

## El rol de guardián de la democracia del Tribunal Constitucional Chileno<sup>1</sup>.

1.- Sabemos que el Estado de Derecho es la condición institucional que permite a todos vivir en paz, porque en él el ejercicio de los derechos no pende del arbitrio de un individuo o de una facción, sino que está garantizado por leyes abstractas y generales, lo que se perfecciona cuando se funda en la democracia. Como en el régimen democrático la soberanía reside en el pueblo, éste se expresa directamente a través del poder constituyente y se objetiva jurídicamente en la Constitución, la cual no es una simple carta política, sino que la ley superior del ordenamiento jurídico, que define el sistema de fuentes del derecho y tiene fuerza normativa directa. Así, todos los órganos del Estado son poderes constituidos y sometidos, por lo tanto, a la Constitución.

La íntima vinculación entre democracia y estado constitucional conduce a que, en el hecho, estos no puedan existir separados. En efecto, la subsistencia del régimen democrático depende de que, en el hecho, sean respetadas las reglas que, fundadas en el principio de separación de funciones, limitan la actividad del poder estatal, como única forma de resguardar, en definitiva, los derechos fundamentales de las personas y grupos.

Si los Tribunales Constitucionales nacen para velar por la supremacía constitucional a través del control de constitucionalidad que ejercen sobre diversos actos del poder, resulta ineludible que, a través del “carácter restitutorio o reparador de sus sentencias”<sup>2</sup> sean una garantía para la vigencia del sistema democrático consagrado en la Constitución, ya que, como recuerda García Pelayo, el Estado Constitucional y Democrático se legitima y cobra eficacia con los mecanismos de control.

Pues bien, tres factores influyen en el modelo de constitucionalismo que conocemos en la actualidad: 1) la desaparición de cualquier alternativa al principio democrático, que pasa a ser el único e indiscutido de la organización política; 2) la

---

<sup>1</sup> Ponencia expuesta en Madrid, el 28 de marzo de 2025, ante el pleno de magistrados del Tribunal Constitucional de España, con motivo de la Visita Institucional y de Trabajo del Tribunal Constitucional de Chile, organizada por el TC español.

<sup>2</sup> Fix Zamudio, Héctor (2015) “La garantía jurisdiccional de la Constitución. Ensayo de una estructuración procesal del amparo”, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional

consagración definitiva del sistema de justicia constitucional que, con base en el sistema norteamericano, controla la conformidad de la ley con jurisdicción exclusiva; y 3) la idea de que, para proteger el sistema democrático, los derechos fundamentales y los valores sustantivos en que se apoya, es necesario crear un sistema de especial protección frente a las mayorías electorales eventuales y cambiantes mediante una justicia constitucional capaz de hacer valer ese núcleo esencial frente a las leyes ordinarias, fruto de posibles mayorías ocasionales<sup>3</sup>.

2.- En el caso de nuestro modelo constitucional, cabe tener presente que la misma Carta consagra que Chile es “una república democrática”, recogiendo, en el primero de aquellos vocablos, la forma de gobierno que se ha dado nuestro Estado desde sus orígenes, y en el segundo, de ellos para designar que en ella existe un sistema político en el que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes, lo que se desarrolla a lo largo de varias disposiciones del texto constitucional referidas a la forma de elección y estatuto de las autoridades que ejercen cargos de elección popular, a los derechos electorales, al sistema electoral público y a la justicia electoral.

Por otra parte, si el vocablo “democracia” puede definirse, asimismo, de acuerdo a lo que dice el Diccionario de la Lengua Española, como aquella “forma de sociedad que reconoce y respeta como valores esenciales la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley”, diversas de las normas constitucionales aseguran derechos de distinta generación -incluyendo aquellos de participación política- y garantizan su ejercicio, además, en general, se reconoce que los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana constituyen un límite al poder del Estado, siendo deber de sus órganos “respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (art. 5 inc. 2°)

3.- Al recoger la rica experiencia del Tribunal Constitucional de Chile como garante de la democracia, me gustaría, por una parte, detenerme en algunas de sus sentencias y actuaciones en momentos complejos de debilidad institucional -incluyendo los procesos constituyentes que se desarrollaron en nuestro país en 2022 y 2023- y, por otra parte, plantear algunos de los desafíos que se le presentan en el

---

<sup>3</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006) *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4° edición, Ed. Thomson Civitas, Navarra. pp. 293 y 294.

escenario actual caracterizado, por un cuestionamiento al modelo de democracia liberal representativa y a sus instituciones.

