

CUENTA ANUAL DE LABOR REALIZADA DURANTE 1995 POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Señores:

Es ésta, señores representantes de los órganos constitucionales interesados en el actuar del Tribunal Constitucional, la primera ocasión en que éste se honra con vuestras presencias.

Hoy, al recibirles en nuestra sede, intepretamos su valiosa asistencia como una prueba de la atención que os merece este órgano constitucional del Estado, y me complazco en hacer constar, en nombre de quienes componemos esta institución, que presido, que vuestro interés por el Tribunal es para nosotros motivo de satisfacción, de orgullo y de estímulo.

Antes de rendir la cuenta de la labor desarrollada en 1995, motivo principal de esta convocatoria, creo del caso expresar, a rasgos generales, el origen, características y funciones primordiales del Tribunal Constitucional chileno, a través del análisis, tanto del punto de vista de la doctrina nacional como de la extranjera.

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional chileno tuvo su primitivo origen en la modificación que a la Constitución del año 1925 hiciera la Ley Nº 17.284, de 1970, originada en un mensaje, de fecha 18 de marzo de 1969, del Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, cuya vigencia y aplicación, según él mismo propuso, se inició una vez expirado su mandato y su objetivo principal fue el de dirimir las discrepancias que se suscitaren entre los Poderes del Estado derivadas de diferentes interpretaciones del texto constitucional.

La determinación de poner en aplicación este nuevo órgano del Estado, a partir del 4 de noviembre de 1970, es una clara señal de que la reforma estaba inspirada por principios de beneficio general del país porque buscaba el perfeccionamiento del régimen político chileno.

El Tribunal Constitucional contemplado en la Constitución de 1980, tuvo su fuente inspiradora en la Comisión de Estudio de la Nueva

*Presentada por su Presidente, Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, el 29.1.1996.

Constitución, con una competencia ampliada y con una composición diferente, pero manteniendo los principios informadores y la jurisdicción substancial de su predecesor de 1970. En efecto, en ambos se visualizó que la función primordial de la institución fue la necesidad de velar por la supremacía de la Constitución, declarando la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de las normas como consecuencia de las cuestiones de constitucionalidad que se suscitaren durante la tramitación de un proyecto de ley y de los tratados internacionales sometidos a la aprobación del Poder Legislativo; en ambos, se proyectó, como se dijo, que su objetivo fuera dirimir las discrepancias que se suscitaren entre los Poderes del Estado; en los dos Tribunales, se tuvo en consideración establecer una composición de sus miembros integrándolos desde un punto de vista lo más jurídico posible, con plena independencia e inamovilidad no siendo nunca representantes del órgano designante; y, por último, los órganos constitucionales autorizados para requerir son los mismos con pequeñas variantes en cuanto al porcentaje de los miembros de las Cámaras que pueden recurrir y la posibilidad de que los particulares puedan ejercer la acción pública en los casos que la nueva Constitución contempla.

Establecidos los orígenes del Tribunal Constitucional chileno es procedente que nos refiramos al actualmente vigente analizando, en general, la forma como ha cumplido su labor, especialmente para reflexionar sobre su función primordial, su razón de ser esencial, cual es la de velar por la supremacía de la Constitución y la defensa y protección de las libertades y derechos fundamentales. Esto es, dentro de la esfera de su competencia, resguardar la preeminencia de la regla de derecho respecto del actuar del legislador y demás poderes y órganos públicos sometidos a la Carta Fundamental.

La Constitución Política de 1980 establece expresamente la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional, reconociéndole la calidad de órgano del Estado y otorgándole plena autonomía e independencia. A través de su Ley Orgánica, dictada por mandato del artículo 81 de aquélla, se regulan detalladamente las potestades de que goza.

La labor cumplida por el Tribunal Constitucional ha sido desarrollada desde sus inicios, en marzo de 1981, fecha de su instalación, bajo la inspiración de los principios fundamentales de toda judicatura, en especial resolviendo conforme a derecho las materias sometidas a su decisión, y las específicas que regulan la jurisdicción que le es propia.

