

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

Enrique Navarro Beltrán* (Chile)

45 años del Tribunal Constitucional de Chile (1971-2016)

RESUMEN

En el presente artículo se revisan los antecedentes históricos del Tribunal Constitucional, desde su establecimiento en 1970, su incorporación en la Carta de 1980 y su fortalecimiento en 2005. En especial, los mecanismos de control constitucional de las leyes que son de su competencia: el control preventivo (obligatorio y facultativo) y el control *a posteriori* (inaplicabilidad e inconstitucionalidad de las leyes).

Palabras clave: Tribunal Constitucional, carta fundamental, control constitucional de las leyes.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel stellt die Geschichte des chilenischen Verfassungsgerichts dar: Von der Gründung im Jahr 1970, über die Verankerung in der Verfassung von 1980, bis hin zu Stärkung seiner Stellung im Jahr 2005. Dabei geht der Beitrag insbesondere auf die Normenkontrollverfahren ein, die zu den Kompetenzen des Verfassungsgerichts zählen: die (obligatorische und fakultative) Kontrolle sowie die nachträgliche Kontrolle (Unanwendbarkeit und Verfassungswidrigkeit von Gesetzen).

Schlagwörter: Verfassungsgericht, Verfassungsgesetz, Normenkontrolle.

ABSTRACT

This article reviews the history of the Constitutional Court, from its establishment in 1970, through its incorporation in the Constitution of 1980, and its strengthening in 2005. In particular, it discusses the mechanisms within its jurisdiction for the consti-

* Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile y en la Universidad Finis Terrae. Exdirector de estudio de la Corte Suprema (2002-2006) y exministro del Tribunal Constitucional (2006-2012). enriquenavarrobelttran@gmail.com.

tutional review of laws: preventive review (mandatory and optional), and *a posteriori* review (inapplicability and unconstitutionality of laws).

Keywords: Constitutional Court, constitution, constitutional review of laws.

Introducción

La justicia constitucional en Chile y, en especial, el control constitucional de las leyes, se remonta a principios del siglo XX.

En la Constitución de 1925 se le otorgó a la Corte Suprema la competencia para declarar la inaplicabilidad de las leyes en un caso concreto, atribución que se mantuvo hasta el año 2005.

A su vez, el Tribunal Constitucional (TC) fue creado en la reforma constitucional de 1970, siguiendo los modelos francés y alemán. Esencialmente, le corresponderá el control constitucional previo de las leyes. En 1973, al producirse el golpe de Estado, fue disuelto por la junta militar.

La nueva Constitución de 1980 restableció su funcionamiento, otorgándole el control previo de las leyes, antes aludido, a lo que se agrega la revisión obligatoria de las leyes orgánicas constitucionales, como ocurre en España y Francia.

La reforma constitucional de 2005 le añadió además la acción de inaplicabilidad de las leyes, que desde el año 1925 conocía la Corte Suprema y, adicionalmente, la inconstitucionalidad de las leyes, derogándolas a futuro.

Para revisar la evolución de la judicatura constitucional se recordarán, en primer lugar, sus antecedentes históricos en Chile. En segundo lugar, se resumirá el establecimiento de los tribunales constitucionales en Europa y su expansión en América. En tercer lugar, se abordarán los antecedentes del primer Tribunal Constitucional chileno, a partir de 1970. En cuarto lugar, se aludirá al rol que le correspondió en la transición política chilena, especialmente, en relación con el control de las leyes políticas. En quinto lugar, se resaltará el papel que ha cumplido a partir del restablecimiento del régimen democrático. En sexto lugar, se analizará el fortalecimiento de sus atribuciones, con motivo de las reformas constitucionales de 2005. Finalmente, se incluirán las conclusiones.

1. Antecedentes de la justicia constitucional

Como se sabe, los inicios de la justicia constitucional¹ se remontan a principios del siglo XIX, con el clásico fallo *Marbury vs. Madison*, en 1803, en la recordada afirmación del juez Marshall, en cuanto a que “una ley contraria a la Constitución

¹ Una visión histórica del mundo anglosajón en Antonio-Carlos Pereira Menaut, *Teoría constitucional*, 2ª. ed., Santiago, S. A. Colex Editorial, 2006, pp. 216 y ss. Para una perspectiva europea continental, ver Mauro Cappelletti, *La justicia constitucional*, México, Porrúa

es nula”.² Ciertamente que pueden encontrarse antecedentes más remotos en el propio mundo anglosajón³ y en el derecho hispano e indiano, en que se desobedecían las normativas contrarias a la razón y justicia.⁴

En Chile, durante la vigencia de la carta de 1833,⁵ tanto la doctrina como la jurisprudencia estuvieron de acuerdo en cuanto a que los tribunales carecían de atribuciones para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, puesto que sólo el Congreso Nacional podía resolver las dudas acerca de la inteligencia de las disposiciones, tal como en las anteriores leyes fundamentales.⁶ Por lo mismo, la doctrina iuspublicista hacía presente que los tribunales no podían dejar la ley sin aplicación “aun cuando a juicio de ellos fuera inconstitucional”.⁷

- UNAM, Facultad de Derecho, 2007. Sobre el sistema alemán, Klaus Stern, *Jurisdicción constitucional y legislador*, Madrid, Dykinson, 2009.

² El texto completo en Miguel Beltrán de Felipe y Julio González García, *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª. ed., Madrid, CEPC, 2006, pp. 93-121. Sobre la materia, ver Patricio Zapata L., *Justicia constitucional: teoría y práctica en el derecho chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008.

³ A principios del siglo XVII, el juez Edward Coke sostuvo la doctrina de que si “una ley del Parlamento está contra la razón o el *Common Law*, o repugna o es imposible su realización, el *Common Law* lo debe controlar y considerar como sin vigencia” (Miguel González Oropeza, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa - Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, p. 20).

⁴ Así, existía el derecho a suspender la ley injusta, ya sea por vicios en la dictación (obrepción y subrepción) o por sus efectos (daño irreparable o escándalo). Sobre la materia, ver Bernardino Bravo Lira, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986, pp. 48 y ss.

⁵ Dicho texto constitucional, que rigió durante gran parte del siglo XIX, precisa que “sólo el Congreso, conforme a lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes, podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de algunos de sus artículos”.

⁶ El Reglamento para el arreglo de la autoridad provisoria de Chile, de 1811, que fuera calificado como el primer bosquejo de Constitución, no contenía referencia alguna a la materia, sin perjuicio de que en su introducción se precisa que uno de sus propósitos es “la necesidad de dividir los poderes” y, a la vez, “fijar los límites de cada uno”. Por su parte, el Reglamento constitucional provisorio de 1812, para algunos la primera Constitución chilena, comienza a esbozar la separación entre los poderes, remarcando el principio de soberanía popular (art. 6) y el respeto de los derechos fundamentales. Posteriormente, la Constitución Provisoria de 1818 le autorizará al Senado velar por la “puntual observancia de esta Constitución” (cap. III, art. 1º). Similar disposición incluye la Constitución de 1822 respecto de la Corte de Representantes, en tanto debe “cuidar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes” (art. 67, 1ª). La carta de 1823 confiere al Senado conservador y legislador “cuidar de la observancia de las leyes” y, a la vez, “proteger y defender las garantías individuales” (art. 38, 1). Por último, la Constitución de 1828 le entrega al Congreso la “protección de todos los derechos individuales” (art. 46, 2) y, a la vez, la Comisión Permanente, que sesiona cuando está en receso el Congreso, le atribuye especialmente “velar por la observancia de la Constitución y de las leyes” (art. 92, 1). Una visión panorámica histórica en Enrique Navarro Beltrán, “Notas sobre la evolución histórica del control de constitucionalidad de las leyes en Chile”, Libro homenaje a Bernardino Bravo L., *Revista Chilena de Historia del Derecho*, t. II, núm. 22, 2010, pp. 1231-1255.

⁷ Jorge Huneeus Z., *La Constitución ante el Congreso*, t. II, Santiago, Impr. Cervantes, 1880, p. 252.

