo expresado en los considerandos decimonoveno y vigésimo de esta sentencia, demuestra que ellas constituyen, en su esencia, votaciones populares, por las siguientes razones:

1) Porque participa el pueblo constituido en cuerpo electoral organizado, pues en este proceso son electores los ciudadanos y extranjeros inscritos en los Registros Electorales, esto es, las personas que en nuestro ordenamiento constitucional tienen derecho a sufragio y cuya suma constituye dicho universo electoral;

2) Porque la manifestación de la voluntad del pueblo, en este acto, indudablemente, es sobre una materia de interés para la colectividad toda, habida consideración de su enorme trascendencia para la vida del país, pues quien resulte elegido se considerará candidato a la elección de Presidente de la República, entendiéndose inscrito por el solo ministerio de la ley para tales efectos. Precisamente, por la gran importancia que tienen las primarias para todos los chilenos es que, de acuerdo al propio proyecto, el gasto que significa su establecimiento se financia con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior y del Tesoro Público. Tal financiamiento no resultaría justificado si no fuera, precisamente, porque el proyecto comparte la idea de la trascendencia nacional de las primarias, y

3) Porque ellas constituyen una de las distintas formas especiales o figuras jurídicas específicas que puede asumir una votación popular y que, a vía ejemplar, se describieron en el considerando decimonoveno de este fallo;

**VIGESIMOCUARTO.** Que la circunstancia que el artículo 37 del proyecto en examen, excluya como electores a los afiliados a los partidos políticos que no integran el o los pactos que se someten a ellas, no desvirtúa, por cierto, su naturaleza jurídica de verdaderas votaciones populares, tanto porque a las personas que se marginan del total de electores con derecho a sufragio, es muy bajo dada la realidad política del país, cuanto porque dicho artículo del proyecto sólo se limita a reconocer un

hecho real y verdadero que ocurre en todas las elecciones, cual es, que los afiliados a un partido político no votan por los candidatos del partido político contrario sino, naturalmente, por los candidatos de su preferencia. Sin embargo, por el carácter de las primarias era atendible, para evitar conjeturas, marginarlas en forma expresa de este proceso electoral. Pero, no por ello, lógicamente, las primarias dejan de ser votaciones populares.

Y tan cierto es lo anterior que el Mensaje del Ejecutivo con que se envió el proyecto de ley al Congreso Nacional, en el punto VI, denominado “*Respuesta a las Críticas*”, reflexiona acerca de que no es valedera la afirmación de que las primarias posibiliten “*las maniobras de terceros ajenos a los pactos que se someten a elecciones primarias con la voluntad de perjudicarlos o de distorsionar la vida partidaria o de las coaliciones involucradas*”. Y, luego, acto seguido, concluye: “*Con todo, para despejar toda duda, el proyecto excluye de la votación en un pacto, a los militantes de los partidos del o de los otros pactos que no participen en una primaria.*” (pág. 10);

**VIGESIMOQUINTO.** Que, en este mismo orden de ideas, tampoco resulta aceptable el argumento de que las llamadas primarias no son votaciones populares, porque el voto en ellas es voluntario y no obligatorio, como lo exige el inciso primero del artículo 15 de la Constitución. En efecto, en el citado precepto la Carta dispone que en las votaciones populares “*el sufragio será personal, igualitario y secreto*”, siendo para los ciudadanos, “*además, obligatorio.*” Es decir, lo que la Constitución expresa es que en el acto jurídico denominado votación popular, el sufragio que se emita debe cumplir determinadas exigencias, de donde fluye que una cosa son los elementos esenciales del acto y otra los requisitos que debe cumplir la manifestación de voluntad de los que sufragan.

Esto, que para algunos podría resultar una sutileza jurídica, tiene su razón de ser, y ella no es otra que la Constitución no podía ignorar que en muchos países el voto no es obligatorio para elegir a la más alta magistratura y, sin embargo, no por ello se puede afirmar que en esos países el Presidente de la República no se elige en una votación popular. Así lo destaca, por lo demás, el autor Mario Justo López, en su obra “*Introducción a los Estudios Políticos*”, expresando: “*Según el criterio legal acerca de la obligación o no por parte del ciudadano elector de emitirlo, el sufragio se clasifica en facultativo u obligatorio. La mayor parte de las legislaciones siguen el primer criterio; pero en las últimas décadas, para contrarrestar el fenómeno de la “despolitización” –reflejado en la abstención electoral–, han sido establecidas normas por las que se ha convertido el derecho en deber (“voto obligatorio”), lo cual –al decir de Biscaretti– no coarta la voluntad individual, ya que sólo obliga a participar en la votación –que puede ser “en blanco”–, bajo la amenaza de una sanción*” (Ob. cit. pág. 378).

Es cierto que en una ordenación rigurosa, el inciso primero del artículo 15 debió haber sido inciso segundo y el segundo primero; pero, ello

se justifica por las distintas épocas en que fueron acordados ambos incisos en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, y por la finalidad que se tuvo en vista al incorporar el inciso segundo, según se explica en el considerando decimosexto de este fallo;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, sin embargo, en esta oportunidad, el Tribunal no profundizará en este tema, pues, a todo evento, es irrelevante para decidir sobre la constitucionalidad del proyecto, ya que en una interpretación razonable del precepto constitucional, es inadmisibles aceptar que sería suficiente disponer que en un proceso electoral el sufragio sea facultativo, o, por ejemplo, que se permita emitirlo a través de apoderado, debidamente autorizado, para que una votación popular en que concurren sus elementos esenciales, deje por ello de serlo. La razón que impide tal conclusión es sencilla: bastaría recurrir a este fácil y expedito pretexto para destruir todo el sistema diseñado por la Constitución y llamar a votación popular para casos no expresamente previstos por ella. Esta no es la intención del proyecto en estudio, como se infiere, tanto del Mensaje del Presidente de la República con que se acompañó dicho proyecto, como de las discusiones habidas en el seno de la Cámara de Diputados al discutirlo. Tampoco es el espíritu de la Carta Fundamental;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, demostrado que las elecciones primarias para elegir candidato a la Presidencia de la República constituyen votaciones populares, sin que sea obstáculo para llegar a dicha conclusión el hecho de que el sufragio sea voluntario, ni tampoco que se excluya del universo electoral a los afiliados a determinados partidos políticos, sólo resta por agregar (aunque nadie ha sostenido lo contrario), para configurar con nitidez la inconstitucionalidad del proyecto, que ellas no están expresamente, esto es, específicamente, contempladas en la Constitución, como así lo exige su artículo 15, inciso segundo;

**VIGESIMOCTAVO.** Que se ha sostenido que la incorporación en nuestro ordenamiento positivo de las llamadas elecciones primarias no necesitarían de una reforma constitucional, sino que tal materia es propia de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios a que se refiere el artículo 18 de la Carta, en consideración a la amplitud que puede tener la “ley” que regula el “*sistema electoral público*”;

**VIGESIMONOVENO.** Que, es cierto que el ámbito de esa ley orgánica constitucional es vasto y, precisamente por ello, este Tribunal en sentencia de 5 de abril de 1988, Rol Nº 53, hizo presente, en sus considerandos decimoprimer, decimoctavo, decimonoveno y vigesimoquinto, la necesidad de legislar sobre algunas materias que se habían omitido, tales como, asegurar una efectiva igualdad, en la propagada electoral, de las diferentes candidaturas en el caso de los pactos electorales o de las distintas proposiciones tratándose de procesos plebiscitarios, y regular los derechos de los independientes en éstos últimos, todo lo cual posteriormente se cumplió mediante una ley complementaria.

Sin embargo, tal amplitud tiene un límite evidente, cual es regular los actos electorales y plebiscitarios específicamente contemplados en la Constitución y, como acontece que las elecciones primarias no lo están, su establecimiento es materia de reforma constitucional y no de la ley que regula el “*sistema electoral público*”.

Por esa razón es que la citada sentencia, exactamente, estableció dicho límite en su considerando sexto, al expresar:

*“... es también importante precisar que por mandato de la Constitución la ley orgánica constitucional sobre “sistema electoral” comprende tanto los procesos electorales y plebiscitarios establecidos en las disposiciones permanentes de la Carta Fundamental, como así también aquellos a que se refieren sus disposiciones transitorias, conforme lo expresara este Tribunal en sentencia de fecha 24 de septiembre de 1985. De la misma manera lo han entendido también los Poderes Ejecutivo y Legislativo como lo demuestran, con nitidez, las disposiciones transitorias del proyecto en estudio;”;*

**TRIGÉSIMO.** Que, por otra parte, el requerimiento invoca, en apoyo de su posición, la sentencia de este Tribunal de 29 de febrero de 1988, dictada al ejercer el control obligatorio de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Concretamente se recuerda el considerando trigésimosegundo de dicho fallo que expresa:

*“... las normas del proyecto referidas en los considerandos precedentes no son constitucionalmente admisibles, ya que ellas se contraponen con lo prescrito en el artículo 15, inciso 2°, de la Carta Fundamental, pues al facultar a las autoridades comunales para determinar el procedimiento conforme al cual se oír la opinión de la comunidad local, sin reservas ni limitaciones de ninguna índole, no se excluye, sino que por el contrario implícitamente se permite, que establezcan un sistema de votación popular; o similar; que la Constitución reserva, exclusivamente, para las elecciones y plebiscitos previstos en ella;”.*

El Presidente de la República en sus observaciones al requerimiento señala que tal sentencia no constituye un precedente que se deba tener en consideración en este caso, pues los elementos y características del proceso electoral que se pretendía incorporar por dicho proyecto de ley, que tuvo a la vista este Tribunal para reparar la consulta, son completamente distintos de los que están presentes en las elecciones primarias contempladas en el texto en análisis;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que es cierto lo sostenido por el Presidente de la República, en cuanto a las diferencias sustanciales entre aquella consulta popular y las elecciones primarias que ahora se presentan; pero también lo es, que la razón básica para objetarlo que se tuvo en esa oportunidad y se tiene ahora es la misma: no se puede llamar a elecciones, plebiscitos ni consultas populares, sino en los casos expresamente previstos en la Constitución. Y, ni entonces la consulta popular a nivel municipal estaba, ni ahora, las elecciones primarias están, contempladas de manera expresa en la Carta;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, de allí que si se acuerda establecer nuevos casos, para resolverlos, mediante una votación popular, es menester modificar la Constitución como, por lo demás, así se ha hecho al contemplar en nuestro ordenamiento jurídico el plebiscito a nivel comunal y la consulta no vinculante en el ámbito de las municipalidades, por medio de reformas constitucionales en los años 1989 y 1997, respectivamente. Pero ello no es admisible ejecutarlo a través de una ley, que importa, en cuanto a su concepción esencial, una verdadera modificación a la Carta Fundamental;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que, en suma, el proyecto de ley sobre elecciones primarias para elegir al candidato a la Presidencia de la República, como un todo, en consideración a sus ideas matrices que se plasman en las normas que lo conforman y a la indivisibilidad de ellas, es contrario al artículo 15, inciso segundo, de la Constitución Política de la República y, en consecuencia, en su integridad debe ser declarado inconstitucional;

**TRIGESIMOCUARTO.** Que, acogida la petición principal del requerimiento de fojas 1, no corresponde, ni resulta necesario, pronunciarse sobre las peticiones subsidiarias que en él se formulan.

Asimismo, este Tribunal no entrará a razonar sobre los artículos 1°, incisos tercero y quinto, 4°, 5° y 19, N° 15°, de la Carta, por existir norma expresa en la Constitución que regula la materia sometida a su decisión, la cual no se contrapone sino, por el contrario, se encuentra en concordancia y armonía con ellos.

**Y, VISTOS:**

Lo prescrito en los artículos 1°, incisos tercero y quinto, 4°, 5°, 15, 18, 19, N° 15, 26, inciso primero, 43, 45, incisos primero y segundo, 82, N° 2° e incisos cuarto, quinto y sexto, 107, inciso quinto, 108, inciso primero y 117, incisos cuarto y sexto, de la Constitución Política de la República, y lo dispuesto en los artículos 38 al 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

**SE DECLARA:** que el proyecto de ley que establece las elecciones primarias para determinar el candidato a la Presidencia de la República, objetado por el requerimiento de fojas 1, es inconstitucional.

**Se previene que la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate,** concurre al fallo, teniendo, además, presente las siguientes consideraciones:

**1°.** Que, a su juicio, el asunto principal sometido a conocimiento de este Tribunal, consiste en que, por la vía de un proyecto de ley, se reforman diversas disposiciones constitucionales, por lo que debió tramitarse conforme a las normas del Título XIV de la Constitución y no como ley orgánica constitucional;

2°. Que, si bien el fallo reconoce en sus considerandos vigesimonoveno a trigesimotercero que el proyecto vulnera el artículo 15 de la Constitución, de su lectura se desprende que, además es contrario al artículo 13 y 25 de la Carta Fundamental;

3°. Que, por el artículo 1° del proyecto de ley sobre elecciones primarias, se establece que éstas tienen por objeto determinar el candidato a la Presidencia de la República de cada uno de los pactos electorales que voluntariamente formalicen su participación en ellas;

4°. Que lo expresado en el considerando anterior constituye el objeto de estas elecciones, y su efecto está señalado en los artículos 79 y 80 del proyecto, que dicen lo siguiente:

*“Artículo 79. Sólo podrá ser candidato de los partidos integrantes de un pacto de primarias aquel de los candidatos que hubiere sido proclamado electo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 67.”*

*“Artículo 80. No podrán ser candidatos a la elección presidencial respectiva quienes hubieren sido candidatos en las elecciones primarias y no hubieren resultado electos; los militantes de cualquiera de los partidos integrantes del respectivo pacto de primarias; los que hubieren sido militantes de cualquiera de los partidos indicados y no se hubieren desafiado con sesenta días de anticipación, a lo menos, a la fecha de vencimiento del plazo para declarar candidaturas a la elección primaria.*

*La prohibición establecida en el inciso anterior se extiende a todas las personas allí señaladas, aun cuando postularen en calidad de independientes.”;*

5°. Que, del texto de las disposiciones transcritas, resulta con claridad que en virtud de ellas se establece una prohibición para los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales, que formarían parte del cuerpo electoral que concurrirían a las elecciones primarias, para optar a un cargo de elección popular, cual es el de Presidente de la República;

6°. Que, de acuerdo a las disposiciones contempladas en el Capítulo II, artículo 13, inciso primero, de la Constitución, son ciudadanos:

*“Artículo 13. Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.”*

Y, la calidad de ciudadano otorga, expresamente, el derecho a optar a cargos de elección popular como es el cargo de Presidente de la República;

7°. Que, el legislador del proyecto de elecciones primarias, al establecer prohibiciones para optar al cargo de Presidente de la República, en la realidad está privando a los ciudadanos de un claro derecho que les otorga la Constitución, con lo que se extralimita en las facultades que el Constituyente le señala en el artículo 60, implicando, en definitiva, una modificación al artículo 13, inciso primero, antes citado. A mayor abundamiento, ello importa una discriminación arbitraria;

8°. Que, lo anterior significa, además, una clara violación al artículo 7° de la Constitución que establece uno de los presupuestos del Estado de

Derecho, que es que las autoridades deben actuar dentro de los límites de su competencia y no pueden atribuirse otras atribuciones o derechos que los que les otorga expresamente la Constitución y la ley;

9°. Que, igualmente, el artículo 25, inciso primero, del texto constitucional señala:

*“Artículo 25. Para ser elegido Presidente de la República se requiere haber nacido en el territorio de Chile, tener cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.”*

El proyecto requerido indica otros requisitos no contemplados en la Constitución, entre los que podría señalarse el no haber perdido las elecciones primarias;

10°. Que, se ha sostenido en las observaciones del Presidente de la República, que la ley podría establecer prohibiciones para ejercer el cargo de Presidente en virtud del artículo 19, N° 17°, de la Constitución, que dice:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*N° 17°. La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes;”;*

11°. Que, del contexto de la Constitución se desprende que los cargos públicos y cargos de elección popular se diferencian en que, en el primer caso, la ley puede señalar requisitos para ejercerlos y, en cuanto a los segundos, solo la Constitución puede indicarlos. No se concibe una ley que establezca requisitos adicionales para ser Diputado o Senador. Esta diferencia entre cargos de elección popular y cargos públicos, la hace expresamente el artículo 49 de la Constitución, en su N° 1°, inciso cuarto, que en relación a la materia que nos ocupa, señala:

*“Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.”;*

12°. Que de todo lo expuesto resulta claro que el proyecto no sólo modifica el artículos 15 de la Constitución sino, también, y principalmente, los artículos 13 y 25 del Texto Constitucional.

**Acordado con el voto en contra del Ministro señor Mario Verdugo Marinkovic**, quien estuvo por rechazar el requerimiento que solicita declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto de ley que establece la elección primaria para candidatos a la Presidencia de la República, en atención a los siguientes fundamentos:

1°. Que, para dilucidar el cuestionamiento fundamental de constitucionalidad que plantea el requerimiento, cabe tomar como referencia el antiguo aforismo jurídico de raigambre aristotélica: *“las cosas en derecho son lo que son y no lo que se les denomina.”;*

2°. Que, en este orden de ideas, tanto por efectos, características y

finalidades, el sistema de elecciones primarias que instituye el proyecto impugnado, no puede quedar comprendido en el concepto de “*votaciones populares*” a que alude el inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental;

3°. Que el efecto natural y directo que originan las votaciones populares no es otro que asignar la titularidad de los cargos en disputa a los candidatos que sean proclamados electos por el Tribunal Calificador correspondiente.

Los efectos de las elecciones primarias son del todo diferentes: “*el candidato elegido se considerará como candidato a la elección de Presidente de la República, entendiéndose inscrito por el solo ministerio de la ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 de la ley N<sup>º</sup> 18.700*” (artículo 67, inciso segundo, del proyecto);

4°. Que en lo tocante a sus características, las diferencias entre ambos procedimientos no son menores:

a) En las votaciones populares para los ciudadanos el sufragio es obligatorio (artículo 15 de la Constitución); para las primarias, en cambio: “*El sufragio en las elecciones primarias será voluntario*” (artículo 37, inciso segundo).

b) En las votaciones populares la convocatoria comprende todo el cuerpo electoral. Por el contrario, en las primarias el llamado no es universal: se exceptúa a “*los afiliados a los partidos políticos que no integran el o los pactos que se someten a la respectiva elección primaria*” (artículo 37, inciso primero);

5°. Que en lo que atañe a los fines que procuran cumplir uno y otro procedimiento, también es posible advertir diferencias sustanciales: con las votaciones populares que prevé la Carta Fundamental se persigue hacer viable la democracia representativa proveyendo los cargos de elección popular.

Las elecciones primarias, por su parte, procuran perfeccionar el régimen democrático en lo que dice relación a la designación de candidatos, al otorgar a los ciudadanos una mayor participación en la etapa pre-electoral;

6°. Que, en síntesis, por ser las elecciones primarias propuestas por el proyecto un procedimiento para seleccionar candidatos, con la concurrencia voluntaria de un segmento del cuerpo electoral y con el fin de dar mayor legitimidad a la representación democrática, no es posible asimilarlas a las votaciones populares que, con carácter excluyente, menciona el inciso segundo del citado artículo 15 de la Carta Fundamental;

7°. Que, como expresa el requerimiento, el proceso electoral que establece el proyecto de primarias, no se encuentra previsto en el Ordenamiento Fundamental, pero ello no implica que esta circunstancia conlleve a su declaración de inconstitucionalidad.

