

# MISION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Alejandro Silva Bascuñán*

Profesor de Derecho Político y Constitucional  
Universidad Católica de Chile

## INTRODUCCION

1. Reflexionar sobre la misión que la Carta de 1980 confía al Tribunal Constitucional requiere, a nuestro juicio, situarlo en el panorama de nuestro ordenamiento jurídico y recordar también, previamente, las causas que han conducido a su creación.

### I. LA CONSAGRACION DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

2. La Constitución de 1980 confirma y robustece la tendencia tradicional al constitucionalismo, enraizada entre nosotros desde los primeros documentos promulgados durante la Patria Vieja.

Contiene, en efecto, nuestra actual Constitución preceptos sobre todas las materias que caracterizan las expresiones contemporáneas del fenómeno constitucionalista. Reconoce así en su texto las bases estructurales de la sociedad política y señala la finalidad para la cual ésta se organiza (art. 1º); indica cuál es el titular de la soberanía, a cargo de quién está su ejercicio y se refiere a sus límites (art. 5º); define la forma estatal (art. 3º); sienta los presupuestos del Estado de Derecho (arts. 6º y 7º); establece las características de su régimen de gobierno (arts. 4º, 24, 33, 48 Nº 1); se define por una organización administrativa descentralizada territorial y funcionalmente y en algún aspecto desconcentrada (arts. 3º y 103); establece los diversos órganos del poder estatal y determina sus respectivas atribuciones (Capítulos IV al XIII); reconoce y garantiza los derechos personales y colectivos, otorgando los recursos encaminados a hacerlos efectivos (arts. 19, 20 y 21); y detalla, en fin, los procedimientos que deben seguirse para la reforma de la propia Carta (arts. 116 a 119).

3. El constituyente de 1980 incluye en el cuerpo normativo una serie de reglas y consagra varias instituciones destinadas a propender a que, en la práctica, se imponga la supremacía de su ordenación.

Nos referimos específicamente a los siguientes aspectos que, como veremos, tienen

su coronación en el Tribunal Constitucional, desde que éste vela, con la mayor extensión y profundidad, por el efectivo respeto de la jerarquía normativa dispuesta en la Carta:

a) Los preceptos constitucionales obligan tanto a los titulares e integrantes de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo y dichos órganos deben someter su acción a la propia Carta y a las normas dictadas conforme a ella (art. 6º).

b) No obstante la amplitud de la tarea entregada al Presidente de la República, su acción ha de efectuarse en todo momento "de acuerdo con la Constitución y las leyes" (art. 24 inciso 2º) y, consecuentemente, puede el Primer Mandatario ser acusado por la Cámara de Diputados ante el Senado, entre otros casos, cuando haya "infringido abiertamente la Constitución o las leyes" (art. 48 Nº 2 letra a)) y a los Ministros de Estado igualmente por haberlas infringido (art. 48 Nº 2 letra b)).

c) Aunque "la Constitución garantiza el pluralismo político", declara "inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional" (art. 19 Nº 15 inciso 6º).

d) Reiterando, ampliando y perfeccionando la facultad otorgada desde 1925 a la Corte Suprema, la Ley Fundamental la faculta para "declarar inaplicable para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución" (art. 80).

e) Confirmando la incorporación al rango constitucional dispuesta desde 1943, se otorga a la Contraloría General de la República —servida por un funcionario designado por el Jefe del Estado con acuerdo del Senado e inamovible (arts. 32 Nº 11 y 87 inciso 2º)— entre otras atribuciones, la facultad de pronunciarse preventivamente sobre la juridicidad del ejercicio de la potestad reglamentaria confiada al Presidente de la República.

Para el efecto, "tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deban 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" (art. 88 inciso 1º).

Pues bien, la actual Constitución dispone que si el reparo se funda en que el decreto o resolución es contrario a la Constitución, el Presidente no tiene la facultad de insistir y debe remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional para que éste resuelva la controversia (art. 88 inciso 3º).

f) Las Fuerzas Armadas "existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República", al tiempo que, por su lado también, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se integran "además, con las Fuerzas Armadas en la misión de *garantizar el orden institucional de la República*" (art. 90).

g) El Consejo de Seguridad Nacional, órgano de carácter fundamentalmente asesor del Presidente de la República en el resguardo de ese valor e integrado por el propio Jefe de Estado, por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los cuatro Comandantes de los institutos militares y, desde la reforma de la Ley 18.825, también por el Contralor General de la República, está facultado, en los términos que lo expresa la modificación introducida en esa misma oportunidad, para "hacer presente", al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional" (art. 96 letra b).

## II. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN CHILE

4. El Tribunal Constitucional se incorpora a nuestro orden jurídico por primera vez mediante la reforma hecha a la Constitución de 1925 por la Ley 17.284, de 1970, y se compuso de cinco Ministros, tres de ellos elegidos por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos por la Corte Suprema de entre sus miembros.