La Corte Suprema, en 1848, reiteraba que ninguna magistratura gozaba de prerrogativas para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.⁸ Sin embargo, en un oficio de 1867, recuerda a las autoridades encargadas de aplicar las leyes dar preferencia en el asunto a la Constitución “si estuvieren en clara y abierta pugna con ellas”.⁹ En tal sentido, una sentencia de 1875 desconoció el carácter de una ley al no haber sido aprobada por el Congreso Nacional.¹⁰

La Constitución de 1925, siguiendo el modelo norteamericano, otorgó a la Corte Suprema la atribución de declarar inaplicable un precepto legal por ser contrario a la Constitución, teniendo efecto la sentencia sólo entre las partes del juicio. Se señaló que se trataba de “un correctivo contra los posibles desvaríos del Poder Legislativo y una apreciable garantía para los habitantes de la República”.¹¹ Durante 80 años, esta facultad residió exclusivamente en dicho órgano jurisdiccional.¹²

2. Los tribunales constitucionales y su establecimiento en Europa

Los tribunales constitucionales surgieron en Europa en 1920. Fueron creados por el notable jurista austríaco Hans Kelsen, quien en su famosa controversia con Carl Schmitt –acerca de la defensa de la Constitución– insiste en la necesidad de crear una “jurisdicción constitucional, por la cual la función de garantía de la Constitu-

⁸ *Ibid.*, p. 253.

⁹ Oficio dirigido a las Cortes de Apelaciones, 2 de enero de 1867. Ver también Horacio Carvajal R., quien señala que “la práctica de nuestros tribunales, siguió una línea jurisprudencial variada en la materia y asilándose en la idea de que ante la pugna de la Constitución con una ley cualquiera, era deber dar preferencia a la carta fundamental de la Nación, hubo mayor número de resoluciones que en el hecho expresaban la inconstitucionalidad de la ley citada que se discutía” (*La Corte Suprema*, Santiago, Imprenta El Esfuerzo, 1940).

¹⁰ Señala la Corte Suprema, en Sentencia de 1° de marzo de 1876, que habida cuenta que “los dos últimos incisos del núm. 3.º del art. 95 de la ley de Organización i Atribuciones de los Tribunales no han sido aprobados por el Congreso Nacional i por consiguiente no tienen el carácter de una verdadera ley, el Tribunal, de unánime acuerdo, resuelve que la sentencia en la presente causa se pronuncie en conformidad al mencionado art. 95 i sin tomar en cuenta los dos últimos incisos del núm. 3.º del predicho artículo” (Corte Suprema, 1° de marzo de 1876). Sobre la materia, ver Enrique Navarro Beltrán, “La Corte Suprema de Justicia y don Manuel Montt”, en Bernardino Bravo Lira y Felipe Vicencio (eds.), *Manuel Montt: Educador, legislador, gobernante y magistrado*, t. I, Santiago de Chile, Fundación Manuel Montt, 2009, pp. 427 y ss.

¹¹ José Guillermo Guerra, *La Constitución de 1925*, Santiago de Chile, 1929, Establecimientos Gráficos Balcels & Co., p. 458.

¹² Una visión en Enrique Navarro Beltrán, “El control de constitucionalidad de las leyes en Chile 1811-2011”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, núm. 43, 2011. En México existe una versión resumida disponible en la página web de la Suprema Corte de Justicia.

ción sea transferida a un tribunal independiente”¹³ Luego, agrega que dicho tribunal “funciona como jurisdicción constitucional en la medida en que deba decidir, a través de un procedimiento contencioso de partes, sobre la constitucionalidad de actos del Parlamento (en especial de las leyes), así como también del Gobierno (especialmente de los decretos), cuando hayan sido cuestionados, anulando tales actos en el caso de inconstitucionalidad y eventualmente juzgando a determinados organismos imputados, acerca de la responsabilidad probada”¹⁴ Explicando su funcionamiento, Kelsen señala que dicho tribunal “aplicando la Constitución a un hecho concreto de producción legislativa y llegando a anular leyes anticonstitucionales no genera sino destruye una norma general, es decir, pone el *actus contrarius* correspondiente a la producción jurídica, o sea, que –tal como lo he señalado– oficia de ‘legislador negativo’”¹⁵

A partir de la Constitución de Austria de 1920,¹⁶ en particular después de la Segunda Guerra, los tribunales constitucionales se expanden por el continente: Italia (1947),¹⁷ Alemania (1949),¹⁸ Francia (1958)¹⁹ y España (1978),²⁰ por mencionar algunos.²¹ En Hispanoamérica también se establecen, siguiendo el modelo español. Hoy, además, se aprecia su presencia en la Europa Oriental, Asia y África. Su papel fundamental es resolver las controversias de constitucionalidad entre los diversos órganos del Estado.

Sin embargo, el control de la constitucionalidad en el derecho comparado tiene características disímiles.²² En algunos casos existen controles de carácter preven-

¹³ Hans Kelsen, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 14.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 36-37.

¹⁶ En 1885, Jellinek había señalado la necesidad de un Tribunal Constitucional. Sobre la materia, ver Pedro Cruz Villalón, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad 1919-1939*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

¹⁷ Alessandro Pizzorusso, *Justicia, constitución y pluralismo*, Lima, Palestra Editores, 2005. En cuanto a la jurisprudencia, Tania Groppi, *Las grandes decisiones de la Corte Constitucional Italiana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

¹⁸ Ver el reciente estudio colectivo, *La ley fundamental alemana y la Constitución Política Chilena*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010. Acerca de la labor jurisdiccional, Jürgen Schwabe, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

¹⁹ Javier Pardo Falcón, *El Consejo Constitucional francés*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

²⁰ En España, el Tribunal de Garantías Constitucionales de 1931 ya conoció de las acciones de inconstitucionalidad.

²¹ Dominique Rousseau, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

²² Una obra clásica sobre la materia, Louis Favoreau, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994. Una visión como juez, Gustavo Zagrebelsky, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Madrid, Trotta, 2008.

tivo (Consejo Constitucional de Francia, aunque modificado en 2008)²³ y en otros *a posteriori* (Alemania y España). Ciertamente también los hay mixtos (Tribunal Constitucional de Italia).

En cuanto a su forma, el control puede ser concentrado o radicado en un órgano (modelo constitucional kelseniano de Tribunal Constitucional) o entregado a diversos entes (modelo constitucional de Estados Unidos).

Respecto a los efectos del control, ellos también pueden ser diversos. Así, en algunos sistemas, la sentencia tiene efectos de carácter general, como es el caso típico de las sentencias de los tribunales constitucionales (España, Alemania o Italia) o sólo en el caso concreto (Corte Suprema en Chile desde 1925 a 2005).

Por su lado, en Suramérica existen variadas experiencias en materia de control. Así, ciertos países les entregan su conocimiento a los tribunales de justicia en general (Argentina) o específicamente a la Corte Suprema (Uruguay) o al Tribunal Constitucional (Bolivia) o a los tribunales ordinarios y al Tribunal Constitucional (Perú y Ecuador).²⁴ En los últimos años se han establecido nuevas judicaturas constitucionales en Hispanoamérica.²⁵

3. El Tribunal Constitucional y su establecimiento en Chile (1971-1973)

A mediados de la década del sesenta se había discutido a nivel académico acerca de la necesidad de contar con un Tribunal Constitucional que dirimiera los conflictos entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Específicamente, en un seminario efectuado en 1963 en la Biblioteca Nacional, bajo la dirección del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, Jorge Guzmán Dinator,²⁶ el destacado jurista Alejandro Silva Bascañán propuso crear una Corte Constitucional.²⁷

²³ La reforma constitucional francesa de 2008 incorpora un control *a posteriori*, aunque a requerimiento del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación (art. 61.1). Sobre la materia, ver Marc Carrillo, “La cuestión prejudicial y otras garantías de los derechos, en la reforma de la Constitución francesa, según la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008”, *Estudios Constitucionales*, año 8, núm. 2, 2010, pp. 587-600.

²⁴ Humberto Nogueira A., *La justicia y los tribunales constitucionales de Indoiberoamérica del Sur*, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2005.

²⁵ Por ejemplo, en la República Dominicana en 2010. En otros países se ha discutido la necesidad de su establecimiento (El Salvador).