En efecto, nada obsta a que el legislador, amparado por la facultad que expresamente le reconoce el Constituyente en el inciso quinto del numeral 15° del artículo 19, al entregar a una ley orgánica constitucional la regulación de “*las demás materias que les conciernan*” incorpore en la Ley Orgánica Constitucional, Nº 18.603, un procedimiento para la designación de los candidatos presidenciales.

Sobre el particular cabe puntualizar que, el artículo 6° prescribe que los órganos del Estado deben someterse a la Constitución y “*a las normas dictadas conforme a ella*” –cuyo es el caso que nos ocupa;

8. Que, la mención que hace el requerimiento al fallo de este Tribunal en relación con las consultas municipales, no es en absoluto atinente al caso de las primarias por cuanto las consultas –sean o no vinculantes–, a igual que los plebiscitos, son por su naturaleza, fines y características, totalmente diferentes a un sistema de selección de candidatos para una elección presidencial. Es más, por fundamentos propedéuticos de la disciplina del Derecho Político, resulta impertinente toda homologación al respecto;

9°. Que, en lo tocante a la invocación que hace el requerimiento a los antecedentes históricos sobre la locución “*votaciones populares*”, cabe tener presente que, por respetables que ellas sean, no tienen carácter vinculante para el intérprete que postula una visión dinámica y evolutiva de la Constitución;

10°. Que en atención a que el fallo acoge el requerimiento por la causal que se ha analizado precedentemente, parece irrelevante al disidente entrar al estudio de las infracciones específicas que se pormenorizan en el mismo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva.  
Redactó la prevención la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate.  
Redactó la disidencia el Ministro señor Mario Verdugo Marinkovic.  
Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol Nº 279-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Juan Colombo Campbell y Mario Verdugo Marinkovic. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.

ROL N<sup>º</sup> 280-1998REQUERIMIENTO ACERCA DEL PROYECTO DE LEY  
QUE REBAJA LA TASA DE LOS ARANCELES  
A LAS IMPORTACIONES E INTRODUCE MODIFICACIONES  
A OTRAS NORMAS TRIBUTARIAS Y ECONÓMICAS,  
DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS

Santiago, veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

**VISTOS:**

Treinta y un señores Diputados, que representan a más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, recurren al Tribunal Constitucional, en ejercicio de la facultad que les confiere el inciso cuarto del artículo 82, en relación al N<sup>º</sup> 2 del mismo artículo de la Constitución Política de la República, con el objeto de que se resuelva sobre las cuestiones de constitucionalidad que se han planteado durante la tramitación del proyecto de ley que rebaja la tasa de los aranceles a las importaciones e introduce modificaciones a otras normas tributarias y económicas.

La nómina de los Diputados comparecientes es la siguiente:

Rodrigo Alvarez Zenteno, Lily Pérez San Martín, Julio Dittborn Cordua, Carlos Vilches Guzmán, Osvaldo Palma Flores, Enrique Van Rysseberghe Varela, Víctor Pérez Varela, Gonzalo Ibáñez Santa María, Sergio Correa de la Cerda, Carlos Recondo Lavanderos, Claudio Alvarado Andrade, Pablo Longueira Montes, Jaime Orpis Bouchon, Patricio Melero Abaroa, Jorge Ulloa Aguillón, Luis Monge Sánchez, Darío Paya Mira, Darío Molina Sanhueza, María Angélica Cristi Marfil, Francisco Bartolucci Johnston, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Pablo Galilea Carrillo, Rosaura Martínez Labbé, Roberto Delmastro Naso, Osvaldo Vega Vera, Mario Bertolino Rendic, Juan Antonio Coloma Correa, Eduardo Díaz del Río, María Pía Guzmán Mena, Haroldo Fossa Rojas e Iván Moreira Barros.

En opinión de los requirentes, dicho proyecto de ley contiene una condición inserta en su idea matriz que desconoce las atribuciones del Congreso Nacional establecidas en los artículos 62, 64 y 66 de la Constitución, como igualmente, que los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del mencionado proyecto de ley atentan contra los artículos 1<sup>º</sup> y 19, numerales 2<sup>º</sup>, 20, 21, 22 y 26 de la Constitución siendo por lo tanto inconstitucionales.

El requerimiento pide, en primer lugar, se declare inconstitucional la condición sobre la que se consagra la idea matriz del proyecto, en cuanto une con carácter esencial una rebaja arancelaria a un aumento tributario, pues desconoce el derecho de los parlamentarios de aceptar, rebajar o re-

chazar las iniciativas contempladas en cada uno de los artículos sometidos a su conocimiento, en forma individual y en consideración al mérito de cada una.

El apoderado de los requirentes complementó el requerimiento de autos en el sentido que el desconocimiento de las atribuciones del Congreso Nacional y que constituye una transgresión a los artículos 62, 64 y 66 de la Constitución, se expresa no sólo en el Mensaje, sino que consta igualmente en el articulado contenido en dicho proyecto, especialmente en los artículos 1º, 2º y 3º, en la medida que la vigencia de la rebaja de aranceles está íntimamente relacionada con el aumento paralelo de los tributos en que ella se sostiene.

El constituyente de 1980 buscó evitar que se produjeran injusticias tributarias como las ocurridas bajo la vigencia de la Constitución de 1925, donde, utilizando los instrumentos tributarios como elementos de política económica, se limitó o prohibió la existencia o la libre iniciativa respecto de bienes, áreas productivas, etc., atribuyéndose la autoridad la facultad de decidir lo que se podía consumir, producir, importar, etc.

En el caso que motiva el requerimiento, se pretende incrementar nuevamente los impuestos a los cigarrillos como a la gasolina. El impuesto que afecta actualmente al tabaco alcanza al 55,4% y se pretende subirlo al 60,4%, en términos que conducirá con la aplicación de los demás tributos, al 75,65% del precio de venta de una cajetilla respecto del productor, o que aplicado sobre el precio base de una carga tributaria, de un 311% respecto del consumidor. En el caso de la gasolina, por su parte, un 60% del precio de venta al público lo constituyen impuestos.

Los requirentes consideran que los tributos que aplica el proyecto son manifiestamente desproporcionados e injustos, lo que hace que sea el Estado quien se apropie por vía tributaria de una parte considerable de las utilidades de un negocio lícito sometido a las reglas del mercado, ya que el 75,65% del precio de venta al público debe considerarse impuesto, lo que constituye una circunstancia arbitraria y fuera de toda lógica y, por lo tanto, inconstitucional.

En el caso especialmente de la industria y comercialización del tabaco, las actuales tasas de impuesto han trastocado los roles que competen desempeñar en el campo empresarial al Estado y los individuos. Cuando un conjunto de impuestos implican que el Estado se apropia del 75,65% del precio final de venta, genera que en concreto sea el Estado, y no los industriales o comerciantes, el verdadero propietario de la actividad económica. Esto es tal, pues el Estado a través de los impuestos ha instituido en la práctica un sistema de cogestión, en que a los socios y productores, como verdaderos "*socios minoritarios*", les fija los márgenes de utilidad, desconociendo el libre mercado y reglamentando absolutamente una actividad económica lícita. De esta manera, considerando que la

utilidad para el comerciante alcanza en esta actividad el 8,3%, el margen disponible con la aplicación de los diversos impuestos (IVA e ITA) para el productor alcanza únicamente el 16,05% con lo que debe asumir el riesgo de la actividad, las inversiones y los costos propios de ella.

Esta situación es manifiestamente contraria a un orden público económico basado en la libre empresa y en la subsidiariedad del Estado. Consecuentemente, una ley que incrementa el umbral de los tributos en términos que implica afectar el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, indudablemente impide su libre ejercicio y es inconstitucional.

Los requirentes sostienen que constituye una discriminación arbitraria hacer recaer el financiamiento de una rebaja de aranceles, que beneficiará a todos los consumidores y a una parte significativa de los productores, exclusivamente en los productores y consumidores o usuarios del tabaco y de la gasolina.

Con fecha 1 de octubre, el Tribunal admitió a tramitación el requerimiento y ordenó ponerlo en conocimiento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

El Ejecutivo, en sus observaciones, afirma que, efectivamente, como lo sostienen los requirentes, el proyecto vincula la vigencia de la rebaja arancelaria con el aumento de ciertos tributos, pero lo hace fundado en razones constitucionales, por lo que no se vulnera ningún precepto fundamental.

Expresa que, en esta parte, la cuestión de constitucionalidad no se ha suscitado, porque se busca configurarla en la exposición de motivos del proyecto, y no en su articulado; y, porque no se señala como lo exige la ley la manera concreta en que el proyecto vulneraría los preceptos constitucionales invocados.

La reducción y aumento de tributos están entregados a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que no se advierte cómo el proyecto vulneraría las facultades de los parlamentarios, ya que es la Constitución y no el proyecto impugnado quien les priva de iniciativa en estas materias, pudiendo sólo aprobar o rechazar la propuesta.

El Presidente de la República, agrega, que las normas impugnadas cumplen todos los requisitos para que sean constitucionalmente admisibles.

De la simple lectura del proyecto, agrega el Ejecutivo, es posible darse cuenta que desde antiguo tanto el tabaco como la gasolina, han sido calificados por el legislador de manera distinta al resto de las actividades, con un impuesto a la venta diverso al aplicable a la generalidad de los otros bienes y les ha dado un tratamiento tributario particular.

Esta situación no es inconstitucional, pues la Carta Fundamental ha reconocido expresamente la posibilidad de que en materia tributaria, nos

encontremos en presencia de situaciones de hecho diversas, regladas de una manera diferente.

La actual regulación del tabaco y de la gasolina son constatación de lo anterior.

El gravamen que se impone cumple todos los requisitos que establece la Constitución, a saber, lo establece la ley; afecta a un sector o actividad, y es especial.

El proyecto presentado por el Presidente de la República a consideración del Congreso, modifica un tributo, aumentando la tasa aplicable al tabaco y a la gasolina. Con ello no se hace más que mantener el equilibrio presupuestario, pues el Estado debe asumir los gastos públicos para satisfacer necesidades públicas de manera regular y continua y para lo cual debe contar con ingresos suficientes.

La legislación vigente ha distinguido al tabaco y a la gasolina, como bienes o actividades susceptibles de ser gravadas de manera diversa a otros bienes.

Los impuestos que gravan estos bienes son impuestos al consumo, que se caracterizan por ser indirectos, diferenciándose de los directos, en que éstos gravan a la renta.

La decisión legislativa de aumentar los impuestos del tabaco y la gasolina, es razonable, porque con ellos se compensan rebajas en los ingresos públicos, y además, porque concurren objetivos adicionales a los meramente recaudatorios.

Reconociendo al tabaco como actividad económica lícita, su naturaleza de bien suntuario o prescindible, ha generado en torno a él un aumento progresivo de sus imposiciones, y ha hecho imponerle regulaciones prohibitivas que otro tipo de actividades no tienen.

El tabaco tiene un tratamiento jurídico diverso, que entre otras cosas se expresa en su alta carga tributaria.

El aumento de una carga tributaria razonable de 5% en el tabaco y 0,8% UTM/m<sup>3</sup> en la gasolina, en relación a hechos ya gravados que históricamente han sido categorizados en niveles de carga tributaria mayor, obedece a la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario, que se verá afectado por la menor recaudación por concepto de aranceles.

En la especie, se impugna el alza de determinados impuestos al consumo indisolublemente unida a la rebaja de aranceles, alza que se ha dispuesto con el propósito de compensar los menores ingresos públicos derivados de esa rebaja de gravámenes aduaneros.

Tal propósito no puede ser tildado de inadecuado ya que tiende a mejorar la condición de competitividad de la economía del país, sin que se haya demostrado que el alza tributaria cuestionada provoque algún efecto negativo en relación al objeto último de la iniciativa legislativa de mantener los equilibrios fiscales.

La elección de los tributos específicos que se aumentan no ha sido, en modo alguno, caprichosa o carente de razón, sino que racionalmente justificada, y ha estado inspirada, además, en el menor daño que su alza generará para la generalidad de la población.

Injusto hubiera sido para toda la población que el Presidente de la República, al escoger el medio de compensación de la rebaja arancelaria, hubiera optado por elevar la tasa de un impuesto como el IVA. En cambio, se ha escogido un medio más benigno, como el impuesto al tabaco y a la gasolina, pues afecta a bienes de consumo específicos y prescindibles no esenciales para toda la población.

El sacrificio del impuesto, agrega la respuesta, no lo soportará el contribuyente de derecho, esto es el productor o importador, sino que el consumidor final del mismo, con lo que queda clara la naturaleza indirecta y de traslación del tributo que se impugna.

Es una política económica universal, la de aplicar altos impuestos a la transacción de licores, cigarrillos, joyas y artículos suntuarios, como una manera de que la carga tributaria recaiga en forma especial en las personas que gozan de ingresos que les permiten adquirir bienes prescindibles o de carácter suntuario.

Los productos que el alza del tributo afectan se inscriben claramente dentro del concepto de bienes de carácter suntuario o prescindibles. Nadie se enferma o muere por dejar de comprar o consumir estos productos. Finalmente, los montos de las tasas de los impuestos que se elevan en nada afectan el desarrollo de la actividad económica de las empresas y agentes económicos involucrados en el mercado de los productos afectados por el alza tributaria propuesta, manteniendo la industria una alta rentabilidad.

El tabaco, como se ha dicho, está afecto a un tributo especial que corresponde a la categoría de impuesto indirecto. Estos son definidos como aquellos que permiten al contribuyente traspasar la carga tributaria a un tercero, sea que se traslade directamente a éste, o el impuesto se incluya en el precio del producto o servicio, caso en que se recarga en el precio.

El aumento del impuesto referido no impide o dificulta el ejercicio de la actividad tabacalera ya que no grava las utilidades, beneficios o rentas de la empresa productora o distribuidora.

El consumo del tabaco es dañino para la salud humana y en base a esa consideración el legislador estableció un marco regulatorio especial, con mayores exigencias y restricciones, a fin de abordar una política de prevención del tabaquismo.

El alza del tributo que establece el proyecto no hace irrealizable la actividad ni establece una prohibición a la industria tabacalera. Con el alza del impuesto, el Estado, a través del legislador, ejerce una potestad como es la de aumentar los tributos.

Para que un impuesto torne irrealizable una actividad, tendría que producir efectos particulares y tener carácter confiscatorio.

El alza del impuesto que se impugna tiene un carácter general, pues afecta a todos quienes desarrollan actividades económicas gravadas con ese tributo. Tampoco el aumento del impuesto es confiscatorio, pues no afecta en nada la capacidad de pago del contribuyente, como tampoco su patrimonio y capital. La baja en la rentabilidad no obedece al alza del tributo sino a una eventual menor venta. En otras palabras, el alza en modo alguno, es confiscatoria de renta de una empresa.

En suma, concluye la respuesta, el alza del impuesto al tabaco y a la gasolina no afecta la esencia del derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

El Presidente de la República solicita al Tribunal que en su sentencia rechace el requerimiento y declare la plena concordancia del proyecto de ley que rebaja aranceles y modifica otras normas tributarias con la Constitución.

Durante la tramitación de esta causa presentaron escritos sobre la materia de autos, el abogado patrocinante de los requirentes don Teodoro Ribera; el gerente general de la Compañía Chilena de Tabacos don Roberto Freire Castro, y la señora Carmen Domínguez, representante legal de la Sociedad José Domínguez y Cía. Ltda.

Con fecha 9 de octubre el Tribunal prorrogó el plazo de diez días que tiene para resolver este requerimiento y con fecha 13 pasado ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que el requerimiento contempla dos grupos de infracciones a la Constitución. El primero, se hace consistir en que vulnera las atribuciones del Congreso Nacional, por cuanto el Ejecutivo lo sustenta en una condición básica e ineludible, cual es la de compensar simultáneamente la disminución de algunos ingresos con el incremento de otros, de tal modo que la decisión política al respecto y la viabilidad financiera de la iniciativa sólo es compatible con la aprobación de lo propuesto con tal sentido y alcance. Ello impediría, a juicio de los requirentes, al Congreso Nacional ejercer realmente su función de legislador, desconociéndole así sus atribuciones constitucionales.

El segundo impugna la constitucionalidad de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley, en la medida que aumentan las tasas impositivas a los combustibles y al tabaco, lo que entraría en contradicción con lo dispuesto en los artículos 1° y 19 -N°s 2°, 20°, 21°, 22° y 26°-, de la Constitución Política.

Esta sentencia se referirá separadamente a los dos grupos de infracciones a la Constitución planteados en el requerimiento;

**SEGUNDO.** Que en cuanto a la primera violación constitucional denunciada, deben tenerse en especial consideración los siguientes antecedentes que resultan útiles para una acertada decisión de lo que se pide:

a. El boletín N<sup>º</sup> 2218-05, de la Cámara de Diputados, que contiene el Mensaje con que el Presidente de la República envió al Congreso el proyecto de ley en análisis y el texto del mismo para ser debatido en el Parlamento.

b. El Mensaje contempla cuatro capítulos que destina, el primero, a los fundamentos de las medidas que se proponen; el segundo, a las compensaciones necesarias para que opere la nueva ley; el tercero, a los aspectos centrales del proyecto y el cuarto, a la vigencia de las modificaciones. Agrega fundamentos de las dos disposiciones transitorias que contiene la iniciativa presidencial y luego incluye el proyecto de ley mismo.

c. El proyecto de ley contiene ocho artículos permanentes y dos transitorios. De los primeros el requerimiento impugna los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup>.

d. En torno al primer grupo de infracciones, el requerimiento no expresa con precisión ni la cuestión de constitucionalidad que le afecta ni las disposiciones de la Carta Fundamental que se encontrarían infringidas, ni tampoco, por cierto, los preceptos del proyecto impugnados.

e. El abogado patrocinante y mandatario de los requirentes presentó, con fecha 25 de septiembre, un escrito que en su otrosí complementó el requerimiento, dando por infringidos los artículos 62, 64 y 66 de la Constitución Política por los artículos 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del proyecto de ley. Ello significa, en su opinión, que no sólo se estaría infringiendo la Carta Fundamental en la parte expositiva del Mensaje, sino, en el articulado mismo del proyecto –artículos 1<sup>º</sup>, 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> –, en la medida que la vigencia de la rebaja de aranceles está íntimamente relacionada con el aumento de los tributos.

Con ello pretende subsanar los defectos de la presentación del requerimiento de 16 de septiembre, en relación a este punto;

**TERCERO.** Que la exposición de motivos del Mensaje es el fundamento, o preámbulo de un proyecto de ley y, por su propia naturaleza, antecede al cuerpo normativo que se propone al Congreso Nacional. El proyecto de ley contiene las proposiciones que se someten a la discusión del Parlamento.

De la lectura de los fundamentos del Mensaje, del proyecto de ley y del propio texto del requerimiento, se desprende inequívocamente que el planteamiento en que se sustenta el primer grupo de infracciones se encuentra en el texto de la exposición de motivos del Mensaje y no en el del proyecto de ley, según se pasa a demostrar.

En efecto, los requirentes afirman que *“En la fundamentación del proyecto se sostiene, que el alza de los impuestos es una medida compensatoria de los menores ingresos tributarios por la rebaja de aranceles”*, y agregan que, la aprobación no puede estar sujeta a condiciones que, según ellos, se contienen

en la ideas matrices del Mensaje, concluyendo que, según su parecer, “*las manifestaciones de voluntad efectuadas en los procesos legislativos, como son los mensajes presidenciales, mociones parlamentarias, los votos a favor o en contra de los mismos, las observaciones o vetos, como los actos de aprobación o rechazo de los tratados internacionales por parte del Congreso Nacional, no pueden, bajo circunstancia alguna, formularse sobre la base de condiciones o exigencias que contraríen el legítimo ejercicio de las potestades conferidas a los órganos constitucionales*”.

