

PRESENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA COMISIÓN EXPERTA

Como es de conocimiento de esta Comisión, el Tribunal Constitucional se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la reforma introducida a la Constitución de 1925, mediante Ley N° 17.284, en 1970, a partir del conjunto de foros realizados, en 1963, en la Biblioteca Nacional, recogidos en el texto “Vieja Sociedad, Nueva Constitución”, en el cual los profesores Jorge Guzmán Dinator y Alejandro Silva Bascuñán proponen su creación siguiendo el modelo europeo de jurisdicción constitucional concentrada. En el mismo sentido, las conclusiones de las Terceras Jornadas Chilenas de Derecho Público, celebradas en la Universidad de Concepción en 1964, redactadas por el profesor Francisco Cumplido Cereceda, quien ya años antes, en su obra “Teoría de la Constitución”, también había propuesto crear un Tribunal Constitucional.

Entre otros aportes de la comunidad académica, para abogar por la creación de un Tribunal Constitucional, cabe mencionar también la contribución de los profesores Carlos Andrade Geywitz, en su obra “Elementos de Derecho Constitucional Chileno”, publicado por la Editorial Jurídica en 1963, y el trabajo del profesor Jorge Mario Quinzio, “Poder Judicial. Supremacía de la Constitución, constitucionalidad de la ley”, publicado por el Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile en 1965.

Precisamente, en palabras de don Alejandro Silva Bascuñán, el Tribunal Constitucional constituye un órgano autónomo, al que se confía la realización de tareas que escapan de la órbita de competencia de los demás poderes fundamentales, específicamente del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en resguardo de la Constitución.

La Carta de 1980 estimó necesario reinstaurarlo, en el entendido que este órgano es “un soporte esencial de la integridad del ordenamiento jurídico fundamental”. Con tal finalidad, se sostuvo que la naturaleza y trascendencia de la función que está llamado a cumplir exigían que su composición tuviera un carácter eminentemente jurídico y no político, dotándolo de magistrados de gran solvencia moral e idoneidad que constituyeran, por lo mismo, la máxima garantía para el país, habiendo sido profundamente reformado en 2005, tanto en su integración como en materia de atribuciones.

El Tribunal Constitucional valora el trabajo que se encuentra realizando la Comisión Experta, en virtud del mandato conferido por el artículo 145 de la Constitución, conforme al cual debe proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto de nueva Constitución, así como la decisión de incluir, en la Estructura Constitucional, un capítulo relativo a la Judicatura Constitucional, pues la existencia de un órgano jurisdiccional especializado que ejerza el control de constitucionalidad de la actividad del poder estatal resulta esencial para el Estado de Derecho.

I. Marco de la presentación

Sin duda, la función que se encomienda a un Tribunal encargado de velar por la supremacía constitucional, concretada en un conjunto de importantes atribuciones y dotando a sus sentencias de fuerza de cosa juzgada, es una de las cuestiones de mayor importancia y complejidad en la configuración de un Estado de Derecho moderno, tanto frente a las controversias que puedan suscitarse entre órganos constitucionales como en la defensa de los derechos fundamentales, esto es y en definitiva, para garantizar aquella supremacía.

La manera de abordar cada uno de esos aspectos plantea modelos y posibilidades diversas que, latamente examinados desde la teoría constitucional y aplicados en el Derecho Comparado, se tamizan por las experiencias y necesidades de cada sociedad en particular. Por ello, hay distintas aproximaciones hacia la configuración del régimen jurídico específico que debe regular al órgano encargado de realizar tan delicada función, indispensable para el diseño y la defensa del régimen democrático. Al interior de nuestro propio Tribunal, obviamente, es posible encontrar también miradas distintas, sin perjuicio de converger en torno de ciertas premisas fundamentales.

La primera de esas premisas radica en apreciar que el Estado Constitucional y Democrático de Derecho requiere de la existencia de un órgano especializado que posea las competencias necesarias para conocer y decidir acerca de aquellos asuntos que, no encontrándose encomendados a otros órganos constitucionales, dan cuenta de divergencias en torno de la Carta Fundamental tanto a nivel de las instituciones creadas por la Carta como en materia de respeto de los derechos fundamentales de los justiciables.