4.- Partamos recordando que, en 1970, siguiendo el modelo kelseniano, se reformó la Constitución de 1925 para establecer un Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional autónomo encargado especialmente de resolver cuestiones de constitucionalidad surgidas durante la tramitación de los proyectos de ley, conservando la Corte Suprema la facultad, que tenía desde el origen de dicha Carta, de declarar inaplicable por inconstitucional un precepto legal en un caso concreto.

Al asumir el Gobierno el 11 de septiembre de 1973, la Junta Militar se autoconfirió los poderes legislativo y constituyente, por lo que dejó de funcionar el Parlamento y también el Tribunal Constitucional, siendo éste explícitamente disuelto. Sin embargo, en 1980, en plena dictadura, los órganos encargados por el régimen militar de elaborar una nueva Constitución no tuvieron dudas sobre la necesidad de restaurarlo, al considerarlo “un soporte esencial de la integridad del ordenamiento jurídico fundamental”, confiándole el control preventivo de la ley, no sólo con motivo de un requerimiento de los poderes colegisladores, sino uno de carácter obligatorio sobre leyes orgánicas constitucionales ya despachadas por el Congreso y antes de su promulgación por el Ejecutivo.

Habiendo ejercido sus funciones desde 1981, con el país aún bajo el régimen militar, el Tribunal Constitucional cumplió un rol gravitante en la vuelta pacífica a la democracia. En efecto, entre 1985 y 1988, dictó una serie de sentencias emblemáticas recaídas en diversos proyectos de leyes orgánicas constitucionales, mediante las que, aplicando principios de hermenéutica constitucional, garantizó el funcionamiento de un sistema electoral y de partidos políticos, lo cual permitió que las votaciones populares, que eran necesarias para posibilitar la entrada de las normas permanentes del texto constitucional, fuesen transparentes y participativas. La más trascendental de dichas sentencias decidió que no cabía aplicar una regla constitucional transitoria, que difería la época en que entraría en funcionamiento el Tribunal para después del plebiscito de 1988 que llamaría a la ciudadanía a dirimir si el general Pinochet se mantendría como Presidente de la República por un nuevo mandato. En efecto, prescindiendo de una interpretación literal y aislada de la norma para emplear una armónica, sistemática y finalista del texto constitucional, decidió

dar primacía a las normas permanentes que exigían su existencia previa a los comisos electorales<sup>4</sup>.

Ello prestigió al Tribunal al punto que, años después de restaurado el régimen democrático, en 2005 y durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se ampliaron diversas de sus atribuciones, para entregarle el control concentrado de la ley porque, si bien siguió controlando preventivamente la ley en la forma facultativa u obligatoria ya explicada, se le encargó también decidir la inaplicabilidad de la ley en casos concretos como la inconstitucionalidad de preceptos previamente declarados inaplicables con alcance general.

5.- Por otra parte, desde que, en 1990, comenzaron a regir las reglas permanentes de la Carta, y en un ambiente de pleno ejercicio de las libertades ciudadanas, nuestro Tribunal Constitucional, como un órgano más de la república, ha actuado sujeto a los principios de supremacía constitucional, separación de funciones y de jurisdicción, desarrollados en el propio texto constitucional, cumpliendo un rol esencial en el resguardo de la democracia constitucional.

Si se revisa la jurisprudencia de la Magistratura Constitucional, podemos constatar que el principio democrático ha sido recogido en numerosas de sus sentencias para aplicarlo: 1) como manifestación del pueblo soberano a través del ejercicio de los derechos políticos en los procesos electorales a que es llamado, ya sea a través del derecho de sufragio o al de optar y acceder a cargos públicos de elección popular; 2) como expresión del pluralismo político, del control ciudadano sobre quienes ejercen autoridad y en resguardo de los derechos fundamentales, en especial de la libertad de expresión y de acceso a la información; y 3) como expresión del pueblo soberano por medio de las decisiones regularmente adoptadas por quienes actúan como sus representantes, en especial, a través de los integrantes del Congreso Nacional.