Esta primera creación alcanza vida efímera como consecuencia del pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973, ya que la Junta de Gobierno lo disuelve en virtud del D.L. 119, de 10 de octubre de dicho año.

5. La Ley Fundamental en vigor, entre tanto, integra el Tribunal Constitucional con siete miembros: tres designados por la Corte Suprema de entre sus miembros, un abogado

elegido por el Presidente de la República, otros dos por el Consejo de Seguridad Nacional y el último nombrado por el Senado por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio (art. 81 inciso 1º letras a) a d)).

La Carta establece minuciosamente los requisitos de que deben gozar los abogados que se incorporen al Tribunal y las normas básicas de su estatuto funcionario, miembros que se renuevan por parcialidades cada cuatro años y son inamovibles, disponiendo además que una ley orgánica constitucional determinará la planta, remuneraciones y estatuto de personal, así como su organización y funcionamiento (art. 81 incisos 2º y 7º). Con tal motivo se dictó la Ley 17.997, de 19 de mayo de 1981.

Las atribuciones conferidas son más numerosas y trascendentes que las se que se otorgaron en 1970, según vamos a ver.

6. Podríamos clasificar las facultades enunciadas en el art. 82 de la Carta, según la naturaleza de ellas, del siguiente modo:

A) *Prevención de la inconstitucionalidad de las leyes de reforma de la propia Carta* (art. 82 inciso 2º e incisos 4º, 5º, y 6º).

B) *Prevención de inconstitucionalidad de preceptos de jerarquía legal:*

1. En relación a las leyes interpretativas y a las leyes orgánicas constitucionales (art. 82 Nº 1 e inciso 3º).

2. En relación a la tramitación de las leyes comunes u ordinarias (art. 82 Nº 2 e incisos 4º, 5º y 6º).

3. En relación a los tratados sometidos a la aprobación del Congreso (art. 82 Nº 2 e incisos 4º, 5º y 6º).

4. En relación a los decretos con fuerza de ley (art. 82 Nº 3 e inciso 7º).

C) *Prevención de inconstitucionalidad del ejercicio de la potestad reglamentaria:*

1. En relación a la convocatoria a plebiscito (art. 82 Nº 4 e incisos 8º, 9º y 10º).

2. En relación a los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda (art. 82 Nº 5 e inciso 11º).

3. En relación a los decretos inconstitucionales (art. 82 Nº 5 e inciso 11º).

4. En relación a decretos o resoluciones del Presidente de la República que la Contraloría haya representado por estimarlos inconstitucionales (art. 82 Nº 6 y art. 88 inciso 3º).

5. En relación a decretos supremos cuando ellos se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley (art. 82 Nº 12 e inciso 16º).

D) *Intervenciones en materia de organización institucional:*

1. Informe al Senado en relación a la inhabilidad o renuncia del Presidente de la República (art. 82 N° 9 e incisos 2° y 12°).

2. Resoluciones en cuanto a inhabilidades que afecten a quien sea designado Ministro de Estado, permanezca en dicho cargo o desempeñe simultáneamente otras funciones (art. 82 N° 10 e incisos 2° y 13°).

3. Pronunciamientos sobre inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo parlamentario (art. 82 N° 11).

E) *Preservación del sistema democrático* (art. 82 N° 7 e incisos 2° y 13°).

### III. HACIA LA CREACION DE CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD

7. Anotadas ya las bases organizativas de nuestro Tribunal Constitucional, y en nuestro propósito de buscar una apropiada comprensión de la señalada tarea que la Carta le confía, resulta pertinente recordar las grandes etapas de la evolución que experimenta la ciencia política y que conducen al establecimiento, en numerosos países, de instituciones en alguna forma semejantes a nuestro Tribunal Constitucional, porque ello puede contribuir a precisar mejor los objetivos que éste ha de perseguir y, consecuentemente, el alcance de la misión llamado a cumplir.

8. Entre las fuentes que dan origen a la democracia moderna, ha de anotarse, antes que nada, la primacía que logra, luego de difícil lucha librada a nombre del pueblo inglés, el Parlamento de Gran Bretaña frente a su rey y la abolición de la monarquía francesa producida bajo el empuje revolucionario, acontecimientos ambos explicados, acompañados o seguidos de la difusión de teorías políticas como la del principio de la separación de los poderes; del contractualismo como explicación de la sociedad política y de su potencialidad directiva; del absolutismo e ilimitación inherentes al poder estatal, explicado por la concepción de la soberanía, y del constitucionalismo, como tendencia a concretar en textos solemnes y escritos las estructuras del poder y el reconocimiento y garantía de los derechos de los gobernados.

Surge de las premisas recién anotadas, al tiempo de formación de las nuevas sociedades democráticas, la necesidad de buscar en la práctica la armonía de tales aportes, en muchos aspectos contradictorios, para configurar sistemas de gobierno que, fundados en tales

doctrinas y experiencias, sean realmente aprovechados en la gestión de las naciones modernas.

