

LA AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

THE AUTONOMY OF THE CONSTITUTIONAL COURT

HUGO TÓRTORA ARAVENA *

RESUMEN

El presente trabajo analiza el concepto de autonomía, y algunas de sus categorías más relevantes, para luego revisar la especial situación en la que se encuentra el Tribunal Constitucional chileno, dotado de autonomía únicamente legal, pero no constitucional.

Palabras claves: *Autonomía constitucional, Autonomía legal - Tribunal Constitucional - Control de constitucionalidad.*

ABSTRACT

This paper analyzes the concept of autonomy, and some of its most relevant categories, and then reviewing the particular situation in which the Chilean Constitutional Court is endowed with autonomy only legal but not constitutional.

Key words: *Constitutional autonomy - Legal autonomy - Constitutional Court - Constitutional control.*

* Abogado. Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad de Talca. Profesor de Derecho Constitucional e Internacional de la Universidad Andrés Bello, sede Viña del Mar, Chile. Profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional de las Universidades Santo Tomás y de Las Américas, sede Viña del Mar, Chile. Dirección postal: Escuela de Derecho de la Universidad Andrés Bello, Los Fresnos 91, Miraflores, Viña del Mar, Chile. Correos electrónicos: htortora@unab.cl y hugotortora@gmail.com.

** Abreviaturas: art.: artículo; Constitución Política de la República: CPR, N°: números

I. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIONES A UN CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Es indudable la complejidad que encierra la tarea de conceptuar la noción jurídico-política de autonomía. Ello, con mayor fuerza aún si nuestro ordenamiento nacional contempla, como veremos, distintos órganos que poseen tal calidad, algunos por expresa mención constitucional, y otros por opción adoptada por el legislador. Sin embargo, ni la Constitución Política ni la Ley nos entregan herramientas suficientes para obtener un concepto unívoco de autonomía.

Una primera dificultad que se presenta a la hora de definir el vocablo en cuestión es la circunstancia que nuestro texto constitucional emplea la expresión “autonomía”, no sólo para referirse a entes públicos, sino que también, la utiliza para reconocer ámbitos de inviolable libertad de sujetos privados. Y también que, como veremos, se emplea tanto para referirse a la autonomía *stricto sensu* (o autonomía propia) y a la descentralización administrativa (o autonomía impropia).

Efectivamente, en el ámbito privado, y como expresión del principio de subsidiariedad, propio de una lógica liberal que inspira nuestra Carta Magna, el texto constitucional prescribe que “*El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos*”, agregándose más adelante que “*Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley*”.

Esta autonomía, a juicio de José Luis Cea, “*es la potestad o capacidad de gobierno, mediante autoridades y normas propias, que incumbe a cada grupo intermedio*”. La señalada potestad incluiría “*libertad de formación, organización y actuación frente al Estado y otros grupos*”, pero siempre respetando el marco normativo global que fija la autoridad pública. Por lo mismo, la autonomía que se resguarda no es absoluta, sino sólo aquella autonomía “*adecuada*”, vale decir, aquella que se ajuste al ordenamiento jurídico imperante¹.

También en el área de los sujetos privados, y en relación con las organizaciones sindicales, nuestra Constitución Política de la República (CPR) dispone que “*La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones, Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas*”.

Ahora, en el terreno del Derecho Público, o de los órganos estatales, la idea de autonomía es claramente diversa. Al respecto, el profesor Francisco Zúñiga Urbina ha señalado que la **autonomía** es un concepto polisémico “*situado en el campo de la distribución territorial del poder y de la distribución funcional de éste, y por ende, guarda relación con las definiciones específicas acerca de la forma jurídica y de la forma política del Estado*”. Por lo mismo, este autor, antes que definir a la autonomía, opta por referirse, por separado, a la autonomía territorial y a la funcional. Así, mientras en el primer caso, la autonomía se referiría a un sistema de distribución del poder, que va “*de la mano del grado de descentralización*” (como en el caso de la autonomía municipal o de la autonomía política propia de los Estados regionales o federales); en la autonomía funcional, ésta se caracterizaría por la independencia de los órganos estatales y por la autonomización reglamentaria².

Unas líneas más adelante, Zúñiga preferirá “*para adquirir una significación precisa*”, hacer referencia a conceptos diferenciados de autonomía, según si ella aluda a dimensiones territoriales (como en las Municipalidades y en menor medida, los Gobiernos Regionales), a la “*administración periférica*” (local y regional) dentro de un Estado unitario; y a las dimensiones funciona-

¹ CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*, Segunda Edición actualizada, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2008, I, p. 157.

² ZÚÑIGA URBINA, Francisco, “Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (a propósito de las aporías de la “Democracia Constitucional)””, en *Revista Ius et Praxis*, 2, (2007), p. 227.

les de la autonomía (y aquí menciona al Banco Central, la Contraloría General de la República, la Justicia Electoral, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de Televisión y el Tribunal Constitucional)³.