En esta última órbita el Tribunal, sujetándose al principio de división de poderes y al de jurisdicción de sus actuaciones, ha aplicado en la resolución de los conflictos surgidos tanto el principio democrático, como el de lealtad constitucional, reconociendo que sólo puede ejercer un control de carácter jurídico ya que existe un ámbito de autonomía propio de los poderes colegisladores y de los demás órganos instituidos y sus competencias están delimitadas. Ello lo ha llevado a aplicar el

---

<sup>4</sup> STC 33, de 24 de septiembre de 1985, c. 11° a 19°

principio de deferencia razonada, el de conservación de los actos del legislador, de presunción de constitucionalidad de la ley y de interpretación conforme a la Constitución.

6.- Sin embargo, cabe recordar que, pese a que desde que en 1981 entrara a regir la Constitución y en plena vigencia del régimen democrático se han introducido numerosas reformas constitucionales a su texto, entre 2016 y hasta 2023 se instaló en Chile, como dice el profesor Gonzalo García Pino, verdadero “laboratorio constituyente”<sup>5</sup>.

Resultó que parte importante de la ciudadanía no consideraba a la Constitución de 1980 como propia por no tener un origen democrático, no reflejar los cambios culturales y económicos producidos en los últimos años y contener vacíos, sobre todo en materia de derechos sociales y participación democrática. Ello condujo a la creación de movimientos políticos y sociales por establecer una nueva Carta, nacida esta vez en democracia. Esa inquietud la canalizó la presidenta Michelle Bachelet en 2016 llamando a participar en encuentros ciudadanos para proponer contenidos constitucionales, lo cual condujo a recoger un valioso material cuyos resultados fueron sistematizados y que sirvió de insumo para elaborar un proyecto de nueva Constitución enviado al Congreso al final de su período, que no fuera tramitado por él.

Dentro de un ambiente de desconfianza general hacia las instituciones públicas, a quienes se acusaba de actos abusivos y de no representar los anhelos de cambio, y, en especial, en contra del Gobierno del Presidente Piñera, en 2019 resurgió con fuerza la idea de acordar un texto constitucional, esta vez para salir de la crisis creada por el estallido social de octubre de ese año. Ello condujo al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, de noviembre de 2019, suscrito por la mayoría de las fuerzas políticas con representación en el Parlamento, para luego, en diciembre de ese mismo año, despachar una reforma constitucional que, agregando un párrafo especial al Capítulo XV, permitió la elaboración de una nueva Carta Fundamental a través de un procedimiento especial.

Postergado el cronograma original del proceso constituyente debido a los efectos derivados de la pandemia del Covid-19, en plebiscito de octubre de 2020, por el 78% de los votos de quienes acudieron voluntariamente a las urnas, se decidió que Chile debía darse una nueva Constitución redactada por una Convención

---

<sup>5</sup> García Píno, Gonzalo (2025), *El postconstitucionalismo chileno*, Ed. Der, Santiago, p. 54

Constitucional 100% electa. Con paridad entre hombres y mujeres, escaños reservados para los pueblos originarios y facilitando la incorporación de independientes, elegidos ya sus 155 integrantes e instalada la Convención en julio de 2021, el texto que elaboró fue sometido a plebiscito, con voto obligatorio, el 4 de septiembre de 2022, siendo rechazado por el 62% de los 13 millones de votantes.