Los Estados que resultan más fielmente fundados en el ideario filosófico generador de la Revolución de 1889, suavizan la virulencia del empuje de las ambiciones y agitaciones colectivas despertadas por él por medio de la sustitución del reconocimiento de la totalidad del poder confiado directamente al pueblo soberano por la proclamación de la primacía de la soberanía por la Nación, símbolo de la unidad de la sociedad gobernada que reemplaza a la que se sentaba en el rey. Tal soberanía se traducía, en la práctica, en las concretas decisiones adoptadas por sus intérpretes. Tales voceros vinieron a ser en realidad tan sólo los personeros de la burguesía capitalista, entronizados en las esferas de los órganos fundamentales de autoridad, a través del llamado proveniente de una reducida porción de ciudadanos incorporados plenamente a dicho sector social.

Las resoluciones que con carácter de ley adoptan las asambleas elegidas por los ciudadanos, adquieren pleno valor jurídico, cualquiera que sea su contenido, con tal de observarse la regularidad formal dispuesta para su generación, aunque pugnaren con las disposiciones de la Ley Fundamental.

A la magistratura judicial se desconoce, dentro de la lógica de tales premisas, toda atribución que le permita impedir las demasías del legislador y sus efectos. Reconocer tal atribución aparecía incompatible con la doctrina de la separación de los poderes. Los tribunales sufren, por lo demás, el desprestigio en que los encuentra sumidos el término del absolutismo regio, en razón de las discordancias de su actuación con las apreciaciones acogidas por la opinión general que, por ejemplo, con tanto vigor criticó al Parlamento de París —la Gran Magistratura— por resistirse a registrar medidas dispuestas por el rey que le parecían favorables al bien colectivo.

Se comprende, por lo dicho, que los jueces, no sólo en Francia sino que en todas las naciones que siguieron las bases doctrinarias y las instituciones inspiradas por la Revolución, no se atrevieron a desconocer valor jurídico a las leyes aprobadas por las Cámaras, y tal posición fue así la observada en Chile y en los otros países hermanos de este continente.

En Estados Unidos, entretanto, la polémica que recae en la posibilidad de colocar una valla a los excesos del legislador conduce a su Corte Suprema a afirmar, en el famoso caso Madison con Malbury de 1803, la facultad de la judicatura de desconocer fuerza imperativa a las leyes promulgadas incompatibles con las normas de superior imperio consagradas en la Constitución Política. La interpretación de tal

facultad, encaminada a dar eficacia al constitucionalismo, se sostiene en una cultura jurídica en que tienen vigencia los principios seculares de la tradición anglosajona. Proclama ésta la vigencia, siempre actuante, de las deducciones formuladas en los fallos, de las conclusiones derivadas del *common law* y del reconocimiento del *stare decisis*. Proviene éste del sentido interpretativo expresado en sentencias anteriores enmendadas de jueces de igual o superior jerarquía, transformadas en precedentes obligatorios para el órgano que se pronuncie posteriormente en situaciones análogas.

La acogida que recibe la solución norteamericana genera iniciativas de imitación en muchas naciones. Así ocurre en Chile cuando, en 1925, se adopta en cierto grado, puesto que únicamente se concede la atribución a la Corte Suprema, que queda desde entonces facultada entre nosotros para declarar que determinado precepto de jerarquía legal es incompatible con lo dispositivo de la Carta Orgánica, pronunciamiento que tiene efecto tan sólo en relación al caso sometido a la decisión de los jueces ordinarios y afecta así únicamente a las partes que han controvertido en él mediante el principio de la cosa juzgada, no alcanzando así efectos *erga homines*, ello en armonía con las características propias del sistema de jurisprudencia de la tradición jurídica latina.

Por otra parte, en democracias como la nuestra, atentas a las transformaciones que sufre el pensamiento y la práctica institucional de los Estados europeos, tienen eco tentativas, surgidas luego de la primera posguerra, orientadas a establecer jurisdicciones provistas específicamente de la atribución de controlar la obra del legislador, para mantener y afirmar la supremacía de la voluntad del constituyente.

Poderosos factores concurren a favorecer tal tendencia, que se concreta en las constituciones promulgadas en la Europa central en los años veinte, y a crear instituciones que persiguen tal objetivo.

Brillantes expositores alemanes habían configurado, desarrollando la inspiración contenida en el principio anglosajón del *rule of law*, las concepciones sintetizadas en la definición del Estado de Derecho, y Kelsen difundió su teoría del normativismo jurídico.

Por otra parte las injusticias sociales generadas por la aplicación de los postulados del liberalismo económico, a los cuales se atribuyó la generación de esa Primera Guerra Mundial, el vigor con que se expresan tales reacciones a través de su difusión por los nuevos medios de comunicación colectiva, la fuerza con que se hacen presente en la opinión pública los requerimientos de la sociedad gobernada tras medios pronto y eficaces para satisfacer sus

necesidades y concretar sus anhelos, el reconocimiento, en fin, en los textos fundamentales, de nuevos derechos y la creación de garantías para su respeto y realización, son causas, entre muchas otras, que contribuyen a explicar que, en numerosas naciones, se adoptan proposiciones para incorporar órganos y resortes destinados a imponer el respeto y protección de los derechos de los gobernados por los distintos órganos de poder.