La autonomía de un órgano puede entenderse como una garantía que ofrece al mismo ente público –y con ello también a los particulares que con él se vinculen– para resguardar su rol técnico específico, así como su independencia con cualquier otro poder, representativo o no. La consideración de ser un órgano autónomo incumbe, por lo tanto, la restricción consecutiva a los poderes de otro órgano público, cuyas atribuciones se verán limitadas cuando pretendan ejercerse sobre aquél. En efecto, por regla general, cuando se establece la autonomía de un organismo, las potestades de control o fiscalización de otro se verán disminuidas, sustrayéndose de sus redes de revisión, aquél que se ha visto beneficiado por tal declaración.

Así las cosas, claramente la generación de órganos autónomos será siempre excepcional, ya que quiebra el esquema normal de competencias del resto de la institucionalidad constitucional.

Por estos motivos, la condición de autónomo de un órgano del Estado deberá ser una cuestión que deberá quedar establecida expresamente en el ordenamiento jurídico. Nos parece que sobre este particular no se puede operar ni por inducción, ni por analogía, toda vez que significa la existencia de una característica extraordinaria, de modo que si en el ordenamiento hubiera silencio, la autonomía no podría ser “inferida” por el intérprete.

Es nuestra opinión que una correcta técnica de diseño y estructuración de un Estado de Derecho, caracterizado por la sujeción a la Constitución y a la ley, y por el fiel cumplimiento del principio de responsabilidad, requiere idealmente que la autonomía orgánica sea establecida directamente por la Constitución y no por la ley. Y ello, por cuanto regularmente, la existencia de un órgano autónomo implica la restricción de las facultades constitucionales que pudiera ostentar otro órgano. Por tanto, si las atribuciones de un ente público estuvieran establecidas en la Carta Fundamental, ellas no podrían verse limitadas por normas que tuvieran menor jerarquía, en virtud del principio de supremacía constitucional.

No obstante lo anterior, es posible reconocer ciertos órganos (administrativos o no), cuya autonomía ha quedado fijada por la ley. Así lo revisaremos en el punto que sigue.

II. CLASIFICACIONES DE LAS AUTONOMÍAS

En un esfuerzo por tratar de sistematizar las diferentes categorías de autonomías, propongo las siguientes clasificaciones:

1. Según la esfera donde se desarrolla:
 - a) Autonomía de entes privados, ya analizada previamente, como consecuencia y derivación del principio constitucional de Subsidiariedad.
 - b) Autonomía de órganos públicos, la cual puede ser a su vez:
 - i. Autonomía Judicial. Se refiere a los Tribunales que orgánicamente no pertenecen al Poder Judicial, pero que tampoco integran otra estructura jerárquica donde queden insertos. No nos parece suficiente el argumento de que serían órganos autónomos aquellos que de acuerdo con el art. 82

³ ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *op. cit.* p. 229.

de la Carta Fundamental están exentos de la superintendencia directiva, correctiva y económica de la Corte Suprema, como son el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales, por cuanto la autonomía no queda definida por la sola independencia de *un solo órgano público*, sino que en general, de toda la estructura del Estado (sin perjuicio de los mecanismos de control o medios de acción recíproca que expresamente manifieste el Código Político).

ii. Autonomía Administrativa. En palabras de Enrique Silva Cimma, *“se habla de autonomías administrativas o de entes autónomos, cuando nos encontramos en presencia de órganos que se crean para satisfacer una función administrativa que se realiza con independencia del poder Administrador Central, y que se gobiernan o dirigen por sus propias normas”*⁴.

A partir de ahora, nuestro trabajo se referirá sólo a la autonomía de los órganos públicos.

2. Según el origen:

a) Autonomía de origen constitucional: Es aquella que queda establecida directamente en la Carta Fundamental.

Según Rolando Pantoja, refiriéndose a los organismos administrativos constitucionalmente autónomos, se trata de organizaciones *“acentralizadas”*, por cuanto no dependen del Gobierno ni se relacionan con él por vínculo de supervigilancia o tutela, encontrándose por tanto, en un plano de extraordinaria independencia jurídica, tengan o carezcan de personalidad jurídica. De acuerdo al mismo autor, son tres las principales características que reúne un *“servicio autónomo”*, a saber: (i) nacen de la Constitución Política; (ii) se rigen por las disposiciones constitucionales y por las leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado según corresponda; y (iii) están al margen de los vínculos jurídico-administrativos establecidos en la doctrina clásica (escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles)⁵.

Diremos que los órganos constitucionalmente autónomos adquieren tal carácter por expresa mención de la Carta Fundamental, sin que puedan existir *“autonomías implícitas”* (cuestión sobre la que volveremos en el punto IV). Así ocurre con el Ministerio Público (a. 83 inciso primero, CPR⁶), la Contraloría General de la República (a. 98 CPR⁷), el Consejo Nacional de Televisión (a. 19 N° 12, inciso sexto, CPR⁸), las Municipalidades (a. 118, inciso cuarto, CPR⁹) y el Banco

⁴ SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho Administrativo chileno y comparado (El Servicio Público)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995, p. 166.

⁵ PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *La Organización Administrativa del Estado*, 1° Edición (reimpresión), Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004, p. 312.

⁶ “Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales”.

⁷ “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”.

⁸ “Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo”.

⁹ “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.

Central (a. 108 CPR¹⁰).

b) Autonomía de origen legal. Corresponde a aquella que es determinada por la ley.