²⁶ Entre las conclusiones que formula el profesor Jorge Guzmán se incluye una relativa al “establecimiento de órganos moderadores del poder, especialmente en la forma de una Corte Constitucional para los siguientes casos, ninguno de los casos afecta a la actual facultad de la Corte Suprema de declarar *a posteriori* la inaplicabilidad de la ley por causa de inconstitucionalidad en el caso particular” (Jorge Guzmán Dinator, *Nueva sociedad, vieja constitución*, Santiago, Editorial Orbe, 1964, p. 242).

²⁷ En tal sentido, el profesor Alejandro Silva B. expresa: “[F]alta un organismo –que puede ser una Corte Constitucional– que prevenga las discrepancias que se produzcan entre el

Luego, ello se profundiza en las III Jornadas Chilenas de Derecho Público,²⁸ realizadas en Concepción en 1964, en una ponencia del profesor Francisco Cumplido,²⁹ quien resalta la necesidad de un control preventivo de la constitucionalidad de las leyes, lo que ya había advertido en su tesis de grado,³⁰ y en la Comisión de Derecho Constitucional se acuerda recomendar su instauración.³¹

La reforma constitucional de 1970³² incorpora, por primera vez en Chile, un Tribunal Constitucional para resolver las cuestiones sobre constitucionalidad suscitadas durante la tramitación de los proyectos de ley, que lamentablemente tuvo una efímera existencia y no alcanzó a lograr una jurisprudencia numerosa.³³ Sobre la importancia de esta nueva institución, el expresidente Eduardo Frei Montalva resaltó la necesidad de contar con un órgano que dirimiera los conflictos entre los colegisladores.³⁴

Presidente de la República y el Parlamento, y dictamine si la ley que está en vía de tramitación cabe o no en la Constitución [...]. Se debería organizar un cuerpo como Corte Constitucional muy independiente del Parlamento, del Poder Judicial, etc., tal como ha sido trazado en la Constitución italiana o en la francesa” (en *ibid.*, p. 226).

²⁸ Ver *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, año 32, núm. 128, abril-junio de 1964.

²⁹ Francisco Cumplido Cereceda, Ponencia en III Jornadas de Derecho Público, *Revista de Derecho Público*, núm. 3, 1965. Señala el profesor Cumplido: “a) es indispensable que se establezca un sistema que permita el control de la constitucionalidad de todas las leyes, tanto respecto de su contenido (inconstitucionalidad de fondo), cuanto en el procedimiento de formación de la ley (inconstitucionalidad de forma); b) es necesario consagrar el control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos de ley, a petición del Presidente de la República o de cualquiera de las Cámaras” (*Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, año 32, núm. 128, abril-junio de 1964, p. 71).

³⁰ Efectivamente, su tesis de grado se refiere a la temática. Al efecto, señala la conveniencia de un “tribunal de interpretación constitucional”, compuesto “por representantes de los llamados poderes políticos (Legislativo y Ejecutivo) y de los organismos jurídicos autónomos (Poder Judicial y Contraloría General de la República)”, todo lo cual “daría plenas garantías a los ciudadanos y obligaría a los poderes públicos a respetar sus acuerdos” (Francisco Cumplido Cereceda, *Teoría de la constitución*, Santiago, Editorial Universitaria, 1958, p. 113).

³¹ Como consecuencia de dicha proposición, la Comisión de Derecho Constitucional acuerda recomendar que se modifique la CPR en el sentido de otorgarle un tribunal especial: “a) el control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos de ley o indicaciones formulados a dichos proyectos, a petición del Presidente de la República o de cualquiera de las Cámaras y b) el control con efectos absolutos de la constitucionalidad de todas las leyes, tanto respecto de su contenido (inconstitucionalidad de fondo), cuanto en el procedimiento de formación de la ley (inconstitucionalidad de forma)” (*Revista de Derecho Público*, núm. 3, 1965, pp. 113-114).

³² Con anterioridad, el presidente Frei había enviado en 1965 un proyecto de reforma constitucional que incluía, entre otras materias, la creación de un Tribunal Constitucional, idea de legislar que tampoco prosperó.

³³ Primeros cinco fallos dictados por el Tribunal Constitucional de la República de Chile (1972).

³⁴ Señaló, al efecto, en su mensaje: “[T]odo ordenamiento jurídico requiere la existencia de un Tribunal que vele por la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo, ya que de otra manera el imperio de la Constitución queda sin resguardo ante los posibles

Dicha normativa establece que al Tribunal Constitucional, entre otras materias, le corresponderá resolver “las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”, como también aquellas “que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley” y “de 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”.³⁵ Dicho Tribunal,³⁶ que sesionó por cerca de dos años y que fuera presidido por el profesor de Derecho Administrativo Enrique Silva Cimma, dictó 17 sentencias, y fue disuelto en 1973 por la Junta Militar por estimar que su existencia era “innecesaria”, lo que sólo puede entenderse en un contexto institucional en el que el Congreso Nacional había sido clausurado.³⁷

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, los antecedentes remotos de la justificación de la jurisdicción constitucional en Chile son encontrados en las palabras pronunciadas por el expresidente Balmaceda, el 20 de abril de 1891. Esto es, iniciada la cruenta guerra civil –motivada formalmente por la negativa del Congreso Nacional de aprobar el presupuesto anual enviado por el Presidente– y tres décadas antes de Kelsen. Sostuvo dicho gobernante que, teniendo en consideración las cuestiones de competencia entre los poderes y los conflictos de constitucionalidad de las leyes, debería crearse una jurisdicción especial.³⁸

excesos de leyes que violan las garantías constitucionales o cualquiera otra disposición fundamental de la Constitución Política”.

³⁵ Ley 17.284, publicada en el *Diario Oficial* del 23 de enero de 1970. Los requerimientos sobre constitucionalidad de las leyes podían ser interpuestos por el Presidente de la República, las cámaras o más de un tercio de sus miembros en ejercicio, siempre que fueren formulados antes de la promulgación de la ley.

³⁶ Sobre los antecedentes históricos, ver Enrique Silva Cimma, “El Tribunal Constitucional 1971-1973”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, núm. 38, 2008.

³⁷ Al efecto, el Decreto Ley 119, publicado en el *Diario Oficial* de 10 de noviembre de 1973, disuelve el Tribunal Constitucional, señalando entre sus fundamentos: “[L]a disolución del Congreso Nacional dispuesta por el Decreto Ley N° 27, de fecha 21 de septiembre en curso”; la circunstancia de que el Tribunal Constitucional “tiene por función primordial resolver conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que no pueden presentarse por estar disuelto el Congreso Nacional”, de modo que “todo lo anterior demuestra que la existencia del mencionado Tribunal Constitucional es innecesaria”.

³⁸ Expresaba: “[S]ería conveniente crear un tribunal especial compuesto de 3 personas nombradas por el Presidente de la República, de 3 nombrados por el Congreso y de otras 3 nombradas por la Corte Suprema, para dirimir sin ulterior recurso los conflictos entre poderes en los casos y forma que la Constitución establezca”, puesto que “no es natural, ni justo, que en los conflictos de poderes sea alguno de éstos el que se pronuncie y resuelva, porque se establece una supremacía de autoridad con menoscabo de las otras, ni habría jamás conveniencia en que uno sólo de los poderes públicos sea únicamente juez, siendo al mismo tiempo parte” (Discurso del Presidente José Manuel Balmaceda, ante el Congreso Nacional, 20 de abril de 1891, en José Manuel Balmaceda, *Discursos de José Manuel Balmaceda: Iconografía*, vol. II, Santiago, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1991-1992, p. 369).