Finalmente, confirman su posición al expresar que el Ejecutivo pretende desconocer estas atribuciones del Congreso en un Mensaje que “*condiciona una rebaja arancelaria a las respectivas compensaciones como requisito esencial, en términos que los parlamentarios únicamente podamos aprobar o rechazar, como un todo*”.

Del texto del proyecto de ley acompañado al proceso se desprende que ninguno de sus artículos permanentes o transitorios contienen condiciones de la naturaleza de aquellas que se señalan en el requerimiento. Las relativas a vigencia de las normas tampoco configuran materialmente tales condiciones.

Ello permite concluir que la primera infracción invocada como fundante del requerimiento se encuentra contenida en la exposición de motivos del Mensaje y no en el texto del proyecto de ley;

**CUARTO.** Que, en referencia al otrosí del escrito de fojas 50, en que el abogado patrocinante, profesor Teodoro Ribera, amplía el requerimiento, cabe razonar en cuanto a que sólo los requirentes son los titulares de la acción procesal para activar la jurisdicción de este Tribunal. En efecto, en relación al conflicto de constitucionalidad de que se trata, el artículo 82, inciso cuarto, expresa que, en el caso del N° 2, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia cuando es requerido por una cuarta parte de los miembros en ejercicio de cualquiera de las Cámaras. Esta norma se encuentra complementada por el artículo 38 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, que expresa, en su inciso cuarto: “*Si el requerimiento emanare de una cuarta parte de los miembros en ejercicio de una de las Cámaras, podrá formularse por conducto del Secretario de la respectiva Corporación o directamente ante el Tribunal. En uno y otro caso, deberán firmar los parlamentarios ocurrentes y autorizarse su firma por el Secretario señalado o por el del Tribunal Constitucional. Siempre deberá acreditarse que los firmantes constituyen a lo menos el número de parlamentarios exigidos por la Constitución. En el respectivo requerimiento deberá designarse a uno de los parlamentarios firmantes como representante de los requirentes en la tramitación de su reclamación*”.

Constituye un hecho del proceso que el escrito en que se complementa el requerimiento ampliándolo, sólo aparece firmado por el abogado patrocinante y mandatario, quien a juicio de este Tribunal, carece de titularidad para modificar los términos del requerimiento planteado en lo que se refiere a su objeto y causa.

Esta conclusión se desprende indubitadamente del tenor de la disposición recién citada, que otorga la representación de los requirentes al o a los parlamentarios que ellos mismos designan al efecto, y que en el caso *sub lite*, fueron los Diputados Rodrigo Alvarez y Carlos Kuschel, a quienes los 31 parlamentarios requirentes designaron “*como nuestros representantes para todos los efectos legales*”;

**QUINTO.** Que, la única exigencia que contiene el artículo 38, de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, en relación a la comparecencia, es que en el respectivo requerimiento se designe a uno de los parlamentarios firmantes como representantes de los requirentes en la tramitación de su reclamación.

Sin embargo, ha sido una práctica autorizada por este Tribunal la de aceptar, a los parlamentarios requirentes, la designación de un abogado patrocinante y mandatario para que los represente en la tramitación del proceso en que se sustancia la cuestión de constitucionalidad, facilitándoles así su defensa, más ello no constituye una exigencia ni solemnidad a cumplir, toda vez que el artículo 38 recién citado, en su carácter de norma procesal propia de una ley orgánica constitucional tiene un distinto ámbito de acción que el contenido en el artículo 2<sup>º</sup> de la Ley N<sup>º</sup> 18.120, que contiene normas generales sobre comparecencia en juicio, por lo cual, por su naturaleza y especialidad prevalece sobre ella.

Encontrándose precisados por el texto de la Constitución Política y por las normas procesales contenidas en el Título II, Párrafo II, de la Ley N<sup>º</sup> 17.997, quienes son los titulares de la acción para someter a la decisión de este Tribunal Constitucional, conflictos de constitucionalidad que surjan durante la tramitación de un proyecto de ley, cabe concluir que sólo los requirentes tienen legitimidad procesal para ampliar su requerimiento y que tal facultad no es delegable.

El mandatario judicial, en virtud de los razonamientos precedentemente expuestos, carece de tales atribuciones.

Siendo así, el Tribunal sólo considerará lo expresado en el requerimiento mismo, y desestima la breve complementación contenida en el ya citado escrito de fojas 50.

Si acepta que el mandatario pueda acompañar antecedentes al proceso para darle curso progresivo, lo que en el hecho ocurrió, toda vez que con motivo de lo principal de la referida presentación el requerimiento fue declarado admisible y se acogió a tramitación, más diversa es la situación del citado otrosí en que, como ya se manifestó altera los fundamentos y peticiones del requerimiento, materias que son privativas de los parlamentarios requirentes;

**SEXTO.** Que, precisando la competencia específica del Tribunal para conocer el presente requerimiento y entrando a su análisis debe, en primer término, señalar que la exposición de motivos del Mensaje no tiene

valor normativo y sólo es un elemento que sirve para precisar los propósitos del proyecto y las ideas matrices que lo sustentan. El artículo 14 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, exige que los fundamentos de los proyectos se acompañen en el mismo documento en que se presenten, lo que se encuentra regulado, en lo que atañe al impugnado, por el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados;

**SÉPTIMO.** Que los requirentes, concluyen que *“cabe rechazar, por inconstitucional, una condición como ésta, sobre la cual se sostiene la idea matriz, en términos que desconoce nuestros legítimos derechos a aprobar, disminuir o rechazar las iniciativas que sobre materias tributarias proponga el Presidente de la República”*. En consecuencia, resulta claro que en este primer capítulo los requirentes están cuestionando el contenido de la exposición de motivos del Mensaje del Ejecutivo y no las disposiciones del proyecto de ley lo que, además se comprueba con lo expresado en el otrosí del escrito de fojas 50;

**OCTAVO.** Que el artículo 82 de la Constitución Política, en su numeral 2º, expresa que son atribuciones del Tribunal Constitucional los de *“Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”*. A su turno, dicho precepto, en su inciso sexto, señala *“El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República”*. Y, en fin, en el artículo 83, inciso segundo, prescribe que *“Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate”*.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, que contempla los requisitos de admisibilidad del requerimiento en casos de conflictos de constitucionalidad, exige que al requerimiento se acompañe *“copias íntegras de las actas de sesiones de sala o comisión en las que se hubiere tratado el problema”*. El inciso primero del citado artículo exige que el requerimiento contenga una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirvan de apoyo y que se señale en forma precisa la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o vicios de inconstitucionalidad que se aducen, con indicación de las normas que se estiman transgredidas. Y, el inciso final del mismo artículo 39 prescribe que *“En todo caso se acompañará el proyecto de ley, de reforma constitucional o tratado, con indicación precisa de la parte impugnada”*.

A su turno, deben tenerse presente, los artículos 40 y 41, de la Ley Nº 17.997, que regulan los efectos de la declaración de admisibilidad del requerimiento. La primera de estas disposiciones expresa que recibido el requerimiento por el Tribunal se comunicará este hecho al Presidente de la República para que se abstenga de promulgar la parte impugnada del

respectivo proyecto; y, por su parte, el artículo 41 contempla la situación de que no se subsanen los defectos o no se acompañen antecedentes en cuyo caso el Tribunal “*comunicará este hecho al Presidente de la República para que proceda a la promulgación de la parte del proyecto que fue materia de la impugnación*”.

Finalmente, cabe recordar lo dispuesto por los artículos 44 y 45, inciso segundo, de la misma ley, que al expresar, el primero de ellos, que “*El Tribunal podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad, respecto de las normas cuestionadas, en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el requerimiento*”, y, el segundo, “*También dichas sentencias se comunicarán, en cuanto corresponda, a la Corte Suprema, para el efecto establecido en el inciso final del artículo 83 de la Constitución Política.*”;

**NOVENO.** Que, de las normas transcritas en el considerando precedente fluye con nitidez, que este Tribunal sólo puede ejercer la atribución que le confiere el artículo 82, N<sup>º</sup> 2, de la Carta, siempre que la desigual interpretación de las normas constitucionales se produzca en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones, más no de lo que se diga o pueda expresarse en la exposición de motivos del Mensaje del Ejecutivo el que, a lo sumo, podrá servir para determinar el alcance de una norma del proyecto. En nuestro ordenamiento constitucional sólo se permite que esta Magistratura declare la inconstitucionalidad de proyectos de ley o de normas expresas de él. Así, por lo demás, se ha resuelto en sentencia de 26 de septiembre de 1984, Rol N<sup>º</sup> 23, al establecerse que entre los requisitos copulativos que deben concurrir, para que este Tribunal pueda ejercer la atribución en estudio, es necesario que la desigual interpretación de las normas constitucionales se produzca en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones;

**DÉCIMO.** Que, corolario de lo expuesto en los considerandos precedentes, es que al Tribunal no le corresponde pronunciarse sobre la primera materia sometida a su conocimiento por el requerimiento de fojas 1, y así se resolverá, rechazándolo en este punto por improcedente;

**DECIMOPRIMERO.** Que, como ya se dijo, el segundo vicio de constitucionalidad lo hacen consistir en que el contenido de los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del proyecto transgreden los artículos 1<sup>º</sup> y 19<sup>º</sup> –N<sup>os</sup> 2<sup>º</sup>, 20<sup>º</sup>, 21<sup>º</sup>, 22<sup>º</sup> y 26<sup>º</sup>–, de la Constitución Política.

En efecto, se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2<sup>º</sup> porque eleva, a contar del 1<sup>º</sup> de enero de 1999, de un 46% a 51% el impuesto que pagan los cigarros puros sobre su precio de venta al consumidor.

Se aumenta, también, del 45,4% al 50,4% el impuesto que pagan los cigarrillos sobre su precio de venta al consumidor y se aumenta del 42,9% al 47,9% el impuesto al tabaco elaborado sobre el precio de venta al consumidor.

El artículo 3º, a su vez, eleva de 4,4084 a 5,2 el impuesto a la gasolina, el que a partir del 1º de enero del año 2001 será de 6 UTM/m<sup>3</sup>.

Los parlamentarios requirentes consideran que estas alzas son manifiestamente desproporcionadas e injustas, y como tales, afectan a la igual repartición de los tributos.

En apoyo de su pretensión, plantean que las disposiciones citadas son contrarias a las bases fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional y a los principios esenciales que regulan el orden público económico, que el Estado debe lógicamente resguardar y promover.

Para resolver se analizarán las infracciones denunciadas a la luz del régimen constitucional del contribuyente ya que allí apunta la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 2º y 3º del proyecto que contendrían los vicios en que se sustenta;

**DECIMOSEGUNDO.** Que, en primer término esta sentencia reflexionará acerca de la afirmación de los requirentes en orden a si el contenido de los artículos 2º y 3º del proyecto atenta contra las bases esenciales de nuestro orden constitucional.

Para ello resulta útil traer a colación lo expuesto en sentencia de 21 de diciembre de 1987, Rol Nº 46, en sus considerandos decimonoveno y vigesimoprimeros, invocados por los requirentes, que expresan:

*“Que de lo expuesto en los considerandos anteriores se infiere con nitidez que el ordenamiento institucional estructurado por la Constitución de 1980 descansa sobre ciertos principios y valores básicos, entre los cuales, cabe señalar, por su íntima vinculación con el problema que se analiza, los siguientes: la libertad del hombre, que los derechos fundamentales de la persona humana son anteriores y superiores al Estado y a la Constitución, razón por la cual ésta no 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, en la especie, “la seguridad y certeza jurídica”; 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 y, en fin, que nadie puede ser condenado por hechos anteriores a la norma jurídica que establece la pena.”*

*“Que 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 del resto de las disposiciones de la Constitución.”*

Dichos conceptos emanan del texto de la Constitución y han sido reiteradamente empleados como principios sustanciales también en otras sentencias dictadas por este Tribunal Constitucional;

**DECIMOTERCERO.** Que lo mismo ocurre con los principios generales que sobre orden económico establece nuestra Carta y que han sido objeto, asimismo, de varias resoluciones de este Tribunal, que no es del

caso entrar a reproducir por no considerarse pertinentes a la cuestión de constitucionalidad en debate.

Siendo así, en relación a ellos, sólo resulta útil referirse al de la no discriminación arbitraria en materia de impuestos, aplicable en la especie, en concordancia con el artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la Carta, que expresa que *“La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”*.

Refiriéndose a la materia regulada por este último precepto, este Tribunal, en sentencia de 24 de febrero de 1987, Rol N<sup>º</sup> 43, decidió que un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera que deja de ser reconocible. Agrega que se impide su libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más de lo razonable o lo priven de tutela jurídica;

**DECIMOCUARTO.** Que los requirentes concluyen que *“el criterio de razonabilidad en materia legal es esencial para la debida protección de los derechos fundamentales, en términos que el legislador debe, en todo momento, dentro de su ámbito de autonomía para legislar, elegir aquellas opciones que impliquen una limitación menor de los derechos, estándole prohibido constitucionalmente limitar derechos constitucionales, incluso cuando no se afecta su contenido esencial, más allá de lo estrictamente razonable, con relación a los objetivos que se pretenden lograr.”*;

**DECIMOQUINTO.** Que con los antecedentes expuestos corresponde entrar derechamente a considerar acerca de los fundamentos de las inconstitucionalidades que se le imputan a los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del proyecto *sub lite*.

Sobre el particular cabe recordar que el sistema constitucional chileno autoriza el cobro de impuestos para que el Estado con su producido pueda satisfacer las necesidades comunes a que está obligado por la Constitución Política. Es por ello que representa el medio que genera ingresos para cubrir el gasto público y además lo emplea la autoridad como un elemento para orientar y dirigir su política económica. Al hacerlo puede violentar la Constitución y precisamente por este motivo y con el objeto de evitar abusos en este ámbito, se protegió jurisdiccionalmente facultando a este Tribunal para decidir en caso de conflicto de intereses.

Sobre este punto, resulta útil reproducir la intervención del Comisionado señor Ovalle quien, en la sesión N<sup>º</sup> 105, de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, expresó:

*“... a su juicio, la repartición de los impuestos necesariamente debe ser igual, pero la igualdad en este aspecto no atiende al monto del tributo en sí mismo, ni está vinculada exclusivamente con la proporción que respecto del hecho, renta, ganancia o beneficio gravados debe contemplar la ley, sino que la filosofía tributaria mira,*

*precisamente, al derecho de cada hombre de soportar las cargas, de manera que éstas sean por igual pesadas para todos. Estima que el punto de vista es distinto, ya que con ese criterio cada componente de la sociedad chilena debe asumir los mismos sacrificios y éstos, obviamente, no generan pagos iguales y, a veces, ni siquiera en la misma proporción, porque son mayores respecto de aquel que debe dejar de satisfacer funciones vitales para pagar los tributos que establece la ley, que para quienes deben abandonar otra clase de agrados —no de necesidades— y pagar sus tributos con los fondos que a éstos destinan. Cree que por esta razón, la expresión “igual” no mira al tributo mismo, en su esencia, sino al sacrificio que debe hacer quien lo paga, por lo cual, además de la razón ya anotada, considera que ese término debe conservarse”* (Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Sesión N° 105, de 11 de marzo de 1975, págs. 17, 18);

No se divisa, entonces, de qué manera, en el caso *sub lite* los preceptos del proyecto estarían vulnerando el artículo 1° de la Constitución;

**DECIMOSEXTO.** Que los requirentes afirman que el contenido de los artículos 2° y 3° del proyecto es inconstitucional porque establece un tributo manifiestamente desproporcionado; porque es tributariamente injusto, y porque es confiscatorio. Además señalan que, como resultado de lo anterior, se violenta la Constitución en su artículo 19, N° 21, ya que impide el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica lícita y en su N° 22, porque es discriminatorio en materia económica. Esta sentencia se hará cargo de las infracciones invocadas;

## I

### INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 19, N° 20, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, lo esencial consiste en determinar si los mencionados aumentos de impuestos que se proponen al Parlamento, infringen el artículo 19, N° 20, incisos primero y segundo, de la Constitución, que asegura a todas las personas “*La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas*”, y, agrega que “*En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.*”

En el caso que motiva el requerimiento, como ya se recordó, se pretende incrementar nuevamente los impuestos a los cigarrillos como a la gasolina. El impuesto que afecta actualmente al tabaco alcanza al 55,4% y se pretende subirlo al 60,4%, en términos que conducirá, con la aplicación de los demás tributos, al 75,65% del precio de venta de una cajetilla respecto del productor, o que aplicado sobre el precio base de una carga tributaria de un 311% respecto del consumidor. En el caso de la gasolina, por su parte, un 60% del precio de venta al público lo constituyen impuestos.

La inconstitucionalidad puede concurrir, según lo sostienen los requirentes, cuando la suma de impuestos que grava una actividad económica hace que sea el Estado quien se apropie, por vía tributaria, de una parte considerable de las utilidades de un negocio lícito sometido a las reglas del mercado, lo que constituye una circunstancia arbitraria y fuera de toda lógica y, por lo tanto, inconstitucional.

Respecto al carácter confiscatorio de los impuestos señalan que el Fisco no puede apropiarse de una parte sustancial de la propiedad o de la renta, lo que en la especie sucede con respecto a la industria del tabaco y de la gasolina. Por ello, si se acepta que bienes prescindibles o suntuarios pueden ser gravados por la autoridad con tasas tributarias que significan un encarecimiento del precio final en un 311%, en ese mismo momento la sociedad libre, paradigma de nuestra Constitución, no será sino que una mera concesión de quienes detentan la mayoría para decidir lo que debe o no consumirse, producirse o hacerse.

Finalmente, los requirentes señalan que el Tribunal Constitucional debe *“considerar no sólo el impuesto en particular que se pretende aumentar, sino que también el cúmulo de tributos que recaen sobre él, una persona, actividad o bien, según sea el caso, pues es la totalidad de los impuestos los que conducen a la injusticia o manifiesta desproporcionalidad.”*;

**DECIMOCTAVO.** Que, sobre el particular debe recordarse que una petición similar ya fue resuelta por este Tribunal, en sentencia de 31 de julio de 1995, Rol N<sup>º</sup> 219, que a propósito del impuesto al tabaco declaró *“en materia de impuestos indirectos que gravan el consumo, el Tribunal se ha pronunciado claramente en cuanto a que “... la desproporcionalidad o injusticia de la tasa del tributo es difícil de determinar, pues existen múltiples factores, todos de hecho, que inciden en su calificación”*. Mención expresa hace el Tribunal de estos factores: la capacidad de pago del contribuyente, la calificación del bien como de uso o consumo habitual o de carácter suntuario o prescindible o, si con su imposición se impide el desarrollo de una actividad económica. (c. octavo). Complementando lo anterior, ha señalado que en ningún caso, el constituyente fijó un monto o rango para los gravámenes que afectan a las rentas, pero si le fijó un límite. Este, impide al legislador establecer desproporciones injustificables o irracionales. En la citada sentencia, este Tribunal reflexionó en su considerando noveno, en torno a que *“... no puede dejar de señalar que un impuesto indirecto podría, entre otras situaciones, ser manifestamente desproporcionado o injusto si con su imposición o monto se impide del todo o se limita de tal manera que hace imposible el libre ejercicio de una actividad económica o impide la adquisición del dominio de los bienes a que afecte el impuesto”*. Sin embargo, para el Tribunal, el control de constitucionalidad de un tributo indirecto debe verificarse con relación a la ley objeto de controversia constitucional, esto es, con la que eleva sus tasas.