En segundo lugar, coincidimos en que, conforme a la función que se ha encomendado a esta Comisión Experta, debemos contribuir, con la experiencia adquirida por el Tribunal Constitucional en más de medio siglo, desde su creación, para poner de relieve aquellas cuestiones que han resultado beneficiosas para el país y su institucionalidad democrática, en el funcionamiento de la jurisdicción constitucional especializada, así como aquellos aspectos que plantean desafíos que podrían ser abordados por esta Comisión en su Anteproyecto y, en definitiva, por el Consejo Constitucional.

En el contexto descrito, la regulación concreta de la entidad a cargo de impartir justicia constitucional debería, en primer lugar, orientarse a garantizar su carácter jurídico-constitucional, contemplando una regulación que asegure la autonomía que le permita resolver, en derecho, las delicadas cuestiones que se sometan a su decisión.

Asimismo, resultaría conveniente establecer, expresamente, la obligación de los órganos del Estado y de toda persona, institución o grupo de cumplir sus sentencias y resoluciones, dejando a la ley la regulación de los distintos procedimientos que se contemplen para el adecuado desenvolvimiento de las atribuciones.

En fin, habría que considerar que la Nueva Constitución contemple disposiciones que regulen la situación transitoria, especialmente, para garantizar, en todo momento, que las personas y órganos legitimados tengan acceso, sin solución de continuidad, a los mecanismos de control que se encarguen a una jurisdicción constitucional especializada y que tengan por principal finalidad cautelar los derechos de las partes en gestiones pendientes, al mismo tiempo que mantener los mecanismos que permitan resolver eventuales conflictos institucionales.

Recogiendo este marco de referencia, estimamos oportuno plantear algunas reflexiones en torno de la función y atribuciones de la Judicatura Constitucional, el efecto de sus sentencias, la integración y el régimen transitorio.

II. Función y atribuciones

La nueva Constitución, para contribuir a garantizar el carácter jurídico de la Judicatura Constitucional y su autonomía, es una oportunidad para explicitar en el texto constitucional la función que le corresponde ejercer, vinculada con la defensa de la supremacía constitucional, porque sería útil como parámetro para delimitar su

propia competencia y constituiría una formulación pedagógica para que la ciudadanía se aproxime mejor al conocimiento de la tarea que se le encarga realizar y de las atribuciones que le corresponde ejercer.

En seguida y respecto de las atribuciones, como se ha anticipado, el nuevo Texto Constitucional debería señalarlas taxativamente, no dejando ámbitos exentos del control de la Judicatura Constitucional cuando se trate de asuntos que, en el marco descrito, refieren, precisamente, al resguardo de la supremacía constitucional, contemplando tanto facultades vinculadas con la defensa de los derechos de los justiciables en casos concretos como con la resolución de otras controversias constitucionales, como podrían ser las vinculadas con tratados internacionales, los vicios de forma en el procedimiento legislativo, el control de reformas constitucionales o de leyes interpretativas de la Constitución o respecto de convocatorias a plebiscitos o referéndum.

En este segundo ámbito, la Justicia Constitucional especializada constituye el mecanismo jurídico que permite resolver graves controversias constitucionales entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, al mismo tiempo que pone de relieve que las tareas que se le encomiendan corresponden a una “función de la República”, en la expresión de Gustavo Zagrebelsky, y previenen un fenómeno de “privatización” de la justicia constitucional.

Aquí es posible situar también otros asuntos que pueden devenir en conflictos delicados, que aconsejan una resolución jurídica, mediante el debido proceso seguido ante la Judicatura Constitucional, como los que dicen relación con las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios y Ministros de Estado o los que pueden afectar al Presidente electo, al que ya está en ejercicio y el pronunciamiento sobre la renuncia de éste último o, en fin, las contiendas entre órganos con competencia a nivel nacional y territorial.