Es discutible la constitucionalidad de estas disposiciones, puesto que siempre una declaración de autonomía implicará la restricción de facultades de otros órganos dotados de atribuciones de control o fiscalización.

En nuestro ordenamiento son órganos legalmente autónomos, por ejemplo, el Servicio Electoral (art. 97 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y del Servicio Electoral), el Consejo para la Transparencia (art. 31 de la Ley N° 20.285) y el propio Tribunal Constitucional (art. 1° e la Ley Orgánica Constitucional N° 17.997).

Uno de los efectos más importantes de distinguir entre autonomía constitucional y legal, es el efecto que produciría un precepto legal que restringiera dichas calidades. Por cierto que si se trata de un órgano constitucionalmente autónomo, será inconstitucional aquél precepto legal que establezca una limitación o excepción a las facultades del órgano en cuestión. En cambio, si el órgano es sólo legalmente autónomo, la dictación de una ley que altere esas atribuciones, deberá considerarse una norma excepcional o tácitamente derogatoria en relación con la anterior¹¹.

3. Según su contenido

a) Autonomía Organizativa. Se refiere a aquella dimensión de la autonomía de un órgano, en virtud de la cual éste tiene un campo de mayor o menor libertad para fijar por sí mismo su propia estructura. Como normalmente, esta materia queda establecida por ley, en principio ningún órgano goza de absoluta autonomía organizativa. Cuando más, podríamos señalar que esta dimensión se vincula con la *autogestión* de los procesos internos.

b) Autonomía Institucional. Tiene que ver con una ausencia total o relativa de mecanismos de control, fiscalización o supervigilancia proveniente de otro órgano, así como la inexistencia de una jerarquía superior con atribuciones de dar órdenes al órgano autónomo.

c) Autonomía Normativa. Se vincula con la facultad de dictar sus propias normas internas, siempre sometidas a la Constitución, y por regla general a las leyes.

Estas diferentes categorías de autonomías pueden expresarse copulativamente o no, y en un mayor o menor grado en cada caso. Por lo tanto, un órgano será más o menos autónomo, según si cuenta con alguna o todas estas categorías, y de acuerdo a la intensidad con las que ellas operen. Al respecto, dirá el profesor de la Universidad de Puerto Rico, William Vásquez Irizarry *"un elemento de una teoría general de la autonomía institucional es el reconocimiento de que existen distintos grados*

¹⁰ "Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional."

¹¹ La moción de reforma constitucional presentada por la H. Senadora Soledad Alvear Valenzuela que pretendía crear una Defensoría Penal con carácter de autónoma constitucional, señala: *"La Cámara de Diputados, durante el primer trámite constitucional del entonces proyecto de ley que creaba la Defensoría Penal Pública, aprobó el proyecto definiendo a la Defensoría como "un servicio público autónomo, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente..." (art. 1°). Sin embargo, durante el segundo trámite constitucional el Ejecutivo, a solicitud de la Comisión de Constitución, presentó una indicación en la cual eliminaba el término "autónomo" para calificar a la Defensoría, "por ser innecesario dada su naturaleza de servicio público descentralizado". Sostuvo la Comisión que el concepto autonomía "está reservado por la doctrina para aplicarlo con mayor propiedad a los organismos a quienes la Constitución Política les ha dado ese carácter." De ahí, entonces, que cada vez que el legislador utiliza la acepción "institución u organismo autónomo" se está refiriendo a los servicios públicos descentralizados y, en consecuencia, dicha calificación resulta innecesaria. De este modo, establecer que un órgano de la administración tiene autonomía a nivel legal, no implica innovación alguna respecto de la calidad de servicio descentralizado. De ahí, entonces, que los órganos realmente autónomos, como estructuras centralizadas son aquellas a las cuales la Constitución les reconoce el carácter de autónomos."*

*de autonomía y que la decisión en cuanto a cuál conferir a un nuevo ente es al fin y al cabo una decisión valorativa. Consideraciones tales como la experiencia histórica del país, su cultura política, el nivel de desarrollo institucional y la opinión pública, operan dentro de este proceso decisional*¹².

4. Según su naturaleza:

a) Autonomía Propia: Llamaremos “propia” a aquella autonomía que implica una verdadera independencia orgánica, no sujeta a jerarquía ni supervigilancia de un poder central. Normalmente se trata de una autonomía fijada a nivel constitucional (salvo el caso del Consejo para la Transparencia y del Tribunal Constitucional, órganos propiamente autónomos, pero cuya autonomía nace de la ley). Como indicamos, y desde el año 1973, el profesor Rolando Pantoja, los ha venido describiendo como organizaciones “*acentralizadas*”, las cuales “*no dependen del Gobierno, ni se relacionan con él por un vínculo de extraordinaria independencia jurídica, tengan o carezcan de personalidad jurídica propia*”¹³. Existirán órganos propiamente autónomos tanto *dentro* de las Administración Pública (Banco Central, Contraloría General de la República, Municipalidades y Consejo para la Transparencia), como *fuera* de ella (Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral).