Desde el punto de vista que nos interesa, las causas enunciadas y muchas otras influyen en que, en las nuevas constituciones, se formulen, junto a los derechos individuales, numerosos derechos sociales. Como resultado de ello, se van generando efectos que se adentran en la diversidad de aspectos no sólo políticos sino sociales, económicos, culturales y de la más diversa índole de la convivencia social. Se explica, por ello, que, simultáneamente, se perfeccionan los instrumentos jurídicos destinados a llevar a la práctica las aspiraciones recogidas en esos preceptos, y que se introduzcan los órganos de jurisdicción y los procedimientos encaminados a la realización de ellos.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, al reconocerse que su estallido se debió en mucha parte por la falta de respeto a los derechos individuales y sociales en el seno de los Estados, la Carta de las Naciones Unidas proclama que dicha observancia constituye una condición ineludible para el mantenimiento de la paz internacional. Tal convicción conduce a definir, en un texto escrito, tales derechos, lo que se hace mediante la Declaración Universal, de 10 de diciembre de 1948, y la creación, bajo el impulso de las Naciones Unidas, de numerosos pactos bilaterales, multilaterales o universales, convenciones de carácter continental, comisiones investigadoras y tribunales que persiguen hacer realidad la inspiración que lleva a adoptarlos.

En esta tendencia mundial se explica la creación de tribunales constitucionales, pronunciándose los respectivos documentos, al establecer tal jurisdicción, entre las diversas alternativas que surgen de las especulaciones teóricas en torno a las numerosas cuestiones que presenta su organización y de las atribuciones que procede otorgarle.

#### IV. LAS CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO

9. Siguiendo el plan que nos hemos propuesto y precisamente antes de dar a conocer nuestras reflexiones sobre la misión del Tribunal Constitucional definido en la Carta de

1980, parece oportuno sintetizar previamente las características que lo tipifican:

a) Es un órgano que sólo puede ejercer las facultades que explícitamente le otorga la Constitución, no pudiendo la ley conferirle otras atribuciones, como lo ha reconocido el propio organismo en su sentencia de 24 de febrero de 1987, Rol N° 43, recaída en el proyecto de ley orgánica constitucional sobre partidos políticos: "Que constituyendo esta facultad que se le confiere al Tribunal una nueva atribución no contenida entre aquellas que taxativamente señala el artículo 82 de la Carta Fundamental y teniendo presente que las facultades que la Constitución confiere a los órganos que ella crea son de derecho estricto..." (considerando 34).

b) No es un cuerpo consultivo, de modo que sólo puede pronunciarse en las materias que la Carta señala y a petición de un órgano habilitado para requerirlo. Así lo ha sostenido el Tribunal en el fallo de 26 de septiembre de 1984, Rol N° 23, recaído en el requerimiento suscitado durante la tramitación del proyecto de ley que sanciona el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes: "El Tribunal Constitucional, pues, no es un órgano de consulta sobre el sentido y alcance de la preceptiva constitucional que pueda incidir en futuros proyectos de ley, ni tampoco está autorizado para emitir dictámenes durante la tramitación de dichos proyectos, sobre materias jurídico-constitucionales abstractas o generales" (considerando 6°).

c) Conoce y resuelve materias constitucionales vinculadas tanto a la forma como al fondo, puesto que no se contiene distinción alguna al respecto, sin perjuicio del criterio que le corresponde aplicar en una u otra hipótesis.

d) Es un órgano de control preventivo obligatorio sólo en relación a la constitucionalidad de las leyes interpretativas de la misma Carta y de las leyes orgánicas constitucionales (art. 82 N° 1).

e) Es un órgano de carácter preventivo facultativo en relación a las cuestiones de constitucionalidad que se promuevan respecto de las leyes de quórum calificado o de las leyes comunes, de los tratados internacionales, de los proyectos de reforma constitucional y de los decretos con fuerza de ley (art. 82 N° 2 y 3).

f) Es un órgano represivo de inconstitucionalidad en relación a los casos en que es llamado en cuanto al ejercicio de la potestad ejecutiva o reglamentaria y que se refieren específicamente a los decretos inconstitucionales, a los decretos que se adentren en el campo de la función legislativa y al decreto de convocatoria a plebiscito (art. 82 N° 4, 5 y 12).

g) Sólo pueden recurrir al Tribunal Constitucional, según la índole del asunto de que se trate, el Presidente de la República, una u otra o las dos Cámaras, o una porción de ellas, y en la oportunidad que en cada materia se precisa; tan sólo se establece la acción pública en relación a la facultad vinculada a las limitaciones al pluralismo político y a las inhabilidades que afecten a un Ministro de Estado.