1. En relación al control preventivo

Es sabido que las controversias en torno de esta especie de control dicen relación con cada aspecto de su regulación. No obstante, cabe formular algunas prevenciones a efectos de evaluar la conveniencia de contar o no con atribuciones vinculadas con su

ejercicio, que permitan dilucidar si lisa y llanamente se elimina el control preventivo o es posible restringirlo a ciertos aspectos específicos.

En esta oportunidad y conforme a lo previamente señalado, cabe reiterar, por una parte, que, en el contexto del diseño interinstitucional del Estado de Derecho que se adopte en la propuesta de Nueva Constitución, no sería conveniente que queden conflictos importantes sin vía de solución jurídica y, por tanto, podría ser conveniente considerar espacios para la aplicación del control abstracto, en casos como los ya mencionados, por ejemplo, respecto de tratados internacionales o vicios de forma en el procedimiento legislativo.

La experiencia indica, sin embargo que, más allá del debate en torno de la institución misma, respecto del cual esta Comisión y el futuro Consejo adoptarán una decisión, el cuestionamiento suele situarse -si se admite considerarlo- en los márgenes de intervención para la Judicatura Constitucional, de modo que en la eventualidad que se mantuviera la atribución cabría delimitar, con precisión, el o los objetos normativos sobre los cuales pueda recaer o contemplar momentos específicos de la discusión parlamentaria en que podría o no activarse este mecanismo de control preventivo restrictivo, considerando por ejemplo un breve lapso posterior a la aprobación de la ley para efectuar el control, siempre acotado a las disposiciones consultadas y estableciendo que, en caso de declaración de inconstitucionalidad, el Legislador retoma su competencia para ajustar el proyecto correspondiente al texto constitucional.

2. En relación con la inaplicabilidad

La mayor parte de la labor que hoy desarrolla el Tribunal Constitucional se refiere a conocer y resolver requerimientos de inaplicabilidad, habiéndose comprobado que otorgar legitimación activa a las partes de una gestión pendiente constituye un importante avance en materia de acceso a la tutela judicial cuando estiman que la ley resulta contraria a la Constitución en su aplicación en el caso concreto. Además, cabe consignar, que, gracias a los avances de la tramitación electrónica, la jurisdicción constitucional alcanza a todo el territorio nacional.

Alrededor de un 98% de los requerimientos, efectivamente, son ejercidos por las partes, entre las que se cuentan no sólo personas naturales y jurídicas de derecho

privado, sino también instituciones públicas, como las Municipalidades, la Defensoría Penal Pública y el Fisco, a través del Consejo de Defensa del Estado.

En esta perspectiva, se verifica que las personas acuden al requerimiento de inaplicabilidad como una herramienta para la tutela de sus derechos fundamentales, si bien, la experiencia que se ha venido acumulando desde 2005, muestra que no siempre resulta posible, por este medio, dotar de plena eficacia a la defensa de esos derechos al no ser la inaplicabilidad una acción propiamente de tutela de derechos fundamentales.

Por ello, ésta es una oportunidad también para concebir, en el contexto general de la actual Constitución o de la legislación complementaria, un diseño institucional que, cualquiera sea la resolución que, en definitiva, se adopte acerca de las pretensiones de las partes, permita que sus planteamientos sean realmente abordados ante un órgano independiente e imparcial, puesto que, en la actualidad, como se señaló, no se contempla un procedimiento que permita a las personas acudir al Tribunal Constitucional para tutelar directamente sus derechos fundamentales, como podría ser la acción de amparo constitucional que existe en el Derecho Comparado, o una acción de Unificación de Jurisprudencia.

Además, es nuestro parecer que podría ser una contribución al perfeccionamiento de nuestro régimen jurídico en esta ámbito que, al menos, se incorpore como obligación de la Judicatura Constitucional que, en la Cuenta Pública anual, dé cuenta al Presidente de la República y al Congreso Nacional de la modificación o derogación de los preceptos legales que, conforme a su jurisprudencia, haya estimado contrarios a la Constitución.