b) Autonomía Impropia: Denominaremos autonomía “impropia” aquella que sólo contempla una mera ausencia de sujeción jerárquica ante un superior, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dentro de la Administración del Estado, algunos órganos han sido denominados autónomos, pero sin embargo, siguen sujetos a supervigilancia y tutela de un órgano central o superior. Así sucede que, en estricto rigor, la autonomía impropia se ajusta a lo que en derecho nacional se denominan órganos “*descentralizados*”, en los términos del artículo 3° de la CPR, y 29 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado la cual define a los servicios públicos descentralizados como aquellos que “*actuarán con la personalidad y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo*”. El Profesor Silva Cimma lo enunciaba con extremada claridad: “*No es efectivo que estas instituciones sean autónomas en el sentido que la doctrina da a esta expresión*”, señalando que en estricto rigor están sujetas a fiscalización de un ente superior, ni tampoco tienen atribuciones para regularse por sí mismas¹⁴. En este sentido, la Autonomía Impropia se asocia más bien a una situación de autarquía (atribución para administrar por sí mismo) que de plena autonomía.

III. LA OBJECCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA AUTONOMÍA ORGÁNICA

Es evidente que un sistema institucional que contempla la figura de órganos autónomos, cuyos integrantes no son designados por los ciudadanos, y liberados total o parcialmente de mecanismos de revisión, pero que cuentan con atribuciones suficientes para guiar, fiscalizar o controlar –según sea el caso– a las instituciones popularmente representativas, genera interesantes susceptibilidades entre parte de la doctrina y de la comunidad política.

¹² VÁZQUEZ IRIZARRY, William, “La era de los órganos autónomos”, en *Poder Ejecutivo*, SELA 2006, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, p. 49. Disponible en http://www.transparenciadh.uchile.cl/media/publicaciones/syllabus/29Vazquez_Laeradelosorganos.pdf [Consulta: 26 octubre 2009].

¹³ PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *Curso de Derecho Administrativo, Administración del Estado, Organización*, Santiago, Ediciones Jurídicas Jec, 1973, p. 62.

¹⁴ SILVA CIMMA, *op. cit.*, pp. 175-176.

Normalmente, por lo demás, los órganos que gozan de tal autonomía, la defienden con especial énfasis, acrecentando aún más la crítica de algunos. Así, por ejemplo, Pantoja nos recuerda que el ex Contralor Arturo Aylwin Azócar señalaba en 1997 que *“la Contraloría General chilena es la más independiente del mundo”*, y que el Banco Central se negaba a entregar antecedentes solicitados por el Congreso Nacional por *“autoestimarse”* de una naturaleza jurídica distinta a los demás órganos de la Administración.¹⁵

Es que asimilar la existencia de órganos autónomos involucra, por lo demás, la ruptura de moldes tradicionales relativos a la separación absoluta de los tres poderes tradicionales del Estado, y la aparición de instituciones nuevas no subsumibles en dichas categorías.

Recordemos que la legitimidad del Estado y del ejercicio del poder sobre hombres libres había sido un desafío que se había logrado sortear con reconocido éxito por el pensamiento político universal, a partir de la teoría democrática, teoría que parece ser insuficiente para fundamentar los órganos autónomos. Y ello, por cuanto estos órganos aparecen, casi por esencia, como entidades *contramayoritarias*, que cuentan con poderes suficientes para anular o dejar sin efecto decisiones adoptadas por mecanismos formalmente democráticos¹⁶.

Si a ello agregamos que los órganos autónomos suelen no estar sujetos a control alguno, las dudas acerca de su legitimidad se acrecientan. En algunos casos, la fiscalización sobre estos órganos se limitan sólo a hacer efectiva responsabilidades de las autoridades de los órganos, a través de acusaciones constitucionales o procesos criminales, pero en ningún caso implican la posibilidad de privar de efectos jurídicos a sus actos.

No obstante ello, parece razonable justificar la autonomía orgánica sobre la base de dos criterios específicos que proponemos:

1. El argumento de la independencia en el control

Este argumento supone la necesidad de establecer órganos que no dependan de otros, como garantía para dar cumplimiento efectivo a sus atribuciones de control y fiscalización.

Esta teoría se fundamenta principalmente en la tesis del “poder neutro” postulada por Benjamín Constant de Rebecque, sólo con facultades para moderar y controlar pero sin atribuciones activas del tipo de las ejecutivas, legislativas ni judiciales. Este poder neutro tendrá como función preservar el orden y la institucionalidad, intermediando entre los demás poderes públicos, pero resolviendo cual árbitro supremo las diferencias que pudieran surgir entre ellos, o en relación con el ordenamiento jurídico preestablecido y superior a sus propias voluntades.

De cierta forma, esta tendencia la recoge también en nuestra época, el profesor de Yale, Bruce Ackerman, cuando en su “New Separation of Powers”, se refiere al poder que denomina *“rama de la integridad”*, encargado principalmente del control de los poderes públicos, por ejemplo, para evitar la corrupción.