4. Rol del Tribunal Constitucional en la transición política (1981-1989)

Como se ha señalado, el texto primitivo de la Constitución de 1980 establecía un mecanismo de control compartido. El Tribunal Constitucional revisaba preventivamente las leyes y la Corte Suprema lo efectuaba *ex post*, a través del recurso de inaplicabilidad, que le correspondía desde 1925.³⁹

En la transición política chilena debe destacarse sin duda el papel jugado por el Tribunal Constitucional –a través de su jurisprudencia– en cuanto a incrementar la institucionalidad democrática, particularmente la participación ciudadana y los mecanismos de control jurídico.⁴⁰ En efecto, al Tribunal Constitucional le correspondió un rol fundamental en relación con el control de constitucionalidad de las denominadas “leyes políticas” promulgadas durante la década de los ochenta.⁴¹

Así, en primer lugar, en 1985, debió pronunciarse sobre la sujeción a la carta fundamental de Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL). El proyecto de ley en cuestión supeditaba la entrada en funciones del TRICEL a la realización de la primera elección parlamentaria. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tomando en consideración una interpretación sistemática de la Constitución –esto es, como un todo armónico–, concluye que dichos órganos jurisdiccionales electorales debían encontrarse en vigencia antes de la realización de la referida elección parlamentaria, específicamente con ocasión de los plebiscitos, relativos a la proposición de candidato en 1988 y de reformas constitucionales de 1989. Lo anterior permitió legitimar dichos actos, iniciando la transición pacífica a la democracia.⁴²

Por su parte, en 1987, se envía a control de constitucionalidad el proyecto de ley orgánica de partidos políticos. Se trataba de una ley fundamental para el régimen político y respecto de la cual existía una solicitud de ciudadanos abogados relativa a la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de diversas normas del proyecto, en atención a que importaban restricciones al derecho de asociación política y adicionalmente una invasión a la autonomía de los partidos políticos y una infracción al debido proceso.

³⁹ Gastón Gómez B., *La jurisdicción constitucional chilena*, Santiago, Cuadernos de Análisis Jurídicos de la Universidad Diego Portales, 1999.

⁴⁰ Ver Enrique Navarro B., “El papel del Tribunal Constitucional chileno en contextos de justicia transicional”, en Jessica Almqvist y Carlos Espósito (coords.), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Madrid, CEPC, 2009, pp. 141 y ss. Desde el punto de vista político, ver Ascanio Cavallo C., *La historia oculta de la transición: memoria de una época 1990-1998*, Santiago, Uqbar, 2012. También, Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997.

⁴¹ Las leyes políticas correspondieron a aquellas relativas al Tribunal Calificador de Elecciones, partidos políticos, votaciones populares y escrutinios, servicio electoral y estados de excepción.

⁴² TC, Rol 33/1985.

Del mismo modo, se hace referencia a la necesidad de que se respete el principio de tipicidad en materia sancionatoria. Finalmente, la exigencia de un mínimo de afiliados para constituir un partido político se estimó ajustada a la carta fundamental.⁴³

Por su lado, en 1988, dicho órgano revisó la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Votaciones Populares y Escrutinios.⁴⁴ En tal sentido, destacó la relevancia del asunto, teniendo presente su importancia en el régimen democrático. Finalmente, previno en la necesidad de legislar respecto de la propaganda y publicidad, igualdad entre los candidatos –independientes y miembros de partidos políticos– y las fechas de elecciones presidenciales y de parlamentarios, materias que fueron acogidas por la Junta Militar de la época.⁴⁵

La importancia de las decisiones del Tribunal Constitucional justifica la ausencia de reformas a su estatuto en 1989, salvo excepcionalmente en lo relativo a su integración.⁴⁶ Con posterioridad a 1990, se estudiaron algunos proyectos para modificar también sus atribuciones,⁴⁷ algunos de los cuales se discutieron y rechazaron en el Congreso Nacional.⁴⁸

5. El Tribunal Constitucional y el restablecimiento del régimen democrático (1990-2005)

5.1. Leyes orgánicas constitucionales

Producido el restablecimiento del régimen democrático chileno, en 1990, el Tribunal continuó su labor esencialmente en la revisión de la constitucionalidad de

⁴³ TC, Rol 43/1987.

⁴⁴ TC, Rol 53/1988.

⁴⁵ En virtud de lo señalado por el Tribunal Constitucional, la Junta de Gobierno envió, con fecha 3 de agosto de 1988, el proyecto de ley que modifica diversos aspectos de la aludida Ley de Votaciones Populares y Escrutinios.

⁴⁶ Ver Carlos Andrade Geywitz, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002. Incluso en las bases programáticas de la concertación de partidos por la democracia se proponía modificar “las normas sobre composición del Tribunal Constitucional”, para “velar por su autonomía e independencia”.

⁴⁷ Una Comisión asesora formada por el Ejecutivo a principios de los noventa propuso aumentar su competencia para conocer recursos de inconstitucionalidad contra leyes e incluso amparos de derechos, “de manera que este cumpla con su encargo principal, cual es ser intérprete de la Constitución, velar por la supremacía de los preceptos constitucionales y por la protección y respeto de los derechos fundamentales” (Carlos Andrade Geywitz, “Proyectos de reformas constitucionales en tramitación y estudio y comentarios de las proposiciones del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República”, *Temas Constitucionales*, CAJ 20, 1992, p. 193).

⁴⁸ Ver Boletín núm. 1454-07, que le otorga al Tribunal Constitucional la facultad de ejercer control *a posteriori* de las normas legales vigentes. También Boletín núm. 1455-07, que establece la derogación de aquellos preceptos legales declarados inaplicables por la Corte Suprema en tres sentencias firmes.

las leyes orgánicas constitucionales –siguiendo el modelo francés y español primitivo–, destacando entre ella, por cierto, la relativa a organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

Como lo ha señalado dicha magistratura, el concepto ‘atribución’ está tomado como sinónimo de competencia; esto es, como la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de las materias que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones, sea esta absoluta o relativa, o si se quiere, en términos más amplios y genéricos con la jurisdicción.⁴⁹ Así, por ejemplo, la facultad del pleno de la Corte de Apelaciones para acordar el funcionamiento de sus salas⁵⁰ o las que otorgan competencia a un ministro de Corte de Apelaciones.⁵¹

La aludida exigencia constitucional “tiene su razón de ser en el hecho de que resulta conveniente y necesario que el Tribunal Superior del Poder Judicial, atendida su calificación y experiencia en la materia, pueda dar a conocer a los órganos colegisladores su parecer acerca de un proyecto de ley en el cual se contienen reformas que se considera necesario introducir a dicho cuerpo normativo, con el objeto de contribuir, así, a que éstas sean las más adecuadas”.⁵²

En relación con el momento en que debe efectuarse el requerimiento de opinión, el TC ha estimado que es necesario que “se efectúe la consulta durante la discusión de la ley en el Congreso Nacional”.⁵³ Por lo mismo, se ha sentenciado que se trata de un trámite esencial para la validez constitucional de esta ley orgánica, para lo cual debe tenerse presente que, al señalar la Constitución Política de la República que la Corte Suprema debe ser oída previamente, ello supone que se efectúe la consulta durante la discusión de la ley en el Congreso Nacional, si el mensaje o moción se hubiere presentado sin su opinión y con anterioridad a su aprobación.⁵⁴ Como consecuencia de lo anterior, el TC ha estimado que se ha vulnerado la carta fundamental al solicitar la opinión de la Corte Suprema respecto de un proyecto que ya había sido aprobado por ambas cámaras, razón por la cual “no puede considerarse cabalmente cumplida la exigencia establecida”.⁵⁵

⁴⁹ TC, roles 271 y 273. Las leyes sobre organización y atribuciones de los tribunales deben ser siempre revisadas por el TC y escucharse previamente la opinión de la Corte Suprema.

⁵⁰ TC, Rol 431/2004.

⁵¹ TC, Rol 398/2003.

⁵² TC, Rol 1316/2009. En el mismo sentido, Rol 2074/2011.

⁵³ TC, Rol 2036/2011.

⁵⁴ TC, Rol 1316/2009.

⁵⁵ TC, Rol 1651/2010. Cabe señalar que la Corte Suprema, mediante oficio de fecha 19 de abril de 1995, hizo presente que “la voluntad del constituyente fue que ‘la ley Orgánica Constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema’, de lo cual se infiere que constitucionalmente, no es posible prescindir, en caso alguno del informe, y si lo hiciera el Tribunal Constitucional podría rechazarlo”.

5.2. Requerimientos de parlamentarios

Del mismo modo, le correspondió resolver ciertos requerimientos presentados por minorías parlamentarias, tanto respecto de decretos como de proyectos de ley.