3. Otros controles normativos y contiendas de competencia

Finalmente, el proceso constitucional que se está llevando a cabo constituye también una oportunidad para examinar si sería conveniente admitir el control de constitucionalidad de todos los Autos Acordados; de las Instrucciones Generales del Ministerio Público; y de las disposiciones equivalentes de los órganos constitucionalmente autónomos. A este respecto, es importante distinguir el efecto de la sentencia estimatoria, de tal modo que si se requiere la inconstitucionalidad

por los legisladores (por invasión del dominio legal), se declara con efecto derogatorio erga omnes, pero si la acción se intenta por quien es parte en una gestión donde dicha preceptiva afecta sus derechos fundamentales, la sentencia que acoja la petición sólo debería tener efectos de inaplicabilidad para el caso concreto.

Asimismo, parecería razonable incorporar dentro de las atribuciones de la Judicatura Constitucional la resolución de los conflictos de competencia entre los órganos con competencia nacional y los situados en los distintos niveles territoriales que se establezcan, al igual que la atribución para resolver las cuestiones de constitucionalidad que surjan durante la tramitación o aplicación de los reglamentos de las Cámaras, a solicitud de los parlamentarios de la respectiva Cámara.

III. Efectos de las sentencias

Resulta indispensable garantizar y permitir a la propia Judicatura Constitucional velar por el cumplimiento de sus sentencias.

Para ello y sin perjuicio de la regulación sobre la materia en la respectiva ley, al menos, la Nueva Constitución debe señalar que todos los órganos del Estado están obligados al cumplimiento de dichas sentencias, debiendo diseñarse mecanismos institucionales para dichos efectos.

IV. Integración y Estatuto de los Ministros

Siguiendo el estudio del profesor Rodrigo Delaveau (Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 67), si bien son innumerables las formas y variantes a nivel mundial respecto del mecanismo para designar o elegir a los miembros de quienes integran la máxima magistratura constitucional, es posible agrupar los sistemas de designación en cuatro grandes categorías: Sistemas sucesivos, sistemas distributivos, sistemas unilaterales y sistemas populares.

En los sistemas sucesivos, para una misma designación se requiere la intervención secuencial de más de un poder del Estado, como sucede, actualmente en Chile con la designación de los Ministros de la Corte Suprema. En los sistemas distributivos, la designación de una parte de los miembros del Tribunal queda entregada a distintos órganos del Estado, sin que un órgano pueda inmiscuirse en la elección realizada por otro órgano diferente, como ha sido tradición en el caso del Tribunal Constitucional de Chile, en 1970, 1980 y 2005. Luego, en los sistemas unilaterales, es un solo poder del Estado el que realiza la totalidad de las designaciones. Finalmente,

el sistema popular, donde sus miembros son elegidos directa o indirectamente mediante voto popular.

Evidentemente, cada uno de estos sistemas presenta ventajas y desventajas que los integrantes de esta Comisión experta conocen bien.

Conforme al estudio citado, estadísticamente, en el caso de magistraturas especializadas, esto es Tribunales Constitucionales o Consejos Constitucionales, el sistema de designación predominante es el distributivo, por cuanto, al tratarse de órganos autónomos, no cuentan con la capacidad de funcionar en plenitud sin contar con los miembros necesarios para poder operar. Dado que el sistema distributivo es -en este sentido- más rápido que el sucesivo, no es de extrañar su notoria preferencia a nivel mundial (51%), muy por lejos de la segunda preferencia, esto es el sucesivo, con un 15%, dado que en los tribunales especializados también hay una baja significativa en cuanto al sistema unilateral de designación de sus integrantes.