Sobre la composición del Tribunal Constitucional y en relación a su modificación, tema que es objeto de una reforma constitucional en actual tramitación, no es procedente que emita opinión al respecto, pero creo

del caso destacar la referencia que ha hecho el Presidente de la República en el mensaje que la contiene, donde señala que la modificación que propone no implica ni debe entenderse como un juicio a la actuación de quienes integran o han integrado el Tribunal. Más aun, Su Excelencia hace un reconocimiento, que agradecemos, a la capacidad y probidad de los Magistrados que actualmente integran el Tribunal.

Especialmente, en el ejercicio de las funciones que le son propias, se ha preocupado, en sus relaciones con los poderes del Estado, de mantener aquello que un autor en una obra sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha denominado una “deferencia razonada”; esto es; cultivar que los poderes públicos tengan una actitud permanente y recíproca de respeto y cortesía y que, además, los órganos del Estado reconozcan y respeten las respectivas esferas competenciales de tomar decisiones conforme lo señala la Constitución.

Consecuente con lo anterior, el Tribunal Constitucional se ha esforzado por mantener una jurisprudencia estable que permita a los órganos del Estado tener una certeza jurídica del actuar de la jurisdicción constitucional y ha mantenido siempre el principio de no emitir juicios valorativos o de mérito de los proyectos de ley sometidos a su control, pues su labor es abstracta de buscar la compatibilidad lógica entre un proyecto de ley y la norma de la Constitución. También, por la vía de las prevenciones interpretativas, que normalmente formula a determinados preceptos de un proyecto de ley, evita declarar la inconstitucionalidad de una norma, pues siempre, en su análisis de control, parte del supuesto de que el legislador no ha querido proponer una disposición inconstitucional.

Al Tribunal Constitucional, en el cumplimiento de sus funciones, le ha cabido, también, una labor que un constitucionalista nacional ha calificado como contribución a la conciencia constitucional del país, mediante la dictación de diversas sentencias recaídas en leyes de trascendencia política que permitieron la completa y eficaz institucionalización de la nación, empleando, con independencia e imparcialidad, una interpretación sistemática de las normas permanentes de la Constitución.

Retomando la idea anterior, de reflexionar sobre la función primordial y razón de ser de la justicia constitucional, cual es la de velar por la supremacía de la Constitución y la protección de las garantías y derechos fundamentales, debemos tener en consideración que cuando el Tribunal Constitucional ejerce el control de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, en conformidad con los artículos 82, N^o 1^o y N^o 2 de ella, lo que

está realizando es una función constitucional de sujeción a la Carta Fundamental del poder de aquel que ha elaborado la norma objeto del control.

El Tribunal Constitucional en su labor de control preventivo de constitucionalidad no enjuicia ningún supuesto de hecho singular, labor propia de la judicatura ordinaria, sino sólo analiza el problema exclusivamente abstracto de compatibilidad entre el proyecto de ley y la norma de la Constitución. No averigua la adecuación de la norma legislativa con el supuesto de hecho que intenta regular, ni tampoco emite opinión sobre las bondades o injusticias del precepto examinado, sino enjuicia sólo la validez del proyecto de ley por vía de la lógica racional.

Tal como se ha señalado precedentemente, el Tribunal Constitucional, dentro de su competencia y en las materias que le ha correspondido conocer y resolver, se ha preocupado especialmente de la protección de las libertades y derechos fundamentales de las personas y de su contenido esencial.

En sus fallos ha sentado doctrina y definido conceptos en materias tales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, derecho de asociación, orden público económico, derecho de propiedad, libertad de enseñanza, derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, respeto a la vida privada y pública, libertad de emitir opiniones y de informar sin censura previa, igual repartición de los tributos, etc. En todos ellos los derechos fundamentales han sido considerados como derechos individuales y como elementos esenciales de un ordenamiento tendiente a promover el bien común. La fuente inspiradora de todo ello ha sido el artículo 1º de la Constitución, contenido en el capítulo I de ella nominado "Bases de la Institucionalidad", en especial su inciso cuarto que subordina al Estado al servicio de la persona humana y le señala que su finalidad tendiente a lograr el bien común la cumple con pleno respeto de los derechos y garantías que ella establece.