No obstante que las razones son similares y comunicables, este Tribunal en esta oportunidad reflexiona nuevamente considerando que le corresponde fijar el sentido de la proporcionalidad y decidir que, sin perjuicio de sus atribuciones a futuro, el monto que se propone ahora, por el proyecto, en función del contexto de lo que se pide, no constituye una desproporcionalidad que lo deje fuera del límite constitucional;

**DECIMONOVENO.** Que, siempre resulta útil recurrir al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española para precisar el concepto de los vocablos comunes que emplea la Constitución Política.

La palabra “*manifestamente*” se define como “*Descubierto, patente, claro*”, y la expresión “*desproporcionado*”, significa que no es proporcionado.

El Constituyente prohíbe que el tributo sea “*manifestamente desproporcionado*” con lo cual reconoce que la desproporción justificada no violenta el principio de igualdad tributaria.

Por tanto, el Constituyente se guardó de restringir en exceso la autonomía del legislador, y le impuso un límite que sólo impide las desproporciones o injusticias “*manifestas*”, esto es, aquellas que resultan burdas, exageradas e injustificables. Las restricciones al legislador en esta materia son, entonces, particularmente excepcionales. Ello implica que la defensa de la supremacía constitucional en este ámbito, ha de circunscribirse a evitar las desproporciones o injusticias tributarias que traspasen todos los límites de lo razonable y prudente.

La desproporción o injusticia tiene que fluir de las propias preceptivas legales, cualesquiera sean los hechos que digan relación con las materias previstas en ellas. Dicho, todavía de otra manera, la desproporción o injusticia tiene que ser tan evidente que, cualesquiera sean los hechos, ella resulte patente y clara en la propia disposición legal.

Cabe tener presente que al no encontrarse contemplado por la Constitución o la ley un concepto de lo que se entiende por manifestamente desproporcionado o injusto, tal determinación debe quedar entregada a lo que la justicia constitucional decida, caso a caso, en materia de proyectos de ley o de leyes.

En nuestro país, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema, dentro de sus respectivas competencias, se han pronunciado sobre el particular.

En opinión del Presidente de la República la elección de los tributos específicos no ha sido, en modo alguno, caprichosa o carente de razón, sino que racionalmente justificada, y ha estado inspirada, además, en el menor daño que su alza generará para la generalidad de la población.

También debe tenerse en cuenta que este gravamen es trasladado al público consumidor y que, en la medida que éste siga adquiriendo los productos en que incide, no se produce, en principio, perjuicio a la empresa productora o distribuidora. Ello confirma la opinión de muchos

autores en torno a que el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, de la Constitución, se refiere sólo a impuestos directos.

Aunque no lo diga la Constitución, es claro que la protección contenida en el artículo 19, N<sup>º</sup> 20, inciso segundo, está dirigida preferentemente a los impuestos personales, esto es, a los que afectan a la renta de las personas, en tal caso, se prohíben los impuestos desproporcionados o injustos.

Esta posición no sólo es lógica, sino que también resulta de la ponderación de las opiniones que se vertieron durante la discusión, en la Comisión Constitucional, de la disposición que comentamos.

Sólo con respecto a estos impuestos personales, entonces, la desproporción o injusticia puede advertirse manifiestamente, pero, con respecto a los tributos indirectos, esta condición pasa a transformarse en una cuestión de hecho.

La aseveración precedente concuerda con lo sostenido por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, que expresó que *“la proporción o desproporción de un tributo debe ser ponderada de acuerdo a la capacidad de pago del contribuyente y no en relación con el monto anterior del impuesto que se modifica”*. Esta opinión del Senado fue ratificada por el propio Tribunal Constitucional.

Este Tribunal, sin entrar a admitir alguna de las tesis que al respecto se plantean, si estima que, tratándose de impuestos indirectos, el concepto de desproporcionalidad es mucho más relativo.

Un alza de tributos como los aquí propuestos no cercena fundamentalmente rentas dado el carácter inelástico de su demanda y por no existir sustitutos.

Finalmente los requirentes afirman que el impuesto que propone el proyecto es confiscatorio con lo cual violenta el derecho de propiedad garantizado por el artículo 19, N<sup>º</sup> 24, de la Constitución.

Sobre este punto debe recordarse el contenido en el Rol N<sup>º</sup> 203, en que en su considerando noveno, expresó lo siguiente: De aceptarse el criterio sustentado por los requirentes podríamos llegar a considerar cualquier alza de un tributo en relación con el anterior como manifiestamente desproporcionada e injusta.

No hay que olvidar, además, los antecedentes de la norma que quiso evitar que se impusieran tributos que vinieran a representar una expropiación o confiscación o impidieran el ejercicio de una actividad.

Las consideraciones que se harán luego en torno a si estos tributos impiden que las empresas cuyo giro es el tabaco y los derivados del petróleo, demostraran que pueden seguir desarrollando su actividad económica, lo que significa que una eventual alza razonable de estos tributos indirectos no afectará su derecho de propiedad;

**VIGÉSIMO.** Que, en lo que se refiere a la injusticia tributaria que implica el aumento de este gravamen, los requirentes expresan que por

esta vez se pretende modificar conductas humanas, de por sí lícitas, lo que contraría la libertad del individuo y distorsiona el rol subsidiario del Estado.

Resulta indudable que frente al establecimiento de impuestos el Estado pueda distinguir situaciones diferentes dependiendo de los actos gravados. En efecto, desde siempre se ha considerado lo que dijo este Tribunal, en su Rol N° 219, ya tantas veces citado, que hay bienes de primera necesidad y otros que no tienen tal carácter y éstos últimos contemplan a los que comúnmente se denominan suntuarios. Hoy en el mundo es un hecho común que la tributación discrimina por sus efectos, entre ellos.

Sobre esta materia cabe tener en cuenta lo expresado por el profesor Mario Verdugo, quien sostiene que: *“La repartición de los impuestos necesariamente debe ser igual, pero la igualdad en este aspecto no atiende al monto del tributo en sí mismo, ni está vinculada exclusivamente con la proporción que respecto del hecho, renta, ganancia o beneficio gravados debe contemplar la ley, sino que la filosofía tributaria mira, precisamente, al derecho de cada hombre de soportar las cargas, de manera que éstas sean por igual pesadas para todos.”*

Debe también reflexionarse en orden a que la Constitución Política entrega al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para decidir los impuestos que propone y esta Corte Constitucional debe pensar que al hacerlo está inspirado en el bien de la comunidad que limita en la normativa constitucional.

Es por ello que este Tribunal decidirá si los aumentos que se produzcan considerados en el contexto de la legislación vigente y de los bienes gravados, resultan o no injustos.

Los Profesores Verdugo, Pfeffer y Nogueira, en el Tomo I de su obra “Derecho Constitucional”, página 226, expresan a este respecto, lo siguiente:

*“En el debate de la Comisión de Estudio hubo consenso en el sentido de que no se puede determinar en forma precisa cuándo un tributo deja de ser proporcional y justo, pero en cierta manera prevaleció el criterio de que ello sucedería en el caso de que por su elevado monto se impida el libre ejercicio de una actividad o tuviere un carácter expropiatorio (Sesión N° 398, pág. 11)”.*

Por su parte el Profesor Enrique Evans, en un informe en derecho que ha revisado este Tribunal, expresó:

*“La discriminación arbitraria es toda diferenciación o distinción, realizada por el legislador o por cualquier autoridad pública, que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual, en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable. Para referirse a la justicia en los tributos es necesario recurrir a los casos en que ellos no son justos, es decir, a aquellos mediante los cuales se discrimina arbitrariamente. Existen criterios para determinar que es discriminación arbitraria y qué no lo es, en materia tributaria y en el orden jurídico chileno.”*

En síntesis, las diferencias o discriminaciones entre las personas no tienen, de suyo o per sé, inconveniente o contradicción en el texto de la Constitución si es que ellas tienen un sólido fundamento en el bien común, objetivo principal de la existencia del Estado. Es más, en algunos casos tales diferencias, algunas previstas por el propio constituyente, pueden resultar una saludable solución a conflictos, emergencias o requerimientos del bienestar general;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que en la parte en que la impugnación constitucional se sustenta en que el contenido de los artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del proyecto es manifiestamente injusto, debe tenerse especialmente presente que el concepto de justicia es valorativo y que este Tribunal se encuentra frente a dos posiciones sobre lo que se considera justo: la de los requirentes y la del Presidente de la República.

La expresión “*justicia*” implica un juicio de valor, filosófico, subjetivo y mutable de acuerdo a los tiempos y lugares. Demuestra esta afirmación que existen diversas posiciones sobre lo que es justo.

Para lograr realmente la igual repartición de los tributos es necesario que los impuestos se apliquen con generalidad, esto es, abarcando íntegramente a las categorías de personas o de bienes previstas en la ley y no a una parte de ellas.

La ley, no cabe duda, puede establecer gravámenes distintos para una determinada categoría de ciudadanos, según sea la industria o trabajo que realicen, pero dentro de cada categoría es preciso que exista una norma igual para todos quienes se encuentran en idénticas condiciones.

En el caso *sub lite* la jurisdicción que tiene este Tribunal para decidir el conflicto de constitucionalidad sometido a su decisión en torno a si el alza de los impuestos es manifiestamente injusta, le permitirá resolver de acuerdo a su prudencia si efectivamente, como Juez Constitucional, así lo considera o no, y decidirá por los motivos expresados que los aumentos que se proponen no son, en su contexto, desproporcionados ni injustos;

## II

### INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 19, N<sup>º</sup> 21, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que los requirentes también han señalado que los artículos 1<sup>º</sup> y 2<sup>º</sup> del proyecto violan el inciso primero del numeral 21 del artículo 19 de la Constitución que establece “*El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.*”

El profesor Raúl Bertelsen precisa su concepto expresando:

“*Este derecho, denominado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República “libre iniciativa privada para desarrollar cualquiera*

*actividad económica” y usualmente “derecho a desarrollar cualquiera actividad económica lícita”, significa que toda persona, sea ésta persona natural o jurídica, tiene la facultad de iniciar y mantener con libertad cualquiera actividad lucrativa en las diversas esferas de la vida económica, garantizando, por consiguiente, la norma constitucional, entre otras actividades, la realización de actividades productivas, de servicios y de comercialización de todo tipo de bienes, bajo dos grandes condiciones: la primera, que la actividad a realizar no sea, considerada en sí misma, ilícita, y lo son sólo las que la propia Constitución menciona genéricamente, esto es, las contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, y la segunda, que la actividad económica a realizar se ajuste a las normas legales que la regulen.”*

Los requirentes hacen consistir el ilícito constitucional en que por la vía de aumentar los tributos se le impone tal carga tributaria a las empresas afectadas que les impide desarrollar su actividad en la forma que les garantiza la Constitución.

Concluyen que esta situación es manifiestamente contraria a un orden público económico basado en la libre empresa y en la subsidiariedad del rol del Estado. En tal medida sería inconstitucional;

**VIGESIMOTERCERO.** Que, históricamente los impuestos impugnados y especialmente al tabaco no han impedido de manera alguna el pleno ejercicio de las actividades económicas de las empresas del giro, lo que constituye un hecho público y notorio el que deriva además de la falta de productos que los sustituyan.

La evolución de las tasas de los impuestos a la gasolina, los cigarrillos y los cigarros presentan las siguientes características especiales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional que es conveniente tener presente y que se demuestra con los cuadros siguientes, de acuerdo al cuadro informativo del Ministerio de Hacienda, titulado Evolución de las Tasas de Impuestos Indirectos 1974-1998:

**GASOLINA**

1980	1983	1987	1990	1991	1993	1995
22%	27%	3,48 UTM	2,58 UTM	3,6 UTM	3,48 UTM	4,4 UTM

**CIGARRILLOS**

1974	1978	1982	1995
57%	42,9%	52,9%	55,4%

**CIGARROS**

1974	1978	1985
40%	26%	46%

Semejante tratamiento se observa, también, en el derecho comparado, donde el tabaco tiene un alto porcentaje de impuesto sobre el precio final. A saber:

- Argentina 70%
- Brasil 75%
- Costa Rica 75%
- Bélgica 75%
- Dinamarca 84%
- Francia 75%
- Grecia 73%
- Gran Bretaña 78%
- Italia 72,69
- Portugal 81%

Ello no ha afectado la viabilidad de las empresas ya que igualmente, es un hecho público y notorio que, en general, todas ellas han crecido y se encuentran en una buena posición no obstante los gravámenes discriminados que hasta este momento les afectan.

Por su parte, las distribuidoras de petróleo y sus derivados no van a verse afectadas por esta alza de impuesto ya que, en definitiva serán los usuarios quienes deberán soportarla.

No se ve como el inmenso parque automotriz vaya a disminuir o dejar de circular porque se aumente el impuesto a los combustibles. Ello se traduce en que las empresas del giro podrán continuar desarrollando su actividad económica;

### III INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 19, N<sup>º</sup> 22, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**VIGESIMOCUARTO.** Que, el artículo 19, N<sup>º</sup> 22, inciso primero, asegura: “*La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.*”

Los requirentes afirman que “*El derecho a no ser discriminado arbitrariamente en materia económica por el Estado o sus organismos es una concreción, en el campo del Orden Público Económico, del principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19, N<sup>º</sup> 2<sup>º</sup>, de la Constitución, que por su parte prohíbe que la ley y la autoridad establezcan diferencias arbitrarias.*”

Los requirentes sostienen “*que constituye una discriminación arbitraria hacer recaer el financiamiento de una rebaja de aranceles, que beneficiará a todos los consumidores y a una parte significativa de los productores, exclusivamente en los productores y consumidores o usuarios de tabaco y de gasolina.*”

Este Tribunal Constitucional, en sentencia de 6 de diciembre de 1994, Rol N<sup>º</sup> 203, declaró en su considerando decimoprimer, que por discrimi-

minación arbitraria se ha entendido siempre una diferencia no razonable o contraria al bien común. Esta sentencia, confirmando el argumento, deduce que del texto del proyecto no se mira cómo éste pueda afectar en su esencia la garantía en estudio.

También en el Rol N° 53, este Tribunal hizo suyo el pensamiento de Linares Quintana quien expresó en su obra Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional: Argentino y Comparado, Tomo IV, pág. 263, lo siguiente: *“La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición; por lo que ella no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo.”*

En el caso de los tabacos, debe tenerse en cuenta que la Ley N° 19.419, de octubre de 1995, que Regula Actividades que Indica Relacionadas con el Tabaco, reconoció que su consumo genera riesgos específicos para la salud y estableció prohibiciones, restricciones, controles y sanciones, además de una política de prevención contra el tabaquismo, solo aplicables a este producto.

El tabaco tiene un tratamiento jurídico diverso, que entre otras cosas, se expresa en su alta carga tributaria.

El último criterio para que la discriminación sea legítima es su proporcionalidad.

El aumento de una carga tributaria razonable de 5% en el tabaco y 0,8% UTM/m<sup>3</sup> en la gasolina, en relación a hechos ya gravados que históricamente han sido categorizados en niveles de carga tributaria mayor, obedece a la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario, que se verá afectado por la menor recaudación por concepto de aranceles;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, los requirentes parten del supuesto que el proyecto, en sus artículos 2° y 3°, contiene una discriminación arbitraria.

Mas allá de lo ya considerado, debe tenerse en cuenta que el principio de la igualdad de trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica puede presentar diferencias racionales tomando en cuenta la concurrencia de elementos subjetivos o supuestos de hecho distintos.

Como ya quedó demostrado en esta sentencia, los impuestos al tabaco y a la gasolina han sido especiales y como tales han sido objeto de una regulación diferente.

La parte expositiva del Mensaje, al referirse a los aspectos centrales del proyecto, justifica el alza de los impuestos expresando:

*“a. Impuestos que afectan al tabaco.*

*El artículo segundo establece, a contar del 1° de enero del año 1999, un alza de cinco puntos porcentuales en las actuales tasas específicas que afectan al*

*tabaco. Cabe señalar que estos impuestos gravan un consumo que tiene efectos colaterales negativos.*

*b. Impuestos que afectan a las gasolinas.*

*El artículo tercero establece, a partir del 1<sup>º</sup> de enero del año 2000, en dos etapas anuales sucesivas, un aumento de los impuestos que afectan a las gasolinas, con la finalidad de allegar mayores recursos para compensar la rebaja arancelaria.*

*Es preciso señalar que un alza de este impuesto incentivará un uso más racional de los automóviles particulares, al reflejar de mejor manera los costos que debe soportar la sociedad por la contaminación, congestión vehicular y la utilización de la infraestructura pública. De esta forma, se incrementa la eficiencia en la asignación de los recursos con que cuenta el país. Por otra parte, cabe destacar el carácter progresivo de este impuesto.”;*

**VIGESIMOSEXTO.** Que, de las disposiciones constitucionales enfrentadas al texto que se propone, se pueden deducir, entre otras, las siguientes conclusiones:

- a) el tributo se establece por ley;
- b) es un impuesto indirecto y como tal se traslada al usuario;
- c) es un gravamen especial, y
- d) los tributos persiguen compensar la rebaja de aranceles que beneficia a todos los habitantes del país;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, en mérito de lo razonado precedentemente, este Tribunal considera que existe discriminación en la tributación a que están afectos el tabaco y los combustibles, pero que ella, en los montos que se proponen, no implican una discriminación arbitraria en el trato del Estado con las respectivas empresas, toda vez que la proposición aparece como razonable por lo expuesto y por la situación actual de la economía, que constituye un hecho público y notorio;

#### IV INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 19, N<sup>º</sup> 26, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**VIGESIMOCTAVO.** Que, prescribe este artículo que no se podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

El profesor Bertelsen, en un Informe en Derecho, con motivo del proyecto de ley que otorga facultades a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para obligar a las casas comerciales a proporcionar informes relativos a su cartera de datos de clientes, recordando la historia fundamental del precepto, señala que: “Una de las grandes innovaciones del constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial es la protección de la esencia de los derechos humanos reconocidos y protegidos en las constituciones. Se trata de

*una garantía establecida frente al legislador, el cual, en virtud del principio de reserva legal tiene competencia en ciertos casos para regular, e incluso en determinados supuestos para limitar, derechos constitucionales.*

*Aunque necesaria, la actividad legislativa de desarrollo de los derechos constitucionales puede generar abusos. La ley, sobre todo al ocuparse de regular un derecho cuya normativa constitucional es incompleta, o al limitarlo porque la Constitución permite hacerlo, puede ir muy lejos y adoptar un conjunto de disposiciones que restrinjan notablemente su reconocimiento, e incluso, que le priven de toda eficacia jurídica. Para defenderse frente a este ejercicio abusivo de la potestad legislativa y facilitar el control de constitucionalidad de las leyes es que algunas constituciones emplean la técnica de la protección de los derechos en su esencia.*

*Es ésta una figura jurídica que surge en el constitucionalismo europeo posterior a la II Guerra Mundial, concretamente en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 y que luego ha sido recibida en otros países, como es el caso de España en la Constitución de 1978 y de Chile en la Carta de 1980.”*

Hacen presente los Diputados requirentes que el criterio de la razonabilidad en materia legal es esencial para la debida protección de los derechos fundamentales, en términos que el legislador debe, en todo momento, dentro de su ámbito de autonomía para legislar, elegir aquellas opciones que impliquen una limitación menor de los derechos, estándole prohibido constitucionalmente limitar derechos, incluso cuando no se afecta su contenido esencial, más allá de lo estrictamente razonable, con relación a los objetivos que se pretenden lograr.