Tras el triunfo del rechazo en el plebiscito de 2022 y recogiendo la voluntad ciudadana de establecer una nueva Carta expresada en 2020, se introdujeron nuevamente reformas constitucionales para permitir un segundo proceso constituyente en el que participaron tres organismos: la Comisión Experta, cuyos 24 integrantes fueron designados, bajo la regla de la paridad, por la Cámara de Diputados y el Senado en proporción a las fuerzas políticas y partidos ahí representados, que elaboró un anteproyecto de texto constitucional; el Consejo Constitucional, integrado por 50 representantes elegidos en votación popular, facultado para discutir y modificar dicho texto, dándole cuerpo al proyecto definitivo que fue sometido a plebiscito; y un Comité Técnico de Admisibilidad, encargado de resolver requerimientos en contra de propuestas de normas que infringieran las bases institucionales fijadas por el constituyente derivado en el art. 154 de la Carta, órgano que, en definitiva, no actuó. Mediante el plebiscito de salida de 17 de diciembre de 2023 se rechazó asimismo la segunda propuesta de nueva Carta elaborada por el Consejo Constitucional.

Los fracasos de los dos procesos constituyentes pueden atribuirse a la falta de sintonía ciudadana con las propuestas sometidas a su decisión. Sin que aquí sea el momento para examinar con profundidad las causas que llevaron a ese resultado, se puede decir, como expresa el profesor Gonzalo García, que “la dimensión global de la Constitución fue sobrecargada con una visión atomizada de intereses asociativos en la primera versión del 2022 y con una visión conservadora propietarista en la segunda versión de 2023”.

7.- Como la propia función del Tribunal Constitucional le impone ocupar como parámetro de control la Constitución imponiéndose como máximo intérprete de ésta, habiendo sido fuertemente cuestionado su texto tal reproche se extendió asimismo al propio Tribunal, lo que se tradujo en una pérdida de confianza de su actuación. En particular se efectuó un diagnóstico crítico de la composición y de las funciones ejercidas por el Tribunal Constitucional, acusándolo de actuar como una tercera cámara legislativa al controlar en forma previa la ley; de carecer de legitimidad democrática a través del sabido argumento contra mayoritario,

expuesto especialmente por Jeremy Waldron; y de permitir que el mecanismo de las inaplicabilidades sea utilizado para retrasar la acción de la justicia. Ello condujo a que, desde distintos sectores ciudadanos, se instara a cambiar el modelo de justicia constitucional. Estas críticas ya habían partido en 2010 desde el Congreso Nacional, pese a que éste mismo había permitido ampliar la competencia del Tribunal al establecer una serie de nuevos órganos o regular otros ya existentes por medio de leyes orgánicas constitucionales, que debían ser contraladas preventivamente en forma obligatoria por la Magistratura Constitucional.

8.- En tal marco y en resguardo de los principios que fundan el Estado Constitucional y Democrático ¿qué papel desempeñó el Tribunal desde que tomara fuerza la idea de elaborar una nueva Constitución?

Partamos recordando, en primer lugar, que nuestro Tribunal puede conocer y resolver las cuestiones de constitucionalidad que surjan durante la tramitación de una reforma constitucional. Sin embargo, en su calidad de órgano jurisdiccional instituido, y por ello subordinado al ordenamiento constitucional, no puede sustituirse al poder constituyente para ejercer un control político, de mérito o de oportunidad sobre el contenido de tales reformas. Es por ello que, en tal esfera, debe auto restringirse, para actuar limitada y estrictamente en el ámbito jurídico-normativo que le compete. Sin embargo, la deferencia hacia el constituyente no puede llevarle a “negar a la nación su guía en los problemas básicos de la democracia”, como dice Pritchett. Por lo tanto, aprovechando la experiencia acumulada, las particularidades de la interpretación y argumentación constitucionales que emplea y la labor especializada que desarrollan sus magistrados dentro del Estado Constitucional de Derecho, pareció lógico que, ante las propuestas de una nueva normativa vinculada a su función, el Tribunal pudiera dar a conocer su opinión durante las discusiones que se abrieron al efecto.

En segundo lugar, el Tribunal valoró el acuerdo político de noviembre de 2019 a través de una vocería conjunta con las máximas autoridades de la Corte Suprema y del Tribunal Calificador de Elecciones. Luego buscó aportar a la reflexión constitucional difundiendo, a través de su página web, antecedentes y documentos útiles, incluyendo un análisis empírico del Control de Constitucionalidad en el Derecho Comparado y cuatro tomos sobre las Constituciones del Mundo. También organizó diversos seminarios, transmitidos on line y divulgados en su página web, sobre temas vinculados al valor de la justicia constitucional.