h) Es un órgano que llega a ejercitar en forma directa una función ejecutiva en los casos de resistencia a promulgar una ley o con motivo de la promulgación de un texto diverso del aprobado, y en la fijación de la fecha y de los términos de la convocatoria a plebiscito (art. 82 inciso 11).

i) Debe intervenir obligatoriamente en las materias en las cuales ha sido llamado de modo directo por la Carta en relación a determinados órganos constitucionales (art. 82 N° 9, 10 y 11).

j) El Tribunal adoptará sus acuerdos y fallará con arreglo a derecho, pero podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de la facultad vinculada con las limitaciones al pluralismo político, al informar al Senado sobre la renuncia o la inhabilidad del Presidente de la República y al resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a un Ministro de Estado (art. 81 inciso 6° y art. 82 inciso 2°).

k) En cuanto a los efectos de sus pronunciamientos, corresponde notar que las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no pueden convertirse en leyes en el proyecto de ley o decreto con fuerza de ley de que se trate; que los decretos supremos impugnados quedan sin efecto de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo; y que, 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 (art. 83).

## V. LA MISION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. La primera nota que conviene sentar en torno a la trascendencia de la función que la Carta de 1980 confía al Tribunal Constitucional, ha de referirse, a nuestro juicio, a subrayar el papel que le compete en la preservación del Estado de Derecho, que pudiera estimarse como el objetivo jurídicamente más fundamental que la voluntad del constituyente le confía.

En los arts. 6° y 7° de la Carta ésta tiene, por primera vez en nuestra institucionalidad,

el cuidado de describir las características definitivas de lo que debe entenderse, según ella, por un Estado de Derecho.

Recurriendo a la letra de ambas disposiciones, procede considerar que existe Estado de Derecho cuando los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma prescrita por la ley (art. 7º inciso 1º); cuando las autoridades someten su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella (art. 6º inciso 1º); en términos que ninguna magistratura, ninguna persona o 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 y de las leyes (art. 7º inciso 2º).

En virtud de los textos transcritos se establece, de manera fiel y acertada, que la Carta se convierte en el instrumento, de máxima relevancia por cierto, dirigido a conseguir que la sociedad política se rija, se mantenga y se desarrolle dentro del marco del Estado de Derecho. Ello guarda armonía con la esencia del constitucionalismo.

La configuración del Estado de Derecho perseguido por la Carta de 1980 se concreta, en nuestra opinión, cuando ella, luego de afirmar el postulado de la igualdad ante la ley (art. 19 Nº 2), asegura también las bases del debido proceso, garantiza la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de todas las personas y, consecuentemente, dispone que el juzgamiento debe ser hecho por un tribunal establecido por la ley y no por tribunales especiales, y garantiza, en fin, un racional y justo procedimiento y con derecho a la defensa jurídica (art. 19 Nº 3).

11. Cabe recordar que la Constitución Política representa en alto grado un marco de distribución de competencias entre los distintos órganos. Se explica, por lo que acaba de afirmarse, que la actual Carta, como las anteriores, haya previsto la posibilidad de que surjan, entre los distintos órganos, controversias en las cuales debaten sobre si les compete o no resolver sobre determinadas materias, y así ha llamado al Senado para que resuelva las que se generen entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia (art. 49 Nº 3) y a la Corte Suprema para que decida las que se entablen entre tales autoridades y los tribunales que no tienen tal jerarquía (art. 79 inciso 2º).

Podría, a nuestro juicio, de modo general, el Tribunal Constitucional haber sido llamado a resolver conflictos de esta especie. Nos parece al respecto que fue muy acertada la reforma de la Carta de 1925, dispuesta por la Ley Nº 17.284, de 1970, cuando introdujo por pri-

mera vez la institución que nos ocupa, al incorporar entre sus facultades la de "resolver las contiendas de competencia que determinan las leyes" (art. 78 letra f). Concordamos así plenamente con la conclusión a que llegara el profesor don Lautaro Ríos en la exposición inaugural de las XX Jornadas Chilenas de Derecho Público (1989): "Por tan evidentes razones de idoneidad, de imparcialidad y de independencia y, además, ...por ser esta materia propia de la competencia de los tribunales constitucionales, postulamos que la función resolutoria de conflictos entre los órganos del Estado que carezcan de un superior jerárquico común, deben quedar radicadas en el Tribunal Constitucional, como por lo demás ocurre en la generalidad de los tribunales europeos de esta especie" (edición de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso, 1990, p. 42).

12. Si la Ley Fundamental es el instrumento básico al servicio del Estado de Derecho, el Tribunal Constitucional se convierte, a su vez, en el superior y más eficaz resorte para resguardar por la observancia de la jerarquía normativa que ella impone; tal tarea es la finalidad típica y específica que se le confía por el constituyente.

La vastedad de esa función esencial del Tribunal Constitucional deriva de la amplitud de las facultades que se le encomiendan, ya que ellas no se limitan a pronunciarse sobre la incompatibilidad que pudiera producirse entre las normas con jerarquía de ley y la Constitución, sino que, además, como quedó ya precisado, tocante a la pugna que pudiera presentarse entre ésta y normas de inferior jerarquía a las de la ley, como son las vinculadas a diversas expresiones de la potestad reglamentaria o las que recaen en la composición o actuación de determinadas autoridades constitucionales.