En todo caso, cualquiera sea el sistema de nombramiento, es indispensable garantizar el carácter jurídico de la Judicatura Constitucional y su autonomía para lo cual:

- Cabría contemplar un número impar de Ministros, eliminando el voto dirimente del Presidente, disponiéndose que tanto el Pleno como las Salas deben sesionar siempre con número impar.
- En aras de garantizar la calidad en la nominación de los miembros de la Corte, el nombramiento podría realizarse a partir de una quina propuesta por el mismo Tribunal como resultado de un concurso público de antecedentes para la designación por parte del órgano que corresponda.
- Los Ministros deben ser abogados de dilatado ejercicio profesional y haber destacado en la actividad académica o profesional.
- Deben contemplarse limitaciones al nombramiento respecto de las personas que, en un lapso anterior a su designación, hayan servido funciones en los órganos encargados de su nombramiento.
- Debe mantenerse la exclusividad de la función y un muy amplio conjunto de inhabilidades e incompatibilidades siguiendo la actual Constitución en esta materia, sólo permitiendo las funciones docentes.
- Para velar por la autonomía de los Jueces Constitucionales, no sería consistente someterlos al procedimiento de acusación constitucional, por cuanto la principal tarea de control se dirige en contra de la ley que emana

del Poder Legislativo, conformada por las Cámaras que acusan, conocen y resuelven tales acusaciones.

Finalmente, estimamos necesario hacer presente que, en el caso de los Ministros de la Judicatura Constitucional, así como de otras altas autoridades del Estado, cabe contemplar reglas que regulen su reincorporación a la actividad profesional una vez concluido el período para el que fueron nombrados en relación con su ejercicio ante el órgano donde sirvieron sus funciones.

Por último y en una materia distinta, pero igualmente orientada a garantizar la autonomía institucional, debe garantizarse en la Constitución la autonomía financiera de la Corte que, en la actualidad, sólo se encuentra prevista en la Ley Orgánica Constitucional (artículos 152 y 153 de la Ley N° 17.997).

V. Transición del Tribunal Constitucional a la Corte Constitucional

Finalmente, sería útil considerar la incorporación de disposiciones transitorias que, para resguardar la existencia de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, garanticen el control de constitucionalidad sin solución de continuidad, a la vez que permita un tránsito adecuado desde la actual normativa a la que se proponga.

Podría considerarse, en este sentido, un período que permita la ultractividad de la aplicación de las normas constitucionales ahora vigentes, tanto de aquellas que regulan la actividad del actual Tribunal, como las que deben aplicarse para la resolución de los asuntos que han llegado a su conocimiento antes de que empiece a regir la nueva Constitución, con la finalidad de dar certeza y previsibilidad para la adecuada implementación del nuevo modelo.

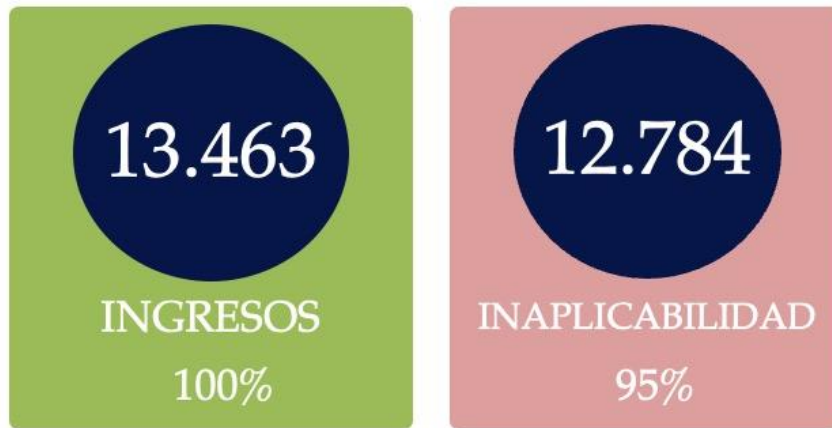
Por otra parte, aprovechando la experiencia y doctrina emanada de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, puede considerarse que le corresponda ejercer las nuevas atribuciones que se le confíen a la Judicatura Constitucional, para aplicar las nuevas disposiciones constitucionales, de manera que, a medida que vayan cumpliendo su mandato sus actuales integrantes, se incorporen al nuevo órgano quienes se ajusten a las nuevas disposiciones sobre composición y forma de nombramiento.