Así, por ejemplo, en relación con la potestad reglamentaria presidencial, se efectuaron requerimientos sobre materias tan disímiles como decretos vinculados a vivienda,⁵⁶ publicidad caminera,⁵⁷ texto aprobatorio de la ley,⁵⁸ tarifas y peajes,⁵⁹ planos reguladores de una ciudad,⁶⁰ cancelación de personalidad jurídica,⁶¹ acceso a playas,⁶² transporte,⁶³ restricción vehicular,⁶⁴ procedimiento de fijación de líneas de alta mar,⁶⁵ acuerdo complementario con Bolivia⁶⁶ o ejecución presupuestaria.⁶⁷

En cuanto a proyectos de ley, los requerimientos presentados se refirieron a diversas materias, como, por ejemplo, Ley de Pesca,⁶⁸ Ley de Bancos,⁶⁹ estado empresario,⁷⁰ plantas de la Contraloría General de la República,⁷¹ plantas municipales,⁷² juntas de vecinos,⁷³ rentas municipales,⁷⁴ municipios,⁷⁵ libertad de información y ejercicio del periodismo,⁷⁶ donación de órganos,⁷⁷ capitalización de dividendos,⁷⁸ remuneraciones de la judicatura,⁷⁹ sede del Congreso,⁸⁰ primarias

⁵⁶ TC, roles 116/1990, 253/1997, 370/2003, 373/2003 y 450/2005.

⁵⁷ TC, roles 146/1992 y 167/1993.

⁵⁸ TC, Rol 209/1995.

⁵⁹ TC, Rol 183/1994.

⁶⁰ TC, Rol 153/1993 (acogido por vicios de forma).

⁶¹ TC, Rol 124/1991.

⁶² TC, Rol 245/1996.

⁶³ TC, roles 362/2003 y 388/2003.

⁶⁴ TC, Rol 325/2002.

⁶⁵ TC, Rol 305/2000.

⁶⁶ TC, Rol 282/1998.

⁶⁷ TC, Rol 245/1997.

⁶⁸ TC, Rol 115/1990.

⁶⁹ TC, Rol 259/1997.

⁷⁰ TC, roles 134/1991, 246/1996 y 427/2004.

⁷¹ TC, Rol 160/1992.

⁷² TC, Rol 159/1992.

⁷³ TC, roles 126/1991 y 200/1994.

⁷⁴ TC, roles 203/1994 y 215/1995.

⁷⁵ TC, roles 141/1992 y 228/1995.

⁷⁶ TC, Rol 226/1995.

⁷⁷ TC, Rol 220/1995.

⁷⁸ TC, Rol 207/1995.

⁷⁹ TC, Rol 147/1992.

⁸⁰ TC, Rol 242/1996.

presidenciales,⁸¹ Código de Aguas,⁸² jornada escolar,⁸³ traspaso de liceo,⁸⁴ urbanismo⁸⁵ o pensiones.⁸⁶

En materia de decretos con fuerza de ley debe destacarse una presentación respecto de plantas y remuneraciones del sector público.⁸⁷

También los hubo respecto de tratados internacionales, como es el caso de rebajas arancelarias,⁸⁸ acuerdos con Argentina (tanto limítrofes⁸⁹ como de integración),⁹⁰ pueblos indígenas,⁹¹ Corte Penal internacional⁹² y desaparición forzada.⁹³

6. La reforma constitucional de 2005 y las nuevas atribuciones del Tribunal Constitucional

La reforma constitucional de 2005 tuvo por propósito eliminar todos los denominados “enclaves autoritarios”, de forma tal que se consagrara finalmente un verdadero texto democrático, como lo recordó el expresidente Ricardo Lagos al aprobarla. En dicho contexto se modificó la composición y atribuciones del TC.

6.1. Nueva integración

La reforma constitucional de 2005 modificó la composición y atribuciones de este Tribunal. Así, sus integrantes ahora son designados por el Presidente de la República, el Congreso Nacional y la Corte Suprema, en un modelo similar al establecido en la carta italiana de 1947. Ahora, dicho órgano jurisdiccional está conformado por diez miembros: tres designados por el presidente, dos por el Senado (libremente), dos por el Senado (previa proposición de la Cámara) y tres por la Corte Suprema.⁹⁴ Se ha establecido de manera expresa el funcionamiento en sala

⁸¹ TC, Rol 297/1998.

⁸² TC, Rol 260/1997.

⁸³ TC, roles 410/2004, 413/2004 y 423/2004.

⁸⁴ TC, Rol 352/2002.

⁸⁵ TC, Rol 437/2005.

⁸⁶ TC, Rol 334/2001.

⁸⁷ TC, Rol 394/2003.

⁸⁸ TC, Rol 280/2098.

⁸⁹ TC, Rol 288/1999.

⁹⁰ TC, Rol 312/2000.

⁹¹ TC, Rol 309/2000.

⁹² TC, Rol 346/2002.

⁹³ TC, Rol 383/2003.

⁹⁴ Hasta antes de 2005 estaba integrado por tres ministros de la Corte Suprema, dos abogados designados por el Consejo de Seguridad, un abogado designado por el Senado y un abogado designado por el Presidente. Sabido es que las soluciones en el derecho comparado son disímiles. Así, en Alemania está integrado por jueces federales y otros miembros, elegidos

o en pleno. La regla general en todo caso es el pleno. Sin embargo, corresponderá a la sala conocer de determinadas materias, según lo exprese la ley orgánica constitucional del tribunal.⁹⁵

6.2. Tratados internacionales que contienen normas orgánicas

Entre las nuevas atribuciones que se le otorgan al Tribunal Constitucional⁹⁶ chileno nos parece importante destacar el control preventivo obligatorio de ciertos tratados internacionales. En Chile, los tratados internacionales no están sujetos a control obligatorio de constitucionalidad por parte del TC. Sólo lo serán ciertas disposiciones referidas a aspectos definidos por el constituyente como orgánicas constitucionales (por ejemplo, en el ámbito de la jurisdicción o atribuciones de ciertos órganos).

En efecto, ahora le corresponde conocer del control de constitucionalidad de los tratados internacionales cuando versen sobre materias orgánicas constitucionales. Esta reforma viene a consolidar lo que había venido sosteniendo el propio Tribunal Constitucional en algunos fallos anteriores.⁹⁷ A la fecha, al Tribunal ya le ha correspondido –entre otros– conocer del control de constitucionalidad respecto de un tratado internacional que contenía normas especiales en materia de atribuciones

por mitades por la Dieta Federal y por el Consejo Federal (total 16). En España está compuesto por 12 magistrados nombrados por el Rey: cuatro a propuesta del Congreso, cuatro a propuesta del Senado, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. En Francia está formado por nueve miembros: tres designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente del Senado y tres por el Presidente de la Asamblea Nacional. En Italia está integrado por 15 miembros: cinco designados por el Presidente de la República, cinco por el Parlamento y cinco por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas. En Hispanoamérica también existen tribunales constitucionales en Perú (7 miembros), Bolivia (5 ministros), Colombia (9) y Ecuador (9). El Tribunal Constitucional chileno establecido en 1970 estaba integrado por cinco miembros, tres elegidos por el Presidente, con acuerdo del Senado, y dos por la Corte Suprema. Fueron aumentados a siete por la carta de 1980: tres ministros de la Corte Suprema, dos abogados designados por el Consejo de Seguridad, uno por el Senado y uno por el Presidente.

⁹⁵ La ley orgánica constitucional 17.997 fue modificada por la Ley 20.381, de 28 de octubre de 2009, cuyo texto refundido se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley 5, de 2010, publicado a su vez en el *Diario Oficial* de 10 de agosto de 2010.

⁹⁶ Enrique Navarro B., “El Tribunal Constitucional y las reformas constitucionales de 2005”, *Revista de Derecho Público*, núm. 68, 2005, pp. 11 y ss.