En Chile, quien hace suyo el pensamiento de Constant de Rebecque con especial fuerza es Teodoro Ribera Neumann, quien postula que nuestra Carta Fundamental contempla *“una serie de organismos cuyas actividades no pueden encuadrarse en las funciones clásicas del poder ya mencionadas, sino que tienen por finalidad limitar, fiscalizar o controlar el actuar de las demás funciones”*, agregando que *“tales órganos constitucionales son el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, la Contraloría General de la República, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central”*¹⁷.

¹⁵ Citado por PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *La organización...*, p. 304.

¹⁶ Sobre legitimación democrática, ver: HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, Santiago, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Desalma, 2007, pp. 318-328.

¹⁷ RIBERA NEUMANN, Teodoro, “El Tribunal Constitucional”, en *Revista Chilena de Derecho*, 11, (1984), p. 344.

2. El argumento técnico de la especialización

Se refiere a que un Estado moderno ha de requerir la existencia de determinados órganos con atribuciones fiscalizadoras, y también regulatorias, que por su especialidad técnica, necesitan contar no sólo con conocimientos acabados y puros en el área en la que se desempeñan, sino además con la suficiente tranquilidad que sus decisiones no podrán ser alteradas por consideraciones políticas.

Aquí, las figuras de los Bancos Centrales, o de las Superintendencias (más allá de si se trata de órganos propia o impropia autónomos), por citar algunos casos, se enmarcan dentro de esta categoría.

Los órganos autónomos en razón de su especialidad, no necesariamente se presentan como un poder político diferente, y en algunos casos quedan insertos dentro de una estructura que los cubre, si bien no a través de vínculos de jerarquía, sí al menos de supervigilancia, y en este último caso, como vimos sólo se presentan como meros órganos descentralizados, mas no autónomos.

IV. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ES UN ÓRGANO LEGALMENTE AUTÓNOMO

Ahora bien, en el tema que nos ocupa, revisada la normativa constitucional, es posible apreciar que el Constituyente no estableció de modo expreso la autonomía del Tribunal Constitucional.

En efecto, el artículo 92 de la Constitución Política que establece los aspectos orgánicos del Tribunal, no menciona explícitamente su autonomía.

No obstante ello, ha sido la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional N° 17.997¹⁸, la cual ha dispuesto en su artículo 1° que *“El Tribunal Constitucional regulado por el Capítulo VII de la Constitución Política y por esta ley, es un órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder”*.

Como advierte Francisco Zúñiga, citando los artículos respectivos de la mencionada Ley Orgánica Constitucional, *“la autonomía del Tribunal Constitucional se manifiesta en: a) facultad o potestad autorreglamentaria vía Autos Acordados (artículo 90), que se extiende a negocios administrativos y de procedimiento; b) facultad de nombrar y remover funcionarios (artículo 84, Ley núm. 17.997); c) autonomía financiera consistente en la no aplicación de disposiciones que rigen a Contraloría General de la República ni las que rigen la Administración financiera del Estado (artículo 89), y d) autonomía económica (artículo 81)”*¹⁹

En estricto rigor, la chilena no es la única Constitución latinoamericana que omite esta mención, ya que ocurre lo mismo en las Cartas de Bolivia²⁰, Colombia, y también España. Por cierto que no existirá tal autonomía cuando el control es ejercido por los Tribunales Superiores de Justicia, o por alguna de sus salas (Venezuela, Honduras o Costa Rica).

No obstante ello, existen algunas Constituciones donde la mención es expresa, tal como se advierte en los casos peruano, ecuatoriano y guatemalteco:

¹⁸ Dejamos constancia que a la fecha de entrega de este trabajo, no había sido promulgada aún la modificación de la mencionada ley orgánica constitucional, adecuada a la reforma constitucional de la Ley N° 20.050 del año 2005.

¹⁹ ZUÑIGA URBINA, Francisco, “Jurisdicción Constitucional en Chile. Un balance crítico”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORSO SOZA, Edgar (coordinadores) Instituto de Investigaciones Jurídicas-Unam, *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, p. 448.

²⁰ La Constitución boliviana de 1967, reformada en 1994 señalaba “El Tribunal Constitucional es independiente y está sometido sólo a la Constitución. Tiene su sede en la ciudad de Sucre”, (art. 119), mención que desaparece en la nueva Carta del año 2009. La Constitución colombiana tampoco expresa la autonomía de su Corte Constitucional. La misma ausencia de expresa mención se advierte en el Tribunal Constitucional español.

- Perú: *“El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años”* (art. 201)
- Ecuador: *“La Corte Constitucional gozará de autonomía administrativa y financiera. La ley determinará su organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de sus atribuciones”* (art. 430)
- Guatemala: *“La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia”* (art. 268).

Como hemos venido indicando, la condición de autonomía constitucional de un órgano debe constar en norma expresa en el propio Código Político, puesto que este carácter involucra inmediatamente restricciones a las facultades regulatorias, fiscalizadoras o de control de otros órganos constitucionales.

V. ¿HA RECONOCIDO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LA EXISTENCIA DE AUTONOMÍAS CONSTITUCIONALES IMPLÍCITAS?

En la Sentencia Rol N° 80, de fecha 22 de septiembre de 1989, el Tribunal Constitucional tuvo que resolver si un proyecto de ley que pretendía dar cumplimiento al antiguo art. 115 (hoy 126 de la Constitución), sobre resolución de cuestiones de competencia entre autoridades administrativas, se ajustaba a la Carta Magna.