Para posibilitar un análisis interno, supervisó de modo permanente el avance del proceso constitucional a través de un seguimiento semanal de la prensa, celebró una reunión con ex Presidentes y ministros del Tribunal Constitucional, elaboró un documento de reflexión sobre el rol del Tribunal Constitucional y tuvo encuentros con diversos invitados, como los que sostuvo, en 2022 y en 2023 con las dos delegaciones de expertos de la Comisión de Venecia que visitaron Chile para informar acerca de las inquietudes que les hizo llegar, en ambos procesos, el Senado de la República, abordando, en el primer proceso, temas vinculados al trabajo de la Convención y entre los que se encontraba la eliminación del Tribunal Constitucional, y, en el segundo, sobre el capítulo relativo al Tribunal Constitucional del anteproyecto elaborado por la Comisión Experta y su revisión por el Consejo Constitucional.

Por último, la Magistratura Constitucional intervino en dos oportunidades ante la Convención Constitucional durante el primer proceso, en una ante la Comisión Experta y en otra ante el Consejo Constitucional, órganos creados para elaborar el segundo proyecto. En tales reuniones, en representación del Tribunal, una delegación de ministros puso de relieve las funciones que ha desarrollado el Tribunal en Chile desde su creación hace 50 años, exponiendo datos empíricos sobre las causas que examina, dando a conocer su aporte a la dogmática constitucional y explicando cómo los requerimientos de inaplicabilidad presentados por las partes o el juez en una gestión judicial pendiente ha acercado a las personas a la justicia constitucional. Asimismo, destacó la importancia de mantener un órgano de Justicia Constitucional especializado y, en especial, las dificultades que acarrearía su eliminación para el adecuado control de constitucionalidad de las leyes que deberían dictarse para hacer cumplir la nueva Carta.

Tales argumentos llevaron a que la primera propuesta al menos reemplazara al Tribunal por una Corte Constitucional y a que la segunda lo mantuviera pero con esa última denominación, sin perjuicio de proponerse cambios en la forma de nombramiento y estatuto de sus integrantes, en sus atribuciones y forma de funcionamiento.

9.- La actuación del Tribunal en los fracasados intentos de establecer un nuevo modelo de justicia constitucional se enmarca dentro de su propósito de impulsar una “Justicia Abierta”, concepto vinculado al de “Gobierno Abierto”, y que nace como respuesta a la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones judiciales, con miras a hacer que el sistema de justicia sea más accesible, transparente y

participativo, para con ello controlar su actividad, mejorar la efectividad y calidad de sus decisiones y promover que las personas colaboren en su labor.

Es así cómo, comprendiendo que su legitimidad se vincula, entre otros factores, a la forma en que interactúa con los diversos sectores de la sociedad para confluir en una interpretación de la Carta Fundamental que recoja su expresión en los procesos a su cargo, el Tribunal Constitucional chileno ha promovido diferentes espacios de participación ciudadana, lo que ha llevado a una mayor comprensión y acogida a sus sentencias. Así, en búsqueda de recoger los planteamientos de la ciudadanía frente a un conflicto sometido a su decisión, nuestro Tribunal Constitucional posibilita que grupos interesados de la sociedad civil los expongan tanto en *amicus curiae* como en audiencias públicas cuando se trata de asuntos que causan un indudable impacto social; ha celebrado audiencias y sesiones del pleno de sus Ministros en diferentes regiones del país<sup>6</sup>; organiza en su sede visitas guiadas; realiza seminarios abiertos al público; publica un Boletín de su Jurisprudencia; durante el Día del Patrimonio abre sus dependencias para que el público pueda conocerlas, etc.

10.- Pues bien, al desecharse por la ciudadanía los dos proyectos de nueva Constitución, sigue rigiendo la normativa constitucional actual, la que, desde su entrada en vigencia en 1981, ha sido modificada en democracia por 78 leyes de reforma constitucional; los 120 artículos permanentes de su texto original han pasado a ser 167; constándose que, a 2024, el volumen de reformas importa un cambio de 358 normas constitucionales, entre permanentes y transitorias.