De la propia jurisprudencia constitucional se extrae que se “*impide su libre ejercicio*” cuando el legislador entraba un derecho “*más de lo razonable*” o lo hace en forma “*imprudente*”. El Tribunal ha sostenido que si bien el legislador tiene autonomía para reglar el ejercicio de un derecho, debe hacerlo “*en forma prudente y dentro de latitudes razonables*”.

Los requirentes expresan que el Ejecutivo, con el proyecto vulnera el Nº 26 del artículo 19 de la Constitución, lo que ocurriría respecto del derecho a desarrollar una actividad económica, porque se habría transgredido el criterio de razonabilidad en materia legal, esencial para la debida protección de los derechos fundamentales;

**VIGESIMONOVENO.** Que, el Tribunal Constitucional ha señalado, como también se recuerda en esta sentencia, que un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible (STC Rol Nº 43, c. vigesimoprimerero y Rol Nº 200, c. cuarto).

También el Tribunal ha definido lo que entiende por “*impedir el libre ejercicio del derecho*”. Ha dicho que ello ocurre en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica.

Se afecta entonces, el derecho en su esencia cuando se imponen tributos, requisitos o condiciones que hagan absolutamente ilusorio el ejercicio del derecho.

Siguiendo nuestra doctrina constitucional, es posible señalar que para limitar de forma constitucionalmente admisible un derecho fundamental sin impedir su libre ejercicio, tales limitaciones deben, primeramente, encontrarse señaladas de forma precisa por la Carta Fundamental; en seguida, debe respetarse el principio de igualdad, esto es, deben imponerse de manera igual para todos los afectados; además, deben establecerse con indudable determinación, tanto en el momento en que nacen, como en el que cesan y, finalmente, deben estar establecidas con parámetros incuestionables, esto es, razonables y justificadas (STC Rol N<sup>º</sup> 226, c. cuadragesimoséptimo).

El derecho se hace impracticable cuando sus facultades no pueden ejecutarse. El derecho se dificulta más allá de lo razonable cuando las limitaciones se convierten en intolerables para su titular. Finalmente, debe averiguarse si el derecho ha sido despojado de su necesaria protección o tutela adecuada a fin de que el derecho no se transforme en una facultad indisponible para su titular.

Estos supuestos deben ser aplicados, en todo caso, con la confluencia de dos elementos irrenunciables. En primer lugar, el momento histórico de cada situación concreta, por el carácter evolutivo del contenido esencial del derecho; y luego, las condiciones inherentes de las sociedades democráticas, lo que alude a determinar el sistema de límites del ordenamiento jurídico general y cómo juega en ella el derecho y la limitación;

**TRIGÉSIMO.** Que, no obstante lo anterior, cabe considerar que si las alzas llegaren a ser de tal envergadura que el legítimo derecho de los afectados se convirtiera en algo utópico o ilusorio, ellas serían inconstitucionales por vulneración de las disposiciones que se analizan en este fallo y, en especial, la contenida en el artículo 19, N<sup>º</sup> 26, de la Carta Fundamental;

**TRIGESIMOPRIMERO.** Que, el Ejecutivo, contestando, señala que para establecer el contenido esencial, debe examinarse, en consecuencia, en primer lugar, si el derecho se ha hecho impracticable, esto es, cuando pese a permanecer la vinculación con el objeto, esas facultades no pueden ejecutarse.

En segundo lugar, debe establecerse si el derecho está dificultado más allá de lo razonable, a saber, que estas limitaciones no traspasen ciertos límites para convertirse en intolerables para su titular. En este punto, adquiere importancia la necesidad de que las regulaciones, y en especial las limitativas de derechos, sean “razonables”, “prudentes” y/o “sensatas”; que no caigan en el capricho o la arbitrariedad, careciendo de justificación.

Finalmente, agrega que debe averiguarse si el derecho ha sido despojado de la necesaria protección. Los derechos fundamentales tienen

validez efectiva y entidad jurídica real en la medida que el ordenamiento les otorgue tutela adecuada. Es decir, si la actividad legislativa no puede ser controlada ni siquiera con posterioridad a su actuación, el derecho en cuestión se transformaría en una facultad indisponible para su titular y, con ello, se afectaría la dignidad humana, al serle impuestas sobre su núcleo de desarrollo personal, todas las decisiones del Estado con carácter de incontrarrestables;

**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, en suma, se desprende de las consideraciones precedentes, que ninguno de los derechos invocados han sido violentados en su esencia, y por lo tanto, se tiene la seguridad de que los preceptos legales que se proponen no los afectan, ni imponen condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio;

**TRIGESIMOTERCERO.** Que en mérito de las consideraciones precedentes deberá decidirse que el alza de las tasas de los impuestos que se proponen en los artículos 1° y 2° del proyecto, no infringen el orden público económico, ni tienen en la especie el carácter de desproporcionados e injustos; no afectan a la igual repartición de los tributos, no impiden el desarrollo de la respectiva actividad económica; no involucran una discriminación en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, y no afectan los correlativos derechos en su esencia;

**Y, VISTOS:**

Lo dispuesto en los artículos 1°, 19 N°s 2°, 20°, 21°, 22°, 24°, y 26°, 62, 64, 66, 82, N° 2°, e incisos cuarto y sexto– y 83, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA:**

**1.** Que en mérito de los considerandos primero al décimo de esta sentencia y en relación a la inconstitucionalidad que en ellos se analiza, se declara sin lugar por improcedente el requerimiento en esa parte.

**2.** Que se rechaza el requerimiento respecto de las demás inconstitucionalidades invocadas.

**La Ministra señora Luz Bulnes Aldunate previene** que si bien concurre al fallo, no comparte las siguientes consideraciones:

**1°.** El considerando vigesimoséptimo, en la parte que señala que la proposición aparece razonable por lo expuesto y “*por la situación actual de la economía, que constituye un hecho público y notorio*”.

El contenido de este considerando, en la parte transcrita, implica hacer un análisis de mérito, de un proyecto sometido al control de constitucionalidad de este Tribunal.

Decidir sobre la razonabilidad de un tributo argumentando que puede sostenerse frente a una determinada situación económica importa entrar a pronunciarse y a emitir juicios de valor, tanto sobre medidas económicas, como el alza de las tasas de tributos, como también sobre la incidencia de ellas en la situación económica del país.

La conveniencia o inconveniencia de estas medidas y el análisis de la situación económica del país es labor propia del Presidente de la República y del Congreso Nacional, y no de un tribunal de derecho al que la Constitución le ha entregado otra misión, cual es la de velar por el cumplimiento del principio de la supremacía constitucional.

2°. No comparte, además, lo sostenido en el considerando decimonoveno, en relación a que la prohibición del artículo 19, N° 20, inciso segundo, de la Constitución Política, en torno a que se referiría sólo a impuestos directos, y agrega más adelante *“Este Tribunal, sin entrar a admitir alguna de las tesis que al respecto se plantean, si estima que, tratándose de impuestos indirectos, el concepto de desproporcionalidad es mucho más relativo”*.

Estas afirmaciones, que si bien admiten la posibilidad que la disposición constitucional invocada pudiese aplicarse a los impuestos indirectos, pero en forma más relativa, debilita, a juicio de esta Ministro, la prohibición de que *“La ley no podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”*.

El Constituyente no hizo distinción alguna entre tributos directos o indirectos y por la vía de admitir la relatividad de la aplicación de esta norma para los impuestos indirectos podría violarse la esencia del derecho, imponer tributos expropiatorios e impedir el desarrollo de importantes actividades.

Redactó la sentencia el Ministro señor Juan Colombo Campbell.

Redactó la prevención la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate.

Comuníquese, regístrese y archívese.

### **Rol N° 280-1998**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Osvaldo Faúndez Vallejos, y por los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate y señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell y Hernán Álvarez García. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rafael Larraín Cruz.



# ÍNDICES

ÍNDICE TEMÁTICO DE SENTENCIAS DICTADAS POR EL EXCMO.  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL POR MATERIAS QUE INCIDEN  
EN ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
ROLES N<sup>os</sup> 151 A 280

ÍNDICE GENERAL DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS  
POR EL EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
ROLES N<sup>os</sup> 151 A 280



ÍNDICE TEMÁTICO DE SENTENCIAS DICTADAS  
POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN QUE INCIDEN  
ROLES N<sup>os</sup> 151 A 280

ARTÍCULO 1

**Bases de la Institucionalidad.**

**1. Rol N<sup>o</sup> 198**

Considerando 10

Los derechos de las personas son anteriores y superiores al Estado y éste debe respetarlos y promoverlos. Toda legislación que se aparte o ponga en peligro el goce efectivo de las libertades y derechos que la Constitución reconoce y asegura, está viciada al tenor de los artículos 6° y 7°.

ARTÍCULO 7°

**Principio de legalidad.**

**1. Rol N<sup>o</sup> 220**

Considerando 12

Corresponde desestimar la inconstitucionalidad alegada, que se funda en una supuesta infracción al artículo 7° de la Constitución, toda vez que el proyecto en análisis, al legislar en el sentido de entregar a un grupo de facultativos médicos la determinación del momento de la muerte, no ha transferido ninguna atribución propia del poder legislativo. Por el contrario, ha dado aplicación al artículo 60, N<sup>o</sup> 3, de la Carta Fundamental, que señala que son materias de ley sólo las que son objeto de codificación, ya que en este caso se trata de una materia propia del Código Sanitario

ARTÍCULOS 18

**Sistema Electoral Público.**

**1. Rol N<sup>o</sup> 172**

Considerando 5°

Las normas que regulan el procedimiento a seguir en procesos electorales son propias de ley orgánica constitucional.

**2. Rol N<sup>o</sup> 202**

Considerando 6°

Las normas que regulan requisitos a propios de los procesos electorales son propias de ley orgánica constitucional.

**ARTÍCULO 19, N° 2**

**No discriminación arbitraria.**

**1. Rol N° 203**

Considerando 11

Como ya ha señalado la Corte Suprema y esta Magistratura, el principio de igualdad consagrado en la Constitución se refiere a que las normas jurídicas deben ser iguales para quienes se encuentren en las mismas circunstancias y diversas para quienes se encuentren en situaciones diferentes. Por discriminación arbitraria, se entiende aquella diferencia irracional o contraria al bien común

**ARTÍCULO 19, N° 3, INCISO QUINTO**

**Debido proceso.**

**1. Rol N° 198**

Considerando 10

Dotar a un servicio público descentralizado, como el Consejo de Defensa del Estado, de jurisdicción, incluyendo la dictación de sentencias o resoluciones vulnera el debido proceso

**ARTÍCULO 19, N° 3, INCISO FINAL**

**Principio de tipicidad.**

**1. Rol N° 163**

Considerando 8°

El pretender que sanciones y penas contempladas para elecciones de una naturaleza, sean aplicadas a otras con diferentes características vulnera la garantía constitucional del principio de tipicidad. Esto, a pesar de que se señale que la asimilación constitucional se procederá “en lo que les sea aplicable”.

**ARTÍCULO 19, N° 5**

**Inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada.**

**1. Rol N° 198**

Considerando 10

Se transgrede esta garantía al vulnerarse la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, los cuales solo pueden ser interceptados o abiertos en los casos y formas establecidas en la ley y no de forma discrecional.

**ARTÍCULO 19, N° 8, INCISO SEGUNDO**

**Restricción de derechos para protección del medio ambiente.**

**1. Rol N° 185**

Considerando 12

La facultad de establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades es de reserva legal, es decir, sólo el legislador, de forma exclusiva y excluyente, puede determinarlas.

ARTÍCULO 19, Nº 12

**Libertad de expresión.**

**1. Rol Nº 176**

Considerando 22

La norma que autoriza al Subsecretario de Telecomunicaciones a suspender el servicio de telecomunicaciones en casos graves o urgentes, por razones de conveniencia o utilidad pública, que el mismo determina, vulnera un derecho constitucional asegurado a todas las personas, salvo en los casos expresamente descritos en la carta Fundamental.

ARTÍCULO 19, Nº 15

**Libertad de asociación.**

**1. Rol Nº 184**

Considerando 7º

La imposición de una autoridad administrativa a una asociación, la Administradora del Fondo de Pensiones, de un "interventor" (administrador delegado dice la norma en análisis), vulnera la libertad de asociación pues impone a una persona que ejercerá funciones sin la aquiescencia ni participación alguna de los miembros que conforman el cuerpo asociativo afectado.

**2. Rol Nº 200**

Considerando 13

La exigencia para constituir juntas de vecino con un mínimo de un 20% de los vecinos residentes en la respectiva comuna afecta el principio de igualdad de oportunidades para originar y constituir ese tipo de organización comunitaria, impidiendo el libre ejercicio del derecho de asociación en una Junta de Vecinos.

ARTÍCULO 19, Nº 18

**Seguridad Social.**

**1. Rol Nº 219**

Considerando 23

El Estado, al hacer extensivo el reajuste extraordinario de las pensiones mínimas del nuevo régimen provisional, por el hecho de gozar de la garantía estatal en cuanto a su otorgamiento, está dando cumplimiento al mandato constitucional del Nº 18 del artículo 19, en cuanto a garantizar el acceso a todos los habitantes.

ARTÍCULO 19, Nº 20

**Igualdad en la repartición de los tributos.**

**1. Rol Nº 212**

Considerando 9º

La norma que establece un impuesto que constituye parte de los ingresos generales del Estado, pese a tener un destino determinado en este caso, que se incorpora al Fondo Común Municipal y al patrimonio del municipio donde tenga asiento la notaría en que se haya hecho el trámite que indica, se aparta del principio general de no afectación de los tributos a un destino específico. Además, no cumple con los requisitos que el constituyente definió para para que el legislador faculte a la autoridad comunal para aplicar tributos a fines específicos.

**Rol Nº 219**

Considerandos 5°, 6° y 7°

El principio de justicia tributaria que reside en esta disposición consiste en evitar que el legislador apruebe tributos que de carácter confiscatorio o expropiatorio o impidan el derecho a desarrollar una actividad económica lícita. El carácter de impuestos confiscatorios o expropiatorios es aquel que por su monto afectan el patrimonio o la renta de una persona. En ningún caso, el Constituyente fijó un monto o rango para este tipo de gravámenes, pero sí señaló al legislador un límite conceptual que le impide desproporciones injustificables o irracionales y ellas se producen cuando son manifiestas, esto es, cuando son descubiertas, patentes, claras, etc.

**ARTÍCULO 19, Nº 21**

**Derecho a desarrollar cualquier actividad económica.**

**1. Rol Nº 167**

Considerando 11, 12, 13 y 14

Un examen a la norma constitucional evidencia que las limitaciones para desarrollar una actividad económica deben estar basadas en el contravenir la moral, el orden público o la seguridad nacional, y que las actividades económicas deben ejecutarse conforme a las normas que la regulan. El “regular” no puede interpretarse jamás en un sentido que impida el libre ejercicio del derecho, y las limitaciones que se determinen deben estar establecidas por ley y no por normas administrativas. En caso alguno bajo pretexto de regular puede llegarse a obstaculizar o impedir la ejecución de actos lícitos. En virtud de este razonamiento, los números 3° y 4° del Decreto Supremo Nº 327 del Ministerio de Obras Públicas, de 1992 es opuesto a la Constitución.

**2. Rol Nº 185**

Considerando 12

Las prohibiciones totales o parciales de emisión a las que se refiere el proyecto de ley, vulnera el principio constitucional. La regulación de la actividad debe ser hecha por ley, y el artículo 49 del proyecto lo que hace es reenviar a regulaciones administrativas. Esta situación a la vez vulnera de los artículos 1°, inciso cuarto, 5°, inciso segundo, 6° y 7°, de la Carta Fundamental.

**3. Rol Nº 207**

Considerando 68

Las facultades adquiridas por los particulares al momento de transformarse en titulares de acciones preferidas, se encontraban amparadas por las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.401. Por lo tanto, el ejercicio del derecho a participar en la propiedad del capital de los bancos con deudas subordinadas se hizo sobre la base del imperio de las normas legales que las regulaban.

#### ARTÍCULO 19, N° 24

#### **Derecho de propiedad.**

##### **1. Rol N° 184**

Considerando 7°

La disposición del proyecto de ley que priva a las administradoras de la facultad de administración por haber incurrido en falta grave de la ley perjudicial al fondo que administra, es inconstitucional. Esto, en tanto la privación de una de las facultades esenciales del dominio no cumple con ninguno de los requisitos constitucionales. Se priva de la facultad esencial del dominio, esta es, la administración del ente societario por sus propios dueños o por quienes ellos designen, por medio de una norma administrativa, en lugar de ser mediante una expropiación autorizada por ley, fundada en utilidad pública o el interés nacional.

##### **2. Rol N° 185**

Considerando 12

Las restricciones totales o parciales establecidas en el proyecto de ley al uso de vehículos motorizados transgreden el precepto constitucional que asegura que sólo la ley puede “establecer” el modo de usar, gozar y disponer y “establecer” limitaciones que deriven de su función social, la que incluye entre otros lo que exija “la conservación del patrimonio ambiental”. En el caso en análisis la determinación de condiciones o requisitos está encargada a un acto administrativo reglamentario que debe dictar el Presidente de la República. Esta situación es a la vez vulnera de los artículos 1°, inciso cuarto, 5° inciso segundo, 6° y 7° de la Carta Fundamental.

##### **3. Rol N° 207**

Considerando 29

Lo que se somete a conocimiento y decisión del tribunal es que algunos accionistas de aquellas entidades bancarias afectas al pago de la duda subordinada, estarían siendo privados por el proyecto de ley en examen de atributos propios de su dominio sobre sus acciones. Paralelamente, esto comprometería los derechos correlativos de esas mismas entidades para poner en práctica la capitalización de excedentes devengados, derivada del acuerdo de esos accionistas.

##### **4. Rol N° 219**

Considerandos 33 y 34

Las mutualidades de empleadores son organismos de derecho privado según su constitución y organización, pero por las funciones que realizan, relacionadas al cumplimiento de una labor que corresponde al Estado en

virtud de la Constitución y proviniendo sus recursos de tributos o cargas públicas, deben considerarse como servicios públicos que le legislador ha permitido que use el sistema privado como un instrumento útil para el mejor manejo de los recursos públicos que recauda.

**ARTÍCULO 19, Nº 24, INCISO SÉPTIMO**

**Concesiones Mineras.**

**1. Rol Nº 166**

Considerando 5º

Las normas que se refieren al pago de patentes mineras, relativas a concesiones mineras son materias reservadas a una ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 182**

Considerando 5º

**Rol Nº 201**

Considerando 5º

**ARTÍCULO 19, Nº 26**

**No afectación del núcleo de los derechos.**

**1. Rol Nº 203**

Considerando 14

Para este Tribunal lo consustancial de la igualdad impositiva es que los tributos sean iguales, proporcionados y justos, principios que no se han visto afectados por la reforme propuesta en proyecto de ley, más aun teniendo en consideración que se trata solo de la modificación de un límite máximo.

**2. Roles Nº 217 y 218**

Considerando 7º

En el proyecto en análisis se verifica una interpretación auténtica de la ley, respecto una disposición que en principio podría considerarse imprecisa o controvertible, ante lo cual, el legislador ha dado total cumplimiento a lo previsto en el artículo 3º del Código Civil, en cuanto sólo a él le corresponde explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio. Así, la garantía del derecho de propiedad no ha sido alcanzada por la inconstitucionalidad que se alega, por lo que no se ha quebrantado la esencia de la garantía fundamental.