La mencionada disposición constitucional dispone en su inciso primero que: *“La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales”*.

De acuerdo a la estructura legislativa de la época, la Primera Comisión Legislativa divergió de la disposición propuesta por las Comisiones Segunda, Tercer y Cuarta, que en lo pertinente señalaba:

“Artículo 5°.- Las cuestiones de competencia en que se vean involucradas la Contraloría General de la República, el Banco Central o las Municipalidades, serán conocidas y resueltas por los tribunales superiores de justicia.

Cuando la cuestión de competencia fuere a nivel nacional, resolverá la Corte Suprema. Tratándose de cuestiones de competencia de nivel regional, resolverá la Corte de Apelaciones con asiento en la capital de la región correspondiente. Cuando estuvieren involucradas autoridades regionales de distintas regiones, resolverá la Corte de Apelaciones de más antigua creación.”

Los argumentos de la mencionada Primera Comisión se reducen a señalar que no corresponde que las Municipalidades queden sometidas a un régimen especial de resolución de competencias, puesto que no se trata de un órgano constitucionalmente autónomo (recién en 1991, mediante Reforma Constitucional N°19.097, se dio tal condición a las Municipalidades), y además que los Tribunales de Justicia no cuentan con expresa atribución para resolver contiendas de competencias, facultad que excede a la función estrictamente jurisdiccional del pretérito artículo 73 del Código Político (actual art. 76).

Respecto del último de los dos capítulos, el Tribunal indicará que *“Que la solución adoptada por el artículo 5° del proyecto en su texto sustitutivo en nada atenta contra el artículo 73 del texto constitucional que fija las funciones de los Tribunales de Justicia”,* y que *“que en virtud de lo dispuesto en el*

artículo 74 de la Constitución Política, por tratarse de una norma que se refiere a atribuciones de los tribunales, es materia de ley orgánica constitucional” (Considerandos Nºs 7 y 10).

Pero en relación con la primera de las cuestiones señaladas, el Tribunal Constitucional entiende que efectivamente las Municipalidades, como el Banco Central y la Contraloría General de la República, se trataban de órganos constitucionalmente autónomos, aun cuando dicha autonomía no hubiese sido reconocida expresamente por el Texto Supremo. En efecto, el considerando 5º, agrega que *“si bien es cierto que la Constitución en su artículo 107 no dice expresamente que las Municipalidades son entes autónomos, su autonomía se infiere del propio texto constitucional, al establecer que las Municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que sus atribuciones las derivan directamente de su ley orgánica constitucional. De acuerdo con la disposición mencionada es clara la autonomía constitucional de estos órganos, pues se trata de entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las reciben del Poder Central, si no que de la ley orgánica constitucional”.*

Estas expresiones del Tribunal Constitucional pueden conducir a un error si no se entienden dentro del marco constitucional en las que se vertieron. Cuando el sentenciador tuvo que resolver acerca de la condición orgánica de las Municipalidades, les da un carácter implícitamente autónomo, o sea, una autonomía que no estaba declarada en la Constitución, pero que podía deducirse de diversas normas. Y eso lo tuvo que hacer por cuanto, no se había dictado aun la reforma constitucional de 1991.

Sin embargo, este problema surgió a propósito de determinar si la autoridad administrativa central tenía o no atribuciones de control, respecto de estas instituciones comunales. Es entonces cuando el Tribunal Constitucional habla de autonomía implícita, pero esta autonomía a la que alude es una autonomía “impropia”. Impropia, por cuanto sólo se refería a una situación jurídica de descentralización en relación con el Poder Central, puesto que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios; sin que ello significara necesariamente, la creación jurisprudencial de un órgano *acentralizado*, desprovisto de fiscalización absoluta vía supervigilancia o tutela.

Así queda en evidencia en el párrafo segundo del mismo considerando quinto: *“Las Municipalidades son órganos descentralizados territorialmente, generados por la propia Constitución y que actúan con su propia personalidad jurídica de derecho público y con patrimonio propio, por lo que a juicio de este Tribunal serían órganos constitucionalmente autónomos, y las controversias en que incurran con otras entidades no pueden ser resueltas por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo, pues ello significaría violar la autonomía que nuestro ordenamiento constitucional les ha otorgado”*

El Tribunal no podía crear órganos plena y constitucionalmente autónomos, ya que esa materia es de resolución expresa del Constituyente, y por ello sólo *infere* la calidad de la Municipalidad como órgano descentralizado y no autónomo, más allá de las palabras que haya usado.

Por lo demás, el silencio constitucional sobre la situación de las Municipalidades, se evidenció con la inclusión de dos normas expresas que suplieron este vacío, en la mencionada reforma 19.097 de 1991, mediante la cual se incluyó el inciso cuarto del actual artículo 118, que establece: *“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.* Y además, se dispone en el art. 122 que: *“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley”.*

A partir de entonces, las Municipalidades pasaron a ser órganos constitucionalmente autónomos (de autonomía propia), antes sólo eran descentralizados (autonomía impropia).