13. La afirmación que hemos hecho en cuanto a que la Carta fija los fundamentos básicos del edificio de la inconstitucionalidad, que debe mantener la unidad dentro de la variedad de sus componentes, lleva a deducir que el Tribunal Constitucional ha de tener siempre en cuenta el contexto de todo el cuerpo normativo, porque la consideración de tal contexto no puede menos de proporcionar el criterio interpretativo más firme y adecuado para conocer la voluntad del constituyente, que ha de concretarse en la solución de la cuestión por resolver.

Tal punto de vista ha sido felizmente acogido en forma reiterada y elocuente por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en el fallo recaído sobre la ley orgánica del Tribunal Calificador de Elecciones: "...La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas

debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella" (considerando 19).

14. No siempre provendrá, por cierto, la decisión del Tribunal Constitucional de una simple ponderación del contexto de la Carta, sino que del esclarecimiento que derive de otras fuentes jurídicas. Así habrá de tomar en cuenta, por ejemplo, la gestación del precepto pertinente; ello le pondrá en el caso de pronunciarse sobre si cabe preferir la voluntad expresada en las circunstancias del devenir social existentes al tiempo de la formación de la norma o, a la inversa, deducir el querer del constituyente proyectándolo en relación a las circunstancias concretas en que posteriormente ha de aplicarse la norma.

15. La Ley Fundamental vincula constantemente el contenido imperativo de muchas de sus normas con determinados valores que enuncia al mismo tiempo la letra respectiva, con el propósito, sin duda, de procurar obtener, a través de su aplicación, la confirmación y robustecimiento de determinados bienes colectivos, que son las condiciones favorables de convivencia que permiten a la comunidad política su progreso y bienestar.

La actual Constitución, en tal sentido, no sólo en los preceptos incluidos en el Capítulo I, que lleva como título Bases de la Institucionalidad, sino que a lo largo de innumerables mandatos esparcidos a través de su preceptiva, que hemos tenido otras oportunidades de recordar ("El lenguaje de la Constitución", trabajo presentado a las XVIII Jornadas de Derecho Público, 1987, publicada por la Revista de Derecho, Universidad de Concepción, 1987; "Lo esencial en la supremacía constitucional", trabajo presentado a las XXI Jornadas de Derecho Público, 1990), enuncia los valores tras cuya realización se dicta la regla. Así innumerables veces se refiere al bien común, a la seguridad nacional, al orden público, a las buenas costumbres, a la moral, a la utilidad y salubridad públicas, a los intereses generales de la Nación, etc.

En la búsqueda de la interpretación que parezca más acertada, no podrá menos de atribuir el Tribunal Constitucional una importancia fundamental al determinado valor colectivo al que la regla se vincula en virtud de la mención explícita contenida en su letra.

Pues bien, en el análisis de los efectos que el Tribunal haya de deducir de la mención a los valores enunciados en la norma, dada la relatividad de las significaciones conceptuales, el Tribunal ha de preferir aquella consecuencia o efecto que derive de la voluntad del órgano de autoridad que adopta la decisión so-

metida a su análisis. Si no se ajustara a tal criterio, el Tribunal vendría a imponer su propia voluntad sobre la del órgano o autoridad llamado por la Carta a ejercer la atribución competente, lo que en principio es inadmisibles.

Numerosos casos ya producidos y reflejados en la jurisprudencia del Tribunal ponen con elocuencia de relieve, al mismo tiempo, la dificultad y la complejidad de que la institución que analizamos se mantenga dentro del marco que le corresponde.

Bástenos citar aquí, por ejemplo, el dictamen del Tribunal recaído en el Proyecto de Ley Nº 18.918, orgánica constitucional sobre Congreso Nacional, cuyo art. 3º transitorio dispuso que las acusaciones deducibles en juicio político por la Cámara de Diputados sólo podrán referirse a "actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990" (fallo de 5 de febrero de 1990, Rol Nº 91); y el que, referido al derecho de asociación e interpretando la voluntad del constituyente, rechaza una norma legal que autorizaba la formación de una sola junta de vecinos dentro de determinada sección territorial de la respectiva comuna (fallo de 14 de mayo de 1991, Rol Nº 126).

La doctrina del Tribunal Constitucional se muestra ampliamente acogida también por la cátedra. "En tal perspectiva —expresa el profesor José Luis Cea—, y mencionados ya los valores con que se compromete el intérprete, éste tendrá que aplicar una hermenéutica finalista y no exegética o formalista, pues el bien común, la protección de la familia, la seguridad nacional y el principio de la subsidiariedad, por ejemplo, son conceptos claros en el núcleo, pero fluidos más allá, los que resulta imposible fijar pormenorizadamente en normas jurídicas. Es tarea de hermenéutica ir llenando de concreto sentido esas ideas y principios, de manera que sean coadyuvantes al cumplimiento de los objetivos del sistema" ("Tratado de la Constitución de 1980", Editorial Jurídica, 1988, p. 48).