Ahora bien, esta función de velar por la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales que tiene el Tribunal Constitucional lo hace normalmente merecedor del título de guardián de la Constitución por excelencia; pero es del caso dejar en claro que no es el único órgano obligado a defender la Constitución, pues tal defensa es un deber general de todos los órganos del Estado, de sus integrantes y de toda persona, institución o grupo, según se desprende, entre otros preceptos, de los artículos 6º y 7º de la Constitución al prescribirles su acatamiento y actuación conforme a ella.

En efecto, entre otros, tienen deber específico de cautelar la Constitución los tribunales ordinarios de justicia al conocer de los recursos de

protección y amparo de las garantías constitucionales que ésta señala; la Corte Suprema, al resolver las acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad que establece el artículo 80 de la Carta Fundamental. Además, compete a la Contraloría General de la República ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos en conformidad al artículo 87 de la misma Carta.

Pero la gran diferencia existente entre los órganos e instituciones encargados también de la defensa de la Constitución es que esta obligación es en general un deber genérico y la consecuencia necesaria del cumplimiento de otras funciones o de una más entre ellas. En cambio, para el Tribunal Constitucional, su única razón de ser y existir, es la defensa de la totalidad de la Constitución y no sólo de una de sus partes.

Por último, para concluir esta primera parte es del caso precisar que el Tribunal Constitucional no es un órgano jurisdiccional de índole política, sino que juzga las controversias que se le someten a su consideración con arreglo a criterios y razones jurídicas. En efecto, todas sus sentencias, adoptadas en acuerdos ampliamente debatidos, debidamente fundadas y muchas veces con disidencias, reflejan su autonomía que garantiza su independencia e imparcialidad.

Sin embargo, existen controversias sometidas al conocimiento del Tribunal, que emanan normalmente de los requerimientos que se formulan en los casos que contempla el artículo 82 de la Constitución, y que se refieren principalmente a limitaciones constitucionales al poder y al ámbito de accionar de los órganos que integran el Estado, por lo que son, en consecuencia, controversias que tienen el carácter de políticas. En estos casos, hay que tener presente lo que sostiene el eminente tratadista y ex Presidente del Tribunal Constitucional español Manuel García Pelayo, quien destaca que cuando las controversias que debe resolver el Tribunal Constitucional versan sobre el *ejercicio*, la *distribución* y el *uso* del poder se está en frente del núcleo esencial de la política. Afirma el tratadista que es en este sentido, pero sólo en este sentido, que la jurisdicción constitucional es una jurisdicción política. Porque es política la materia que ha de conocer; no, en modo alguno, porque haya de sustituir la razón del derecho por la razón política.

II. RESUMEN DE LAS LABORES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL AÑO 1995

Durante el año recién pasado se dictaron en total 28 sentencias. De este número, 19 corresponden a control de constitucionalidad de acuerdo al N^o 1^o del artículo 82 de la Constitución, y 9 a requerimientos de más de la cuarta

parte de los miembros en ejercicio de las Cámaras. De este número, 8 fueron hechos por aplicación del N° 2 del artículo 82 de la Carta Fundamental y 1 por al N° 5 de su artículo 82.

De las 19 sentencias pronunciadas por control de constitucionalidad, corresponden a 5 proyectos enviados por el Senado y a 14 por la Cámara de Diputados.

El control de constitucionalidad en este período se desglosa como sigue:

- A) Ley Orgánica Constitucional de los Tribunales de Justicia (artículo 74), 8 sentencias.
- B) Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (artículo 97), 2 sentencias.
- C) Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (artículos 107, 108, 109 y 111), 5 sentencias.
- D) Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios (artículo 18), 1 sentencia.
- E) Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (artículo 38), 3 sentencias.

De los 9 requerimientos presentados, 6 lo fueron por diputados y 3, por senadores.

De los requerimientos admitidos a tramitación:

2 fueron acogidos

5 fueron rechazados

1 en parte aceptado y en parte rechazado

1 declarado inadmisibile.

III. JURISPRUDENCIA

En seguida, paso a hacer una breve reseña de la jurisprudencia más importante emanada de las sentencias antes indicadas:

1) Con fecha 4 de enero, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad de algunas disposiciones del proyecto que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y sustituye la ley N° 18.403.