No se puede entonces decir que la Carta actual sea la misma aprobada durante la dictadura.

Si bien algunos de sus actuales preceptos siguen siendo cuestionados y podrían ser perfeccionados, la Constitución contiene reglas provenientes de la tradición constitucional chilena y muchas de las que buscan fortalecer la institucionalidad democrática derivan tanto de su texto original como de las diversas reformas que se le han incorporado desde el retorno a la democracia.

---

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, con fecha 31 de agosto de 2023, se realizó una vista de causas en la sala de audiencias de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, precedida de un seminario en la Facultad de Derecho de Valparaíso

11.- Aun cuando por ahora se ha despejado la incógnita sobre la constitución que nos rige, existiendo siempre, por cierto, la posibilidad de modificaciones impulsadas por el constituyente instituido o derivado, no puede obviarse que la función de garantía del Estado Democrático que ejerce y ha ejercido nuestra Magistratura Constitucional se da actualmente en un escenario más complejo.

Resulta que a nivel regional, y ahora también global, nos encontramos frente a un fenómeno que, de acuerdo a Guillermo O'Donnell, expone a los regímenes democráticos a morir lentamente, ya no a través de golpes de Estado, sino que mediante un deterioro que, como explica Roberto Gargarella, surge a partir de un Ejecutivo fuerte o de un poder político muy concentrado, en el que la principal ambición es ir también cooptando los poderes de control, principalmente el desempeñado por la judicatura ordinaria -como sucede en el caso de México y ahora también en el de Estados Unidos-, pero también el de los tribunales especializados de justicia constitucional. Ello es especialmente delicado cuando se tuerce el sentido de la Constitución a través de una interpretación mañosa de alguna de sus reglas - como ha sucedido recientemente en Argentina- o introduciendo reformas constitucionales totalmente contrarias a los principios básicos que deben inspirarla.

El referido fenómeno se da dentro de un modelo de constitucionalismo que, luego de la Segunda Guerra Mundial y con mayor énfasis después de la caída del muro de Berlín, sobre la base de entender consolidado el modelo democrático en el mundo occidental, se ha enfocado principalmente en resolver casos de tutela de derechos fundamentales.

12.- Frente a la reciente aparición de las descritas amenazas a las bases del sistema democrático que subyace a las cartas fundamentales, me parece necesario que el constitucionalismo se preocupe de enfatizar la esencial función que ejerce el Tribunal Constitucional como defensor del Estado Democrático.

En este escenario cobra relevancia la fuerza vinculante de todas las disposiciones de la Carta, incluyendo en el caso de nuestro texto, aquellas establecidas en su Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad y que constituyen los fundamentos de la efectiva vigencia de un Estado Constitucional, como son aquellas que consagran los principios de obligatoriedad de la Constitución, supremacía constitucional, juridicidad, nulidad de derecho público, responsabilidad. Dichas reglas, fundadas en la división de poderes, junto con

aquellas que aseguran los derechos fundamentales constituyen una garantía en momentos de debilidad del régimen y del ideal democrático.

Especial importancia tiene la obligación que pesa sobre todos los órganos estatales a ser leales con la Constitución, por cuanto, como señala el art. 6 de nuestra Carta Fundamental, a ellos corresponde “garantizar el orden institucional de la república”, lo que debe ser controlado por la magistratura constitucional. Ello supone, entre otras obligaciones, respetar las sentencias que dicte la magistratura constitucional pero también las de la jurisdicción ordinaria<sup>7</sup>.

Por último, me parece necesario que el órgano de justicia constitucional profundice la doctrina que emane de sus sentencias en materia de estructura orgánica del poder, fortalezca su institucionalidad interna, dialogue con los poderes constituidos y, en fin, ejerza un modelo de justicia constitucional abierta que lo acerque aún más a la ciudadanía para relevar la importancia que reviste el Estado Constitucional y Democrático y el principio de separación de funciones para la protección efectiva de sus derechos fundamentales.

Muchas gracias

---

<sup>7</sup> La Constitución dispone: “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” (art. 76 inciso final).