16. En diversas materias el constituyente, comprendiendo la dificultad de realizar la aspiración dirigida a obtener la plena vigencia de determinados valores, en lugar de formular una ordenación directamente imperativa, la describe como una invitación dirigida a los órganos que tienen la responsabilidad de velar por esos bienes.

Sirvan de ejemplo la consagración del "derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza" (art. 19 Nº 8); "el derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recupe-

ración de la salud y de rehabilitación del individuo" (art. 19 N° 9); "el derecho a la educación"... "Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación" (art. 19 N° 10).

En general, en la hipótesis de preceptos que se encuadren en lo dispositivo de normas de esa índole, nos parece que el Tribunal Constitucional no está llamado a ser juez de mérito de la sustancia ordenativa, sino que deberá más bien inclinarse a dar paso a la voluntad de los órganos pertinentes traducida en el precepto.

17. Pudiera, con razón, estimarse que el más sólido apoyo dado por la Carta al ideal del Estado de Derecho que quiere implantar —puesto que éste incluye en su esencia el bien de los gobernados— se encuentra en el establecimiento, en el art. 5°, de que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana".

Directamente la Carta deduce, reconoce y protege numerosos derechos individuales y sociales, al tiempo que les fija limitaciones y obligaciones, tal como causas temporales de restricción y suspensión.

Pues bien, el categórico y solemne reconocimiento que, por primera vez en nuestro constitucionalismo, proclama la superior vigencia jurídica sobre la misma Carta de aquello que proviene indiscutiblemente de la naturaleza del hombre, da base para que constituya un presupuesto que obliga, con más vigor que a nadie, a la jurisdicción encargada de velar por la supremacía de la Constitución.

18. La reforma proveniente del plebiscito de 1989 incorporó, al art. 5° de la Constitución, la siguiente norma: "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".

Tal modificación va a dar motivo, y lo está dando ya, a innumerables cuestiones vinculadas a precisar su alcance.

No entra en las posibilidades de este trabajo insinuar, plantear, ni menos procurar resolver problemas que merecen un análisis especial mucho más detenido, en el cual habrá de tratarse especialmente, entre otros puntos, por ejemplo, la vinculación entre el derecho internacional y el interno, la exacta posición de los acuerdos internacionales dentro del ordenamiento jurídico nacional, y las que se centren en esclarecer si, conforme a la letra del precepto, se habría dado origen a una situación diferente entre los tratados que contienen la

formulación o régimen de derechos en favor de los individuos y de los grupos y los que recaigan en otras materias comprendidas en los vínculos entre los Estados o respecto de la comunidad internacional.

19. La diversidad de planteamientos que se presentarán al Tribunal Constitucional dependerá, como es lógico, de la índole de la materia en relación a la cual habrá de pronunciarse y por ello vale la pena formular algunas distinciones para destacar las diferentes posturas en que habrá de encontrarse el órgano jurisdiccional.

20. Pensamos, verbigracia, que si se analiza un proyecto sobre reforma constitucional, la especialidad de las cuestiones que surjan recaerá tanto en el aspecto procesal como en el sustantivo.

Es del caso reconocer que el constituyente no ha dispuesto con claridad la total identificación del proceso generador de la ley de reforma constitucional con el de una ley común, y así no sorprende que, por tal circunstancia, se hayan suscitado ya razonables vacilaciones en orden a si, por ejemplo, tienen cabida, al respecto, las comisiones mixtas de personeros de ambas Cámaras para resolver las discrepancias surgidas entre ellas, reglamentadas en los arts. 67 y 68.

No puede olvidarse la crisis surgida durante la administración del señor Allende, cuando el Tribunal Constitucional de entonces no se confesó competente, por no haberle sido confiada concretamente la facultad de pronunciarse sobre los proyectos de ley de esta especie. Tal fue el origen de la atribución ahora conferida.

Una reflexión mucho más profunda tendrá siempre que efectuar el Tribunal cuando haya de pronunciarse sobre el aspecto sustantivo de un proyecto de modificación de la Ley Fundamental. En tal hipótesis, el órgano habrá de tener presente que el poder constituyente instituido o derivado debe actuar enmarcado en el ámbito que se lo permite el poder constituyente originario o inicial.

En el propósito del poder constituyente originario o inicial de que los órganos constituidos se mantengan dentro de los fundamentos consagrados por él, la Carta de 1980, en el Capítulo I sobre "Bases de la Institucionalidad", introduce presupuestos sustanciales dentro de los cuales espera que se ajuste el poder constituyente instituido o derivado. Tal aspiración es expresada de modo concreto al exigirse quórum muchos más altos de aprobación para las reformas que recaigan, entre otras materias, en las que se refiere el Capítulo I.