En este contexto, por último, es relevante garantizar, explícitamente, que los funcionarios del actual Tribunal Constitucional continuarán, con los mismos derechos y estatuto jurídico laboral, desempeñando funciones en la nueva Judicatura Constitucional.

ANEXO

I. Estadísticas históricas: Requerimientos presentados ante el Tribunal Constitucional (período 2006-2022)

INGRESOS PERÍODO 2006-2022



Requerimientos por materia (art. 93 Constitución Política)

12.784	Requerimientos de inaplicabilidad (art. 93, N° 6, CPR)
376	Control obligatorio de constitucionalidad (art. 93, N° 1, CPR)
100	Cuestiones de constitucionalidad sobre autos acordados (art. 93, N° 2, CPR)
90	Contiendas de competencia (art. 93, N° 12, CPR)
60	Cuestiones de constitucionalidad sobre proyectos de ley (art. 93, N° 3, CPR)
24	Requerimientos de inconstitucionalidad (art. 93, N°7, CPR)
17	Cuestiones de constitucionalidad sobre Decretos Supremos (art. 93, N° 16, CPR)
6	Inhabilidades de Ministros e inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de Parlamentarios (art. 93, N°13 y N° 14, CPR)
3	Inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos. (art. 93, N° 10, CPR)
2	Reclamo por no promulgación de ley (art. 93, N° 8, CPR)
1	Constitucionalidad de decreto del Pdte. De la Rep. representado por la CGR. (art. 93, N° 9, CPR)



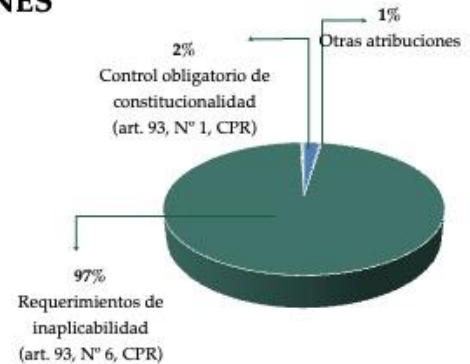
II. Estadística general de procesos constitucionales tramitados durante el 2022

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL



PROCESOS CONSTITUCIONALES INGRESADOS DURANTE EL 2022 DESAGREGADOS POR ATRIBUCIONES

Atribuciones	Nº de asuntos	%
Control obligatorio de constitucionalidad (art. 93, N° 1, CPR)	26	2,11%
Cuestiones de constitucionalidad sobre autos acordados (art. 93, N° 2, CPR)	3	0,24%
Cuestiones de constitucionalidad sobre proyectos de ley (art. 93, N° 3, CPR)	1	0,08%
Requerimientos de inaplicabilidad (art. 93, N° 6, CPR)	1.194	97,07%
Inconstitucionalidad de precepto legal (art. 93, N° 7, CPR)	0	0,00%
Reclamo en caso de no promulgación (art. 93, N° 8, CPR)	1	0,08%
Inconstitucionalidad de Partidos Políticos (art. 93, N° 10 CPR)	2	0,16%
Contiendas de competencia (art. 93, N° 12, CPR)	1	0,08%
Constitucionalidad de Decretos Supremos (art. 93, N° 16, CPR)	2	0,16%
Total	1.230	100%



ACTIVIDAD JURISDICCIONAL



DESGLOSE GESTIÓN DEL TRIBUNAL RESPECTO DE PROCESOS CONSTITUCIONALES EN TRAMITACIÓN DURANTE EL AÑO 2022

Estado de tramitación	Número de procesos
Procesos pendientes año anterior al 2021 (arrastre)	684
Procesos ingresados durante el 2022	1.230
Total tramitados durante el 2022	1.468
Procesos pendientes al 31 diciembre de 2022 (arrastre 2023)	446

Requerimientos de inaplicabilidad ingresados durante el 2022 por regiones