Por lo mismo, y en atención a que ésta era la única jurisprudencia que se pronunciaba sobre el particular, nos parece adecuado puntualizar que el Tribunal Constitucional no ha interpretado las normas fundamentales en el sentido de que existan en ellas, autonomías implícitas.

VI. CONSECUENCIAS DE LA AUTONOMÍA LEGAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“La inconstitucionalidad es una contrariedad entre el texto de un proyecto de ley, ley o decreto, por una parte; y los valores, principios y normas de la Carta Fundamental, por la otra. De esta manera, la contradicción entre un proyecto de ley o una ley y lo dispuesto en otra ley, más allá del carácter, antigüedad o prestigio de ésta, no puede llegar a constituir nunca un caso de inconstitucionalidad”²¹.

Con estas palabras, el profesor Patricio Zapata nos ilustra acerca del verdadero parámetro que ha de emplearse dentro de un procedimiento de control de constitucionalidad de normas infraconstitucionales, y éste es la Constitución Política. No existen inconstitucionalidades por violación de una ley, sino solo por vulneración de la Carta Fundamental.

Por lo mismo, no hay pues inconstitucionalidad cuando una ley contradiga la autonomía del Tribunal Constitucional. En ese evento, habrá sólo contradicción *entre leyes*, que deberá ser resuelto por métodos de especialidad, derogación tácita, integración, o por cualquier otro mecanismo diferente al control de constitucionalidad.

Tampoco habría inconstitucionalidad en aquella Ley de Reforma Constitucional que pretenda someter a los miembros del Tribunal Constitucional a algún sistema de responsabilidad ante otros órganos, ya sea por vía judicial o de una acusación constitucional²². Quizás pueda parecer inconveniente o desacertada esta alternativa, pero nunca inconstitucional.

Estas ideas, no pugnan con la anteriormente citada Sentencia Rol Nº 80 de 1989 del Tribunal Constitucional, por los motivos ya expuestos, y creemos que tampoco es discordante con jurisprudencia más reciente del propio Tribunal Constitucional.

Así por ejemplo, en el Caso “Ley de Acceso a la Información” (Rol 1.051, del 10 de julio de 2008), el Tribunal Constitucional se pronuncia acerca del artículo NOVENO del proyecto que, a la postre terminaría siendo la Ley Nº 20.285, y que establece en lo pertinente que: *“el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Justicia Electoral se rigen por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública consagrado en el artículo 8º, inciso segundo, de la Constitución Política de la República y en los artículos 3º y 4º de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”*, agregando que *“Vencido el plazo legal para la entrega de la información requerida o denegada la petición por algunas de las causales autorizadas por la ley, el requirente podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. En la misma resolución, la Corte podrá señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si algún funcionario o autoridad ha incurrido en alguna de las infracciones al Título VI de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, el que se instruirá conforme a sus respectivas leyes orgánicas. Con todo,*

²¹ ZAPATA LARRAÍN, Patricio, *Justicia Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008, p. 303.

²² Se encuentra a esta fecha, en la Cámara de Diputados, un proyecto de ley presentado el 8 de abril de 2008 por ocho diputados, que pretende que los integrantes del Tribunal Constitucional puedan quedar sometidos a acusación constitucional, por notable abandono de sus deberes, el cual se encuentra aún en Primer Trámite Constitucional (Nº de Boletín 5803-07).

las sanciones que se impongan por infracción a las normas de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, serán las contenidas en dicha ley.”

En el citado fallo, y en un claro ejemplo de sentencia interpretativa²³, el Tribunal Constitucional terminó declarando constitucional el citado precepto, “*en el entendido de que ella no es aplicable al Tribunal Constitucional ni a los tribunales que integran la justicia electoral, toda vez que dichos órganos jurisdiccionales especializados se rigen por sus propios estatutos constitucionales, contenidos en los capítulos VIII y IX de la Constitución, respectivamente, por lo cual, de acuerdo a lo previsto en el artículo 82 de la Carta Fundamental, están al margen de la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Por consiguiente, no resultaría constitucionalmente admisible que sus resoluciones o determinaciones queden sujetas al escrutinio de un tribunal ordinario de justicia, subalterno de la Corte Suprema, como es una Corte de Apelaciones. Por lo demás, el debido acatamiento de ellos al principio de publicidad y transparencia consagrado en el artículo 8º de la Constitución se satisface adecuadamente con la divulgación de sus resoluciones jurisdiccionales y de otros antecedentes relevantes de su quehacer, en los términos que contempla el artículo 7º de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, que el mismo ARTÍCULO NOVENO del proyecto en examen hace aplicable a esos órganos”* (Considerando 46º).

En este fallo, evidentemente el precepto controlado no podía ser aplicado al Tribunal Constitucional, por cuanto permitía a la Corte de Apelaciones iniciar un proceso disciplinario en contra del o los funcionarios que hubieren faltado a sus deberes asociados con la transparencia, vale decir, aplicando medidas correccionales que expresamente están prohibidas para la Corte Suprema, y con mayor razón para las Cortes de Apelaciones, al tenor del artículo 82 de la Carta Fundamental.