**ARTÍCULO 38**

**Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.**

**1. Rol Nº 151**

Considerando 7º

Las normas del proyecto de ley que permiten otorgar la calidad de cargos de exclusiva confianza al personal de la Presidencia y que no hacen aplicable la limitación del artículo 48 de la Ley Nº 18.575, son propias de ley orgánica constitucional.

**2. Rol Nº 156**

Considerando 4º

Las normas del proyecto de ley que se refieren a la forma de proveer los cargos de planta que indica son propias de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 189**

Considerando 5º

**Rol Nº 161**

Considerando 5º

Las normas que regulan la forma de proveerse los cargos que se indican de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, son propios de ley orgánica constitucional

**Rol Nº 164**

Considerando 5º

Las normas que se refieren a la composición del Consejo de Defensa del Estado son materia propia de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 168**

Considerando 5º

Las normas que crean y organizan un servicio público descentralizado son materias reservadas a ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 169**

Considerando 5º

Las normas que crean y organizan un Consejo, como parte de un Ministerio son materias reservadas a ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 206**

Considerando 4º

La creación de un consejo integrado por Ministros de Estado es materia de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 175**

Considerando 6º

Las normas que se refieren a traspaso de funcionarios de órganos públicos que pasan a ejercer funciones a otro, es materia de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 204**

Considerando 10

Es inconstitucional la norma que remite a un reglamento normas propias de ley orgánica constitucional.

**3. Rol Nº 178**

Considerando 10º

Los trabajadores de los Organismo de la Administración del Estado, sean de órganos centralizados o descentralizados, son funcionarios públicos. Así, quienes presten funciones a un organismo descentralizado no pueden tener calidad de trabajadores del sector privado, como el proyecto de ley les atribuye.

ARTÍCULO 57 (ARTÍCULO 60)

**Inhabilidades parlamentarias.**

**1. Rol Nº 190**

Considerando 10

Las prohibiciones parlamentarias son limitaciones de derecho público que afectan la elección de parlamentarios y el ejercicio de los cargos, cuya infracción acarrea sanciones como la nulidad de la elección, cesación del cargo y nulidad del nombramiento, según el caso. La aplicación de las prohibiciones es de derecho estricto, por lo que solo debe dirigirse a los casos expresamente contemplados. Este principio, de interpretación restrictiva de los preceptos de excepción, es unánimemente aceptado en la doctrina y ha sido aplicado en reiteradas sentencias por este Tribunal.

**Rol Nº 190**

Considerandos 14 y 15

Respecto a la disyuntiva de si el concepto “sociedad anónima” del precepto constitucional se refiere exclusivamente a las sociedades anónimas abiertas, este Tribunal difiere de la opinión sostenida por la Comisión, Legislación y Reglamento del Senado. Esta entidad considera que el precepto sólo consideró las sociedades anónimas abiertas por ser las únicas que existían en la época, argumento del que se difiere por las razones que se pasan a señalar. El precepto constitucional es claro y conciso, no distingue entre los dos tipos de sociedades anónimas y donde no distingue la ley no le es lícito distinguir al legislador; el antecedente del artículo 36 de la Ley Nº 18.046 no implica que el constituyente haya querido limitar la prohibición, puesto que el ser cerrada no le quita el carácter de sociedad anónima a esta; finalmente, por el principio de primacía constitucional, por el que el mencionado artículo de rango legal no ha podido de forma alguna interpretar o modificar el texto constitucional. Por otra parte, respecto a la expresión “cargos de similar importancia en estas actividades”, empleada en el inciso segundo es difícil de determinar cuáles son esos cargos. Al respecto, es razonable concluir que se refiere a aquellos que, entre otros, y en lo que interesa en la especie, se ejerce la representación y la administración, aunque sea por delegación del directorio, cualquiera sea el nombre con que se les designe.

ARTÍCULO 60 (ARTÍCULO 63)

**Materias de ley.**

**1. Rol Nº 220**

Considerando 24

No puede admitirse la referencia que le proyecto de ley de trasplante de órganos hace en el artículo 11 inciso tercero, a un reglamento para acreditar las “pruebas o exámenes calificados”, a los que la disposición legal se refiere. Debe declararse inconstitucional, puesto que está entregando a un reglamento la regulación de forma autónoma de materias propias de ley.

ARTÍCULO 61 (ARTÍCULO 64)

**Decretos con fuerza de ley.**

**1. Rol Nº 192**

Considerando 7º

Este artículo no permite la delegación de facultades legislativas en materias de ley orgánica constitucional, tales como introducir cambios formales de redacción, titulación, redacción de preceptos, etc.

ARTÍCULO 63 (ARTÍCULO 66)

**Quórum.**

**1. Rol Nº 208**

Considerando 11

Las observaciones a un proyecto de ley, como un veto aditivo, deben ser aprobadas por el quorum exigido en la Constitución, según el tipo de norma.

ARTÍCULO 66 (ARTÍCULO 69)

**Indicaciones a un proyecto de ley.**

**1. Rol Nº 174**

Considerando 4º

Las indicaciones o correcciones que se realicen a un proyecto de ley en tramitación deben necesariamente estar comprendidas en algunas de sus ideas matrices o fundamentales.

ARTÍCULO 74 (ARTÍCULO 77)

**Ley Orgánica Constitucional de Tribunales.**

**1. Rol Nº 152**

Considerando 5º

Las normas que crean tribunales corresponden a aquellas materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional.

**2. Rol Nº 154**

Considerando 5º

Las normas que versan respecto organización y atribuciones de los tribunales son propias de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 169**

Considerando 6º

**Rol Nº 170**

Considerando 6º

**Rol Nº 173**

Considerando 6º

**Rol Nº 175**

Considerando 5º

**Rol Nº 180**

Considerando 5º

**Rol Nº 181**

Considerando 5º

**Rol Nº 186**

Considerando 6º

**Rol Nº 187**

Considerando 6º

**Rol Nº 193**

Considerando 6º

**Rol Nº 194**

Considerando 6º

**Rol Nº 196**

Considerando 6º

**Rol Nº 210**

Considerando 6º

**Rol Nº 214**

Considerando 5º

**Rol Nº 195**

Considerando 7º

Las normas que regulan tramitación no son propias de ley orgánica constitucional.

**3. Rol Nº 170**

Considerando 5º

No son materias propias de ley orgánica constitucional aquellas normas que se refieren a la forma de tramitar ciertas acciones.

**4. Rol Nº 171**

Considerando 10, 12 y 13

El espíritu del constituyente al incorporar las leyes orgánicas constitucionales, es suficiente para interpretar de forma armónica y sistemática el artículo 74 en cuanto al contenido que esta disposición se refiere, esto, en relación a los artículos 13 y 17 de la Constitución, que reservan a la ley común materias menos trascendentes. La expresión “organización y atribuciones de los tribunales” debe comprender la estructura básica del Poder Judicial necesaria para “la pronta y cumplida administración de justicia” En este sentido, las normas del proyecto de ley de orden exclusivamente económico administrativo, que tienen por objetivo una distribución equitativa del trabajo entre tribunales de igual jerarquía dentro de un mismo territorio jurisdiccional, no forman parte de una norma relativa a la estructura esencial del Poder Judicial.

**5. Rol Nº 176**

Considerando 6º

Dentro del concepto “causas civiles” del inciso primero del artículo 74 de la Constitución, deben entenderse incluidas las controversias jurídico ad-

ministrativas que pueden suscitarse y que deben ser resueltas por autoridades, que si bien no están insertas en los tribunales que regula el Código Orgánico de Tribunales, están ejerciendo jurisdicción y resolviendo cuestiones que afectan los derechos de las personas. Por tanto, los artículos del proyecto de ley que otorgan facultades jurisdiccionales a un funcionario administrativo, que al ejercerlas actúa como un tribunal de primera instancia, tratan materias propias de la ley orgánica constitucional.

**6. Rol N° 197**

Considerandos 9 y 10

Es inconstitucional la norma que admite a abogados “extraños a la administración de justicia” llegar a ser ministros o fiscales de Cortes de Apelaciones. Según consta, la opinión de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, ello solo es posible respecto la Corte Suprema por la naturaleza de sus funciones.

**7. Rol N° 205**

Considerandos 13 y 14

La competencia de la Corte Suprema para conocer y resolver recursos de casación en el fondo, apunta a ser un mecanismo tendiente a dar eficacia al principio de que la justicia debe ser cumplida. La Corte Suprema es la garante de que la ley sea igual para todos, y requerido su pronunciamiento, no puede excusarse a pretexto de que el fallo carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho. Restringir el recurso de casación a aquellos casos en puedan generar doctrina o jurisprudencia, funciones residuales de la sentencia y ajenas a su propio deber, vulnera la Constitución

**ARTÍCULO 74, INCISO SEGUNDO (ARTÍCULO 77, INCISO SEGUNDO)  
Deber de escuchar a la Corte Suprema.**

**Rol N° 191**

Considerando 11

Habiéndose probado que no se ha oído a la Corte Suprema se incurre en un vicio formal en la tramitación del proyecto por lo que debe considerarse inconstitucional.

**Rol N° 197**

Considerando 6°

**ARTÍCULO 81 (ARTÍCULO 92)  
Tribunal Constitucional.**

**1. Rol N° 188**

Considerando 1°

Respecto las acciones de este Tribunal, solo existe acción pública respecto los números 7 y 10, que tratan respectivamente la declaración de inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos y de las inhabilidades constitucionales o legales que afectan a una persona

para ser Ministro de Estado, permanecer en el cargo o desempeñar simultáneamente dichas funciones.

ARTÍCULO 82, N° 1 (ARTÍCULO 93, N° 1)

**Constitucionalidad de proyectos de ley.**

**1. Rol N° 155**

Considerando 60

Como ya se ha señalado en sentencias previas (STC roles N°s 98, 102, 103 y 108) el Tribunal no se pronuncia sobre las remisiones que un proyecto de ley hace respecto de otras disposiciones. Al no estar incluidas en el texto de la ley cuya constitucionalidad se controla, se entiende que no pueden tener el rango de orgánicas.

**2. Rol N° 177**

Considerando 8°

Como ya ha señalado este Tribunal, la indeterminación de las disposiciones legales a las que se alude en una norma de un proyecto de ley, impide a este Tribunal conocer cuáles de ellas corresponden a materias de ley orgánica y ejercer el debido control constitucional, por lo que debe ser declarada inconstitucional.

**Rol N° 186**

Considerando 8°

Como ya ha señalado este Tribunal, los incisos de un artículo forman un todo orgánico y sistemático, por lo que un análisis de constitucionalidad parcializado no le permite a este Tribunal cumplir su función de velar por la supremacía constitucional, por lo cual debe examinar los demás incisos que conforman el artículo.

ARTÍCULO 82, N° 2 (ARTÍCULO 93, N° 3)

**Cuestiones de constitucionalidad.**

**1. Rol N° 207**

Considerando 15

Cuando el requerimiento provenga de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros será necesario que haya quedado de manifiesto en las deliberaciones, sesiones y actas respectivas, que se ha suscitado una cuestión por la que se pone duda la constitucionalidad de una norma o disposición de un proyecto de ley.

**Rol N° 215**

No habiéndose acreditado la existencia de una cuestión de constitucionalidad, el requerimiento debe ser declarado inadmisibile.

ARTÍCULO 82, N° 5 (ARTÍCULO 93, N° 16)

**Constitucionalidad de decretos.**

**1. Rol N° 153**

Considerandos 9, 10, 11 y 18

Es evidente que el Decreto Supremo N° 66, de 1992, que aprueba el Plan

Regulador La Serena-Coquimbo constituye un reglamento y no un decreto simple. Este reúne todas las características de los decretos reglamentarios: emana del órgano ejecutivo, es de general aplicación, es obligatorio, de carácter permanente y no se agota con su cumplimiento. Siendo así, este debe cumplir con las formalidades legales exigidas, lo que no ocurre en el caso al no está firmado por el Presidente de la República, adoleciendo de nulidad.

**2. Rol Nº 209**

Considerando 3º

El decreto destinado a promulgar como ley de la República el proyecto derogatorio del inciso cuarto de la Ley Nº 18.401, transgrede de manera precisa y violenta la Constitución. Esta señala expresamente que el requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto, pero que la parte impugnada no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, dando sólo dos excepciones (ley de presupuesto y el proyecto relativo a la declaración de guerra), que no corresponde al caso ante el que nos encontramos.

ARTÍCULO 82, Nº 11 (ARTÍCULO 93, Nº 16)

**Inhabilidades e incompatibilidades de parlamentarios.**

**1. Rol Nº 165**

Considerando 7º

El Tribunal Constitucional tiene competencia para pronunciarse únicamente respecto a inhabilidades sobrevinientes que puedan afectar a los parlamentarios y no sobre causales de implicancia o recusación contempladas en el Código Orgánico de Tribunales.

**2. Rol Nº 190**

Considerando 6º

Del artículo 53 de la Ley Nº 17.997, en cuanto se refiere a los requisitos del requerimiento para las atribuciones del artículo 82, Nºs 10 y 11, se colige indiscutiblemente que este no es susceptible de modificaciones luego de ser admitido a trámite.

**3. Rol Nº 190**

Considerando 44

Habiendo sido insuficientes las diligencias probatorias para acreditar los hechos que sustentan la acusación, se debe rechazar la imputación realizada al senador Errázuriz Talavera.

ARTÍCULOS 87 Y 88 (ARTÍCULOS 98 Y 99)

**Contraloría y toma de razón.**

**1. Rol Nº 154**

Considerando 6º

Las normas que determinan que una empresa estará bajo el control de Contraloría como una sociedad anónima abierta privada, son propias de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 162**

Considerando 5º

Las normas de una ley que exigen de un control de Contraloría son materia de ley orgánica constitucional.

ARTÍCULO 88 (ARTÍCULO 99)

**Toma de razón.**

**1. Rol Nº 157**

Considerando 5º

Una norma que exige del trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República a determinados decretos, corresponde a aquellas materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional.

ARTÍCULO 88, INCISO FINAL (ARTÍCULO 99, INCISO FINAL)

**Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.**

**1. Rol Nº 160**

Considerandos 8º y 10

La fijación de las plantas de personal no es materia propia de ley orgánica constitucional. Los conceptos “organización” y “funcionamiento” no cubren el aspecto de las plantas de personal.

**Rol Nº 189**

Considerando 7º

ARTÍCULO 97 (ARTÍCULO 108)

**Banco Central.**

**1. Rol Nº 179**

Las normas que permiten ingresos de mercancías extranjeras sin sujeción a la normativa que indica de la ley orgánica constitucional del Banco Central, es propio de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 213**

Considerando 5º

Las normas que se refieren a atribuciones del Banco Central son propias de ley orgánica constitucional.

**2. Rol Nº 216**

Considerandos 16 y 18

La autonomía del banco Central consiste, como señaló este Tribunal en la sentencia Rol Nº 78, en que no puede quedar bajo la dependencia jerárquica del Poder Ejecutivo, pues la Carta Fundamental lo crea como un ente autónomo. La ley orgánica del Banco Central regula la relación entre las atribuciones de administración y de gobierno del Presidente de la República y en la Banco, y en ninguna de ellas hay atribuciones del ejecutivo que impliquen que pueda imponerse la voluntad del Poder Central sobre el Consejo del Instituto Emisor, que tiene a su cargo la dirección y administración del Banco Central.

**Rol Nº 216**

Considerandos 21 y 24

Es inconstitucional la norma que requiere la opinión favorable del Ministro de Hacienda respecto la normativa que fije el Consejo del Banco Central, pues contraviene su autonomía. Son asimismo inconstitucionales las normas que sujetan el cumplimiento de un acuerdo de su Consejo a la circunstancia de que el Ministro de Hacienda y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras emitan informes previos a su efecto.

ARTÍCULO 102 (ARTÍCULO 113)

**Gobierno y administración regional.**

**1. Rol Nº 155**

Considerando 20

La facultad de fiscalización del gobernador está limitada a los servicios públicos existentes en su provincia.

**2. Rol Nº 155**

Considerando 51

Las atribuciones que el intendente regional podrá delegar en el gobernador son aquellas que la ley orgánica constitucional establezca como susceptibles de ser delegadas.

ARTÍCULO 105, INCISO TERCERO (ARTÍCULO 116, INCISO TERCERO)

**Consejo económico y social provincial.**

**1. Rol Nº 155**

Considerandos 17, 23 y 26

El funcionamiento de los consejos económicos y sociales provinciales, y la forma en que se designará a sus integrantes es materia propia de ley orgánica constitucional.

ARTÍCULO 108 (ARTÍCULO 119)

**Consejo Municipal.**

**1. Rol Nº 199**

Considerando 5°

Las normas que obligan a tener el acuerdo del Consejo Municipal para actuaciones de los alcaldes, son materia de ley orgánica constitucional.

**Rol Nº 211**

Considerando 5°

DISPOSICIÓN SÉPTIMA TRANSITORIA

**Tributos de afectación.**

**1. Rol Nº 183**

Considerando 4°

La disposición transitoria es clara en establecer que las disposiciones legales que establezcan tributos de afectación mantendrán su vigencia mientras no sean expresamente derogadas. Es decir, tales tipos de tributos se encuen-

tran vigentes y no adolecen de vicio de ilegalidad, hasta que sean expresamente derogadas.

**DISPOSICIÓN TRIGÉSIMO TERCERA TRANSITORIA, INCISO SEGUNDO**

**Elecciones de consejeros regionales.**

**1. Rol Nº 158**

Considerando 6º

La norma interpretativa de la disposición transitoria trigésimo tercera en realidad agrega nuevos elementos y requisitos que no están en la norma constitucional, lo que no corresponde ya que implicaría una reforma constitucional. Mediante normas interpretativas sólo cabe brindar precisión o claridad respecto a la redacción de una norma que pueda generar confusión.

**2. Rol Nº 163**

Considerando 5º

Es inconstitucional la norma que permite en el caso de no existir el quorum indicado en la norma, efectuar la instalación del Colegio Electoral al día siguiente del que ordena el precepto constitucional, esto es, quince días después de la instalación de los consejos.

ÍNDICE GENERAL DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS  
POR EL EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Roles N<sup>os</sup> 151 a 280

<b>ROL N<sup>o</sup> 151-1992</b> .....	<b>17</b>
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N <sup>o</sup> 18.575, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO; LEY N <sup>o</sup> 18.834, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y OTROS CUERPOS LEGALES QUE INDICA	
Sentencia: 16 de julio de 1992	
<b>Ley N<sup>o</sup> 19.154, de 5 de agosto de 1992</b>	
<b>ROL N<sup>o</sup> 152-1992</b> .....	<b>20</b>
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA JUZGADOS DE LETRAS QUE INDICA Y MODIFICA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES	
Sentencia: 29 de julio de 1992	
<b>Ley N<sup>o</sup> 19.156, de 10 de agosto de 1992</b>	
<b>ROL N<sup>o</sup> 153-1992</b> .....	<b>23</b>
REQUERIMIENTO RESPECTO DEL DECRETO SUPREMO N <sup>o</sup> 66, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, DE 19 DE JUNIO DE 1992, QUE APRUEBA EL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL LA SERENACQUIMBO, DEDUCIDO POR 35 DIPUTADOS.	
DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR EUGENIO VELASCO LETELIER.	
Sentencia: 25 de enero de 1993	
<b>ROL N<sup>o</sup> 154-1992</b> .....	<b>32</b>
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N <sup>o</sup> 94, DE 1960, LEY	

DE LA EMPRESA DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO, INTRODUCE NORMAS LEGALES COMPLEMENTARIAS Y APRUEBA TRANSFERENCIA DE FONDOS A DICHA EMPRESA

Sentencia: 15 de septiembre de 1992

**Ley Nº 19.170, de 3 de octubre de 1992**

**ROL N °155-1992 ..... 35**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

PREVENCIÓN DE LA MINISTRA SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES HERNÁN CERECEDA BRAVO Y RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES, RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE.