⁹⁷ TC, Rol 346, 8 de abril de 2002.

del Banco Central⁹⁸ y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas.⁹⁹ En ciertos casos, sin embargo, se ha señalado que las convenciones internacionales no contemplan normas orgánicas, razón por la cual no se ha revisado su texto.¹⁰⁰

6.3. Control preventivo de las leyes orgánicas

En esta materia ha continuado su competencia para conocer del control preventivo de las leyes, ya sea por tratarse de leyes orgánicas constitucionales, ya sea porque se ha interpuesto un requerimiento respecto de un proyecto de ley durante su tramitación. Ha habido un número importante de revisión de leyes orgánicas¹⁰¹ y menores casos de requerimientos de parlamentarios.¹⁰²

En diversos requerimientos se ha planteado el rol que le cabe al Congreso Nacional en ciertos proyectos de ley. Desde ya, cabe señalar que la circunstancia de haber concurrido a aprobar una norma no inhabilita a los parlamentarios para deducir un requerimiento.¹⁰³ Las cuestiones de constitucionalidad pueden ser formuladas durante la tramitación de un proyecto de ley, “lo que implica que dicho plazo se inicia al dar cuenta del respectivo proyecto en la Cámara de origen y se extiende hasta la promulgación del mismo”.¹⁰⁴

Por lo pronto, el Tribunal ha declarado inconstitucional un proyecto de ley por decir relación con ciertas materias referidas a “seguridad social o que inciden en ella” y que, por tanto, han debido iniciarse por mensaje y no por moción.¹⁰⁵

Del mismo modo, la aprobación de un proyecto debe realizarse cumpliendo ciertas formalidades. Así, por ejemplo, en relación con la Ley de Presupuesto, se discutió la posibilidad de que se agregara una disposición propuesta por parlamen-

⁹⁸ TC, roles 1898/2011, de 1 de marzo de 2011 (Quincuagésimo Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica núm. 35, sobre el comercio de servicios, celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del MERCOSUR y el Gobierno de la República de Chile); 1891/2011, de 3 de marzo de 2011 (Convenio entre el Gobierno de la República de Chile y la Corporación Andina de Fomento para el desarrollo de las actividades de la CAF en Chile); 1818/2010, de 9 de noviembre de 2010 (Acuerdo Marco de Cooperación Financiera entre la República de Chile y el Banco Europeo de Inversión); 1315/2009, de 29 de enero de 2009 (tratado de libre comercio entre los Gobiernos de la República de Chile y de Australia); 830/2007, de 1 de agosto de 2007 (Acuerdo entre la República de Chile y Japón); y 553/2006, de 30 de agosto de 2006 (Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica).

⁹⁹ TC, Rol 1050/2008.

¹⁰⁰ TC, Rol 1483/2009, de 29 de enero de 2009, en relación con la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

¹⁰¹ Durante los últimos años se han revisado un número importante de leyes: 28 (2005), 13 (2006), 22 (2007), 29 (2008), 28 (2009), 23 (2010), 25 (2011), 20 (2012), 17 (2013), 18 (2014) y 25 (2015). Información disponible en página web (Memoria Anual del TC 2015).

¹⁰² Corresponde a 30 casos en los últimos 10 años.

¹⁰³ TC, Rol 1005/2007, de 24 de diciembre de 2007.

¹⁰⁴ TC, Rol 1655/2010, de 1° de abril de 2010, considerando 3°.

¹⁰⁵ TC, Rol 534/2006, de 21 de agosto de 2006, considerando 10.

tarios respecto de la probidad administrativa, indicando al efecto que la disposición no decía relación con las ideas matrices o fundamentales, “que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos”.¹⁰⁶

En materia de beneficios *posnatales*, se declaró como contraria a la carta fundamental una norma que alteró un proyecto presentado por el Presidente de la República, introduciendo un aumento de beneficios al personal en servicio de la administración pública como también a trabajadores del sector privado. Del mismo modo, se modificaron normas sobre seguridad social o que inciden en ella, materias todas en que, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 65 de la Constitución Política, el Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los beneficios y gastos propuestos por el Presidente de la República, pero no aumentarlos.¹⁰⁷

También se declaró inconstitucional una glosa presupuestaria –referida a la forma en que han de distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana–, pues, al corresponder a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no podía ser incorporada al proyecto de ley respectivo mediante una indicación parlamentaria.¹⁰⁸

Finalmente, pueden mencionarse casos más recientes, vinculados a cierta normativa sobre televisión digital¹⁰⁹ y en materia de gratuidad de educación superior.¹¹⁰

6.4. Control concentrado de constitucionalidad de las leyes

La reforma constitucional de 2005 radicó el control de constitucionalidad de las leyes exclusivamente en el Tribunal Constitucional. De este modo, no sólo revisará eventualmente la constitucionalidad de las leyes durante su tramitación previa (leyes orgánicas e interpretativas y requerimientos de parlamentarios) sino que además conocerá de la acción de inaplicabilidad de las leyes ya vigentes en el ordenamiento jurídico.

6.4.1. Acción de inaplicabilidad

La nueva acción no es en todo caso idéntica a la que anteriormente conocía la Corte Suprema,¹¹¹ desde que ahora corresponde declarar la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación resulte contraria a la Constitución Política, por lo

¹⁰⁶ TC, Rol 1005/207, de 24 de diciembre de 2007, considerando 12.

¹⁰⁷ TC, Rol 2025/2011.

¹⁰⁸ TC, Rol 1867/2010.

¹⁰⁹ TC, roles 2358/2012, 2509/2013 y 2541/2013.

¹¹⁰ TC, Rol 2935/2015.

¹¹¹ Ver Enrique Navarro Beltrán, “El recurso de inaplicabilidad, revisión de 20 años de jurisprudencia”, *Gaceta Jurídica*, núm. 267, 2002, pp. 7-26.

que se trata de un control concreto.¹¹² Además, la inaplicabilidad no sólo la pueden solicitar las partes de una gestión sino el propio juez de la causa.¹¹³

Para dimensionar la expansión de esta acción constitucional, debe tenerse presente que en los diez primeros años de funcionamiento del nuevo Tribunal Constitucional han ingresado un poco más de dos mil, lo que equivale a cerca del 85% de las causas ingresadas.¹¹⁴

Son muy diversas las materias que han motivado los pronunciamientos del TC. Piénsese solamente en las resoluciones que han ido configurando el debido proceso, que no sólo resulta aplicable en los procesos jurisdiccionales sino también en los de carácter administrativo y sancionatorio; el derecho a revisar lo resuelto por un órgano jurisdiccional superior; la motivación de las decisiones, y la tutela judicial efectiva.¹¹⁵ En relación con la igualdad ante la ley se ha declarado que determinados preceptos legales carecen de razonabilidad.¹¹⁶ Del mismo modo, en el ámbito penal se han ido configurando los límites del principio de tipicidad, de manera que se determine de qué forma debe encontrarse configurada la conducta sancionada.¹¹⁷

Respecto del principio de legalidad tributaria,¹¹⁸ se estimó inconstitucional la remisión a un reglamento en materia de exención de impuesto territorial para los estadios. También pueden citarse decisiones en relación con el derecho a la honra,¹¹⁹ en particular como consecuencia de la falta de adecuada indemnización del daño moral,¹²⁰ e igualmente inaplicabilidades fundadas en la infracción al derecho de

¹¹² Enrique Navarro Beltrán, “El control de constitucionalidad de las leyes en Chile”, *op. cit.*

¹¹³ Enrique Navarro Beltrán, “Notas sobre requerimiento de inaplicabilidad de jueces”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Chile*, 2010.

¹¹⁴ ver Memorias del TC 2006 a 2015. Disponibles en: www.tcchile.cl. Así, 208 (2006), 280 (2007), 235 (2008), 242 (2009), 259 (2010), 229 (2011), 198 (2012), 192 (2013), 107 (2014) y 150 (2015).

¹¹⁵ Enrique Navarro Beltrán, “Debido proceso y jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Jaime Arancibia M. (ed.) *Litigación pública*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 2011.

¹¹⁶ Así, por ejemplo, la inadecuada asimilación del sistema tributario respecto de un trabajador independiente (TC, Rol 1399-09) o la presunción de trabajo a honorarios (Rol 767-07) o la exclusión injustificada de beneficios (TC, Rol 1615-10).