Puede suponerse, por lo dicho, el requerimiento de especial prudencia al examinar el



Tribunal Constitucional los proyectos de ley de modificación de la Carta.

La Constitución define el bien común como el conjunto de "condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material *posible*" (art. 1º inciso 4º). El vocablo recién destacado pone, con acierto, de manifiesto la inevitable diferencia que existe entre la concepción teórica del bien común y la que ha solido llamarse bien común subjetivo, que es la idea de derecho que se representa en una sociedad y en un momento dado de su evolución. La admisión de la pluriviosidad del concepto de bien común explica que, consecuente por eso la misma Carta, "garantiza el pluralismo político" (art. 19 Nº 15 inciso 6º).

Ahora bien, no es al Tribunal Constitucional, sino a los diversos órganos de autoridad establecidos por la Constitución, a quienes corresponde ir definiendo en concreto, cada uno dentro de su respectiva órbita, qué es lo que va exigiendo el interés general en el curso del devenir nacional.

21. En el necesario análisis que la Carta impone al Tribunal Constitucional sobre los proyectos de leyes interpretativas de la propia Constitución, nos parece que alcanzarán especial importancia también, en el contexto del cuerpo normativo, los preceptos incluidos en las Bases Institucionales. En cierto modo en tales proyectos los órganos competentes actúan en cumplimiento de una misión muy cercana a la que corresponde al poder constituyente instituido o derivado. No puede, sin embargo, confundirse una u otra tarea, sometida, con razón, a procedimientos y requisitos distintos y por ello la preocupación precisa de la jurisdicción constitucional tendrá que incidir cabalmente en el punto de determinar si, en verdad, la regla interpretativa que se propone tiene tal carácter y no viene realmente a introducir un cambio en la sustancia de la Carta.

22. Cuando el Tribunal Constitucional satisface la obligación de dictaminar sobre un proyecto de ley orgánica constitucional, la labor de tal jurisdicción se centrará no sólo en confrontar la sustancia preceptiva propuesta con la de la Ley Fundamental, sino estudiar asimismo si la materia a la que se da tal carácter es de aquellas que la Carta ha dispuesto que deba reglamentarse por esa vía, puesto que la demás que en este punto se produzca afecta a la órbita confiada al Poder Legislativo ordinario.

Sobrepasaría los límites de esta ponencia mencionar la rica jurisprudencia que ha venido formándose a lo largo de los fallos del Tri-

bunal Constitucional en torno a las variadas cuestiones vinculadas a mantener, en el marco fijado por la Carta, la preceptiva de las numerosas leyes orgánicas constitucionales a las cuales entrega completar su voluntad.

23. La afirmación recién sentada nos lleva a considerar hasta qué punto la Constitución de 1980 se aleja del modelo clásico de la democracia representativa y constituyente, a la inversa, una fórmula muy lejana ya de las características que la configuraron.

El problema se refiere, sin perjuicio de la libertad que cabe reconocer a cada sociedad política para organizarse del modo que le resulte más adecuado, más bien a determinar hasta qué punto la obra del constituyente de 1980 responde a la esencia del ideal democrático, que estriba sustancialmente en la posibilidad de que la sociedad política se gobierne ajustándose a la idea de derecho que prevalezca en su seno.

La Carta afirma la titularidad de la soberanía en la Nación y permite su ejercicio tanto al pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, como a las autoridades establecidas por la Constitución (art. 5º).

Pues bien, dentro del marco organizativo, se otorga al Presidente de la República una amplitud de poder que sólo tiene como límites las atribuciones confiadas a las otras autoridades constitucionales.

Entretanto, la función legislativa es confiada, asimismo, en mucha parte al propio Presidente, al paso que, en la esfera entregada al Congreso, el espacio de la legislación común, condicionada al consenso de la simple mayoría en cada Cámara, es reducidísimo si se lo compara con la importancia que tienen las materias que exigen altísimos quórum de los parlamentarios en ejercicio.

Nos parece que la reflexión anterior tiene importancia directa en relación al tema que desarrollamos. Estimamos, en efecto, que en el criterio del Tribunal debería, hasta donde corresponda, prevalecer siempre el cuidado de buscar las soluciones que no reduzcan la influencia de las reacciones de la opinión nacional, llamadas a expresarse a través de la mayoría ciudadana reflejada en el seno de las Cámaras.

24. Por todo lo dicho, la misión que la Carta entrega al Tribunal Constitucional es de incommensurable relevancia. La suerte del sistema de gobierno democrático definido en la Carta ha quedado en alto grado en sus manos.

No podrá sorprender que las preocupaciones ciudadanas giren intensamente en las próximas etapas en torno de la institución que hemos estudiado. Creemos, al efecto, que si, por una parte, predominará consenso en el de-

bate cívico en orden a estimar y agradecer los esfuerzos desarrollados hasta aquí con ese propósito por el Tribunal Constitucional, llegará también a producirse concordancia en

cuanto a variar su estructura, principalmente en torno a su forma de generación, para que por ella se logre incrementar su ascendiente y prestigio.