El Tribunal dictaminó que atribuir a un servicio público como lo es el Consejo de Defensa del Estado, la facultad para entrar a investigar e indagar en causas criminales, materia cuyo conocimiento es privativo del Poder Judicial, es inconstitucional. La vulneración constitucional referida se

produce con relación a los artículos 1º, 19, Nº 3, inciso quinto, y 19, Nº 5, de la Carta Fundamental, que se refieren, respectivamente, a las Bases de la Institucionalidad; al debido proceso legal y al derecho a la intimidad de que gozan las personas y su familia.

Con fecha 18 de mayo, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto remitido por la Cámara de Diputados en que se salva la declaración de inconstitucionalidad referida precedentemente, disponiendo que el Consejo de Defensa del Estado, para ejercer determinadas diligencias deberá hacerlo con “previa autorización judicial”.

2) Con fecha 1º de febrero, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto relativo a la composición, organización y atribuciones de la Corte Suprema y modificación de los recursos de queja y casación.

El Tribunal sentenció que la modificación propuesta en el proyecto al artículo 782, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, en la parte que autoriza a una Sala de la Corte Suprema para rechazar un recurso cuando carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho, es inconstitucional por violentar los artículos 6º, 7º, 19 Nºs 2 y 3, 73 y 74 de la Constitución Política de la República.

3) Con fecha 10 de febrero, el Tribunal resolvió un requerimiento deducido por más de la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados, declarando la inconstitucionalidad del proyecto de ley que derogaba el inciso cuarto del artículo 10 de la ley Nº 18.401, sobre capitalización de dividendos en los bancos con obligación subordinada.

La derogación del inciso cuarto de la mencionada ley, en concepto del Tribunal, priva a las personas dueñas de acciones con preferencia, de un derecho adquirido a votar la no repartición de dividendos y a que se produzca su capitalización por ministerio de la ley, lo cual tiene un evidente efecto económico y patrimonial, afectando el derecho de dominio, al deteriorar y suprimir facultades de que se gozaba, vulnerándose de esta manera, el precepto del Nº 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, al afectar la propiedad sin causa prevista en la misma Constitución.

4) Con fecha 14 de marzo, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad de determinados artículos relativos al proyecto de ley que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal. Al declarar que las normas sometidas a su control no son contrarias a la Constitución Política de la República, lo hacía en el entendido que los establecimientos de atención primaria de salud y las entidades administradoras de éstos, desarrollan funciones de carácter público que son propias de las Municipalidades, de

acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dichas funciones, en consecuencia, no pueden ser trasladadas o transferidas a entidades con personalidad jurídica, distinta de ellas, como son las fundaciones o corporaciones de derecho privado, por cuanto el artículo 107 de la Constitución Política, en su inciso cuarto, las prevé y autoriza sólo cuando tienen por finalidad la promoción o difusión del arte y la cultura.

5) Con fecha 25 de abril, el Tribunal ejerció el control del proyecto sobre carrera funcionaria de los jueces, funcionarios auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial y determinó que el precepto que permite que abogados ajenos al Poder Judicial, puedan llegar a ser ministros o fiscales de Corte de Apelaciones, es contrario al artículo 75 de la Constitución Política de la República.

6) Con fecha 5 de mayo, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto que modifica el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, y la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

En dicho proyecto el Tribunal dictaminó la inconstitucionalidad de un precepto que establecía que un impuesto que constituía parte de los ingresos generales del Estado pasara a tener un destino determinado, ya que se apartaba del principio general de no afectación de los tributos a un destino específico y no cumplía con los requisitos que la Constitución establece copulativamente para que el legislador faculte a las autoridades comunales para aplicar tributos a fines específicos, esto es: a) que las actividades o bienes gravados tengan una clara identificación local y b) que ellos estén destinados al financiamiento de obras de desarrollo comunal.

7) Con fecha 30 de mayo, el Tribunal declaró inadmisibles un requerimiento por no haberse acreditado en autos que se suscitó cuestión de constitucionalidad durante la tramitación del proyecto objeto de reclamación.