Sentencia: 3 de noviembre de 1992

**Ley Nº 19.175, de 11 de noviembre de 1992**

**ROL Nº 156-1992 ..... 54**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA PLANTA DE CARGOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES HERNÁN CERECEDA BRAVO Y RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 16 de noviembre de 1992

**Ley Nº 19.179, de 26 de noviembre de 1992**

**ROL Nº 157-1992 ..... 56**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 19.129, SOBRE SUBSIDIO A LA INDUSTRIA DEL CARBÓN, EN ASPECTOS PREVISIONALES

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES HERNÁN CERECEDA BRAVO, RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y MANUEL JIMÉNEZ BULNES.

Sentencia: 15 de octubre de 1992

**Ley Nº 19.173, de 30 de octubre de 1992**

**ROL Nº 158-1992 ..... 59**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA FECHA DE LA PRIMERA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS REGIONALES.

Sentencia: 22 de octubre de 1992

**Ley Nº 19.174, de 12 de noviembre de 1992**

**ROL Nº 159-1992 ..... 63**

REQUERIMIENTO DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, EL ESTATUTO ADMINISTRATIVO PARA FUNCIONARIOS MUNICIPALES, Y DICTA NORMAS SOBRE REMUNERACIONES PARA EL PERSONAL MUNICIPAL, DEDUCIDO POR 31 DIPUTADOS.

Prevención del ministro señor Manuel Jiménez Bulnes.

Sentencia: 12 de noviembre de 1992

**ROL Nº 160-1992 ..... 64**

REQUERIMIENTO DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD SURGIDA DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA PLANTA DE PERSONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEDUCIDO POR EL SEÑOR VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Sentencia: 30 de noviembre de 1992

**ROL Nº 161-1992 ..... 69**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE MEJORAMIENTO DE REMUNERACIONES Y FIJACIÓN DE NUEVAS PLANTAS PARA EL PERSONAL DE LOS SERVICIOS QUE INDICA DEL SECTOR EDUCACIÓN

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES HERNÁN CERECEDA BRAVO Y RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 30 de noviembre de 1992

**Ley Nº 19.184, de 5 de diciembre de 1992**

**ROL Nº 162-1992 ..... 71**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL ESTADO DE CHILE PARA PARTICIPAR EN LA CREACIÓN DE LA FUNDACIÓN EMPRESARIAL COMUNIDAD EUROPEA-CHILE

Sentencia: 9 de diciembre de 1992

**Ley Nº 19.186, de 21 de diciembre de 1992**

**ROL Nº 163-1992 ..... 73**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 19.175, SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES Y HERNÁN CERECEDA BRAVO.

Sentencia: 4 de enero de 1993

**Ley Nº 19.194, de 9 de enero de 1993**

**ROL Nº 164-1992 ..... 79**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 2.573, DE 1979, LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, Y MODIFICA LAS PLANTAS DEL PERSONAL DE DICHO SERVICIO

Sentencia: 25 de enero de 1993

**Ley Nº 19.202, de 4 de febrero de 1993**

**ROL Nº 165-1993 ..... 81**

REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL DECLARE LA INHABILIDAD DE LOS SENADORES QUE SEÑALAN, DEDUCIDO POR 15 DIPUTADOS.

Sentencia: 19 de enero de 1993.

**ROL Nº 166-1993 ..... 85**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE PERMITE CONVENIOS DE PAGO DE LAS PATENTES MINERAS Y PRORROGA EL PAGO DE AQUELLAS CORRESPONDIENTES AL PERÍODO 1992-1993

Sentencia: 25 de enero de 1993

**Ley Nº 19.201, de 3 de febrero de 1993**

**ROL Nº 167-1993 ..... 86**

REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO SUPREMO Nº 327, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 29 DE DICIEMBRE DE 1992, DEDUCIDO POR DIVERSOS DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES Y RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES EUGENIO VELASCO LETELLIER Y DEL ABOGADO INTEGRANTE SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 6 de abril de 1993

**ROL Nº 168-1993 ..... 101**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA E INFORMACIONES

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 13 de abril de 1993

**Ley Nº 19.212, de 30 de abril de 1993**

**ROL Nº 169-1993 ..... 104**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA

Prevenición del ministro señor Ricardo García Rodríguez.

Sentencia: 15 de junio de 1993

**Ley Nº 19.227, de 10 de julio de 1993**

**ROL Nº 170-1993 ..... 107**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA NORMATIVA LEGAL DE LAS COMUNIDADES AGRÍCOLAS

Sentencia: 24 de junio de 1993

**Ley Nº 19.233, de 5 de agosto de 1993**

**ROL Nº 171-1993 ..... 111**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL EN LAS COMUNAS QUE INDICA

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑOR MANUEL JIMÉNEZ BULNES, SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑOR OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS.

Sentencia: 22 de julio de 1993

**Ley Nº 19.236, de 21 de agosto de 1993**

**ROL Nº 172-1993 ..... 121**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS

Sentencia: 4 de agosto de 1993.

**Ley Nº 19.237, de 20 de agosto de 1993**

**ROL Nº 173-1993 ..... 123**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS LIBROS I, II Y V DEL CÓDIGO DEL TRABAJO EN RELACIÓN CON EL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO, LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LA JURISDICCIÓN LABORAL, Y OTROS TEXTOS LEGALES

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 8 de septiembre de 1993

**Ley Nº 19.250, de 30 de septiembre de 1993**

**ROL Nº 174-1993 ..... 127**

REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADO A LA INDICACIÓN SIGNADA COMO EL NÚMERO 2 DEL ARTÍCULO 1º DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.063 SOBRE RENTAS MUNICIPALES, DEDUCIDO POR 30 DIPUTADOS.

Sentencia: 4 de octubre de 1993

**ROL Nº 175-1993 ..... 133**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS INDÍGENAS

Sentencia: 24 de septiembre de 1993

**Ley Nº 19.253, de 5 de octubre de 1993**

**ROL Nº 176-1993 ..... 143**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.168, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

Sentencia: 22 de noviembre de 1993

**Ley Nº 19.277, de 30 de enero de 1994**

**ROL Nº 177-1993 ..... 156**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE PLANTAS DE PERSONAL DE LAS MUNICIPALIDADES

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 30 de noviembre de 1993

**Ley Nº 19.280, de 16 de diciembre de 1993**

**ROL Nº 178-1993 ..... 162**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LA PLENA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Sentencia: 4 de enero de 1994

**Ley Nº 19.284, de 14 de enero de 1994**

**ROL Nº 179-1994 ..... 166**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL ESTABLECIMIENTO DE ALMACENES DE VENTA LIBRE EN EL AEROPUERTO ARTURO MERINO BENÍTEZ DE SANTIAGO.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 17 de enero de 1994

**Ley Nº 19.288, de 9 de febrero de 1994**

**ROL Nº 180-1994 ..... 168**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Sentencia: 27 de enero de 1994

**Ley Nº 19.296, de 14 de marzo de 1994**

**ROL Nº 181-1994 ..... 175**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA JUZGADOS Y CARGOS QUE INDICA; MODIFICA COMPOSICIÓN DE CORTES DE APELACIONES QUE SEÑALA, EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES Y LA LEY Nº 18.776

Sentencia: 1 de febrero de 1994

**Ley Nº 19.298, de 12 de marzo de 1994**

**ROL Nº 182-1994 ..... 177**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE PRÓRROGA DEL PLAZO PARA EL PAGO DE PATENTES MINERAS

Sentencia: 1 de febrero de 1994

**Ley Nº 19.294, de 3 de marzo de 1994**

**ROL Nº 183-1994 ..... 179**

REQUERIMIENTO RESPECTO DEL DECRETO SUPREMO Nº 434, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 13 DE ENERO DEL AÑO 1994, QUE MODIFICA TARIFAS EN DETERMINADAS PLAZAS DE PEAJE, DEDUCIDO POR 32 DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 17 de mayo de 1994

**ROL Nº 184-1994 ..... 188**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LAS LEYES DE MERCADO DE VALORES, ADMINISTRACIÓN DE FONDOS MUTUOS, DE FONDOS DE INVERSIÓN, DE FONDOS DE PENSIONES, DE COMPAÑÍAS DE SEGUROS, Y OTRAS MATERIAS QUE INDICA

PREVENCIONES DE LOS MINISTROS SEÑORES SERVANDO JORDÁN LÓPEZ, MANUEL JIMÉNEZ BULNES Y EDUARDO SOTO KLOSS

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL

Sentencia: 7 de marzo de 1994

**Ley Nº 19.301, de 19 de marzo de 1994**

**ROL Nº 185-1994 ..... 200**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE BASES DEL MEDIO AMBIENTE

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES MARCOS ABURTO OCHOA, MANUEL JIMÉNEZ BULNES, JUAN COLOMBO CAMPBELL, SERVANDO JORDÁN LÓPEZ Y EL ABOGADO INTEGRANTE DON EDUARDO SOTO KLOSS

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES JUAN COLOMBO CAMPBELL, SERVANDO JORDÁN LÓPEZ Y EL ABOGADO INTEGRANTE DON EDUARDO SORO KLOSS

Sentencia: 28 de febrero de 1994

**Ley Nº 19.300, de 9 de marzo de 1994**

**ROL Nº 186-1994 ..... 215**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE OBLIGACIONES A ENTIDADES QUE INDICA, EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ

Sentencia: 16 de marzo de 1994

**Ley Nº 19.303, de 13 de abril de 1994**

**ROL Nº 187-1994 ..... 219**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY, ACERCA DEL MALTRATO DE MENORES

Sentencia: 2 de marzo de 1994

**ROL Nº 188-1994 ..... 223**

REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MO-

DIFIQUE SU RESOLUCIÓN CONTENIDA EN EL ROL Nº 187, SOBRE MALTRATO DE MENORES, DEDUCIDO POR EL H. SENADOR MARIANO RUÍZ-EZQUIDE JARA.

Sentencia: 8 de abril de 1994

**ROL Nº 189-1994 ..... 225**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE NORMALIZA LAS PLANTAS DE PERSONAL DEL SECTOR SALUD

Sentencia: 10 de mayo de 1994

**Ley Nº 19.308, de 27 de junio 1994**

**ROL Nº 190-1994 ..... 228**

REQUERIMIENTO PARA QUE EL TRIBUNAL DECLARE QUE EL SENADOR DE LA REPÚBLICA DON FRANCISCO JAVIER ERRÁZURIZ TALAVEIRA HA INCURRIDO EN LA CAUSAL DE CÉSACIÓN EN EL CARGO CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 57, INCISO SEGUNDO, ÚLTIMA PARTE E INCISO TERCERO DE LA CARTA FUNDAMENTAL, DEDUCIDO POR DIVERSOS SENADORES.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR MANUEL JIMÉNEZ BULNES.

Sentencia: 7 de diciembre de 1994

**ROL Nº 191-1994 ..... 259**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

PREVENCIÓN DEL MINISTRO RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 8 de julio de 1994

**Ley Nº 19.325, de 27 de agosto de 1994**

**ROL Nº 192-1994 ..... 262**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE MALTRATO DE MENORES

Sentencia: 12 de julio de 1994

**Ley Nº 19.324, de 26 de agosto de 1994**

**ROL Nº 193-1994 ..... 265**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

Sentencia: 19 de julio de 1994

**Ley Nº 19.323, de 18 de agosto de 1994**

**ROL Nº 194-1994 ..... 267**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REPRIME DESÓRDENES Y HECHOS DE VIOLENCIA COMETIDOS EN ESTADIOS Y OTROS CENTROS DEPORTIVOS CON OCASIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES Y OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS.

Sentencia: 19 de julio de 1994

**Ley Nº 19.327, de 31 de agosto de 1994**

**ROL Nº 195-1994 ..... 270**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL DERECHO DE LOS OBTENTORES DE NUEVAS VARIETADES VEGETALES

Sentencia: 14 de septiembre de 1994

**Ley Nº 19.342, de 3 de noviembre de 1994**

**ROL Nº 196-1994 ..... 272**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA ACADEMIA JUDICIAL

Sentencia: 28 de septiembre de 1994

**Ley Nº 19.346, de 18 de noviembre de 1994**

**ROL Nº 197-1994 ..... 274**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE CARRERA FUNCIONARIA DE LOS JUECES, FUNCIONARIOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y MARCOS ABURTO OCHOA.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES, SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES JUAN COLOMBO CAMPBELL, OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS, RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ, SERVANDO JORDÁN LÓPEZ Y EL ABOGADO INTEGRANTE DON EDUARDO SOTO KLOSS.

Sentencia: 25 de abril de 1995

**Ley Nº 19.390, de 30 de mayo de 1995**

**ROL Nº 198-1994 ..... 288**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS Y SUSTITUYE LA LEY Nº 18.403

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 4 de enero de 1995

**Ley Nº 19.366, de 20 de enero de 1995**

**ROL Nº 199-1994 ..... 302**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA APLICACIÓN DE LA LEY Nº 16.744, SOBRE SEGURO SOCIAL CONTRA RIESGOS DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO QUE INDICA

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL Y DEL ABOGADO INTEGRANTE DON EDUARDO SOTO KLOSS.

Sentencia: 18 de octubre de 1994

**Ley Nº 19.345, de 7 de noviembre de 1994**

**ROL Nº 200-1994 ..... 306**

REQUERIMIENTO DEL ARTÍCULO 36, INCISO PRIMERO, DEL PROYECTO DE LEY SOBRE JUNTAS DE VECINOS Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES, DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS DIPUTADOS EN EJERCICIO.

Sentencia: 14 de noviembre de 1994

**ROL Nº 201-1994 ..... 313**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UNA PRÓRROGA PARA EL PAGO DE LAS PATENTES MINERAS CORRESPONDIENTES A LOS PERÍODOS 1992 Y 1993

Sentencia: 31 de octubre 1994

**Ley Nº 19.349, de 11 de noviembre de 1994**

**ROL Nº 202-1994 ..... 315**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS, EN LO RELATIVO A LAS NOR-

MAS SOBRE APODERADOS DE MESAS Y VOCALES

Sentencia: 31 de octubre d 1994

**Ley Nº 19.351, de 23 de noviembre de 1994**

**ROL Nº 203-1994 ..... 317**

REQUERIMIENTO DEL ARTÍCULO 2º, Nº 10, LETRA A) DEL PROYECTO QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.063, DE 1979, SOBRE RENTAS MUNICIPALES Y LA LEY Nº 17.235, SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL, INTRODUCE AL ARTÍCULO 24, INCISO SEGUNDO, DEL MENCIONADO DECRETO LEY, DEDUCIDO POR 12 SENADORES.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 6 de diciembre de 1994

**ROL Nº 204-1994 ..... 329**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD MUNICIPAL

Sentencia: 14 de marzo de 1995

**Ley Nº 19.378, de 13 de abril de 1995**

**ROL Nº 205-1995 ..... 332**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA Y MODIFICACIONES A LOS RECURSOS DE QUEJA Y DE CASACIÓN

Sentencia: 1 de febrero de 1995

**Ley Nº 19.374, de 18 de febrero de 1995**

**ROL Nº 206-1995 ..... 344**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 19.300, DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE

Sentencia: 18 de enero de 1995

**Ley Nº 19.372, de 8 de febrero de 1995**

**ROL Nº 207-1995 ..... 346**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL INCISO CUARTO DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY Nº 18.401, SOBRE CAPITALIZACIÓN DE DIVIDENDOS EN LOS BANCOS CON OBLIGACIÓN SUBORDINADA, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES SERVANDO JORDÁN LÓPEZ Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES SERVANDO JORDÁN LÓPEZ Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 10 de febrero de 1995

**ROL Nº 208-1995 ..... 380**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE PLANTAS DE PERSONAL DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 60-18.834, DE 1990, DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Sentencia: 14 de marzo de 1995

**Ley Nº 19.379, de 3 de abril de 1995**

**ROL Nº 209-1995 ..... 384**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO PROMULGATORIO DE LA LEY Nº 19.369, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE FECHA 24 DE ENERO DE 1995, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 11 de abril de 1995

**ROL Nº 210-1995 ..... 396**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY Nº 18.933, SOBRE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS.

Sentencia: 21 de marzo de 1995

**Ley Nº 19.381, de 3 de mayo de 1995**

**ROL Nº 211-1995 ..... 400**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MODALIDADES DE APLICACIÓN DE LOS REAVALÚOS DE BIENES RAÍCES QUE INDICA Y MODIFICA LAS LEYES NºS. 19.000, 19.034 Y 19.339

Sentencia: 21 de marzo de 1995

**Ley Nº 19.380, de 31 de marzo de 1995**

**Rol Nº 212-1995 ..... 402**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.063, DE 1979, SOBRE RENTAS MUNICIPALES, Y LA LEY Nº 17.235, SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL

Sentencia: 5 de mayo de 1995

**Ley Nº 19.388, de 30 de mayo de 1995**

**ROL Nº 213-1995 ..... 407**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.500, EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, EL DECRETO LEY Nº 1.328, SOBRE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS MUTUOS, LA LEY Nº 18.045, DE MERCADO DE VALORES, EL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 251, DE 1931, DE HACIENDA, SOBRE COMPAÑÍAS DE SEGUROS, Y LA LEY Nº 18.815, QUE REGULA LOS FONDOS DE INVERSIÓN

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

Sentencia: 11 de mayo de 1995

**Ley Nº 19.389, de 18 de mayo de 1995**

**ROL Nº 214-1995 ..... 412**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 19.366, QUE SANCIONA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS

Sentencia: 18 de mayo de 1995

**Ley Nº 19.393, de 22 de junio de 1995**

**ROL Nº 215-1995 ..... 415**

REQUERIMIENTO DE DIPUTADOS DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.063, DE 1979, SOBRE LEY DE RENTAS MUNICIPALES Y LA LEY Nº 17.235, SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL, DEDUCIDO POR 32 DIPUTADOS.

Sentencia: 30 de mayo de 1995

**ROL Nº 216-1995 ..... 416**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE BANCOS Y OTROS CUERPOS LEGALES, Y DISPONE UN NUEVO TRATAMIENTO PARA LA OBLIGACIÓN SUBORDINADA DE LOS BANCOS QUE SEÑALA CON EL BANCO CENTRAL DE CHILE

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 17 de julio de 1995

**Ley Nº 19.396, de 29 de julio de 1995**

**ROL Nº 217-1995 ..... 430**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DE LA INDICACIÓN Nº 148, DE S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY Nº 19.070, QUE APRUEBA EL ESTATUTO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 1º DE JULIO DE 1991, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

Sentencia: 10 de julio de 1995

**ROL Nº 218-1995 ..... 438**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DE LA INDICACIÓN Nº 148, DE S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY Nº 19.070, QUE APRUEBA EL ESTATUTO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 1º DE JULIO DE 1991, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

Sentencia: 10 de julio de 1995

**ROL Nº 219-1995 ..... 439**

REQUERIMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE REAJUSTE EXTRAORDINARIO DE UN 10 % A LAS PENSIONES QUE INDICA Y UN AUMENTO ADICIONAL A LA EDUCACIÓN, DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS SENADORES EN EJERCICIO.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.  
DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 31 de julio de 1995

**ROL Nº 220-1995 ..... 461**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 7º, 10 Y 11 DEL PROYECTO DE LEY SOBRE TRASPLANTES DE ÓRGANOS, DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS SENADORES EN EJERCICIO.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJO Y RICARDO GARCÍA LÓPEZ.