¹¹⁷ En el caso de incumplimiento de deberes militares (TC, Rol 781-07). Un análisis sobre tipicidad, en Enrique Navarro Beltrán, “Principios que rigen en materia de derecho administrativo sancionador reconocidos por la jurisprudencia chilena”, en Miguel Schweitzer Walters (coord.), *Nullum crimen, nulla poena sine lege. Homenaje a grandes penalistas chilenos*, Santiago, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2010, pp. 241-265.

¹¹⁸ TC, roles 718, 759 y 773, todas de 2009. Ver Enrique Navarro Beltrán, “Notas sobre principios de Derecho Constitucional Tributario”, *Revista de Derecho Público*, núm. 70, 2008, pp. 77-87.

¹¹⁹ Ver Enrique Navarro Beltrán, “Derecho a la privacidad y libertad de información”, *Revista de Derecho Público*, núm. 61, 1998-1999, pp. 205-210.

¹²⁰ TC, Rol 943/2007, de 10 de junio de 2008.

propiedad,¹²¹ al privarse a quien ha depositado dinero en una cuenta de ahorro del derecho a recuperarlo, por una disposición legal que extinguió al sujeto obligado, disponiendo que el fisco sucediera en los bienes al extinguido y asumiera sus deudas, pero esto último sujeto a una condición meramente potestativa que ha decidido no cumplir.¹²² Por último, cabe destacar que en algunas sentencias se han reconocido derechos que derivan de otros constitucionalmente tutelados, como el “acceso a la información”¹²³ y el “derecho a la identidad”.¹²⁴

6.4.2. Acción de inconstitucionalidad

Adicionalmente, la reforma de 2005 facultó al mismo Tribunal Constitucional para resolver la inconstitucionalidad de la ley, esto es, con efectos generales y derogatorios, para lo cual es menester que previamente se haya declarado su inaplicabilidad. Dicha resolución debe ser adoptada por los 4/5 de los miembros, y dicha acción puede iniciarse de oficio o por acción pública.¹²⁵

Se trata de un instrumento excepcional que a la fecha sólo ha motivado cuatro decisiones relativas a la delegación de jurisdicción en materia tributaria,¹²⁶ la consignación previa para reclamar sanciones sanitarias,¹²⁷ la gratuidad del turno de los abogados¹²⁸ y, posteriormente, las facultades de la Superintendencia de Salud referentes a las tablas de factores de sexo y edad en los contratos de salud previsual.¹²⁹

6.5. Otras atribuciones del Tribunal Constitucional

Asimismo, se le ha entregado también la revisión de la constitucionalidad de los autos acordados de ciertos tribunales superiores para determinar si se ajustan o

¹²¹ Ver Enrique Navarro Beltrán, “Constitucionalización del derecho civil: la protección sobre las cosas incorporales”, en Mauricio Tapia (ed.), *150 años del Código Civil* (en cursivas), Santiago de Chile, Editorial Lexis Nexis, 2005, pp. 517-531.

¹²² TC, Rol 944/2007, de 13 de mayo de 2008.

¹²³ TC, Rol 634/2006, de 9 de agosto de 2007. Sobre la materia, ver Enrique Navarro Beltrán, “Bases constitucionales del principio de transparencia”, *Revista de Derecho Público*, núm. 73, 2010.

¹²⁴ TC, Rol 1340/2008, de 29 de septiembre de 2009.

¹²⁵ Enrique Navarro Beltrán, “Notas sobre inconstitucionalidad de las leyes en Chile”, en Asociación Chilena de Derecho Constitucional (ed.), *Estudios sobre justicia constitucional. Libro en homenaje a la profesora Luz Bulnes Aldunate*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2012.

¹²⁶ TC, Rol 681/2006.

¹²⁷ TC, Rol 1173/2008.

¹²⁸ TC, Rol 1254/2008.

¹²⁹ TC, Rol 1710/2010.

no a la carta fundamental, por ejemplo, en un caso que se infringe el principio de publicidad en materia de reserva de investigaciones disciplinarias.¹³⁰

Cabe tener presente que en el sistema constitucional chileno, les corresponde a los tribunales de justicia el conocimiento de los recursos de amparo, de modo que las sentencias de los tribunales de justicia sólo pueden ser revisadas –en su caso– por la Corte Suprema, a través de diversas vías impugnatorias, pero en modo alguno por el Tribunal Constitucional.¹³¹

Finalmente, también le corresponde al Tribunal Constitucional conocer de las cuestiones de competencia o conflictos de atribuciones entre las autoridades administrativas y los tribunales inferiores de justicia.¹³²

7. Consideraciones finales y desafíos futuros de la justicia constitucional chilena

En suma, se trata de una institución fundamental, establecida para resolver los conflictos de constitucionalidad entre los diversos órganos del Estado, con una vida ya casi centenaria en Occidente, y algo menos de la mitad en Chile, en donde su rol se ha centrado en el control de constitucionalidad de las leyes. Su surgimiento se remonta a 1970, encomendándosele el control previo de las leyes. La Carta de 1980 le otorga competencia para revisar la constitucionalidad de las leyes orgánicas y tuvo un rol trascendental en el restablecimiento de la democracia chilena, al exigir la existencia de órganos y tribunales electorales. La reforma constitucional de 1970, en atención a su notable trabajo institucional, reforzó sus atribuciones, entregándole la acción de inaplicabilidad de las leyes, que desde 1925 conocía la Corte Suprema, a lo que se agrega la posibilidad de derogar leyes inconstitucionales.

Este año se celebra el 45.º aniversario de su establecimiento en Chile. Como ha dicho un autor, el mejor instrumento para medir la existencia vigorosa de un verdadero Estado de derecho es la respetabilidad y estabilidad de que gozan los tribunales constitucionales de un país. Como nos lo recuerda el tratadista francés

¹³⁰ TC, Rol 783/2007. Ver Enrique Navarro Beltrán, “Autos acordados y control constitucional”, en Humberto Nogueira A. (coord.), *Reflexiones acerca del Tribunal Constitucional y sus competencias a ocho años de la reforma de 2005*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales - Librotecnia, 2013, pp. 143-166.

¹³¹ Una visión panorámica en Enrique Navarro Beltrán, “La justicia constitucional chilena, después de la reforma de 2005”, en *Libro Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, t. III, Ciudad de México, Ed. Porrúa, 2008, pp. 327-349.

¹³² La contienda de competencia se trata de una disputa acerca de la atribución de un juez o autoridad administrativa, en este caso, para el conocimiento de un determinado asunto. Por lo mismo, en estricto rigor, se trata de un conflicto de funciones. Adicionalmente, la doctrina ha sostenido que en este tipo de contiendas de competencia no se verifica si un órgano realiza con su actuar u omisión un errado ejercicio de sus competencias, sino sólo cuando ello lesiona la titularidad de las competencias de otro (TC, Rol 1531-09).

Louis Favoreu,¹³³ el tribunal constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, particularmente de la sujeción a la carta fundamental de las leyes, y debe velar por el derecho fundamental a la integridad y primacía de la Constitución Política, lo que también forma parte sustancial de todo régimen democrático.

Por lo mismo, la jurisdicción constitucional tiene un significado esencial para el perfeccionamiento y la vigencia del Estado constitucional de derecho, la división y adecuado equilibrio de los diversos órganos públicos y, por sobre todo, el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. Como ha dicho el propio TC en uno de sus recientes pronunciamientos, su “jurisdicción debe asegurar que, efectivamente, todas las autoridades públicas sujeten sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, de modo que cada una de las funciones estatales se desarrolle dentro de un ámbito correcto y de legítimo ejercicio de la función constitucional que les compete”.

Sin perjuicio de lo anterior, en el marco del inicio de un proceso constituyente en Chile, nos parece importante estudiar algunos de los siguientes aspectos tendientes a perfeccionar la justicia constitucional.