8) Con fecha 17 de julio, el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, y dispone un nuevo tratamiento para la obligación subordinada de los bancos que señala con el Banco Central de Chile, oportunidad en la cual afianzó la autonomía e independencia de éste al considerar inconstitucionales algunos preceptos que exigían contar con la opinión favorable del Ministro de Hacienda para que sus acuerdos tuvieran validez.

9) Con fecha 31 de julio, el Tribunal rechazó un requerimiento interpuesto por más de una cuarta parte de los senadores en ejercicio en que se solicitaba la inconstitucionalidad de algunos preceptos del proyecto de ley que concede un reajuste extraordinario de un 10% de determinadas pensio-

nes, y un aumento adicional a la educación subvencionada, tanto municipal como particular, y establece las fuentes para su financiamiento.

Al fundamentar el rechazo del requerimiento, el Tribunal tuvo oportunidad de analizar in extenso los derechos y las garantías establecidas en el artículo 19 N^{os} 2, 9, 18, 20, 21, 24 y 26, relativas a la igualdad ante la ley y a que ni autoridad alguna podrá establecer diferencias arbitrarias; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la seguridad social; la igualdad tributaria y la no afectación de impuestos; el derecho a desarrollar cualquier actividad económica; el derecho de propiedad y la no afectación de los derechos en su esencia.

10) Con fecha 13 de agosto, el Tribunal no dio lugar a un requerimiento formulado por la cuarta parte de los senadores en ejercicio, en que se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de determinados artículos del proyecto de ley sobre trasplante de órganos, concluyendo que del examen de los informes científicos que tuvo a la vista, se llega a la conclusión de que la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas constituye la muerte real, definitiva, unívoca e inequívoca del ser humano.

11) Con fecha 30 de octubre, el Tribunal falló un requerimiento presentado por más de una cuarta parte de los diputados en ejercicio en que se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos del proyecto de ley sobre "Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo".

En este caso, el punto concreto sometido al conocimiento del Tribunal fue si el precepto objetado de inconstitucionalidad transgrede las normas sobre libertad de informar y opinar consagradas en la Carta Fundamental. Si bien el Tribunal aceptó la constitucionalidad de la norma cuestionada, lo hizo solamente en el entendido que el derecho establecido en el proyecto de ley para que las personas reciban información, se refiere a que proporcionadas por los medios de comunicación, nace el derecho. Ello no significa, en ningún caso, que se pueda obligar a alguna persona o a algún medio de entregar determinadas informaciones, porque si así fuera, se estaría atentando contra claros preceptos constitucionales, como son la autonomía de los grupos intermedios y la libertad de opinar y de informar sin censura previa.

12) Con fecha 23 de noviembre, el Tribunal sentenció un requerimiento de inconstitucionalidad formulado en contra de dos preceptos del proyecto que modifica la Ley N^o 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo relativo a la generación de autoridades, estableciendo que los textos que se proponen para llevar a efecto las elecciones municipales no

contienen desigualdades arbitrarias en el tratamiento de los independientes con respecto a miembros de partidos políticos.

Finalmente, y como una actividad destacada del Tribunal, cabe mencionar que, en su representación, su Presidente asistió en el mes de octubre pasado a la I Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, en la cual se analizaron los órganos de fiscalización constitucional de los respectivos países.

Señoras y Señores:

Toda institución actúa por medio de hombres, de personas individuales que la llevan sobre sus hombros. No quisiera terminar estas reflexiones sin recordar con gratitud a todos los que en el Tribunal han trabajado y trabajan, y han aportado su conocimiento, experiencia e imparcialidad para que esta labor desarrollada en el año 1995 haya podido realizarse en forma eficaz, seria y oportunamente. Me refiero concretamente a los Ministros que integran el Tribunal, al señor Secretario, al señor Relator y al personal administrativo que lo forman.

Hago especial mención y recuerdo para los señores Ministros que han integrado el Tribunal Constitucional en el pasado, que fueron excelentes magistrados, que nos legaron una jurisprudencia, que por su fundada juridicidad, nos ha servido de guía y de inspiración en muchas de las sentencias que se han dictado con posterioridad.