Sentencia: 13 de agosto de 1995

**ROL Nº 221-1997 ..... 491**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY MO-

DIFICATORIO DE LA LEY Nº 19.281, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS CON PROMESA DE COMPRAVENTA

Sentencia: 1 de agosto de 1997

**Ley Nº 19.401, de 28 de agosto de 1995**

**ROL Nº 222-1995 ..... 494**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY Nº 19.070, ESTATUTO DOCENTE, Y AL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 5, DE 1993, DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y ESTABLECE LOS BENEFICIOS QUE INDICA PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA.

Sentencia: 29 de agosto de 1995

**Ley Nº 19.410, de 2 de septiembre de 1995**

**ROL Nº 223-1995 ..... 497**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE RESTRICCIONES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL TABACO

Sentencia: 5 de septiembre de 1995

**Ley Nº 19.419, de 9 de octubre de 1995**

**ROL Nº 224-1995 ..... 499**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE JUNTAS DE VECINOS Y DEMÁS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Sentencia: 12 de septiembre de 1995

**Ley Nº 19.418, de 9 de octubre de 1995**

**ROL Nº 225-1995 ..... 502**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS PROVINCIAS DE ARICA Y PARINACOTA, Y MODIFICA DIVERSAS NORMAS LEGALES

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y EL ABOGADO INTEGRANTE DON EDUARDO SOTO KLOSS.

Sentencia: 26 de septiembre de 1995

**Ley Nº 19.420, de 23 de octubre de 1995**

**ROL Nº 226-1995 ..... 506**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 1º, INCISO TERCERO; ARTÍCULO 9º, INCISO PRIMERO; ARTÍCULO 20, INCISO SEGUNDO, Y

ARTÍCULO 43, INCISO SEGUNDO, DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, INFORMACIÓN Y EJERCICIO DEL PERIODISMO, DEDUCIDO POR LA CUARTA PARTE DE LOS DIPUTADOS.

Sentencia: 30 de octubre de 1995

**ROL Nº 227-1995 ..... 529**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE DICTA NORMAS Y MODIFICA LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONALIDAD DE MUNICIPALIDADES, EN MATERIA DE UTILIZACIÓN DEL SUB-SUELO DE BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO

Sentencia: 31 de octubre de 1995

**Ley Nº 19.425, de 27 de noviembre de 1995**

**ROL Nº 228-1995 ..... 531**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 1º, NÚMEROS 4 Y 8 DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, CONTENIDO EN EL BOLETÍN Nº 1674-06, EN LO RELATIVO A LA GENERACIÓN DE AUTORIDADES, DEDUCIDO POR MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS SENADORES EN EJERCICIO.

Sentencia: 15 de diciembre de 1995

**ROL Nº 229-1995 ..... 551**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS, ESTABLECIENDO LA RENOVACIÓN PARCIAL DE LOS VOCALES DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO

Sentencia: 18 de diciembre de 1995

**Ley Nº 19.438, de 17 de enero de 1996**

**ROL Nº 230-1996 ..... 554**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA NORMAS CONTENIDAS EN LOS LIBROS I Y V DEL CÓDIGO DEL TRABAJO Y EL ARTÍCULO 9º DE LA LEY Nº 17.332, SOBRE COBRANZA JUDICIAL DE IMPOSICIONES, CON EL OBJETO DE AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO EN LAS CAUSAS LABORALES

Sentencia: 22 de enero de 1996

**Ley Nº 19.447, de 8 de febrero de 1996**

**ROL Nº 231-1996 ..... 557**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 192, DE 1995, DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE FECHA 5 DE ENERO DE 1996, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES.

Sentencia: 18 de marzo de 1996

**ROL Nº 232-1996 ..... 569**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, EN LO RELATIVO A LA GENERACIÓN DE AUTORIDADES PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ. DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR MANUEL JIMÉNEZ BULNES Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 3 de abril de 1996

**Ley Nº 19.452, de 16 de abril de 1996**

**ROL Nº 233-1996 ..... 579**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 2.695, DE 1979, QUE FIJA NORMAS PARA REGULARIZAR LA POSESIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ

Sentencia: 16 de abril de 1996

**Ley Nº 19.455, de 25 de mayo de 1996**

**ROL Nº 234-1996 ..... 581**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO Nº 1.470, DE 15 DE DICIEMBRE DE 1995, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 1 DE ABRIL DE 1996, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

Sentencia: 8 de mayo de 1996

**ROL Nº 235-1996 ..... 583**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 19.396, SOBRE DEUDA SUBORDINADA

Sentencia: 14 de mayo de 1996

**Ley Nº 19.459, de 5 de junio de 1996**

**ROL Nº 236-1996 ..... 586**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 164, DE 1991, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, EN LO RELATIVO AL RÉGIMEN

LEGAL DE LAS CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS Y LAS NORMAS TRIBUTARIAS QUE LE SON APLICABLES

Sentencia: 11 de junio de 1996

**Ley Nº 19.460, de 13 de julio de 1996**

**ROL Nº 237-1996 ..... 591**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE SALUD DE LAS FUERZAS ARMADAS

PREVENCIÓN, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES, RICARDO GARCÍA BULNES, SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑOR OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS.

Sentencia: 2 de julio de 1996

**Ley Nº 19.465, de 2 de agosto de 1996**

**ROL Nº 238-1996 ..... 601**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMUNA DE CHIGUAYANTE, EN LA PROVINCIA DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIOBÍO

Sentencia: 25 de junio de 1996

**Ley Nº 19.461, de 28 de junio de 1996**

**ROL Nº 239-1996 ..... 603**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS Y CONCEDE UN AUMENTO DE REMUNERACIONES PARA EL PERSONAL NO DOCENTE DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES QUE INDICA

Sentencia: 16 de julio de 1996

**Ley Nº 19.464, de 5 de agosto de 1996**

**ROL Nº 240-1996 ..... 607**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 458, DE 1975, LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, CON OBJETO DE FAVORECER LA MEJOR CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN

DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE

LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS, SERVANDO JORDÁN LÓPEZ Y RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 20 de agosto de 1996

**Ley Nº 19.472, de 16 de septiembre de 1996**

**ROL Nº 241-1996 ..... 611**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LOS FONDOS DE INVERSIÓN INTERNACIONAL

Sentencia: 5 de agosto de 1996

**Ley Nº 19.469, de 3 de septiembre de 1996**

**ROL Nº 242-1996 ..... 614**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE EL CONGRESO NACIONAL TENDRÁ SU SEDE EN SANTIAGO, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 12 de agosto de 1996

**ROL Nº 243-1996 ..... 629**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES AL DECRETO SUPREMO Nº 294, DE 1984, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, QUE FIJÓ EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY Nº 15.840, ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, Y DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 206, DE 1960, DEL MISMO MINISTERIO, QUE REFUNDIÓ Y UNIFORMÓ LAS LEYES SOBRE CONSTRUCCIÓN Y CONSERVACIÓN DE CAMINOS

Sentencia: 28 de agosto de 1996

**Ley Nº 19.474, de 30 de septiembre de 1996**

**ROL Nº 244-1996 ..... 632**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 4.601, LEY DE CAZA, A FIN DE PROTEGER LA FAUNA

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 26 de agosto de 1996

**Ley Nº 19.473, de 27 de septiembre de 1996**

**ROL Nº 245-1996 (246-1996) ..... 636**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO Nº 1, DE 10 DE ENERO DE 1996, DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 6 DE AGOSTO DEL MISMO AÑO, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS Y SENADORES.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 2 de diciembre de 1996

**ROL Nº 246-1996 (245-1996) ..... 663**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO Nº 1, DE 10 DE ENERO DE 1996, DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 6 DE AGOSTO DEL MISMO AÑO, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS Y SENADORES.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

Sentencia: 2 de diciembre de 1996

**ROL Nº 247-1996 ..... 664**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 14 de octubre de 1996

**ROL Nº 248-1996 ..... 679**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

DISIDENCIA DEL ABOGADO INTEGRANTE SEÑOR EDUARDO SOTO KLOSS.

Sentencia: 22 de octubre de 1996

**Ley Nº 19.479, de 21 de noviembre de 1996**

**ROL Nº 249-1996 ..... 688**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL INCREMENTO HASTA LA CANTIDAD DE \$3.085 MILLONES, TRANSFIRIENDO TALES RECURSOS, POR MEDIO DE LA MODIFICACIÓN DE LA GLOSA Nº 13 DEL PRESUPUESTO NACIONAL VIGENTE, PARA ABSORBER LAS MAYORES PÉRDIDAS OPERACIONALES DE LA EMPRESA NACIONAL DEL CARBÓN S.A., DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

Sentencia: 4 de noviembre de 1996

**ROL Nº 250-1996 ..... 697**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRADORAS DE RECURSOS FINANCIEROS DE TERCEROS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

Sentencia: 26 de diciembre de 1996

**Ley Nº 19.491, de 29 de enero de 1997**

**ROL Nº 251-1997 ..... 700**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY RELATIVO A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ.

DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES MARCOS ABURTO OCHOA Y JUAN COLOMBO CAMPBELL

Sentencia: 27 de enero de 1997

**Ley Nº 19.496, de 7 de marzo de 1997**

**ROL Nº 252-1997 ..... 703**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.290, LEY DEL TRÁNSITO, EN LO RELATIVO A LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCIR

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES MARCOS ABURTO OCHOA, LUZ BULNES ALDUNATE, OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES MANUEL JIMÉNEZ BULNES, RICARDO GARCÍA RODRÍGUEZ Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 27 de enero de 1997

**Ley Nº 19.495, de 8 de marzo de 1997**

**ROL Nº 253-1997 ..... 707**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO Nº 171, DE 5 DICIEMBRE DE 1996, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 17 DE ENERO DE 1997, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS Y JUAN COLOMBO CAMPBELL.

Sentencia: 15 de abril de 1997

**ROL Nº 254-1997 ..... 728**

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DECRETO SUPREMO Nº 1.679, DE 31 DE DICIEMBRE DE 1996, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 8 DE FEBRERO DE 1997, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES.

DISIDENCIA DE LA MINISTRA SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE.

Sentencia: 26 de abril de 1997

**ROL Nº 255-1997 ..... 757**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA UN MEJORAMIENTO ESPECIAL DE REMUNERACIONES PARA LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN QUE SEÑALA

Sentencia: 20 de mayo de 1996

**Ley Nº 19.504, de 31 de mayo de 1997**

**ROL Nº 256-1997 ..... 761**

REQUERIMIENTO DEL ARTÍCULO 96, EN RELACIÓN A LOS NÚMEROS 6, 7 Y 8 DEL ARTÍCULO 95 Y ARTÍCULO 65, INCISO SEGUNDO, TODOS DEL CÓDIGO DE MINERÍA, DEDUCIDA POR LA COMPAÑÍA MINERA TAMAYA S.A.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑOR MARIO VERDUGO MARINKOVIC.

Sentencia: 19 de agosto de 1997

**ROL Nº 257-1997 ..... 763**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE FIJA EL NUEVO ESTATUTO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

Sentencia: 2 de septiembre de 1997

**Ley Nº 19.518, de 14 de octubre de 1997**

**ROL Nº 258-1997 ..... 768**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, PARA OTORGAR COMPETENCIA A LOS TRIBUNALES QUE INDICA SOBRE LAS INFRACCIONES A LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMETIDAS EN ALTA MAR CON NAVES CHILENAS

Sentencia: 2 de septiembre de 1997

**Ley Nº 19.520, de 3 de octubre de 1997**

**ROL Nº 259-1997 ..... 770**

REQUERIMIENTO DEL PRESIDENTE DEL SENADO ACERCA DEL TÍTULO II DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE BANCOS Y OTROS TEXTOS LEGALES, DENOMINADO INFORMACIÓN SOBRE CRÉDITOS DE CONSUMO.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑOR MARIO VERDUGO MARINKOVIC.

Sentencia: 26 de septiembre de 1997

**ROL Nº 260-1997 ..... 794**

REQUERIMIENTO ACERCA DE LOS PRECEPTOS QUE SE SEÑALAN DEL PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO DEL CÓDIGO DE AGUAS, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR MARIO VERDUGO MARINKOVIC.

Disidencia de la Ministra señora Luz Bulnes Aldunate.

Sentencia: 13 de octubre de 1997

**ROL Nº 261-1997 ..... 823**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY Nº 18.603 ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Sentencia: 7 de octubre de 1997

**Ley Nº 19.527, de 31 de octubre de 1997**

**ROL Nº 262-1997 ..... 825**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE BANCOS; DEL DECRETO LEY Nº 1.097, DE 1975; DE LA LEY Nº 18.010 Y DEL CÓDIGO DEL COMERCIO

Sentencia: 14 de octubre de 1997

**Ley Nº 19.528, de 4 de noviembre de 1997**

**ROL Nº 263-1997 ..... 828**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, RESPECTO DE LA FORMA EN QUE HAN DE PRACTICARSE LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES QUE INDICA, Y EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES, EN LO RELATIVO A LA VISITA SEMANAL QUE EFECTÚAN LOS JUECES A LOS RECINTOS CARCELARIOS

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS Y MARCOS ABURTO OCHOA.

Sentencia: 21 de octubre de 1997

**Ley Nº 19.535, de 24 de noviembre de 1997**

**ROL Nº 264-1997 ..... 832**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REAJUSTA E INCREMENTA LAS REMUNERACIONES DEL PODER JUDICIAL; MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 3.058, DE 1979; CREA EL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS EN LA CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL, Y MODIFICA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES

Sentencia: 28 de octubre de 1997

**Ley Nº 19.531, de 7 de noviembre de 1997**

**ROL Nº 265-1997 ..... 834**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL RÉGIMEN DE JORNADA ESCOLAR COMPLETA DIURNA Y DICTA NORMAS PARA SU APLICACIÓN.

Sentencia: 30 de octubre de 1997

**Ley Nº 19.532, de 17 de noviembre de 1997**

**ROL Nº 266-1997 ..... 838**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE COPROPIEDAD INMOBILIARIA

Sentencia: 21 de noviembre de 1997

**Ley Nº 19.537, de 16 de diciembre de 1997**

**ROL Nº 267-1997 ..... 842**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SECTOR PORTUARIO ESTATAL

Sentencia: 1 de diciembre de 1997

**Ley Nº 19.542, de 19 de diciembre de 1997**

**ROL Nº 268-1997 ..... 843**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN OFICIAL DE CONFORMIDAD DE EXPORTACIONES

Sentencia: 22 de diciembre de 1997

**Ley Nº 19.545, de 9 de febrero de 1998**

**ROL Nº 269-1997 ..... 845**

REQUERIMIENTO ACERCA DEL Nº 7 DEL ARTÍCULO ÚNICO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PODER JUDICIAL, EN CUANTO SUSTITUYE EL INCISO PRIMERO DE LA OCTAVA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE LA CARTA FUNDAMENTAL, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE SENADORES.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR EUGENIO VALENZUELA SOMARRIVA Y EL ABOGADO INTEGRANTE SEÑOR EDUARDO SOTO KLOSS.

Sentencia: 17 de diciembre de 1997

**ROL Nº 270-1997 ..... 851**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL SECTOR DE SERVICIOS SANITARIOS

Sentencia: 6 de enero de 1998

**Ley Nº 19.549, de 4 de febrero de 1998**

**ROL Nº 271-1998 ..... 856**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 701, DE 1974, SOBRE FOMENTO FORESTAL

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR OSVALDO FAÚNDEZ VALLEJOS.

Sentencia: 31 de marzo de 1998

**Ley Nº 19.561, de 16 de mayo de 1998**

**ROL Nº 272-1998 ..... 862**

REQUERIMIENTO ACERCA DE LA INHABILIDAD DE DON AUGUSTO PINOCHET UGARTE PARA DESEMPEÑAR EL CARGO DE SENADOR VITALICIO, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR MARIO VERDUGO MARINKOVIC.

Sentencia: 18 de marzo de 1998

**ROL Nº 273-1998 ..... 867**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA RESTITUCIÓN POR BIENES CONFISCADOS Y ADQUIRIDOS POR EL ESTADO A TRAVÉS DE LOS DECRETOS LEYES NºS 12, 77 Y 133, DE 1973; 1.697, DE 1977; Y, 2.346 DE 1978

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES EUGENIO VALENZUELA SOMARRIVA Y SERVANDO JORDÁN LÓPEZ.

Sentencia: 10 de junio de 1998

**Ley Nº 19.568, de 23 de julio de 1998**

**ROL Nº 274-1998 ..... 879**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y EL CÓDIGO PENAL EN LO RELATIVO A LA DETENCIÓN, Y DICTA NORMAS DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CIUDADANO

Sentencia: 10 de junio de 1998

**Ley Nº 19.567, de 1 de julio de 1998**

**ROL Nº 275-1998 ..... 881**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES AL CÓDIGO DE MINERÍA EN RELACIÓN CON LA SUPERPOSICIÓN DE PERTENENCIAS MINERAS

Sentencia: 26 de junio de 1998

**Ley Nº 19.573, de 25 de julio de 1998**

**ROL Nº 276-1998 ..... 885**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE REMUNERACIONES DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, DE SUS SERVICIOS DEPENDIENTES Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE HIDRÁULICA

PREVENCIÓN, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE Y SEÑORES JUAN COLOMBO CAMPBELL Y HERNÁN ÁLVAREZ GARCÍA.

DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS JUAN COLOMBO CAMPBELL, MARIO VERDUGO MARKOVIC Y HERNÁN ÁLVAREZ GARCÍA.

Sentencia: 28 de julio de 1998

**Ley Nº 19.580, de 14 de agosto de 1998**

**ROL Nº 277-1998 ..... 911**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULARIZA LA CONSTRUCCIÓN DE BIENES RAÍCES URBANOS SIN RECEPCIÓN DEFINITIVA

Sentencia: 4 de agosto de 1998

**Ley Nº 19.583, de 14 de septiembre de 1998**

**ROL Nº 278-1998 ..... 915**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.962, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA, INCORPORANDO A LOS ESTABLECIMIENTOS QUE INDICA COMO ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR RECONOCIDAS POR EL ESTADO

Sentencia: 4 de agosto de 1998

**Ley Nº 19.584, de 10 de septiembre de 1998**

**ROL Nº 279-1998 ..... 919**

REQUERIMIENTO ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE ELECCIONES PRIMARIAS PARA DETERMINAR EL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DE LA MINISTRA SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR MARIO VERDUGO MARINKOVIC.

Sentencia: 6 de octubre de 1998

**ROL Nº 280-1998 ..... 941**

REQUERIMIENTO ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE REBAJA LA TASA DE LOS ARANCELES A LAS IMPORTACIONES E INTRODUCE MODIFICACIONES A OTRAS NORMAS TRIBUTARIAS Y ECONÓMICAS, DEDUCIDO POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

PREVENCIÓN DE LA MINISTRA SEÑORA LUZ BULNES ALDUNATE.

Sentencia: 20 de octubre de 1998