En primer lugar, el control de constitucionalidad debe incluir otros actos de autoridades políticas y administrativas, por ejemplo, los reglamentos de las cámaras. En efecto, la reforma de 2005 sólo se circunscribió a ciertos autos acordados,¹³⁴ excluyéndose, entre otras, las instrucciones del Ministerio Público¹³⁵ y los propios reglamentos de las cámaras.¹³⁶ Parece fundamental que todos los actos administrativos relevantes se encuentren sujetos al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, deben radicarse en dicho tribunal todas las contiendas de competencia. La reforma de 2005 diferenció según el tipo de conflicto y tribunal. Así, las controversias entre tribunales superiores y autoridades políticas o administrativas fueron entregadas a la Corte Suprema. Mientras que aquellas producidas entre dichas autoridades y tribunales inferiores fueron radicadas en el Tribunal Constitucional. Ciertamente, parece más conveniente que todas las contiendas de competencia suscitadas entre las autoridades políticas y administrativas y los tribunales sean entregadas al conocimiento del Tribunal Constitucional.¹³⁷ Así, por lo demás, se observa en el derecho comparado.

¹³³ Favoreu, *op. cit.*

¹³⁴ Navarro Beltrán, “Autos acordados y control constitucional”, *op. cit.*, pp. 143-166.

¹³⁵ Ver Enrique Navarro Beltrán, “Acción indemnizatoria por error judicial”, en *Libro Homenaje al Profesor Francisco Cumplido*, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2011.

¹³⁶ Sobre esta materia, ver TC, Rol 1216/2008.

¹³⁷ El artículo 53, numeral 3, le otorga competencia al Senado para conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia. Por su lado, el artículo 93, numeral 12, le confiere la competencia residual

Finalmente, podría estudiarse la revisión del restringido mecanismo de acción popular que establece la actual normativa y que sólo lo permite cuando se trata de denunciar movimientos o partidos que sean contrarios al régimen democrático y constitucional,¹³⁸ y en el caso de resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten la designación como ministro, la permanencia en dicho cargo o el desempeño simultáneo de otras funciones.¹³⁹ Nos parece que cualquier ciudadano podría solicitar la inconstitucionalidad de reglamentos o decretos, y la inhabilidad de parlamentarios, materias que en la actualidad están limitadas en cuanto a quienes pueden recurrir al Tribunal Constitucional.

Bibliografía

- ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel y Julio GONZÁLEZ GARCÍA, *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª. ed., Madrid, CEPC, 2006.
- BOENINGER, Edgardo, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997.
- BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986.
- CAPPELLETTI, MAURO, *La justicia constitucional*, México, Porrúa - UNAM, Facultad de Derecho, 2007.
- CARVAJAL R., Horacio, *La Corte Suprema*, Santiago, Imprenta El Esfuerzo, 1940.
- CARRILLO, Marc, “La cuestión prejudicial y otras garantías de los derechos, en la reforma de la Constitución francesa, según la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008”, *Estudios Constitucionales*, año 8, núm. 2, 2010.
- CAVALLO C., Ascanio, *La historia oculta de la transición: memoria de una época 1990-1998*, Santiago, Uqbar, 2012.
- CUMPLIDO CERECEDA, FRANCISCO, *Teoría de la constitución*, Santiago, Editorial Universitaria, 1958.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad 1919-1939*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- FAVOREAU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.

al Tribunal Constitucional. Ya el propio presidente Allende proponía entregarle la “facultad para conocer de las contiendas de competencia entre las autoridades políticas y administrativas y los tribunales de justicia” (Salvador Allende, *Un Estado democrático y soberano. Mi propuesta a los chilenos* [texto póstumo], España, Centro de Estudios Políticos Simón Bolívar y Fundación Salvador Allende, 1993, p. 29).

¹³⁸ CPR, artículo 93, numeral 10.

¹³⁹ CPR, artículo 93, numeral 13.

- GÓMEZ B., Gastón, *La jurisdicción constitucional chilena*, Santiago, Cuadernos de Análisis Jurídicos de la Universidad Diego Portales, 1999.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª. ed., Madrid, CEPC, 2006.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Miguel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa - Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.
- GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925*, Santiago de Chile, Editorial Establecimientos Gráficos Balcells & Co., 1929.
- GUZMÁN DINATOR, Jorge, *Nueva sociedad, vieja constitución*, Santiago, Editorial Orbe, 1964.
- GROPPI, Tania, *Las grandes decisiones de la Corte Constitucional Italiana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- HUNEUS Z., Jorge, *La Constitución ante el Congreso*, t. II, Santiago, Impr. Cervantes, 1880.
- KELSEN, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995.
- NAVARRO BELTRÁN, Enrique, “Derecho a la privacidad y libertad de información”, *Revista de Derecho Público*, núm. 61, 1998-1999.
- _____, “El recurso de inaplicabilidad, revisión de 20 años de jurisprudencia”, *Gaceta Jurídica*, núm. 267, 2002.
- _____, “El Tribunal Constitucional y las reformas constitucionales de 2005”, *Revista de Derecho Público*, núm. 68, 2005.
- _____, “Constitucionalización del derecho civil: la protección sobre las cosas corporales”, en Mauricio Tapia (ed.), *150 años del Código Civil*, Santiago de Chile, Editorial Lexis Nexis, 2005.
- _____, “Notas sobre principios de derecho constitucional tributario”, *Revista de Derecho Público*, núm. 70, 2008.
- _____, “La justicia constitucional chilena, después de la reforma de 2005”, en *Libro Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, Ciudad de México, t. III, Editorial Porrúa, 2008.
- _____, *La Corte Suprema de Justicia y don Manuel Montt*, en Bernardino Bravo Lira y Felipe Vicencio (eds.), *Manuel Montt: Educador, legislador, gobernante y magistrado*, t. I, Santiago de Chile, Fundación Manuel Montt, 2009.
- _____, “El papel del Tribunal Constitucional chileno en contextos de justicia transicional”, en Jessica ALMQVIST y Carlos ESPÓSITO (coords.), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Madrid, CEPC, 2009.
- _____, “Notas sobre la evolución histórica del control de constitucionalidad de las leyes en Chile”, *Libro homenaje a Bernardino Bravo L.*, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 22, 2010.
- _____, “Notas sobre sobre requerimiento de inaplicabilidad de jueces”, *RDUC*, 2010.
- _____, “Principios que rigen en materia de derecho administrativo sancionador reconocidos por la jurisprudencia chilena”, en Miguel SCHWEITZER WALTERS

- (coord.), *Nullum crimen, nulla poena sine lege. Homenaje a grandes penalistas chilenos*, Santiago, Editorial Universidad Finis Terrae, 2010.
- _____, “Bases constitucionales del principio de transparencia”, *Revista de Derecho Público*, núm. 73, 2010.
- _____, *La ley fundamental alemana y la Constitución Política Chilena*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010.
- _____, “El control de constitucionalidad de las leyes en Chile 1811-2011”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, núm. 43, 2011.
- _____, “Debido proceso y jurisprudencia del TC”, en Jaime Arancibia M. (ed.), *Litigación pública*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.
- _____, “Acción indemnizatoria por error judicial”, en *Libro Homenaje a Francisco Cumplido*, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2011.
- _____, “Notas sobre inconstitucionalidad de las leyes en Chile”, en Asociación Chilena de Derecho Constitucional (ed.), *Estudios sobre justicia constitucional. Libro Homenaje a la profesora Luz Bulnes Aldunate*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2012.
- _____, “Autos acordados y control constitucional”, en Humberto NOGUEIRA A. (coord.), *Reflexiones acerca del Tribunal Constitucional y sus competencias a ocho años de la reforma de 2005*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales - Librotecnia, 2013.
- NOGUEIRA A., Humberto, *La justicia y los tribunales constitucionales de Iberoamérica del Sur*, Santiago de Chile, Editorial Lexis Nexis, 2005.
- PARDO FALCÓN, Javier, *El Consejo Constitucional Francés*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Teoría constitucional*, 2ª. ed., Santiago, S. A. Colex Editorial, 2006.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Justicia, constitución y pluralismo*, Lima, Palestra Editores, 2005.
- ROUSSEAU, Dominique, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- SCHWABE, Jürgen, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- SILVA CIMMA, Enrique, “El Tribunal Constitucional 1971-1973”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, núm. 38, 2008.
- STERN, Klaus, *Jurisdicción constitucional y legislador*, Madrid, Dykinson, 2009.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Madrid, Trotta, 2008.
- ZAPATA L., Patricio, *Justicia constitucional, teoría y práctica en el derecho chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008.