Lo que la sentencia hace no es proteger en abstracto una aparente autonomía suprema o constitucional del Tribunal Constitucional, sino simplemente impedir que una ley amplíe *inconstitucionalmente*, las facultades restringidas de la Corte Suprema y, por cierto de las Cortes de Apelaciones.

Lo preocupante eso sí, es la declaración que realiza en esta misma sentencia el Tribunal Constitucional acerca de su propia autonomía constitucional, la que en verdad no existe. Si el Tribunal hubiera guardado silencio sobre esta condición, habría llegado a la misma decisión, por la contradicción con el citado art. 82, por lo que se mantiene dentro de la línea de las expresiones *obiter dictum* del fallo (considerando 44º²⁴).

También inquieta la mención que realiza el Tribunal cuando acepta la constitucionalidad del artículo NOVENO del Proyecto por el que se dispone que el Fiscal Nacional y el Presidente del Tribunal Constitucional, establecerán normas e instrucciones para dar cumplimiento a las reglas de Transparencia, “*considerando para tal efecto las normas generales que dicte el Consejo para la Transparencia en conformidad con el artículo 32 de la referida ley*”. De acuerdo al considerando 53º, esta norma no es inconstitucional, por el sólo hecho de utilizar el verbo “considerar”, el cual en caso alguno genera efectos vinculantes. Con ello, a juicio del Tribunal Constitucional, no se afectaría su

²³ “Las Sentencias interpretativas son aquellas que expulsan del ordenamiento jurídico las interpretaciones de un precepto legal que sean incompatibles con la Constitución, manteniendo la eficacia del enunciado normativo, en el único sentido en que se considera constitucional”. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *La Justicia y los Tribunales Constitucionales de Iberoamérica del Sur en la Alborada del Siglo XXI*, Santiago, Editorial Lexis Nexis, 2005, p. 332.

²⁴ “Que, en cumplimiento de su responsabilidad de velar por el respeto del principio de supremacía constitucional, asegurado en el inciso primero del artículo 6º de la Ley Suprema, este Tribunal declarará la constitucionalidad del inciso segundo del ARTÍCULO NOVENO del proyecto de ley en examen, en el entendido de que no resulta aplicable al Ministerio Público, al Tribunal Constitucional, ni al Tribunal Calificador de Elecciones lo dispuesto en el artículo 8º del Título III de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, por cuanto la autonomía que la Constitución ha asignado a ciertos órganos del Estado, como los recién mencionados, y que se proyecta en una triple dimensión -organizativa, institucional y normativa- implica, precisamente, que cada uno de estos ámbitos de acción no puede estar supeditado, en su ejercicio, a órganos que se relacionen, aunque sea en forma indirecta, con las labores de gobierno y administración propias de la función ejecutiva”.

autonomía constitucional, cuestión que, como hemos venido diciendo, no concordamos²⁵.

En definitiva, el fallo en comento no resuelve la constitucionalidad del proyecto de ley sólo sobre la base de estimarse que el Tribunal Constitucional es constitucionalmente autónomo. Sin embargo, en sus declaraciones *obiter dicta*, parece aceptar dicha condición, circunstancia que, por cierto, nos parece del todo inapropiada.

VII. CONCLUSIONES

1. Entre otras clasificaciones, existen autonomías constitucionales y legales. Las primeras, al implicar limitación de otros órganos constitucionales, han de ser expresas, por lo que no es posible concebir autonomías constitucionales "implícitas".
2. La Carta Fundamental no consagra directamente la autonomía constitucional del Tribunal Constitucional, sino que ésta sólo está consagrada a nivel legal. Por lo mismo, si bien se tratará de un órgano autónomo, dicha condición no es suprema o constitucional, y por lo mismo no significa un límite para las potestades normativas del Legislador.
3. Estas consideraciones reclaman suplir urgentemente el vacío constitucional, e incorporar en la Carta Fundamental, una mención expresa a la autonomía constitucional del Tribunal Constitucional.
4. Mientras dicha reforma constitucional no se dicte, seguirá siendo una autonomía de carácter meramente legal, por lo que ninguna ley que afecte esa autonomía, sería inconstitucional, y el Tribunal no podría así declararlo.

[Recibido el 31 de octubre y aprobado el 7 del diciembre de 2009]

BIBLIOGRAFÍA

- CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*, Segunda Edición actualizada, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2008, I.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *La Justicia y los Tribunales Constitucionales de Indoiberoamérica del Sur en la Alborada del Siglo XXI*, Santiago, Editorial Lexis Nexis, 2005.
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *La Organización Administrativa del Estado*, 1° Edición (reimpresión), Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004.
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *Curso de Derecho Administrativo, Administración del Estado, Organización*, Santiago, Ediciones Jurídicas Jec, 1973.
- RIBERA NEUMANN, Teodoro, "El Tribunal Constitucional", en *Revista Chilena de Derecho*, 11, (1984).
- SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho Administrativo chileno y comparado (El Servicio Público)*, San-

²⁵ "Que, a diferencia de lo que se ha señalado precedentemente, cabe advertir que los artículos QUINTO y NOVENO del proyecto de ley en examen, al regular la potestad normativa que se le reconoce y confiere a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Calificador de Elecciones y a los tribunales electorales regionales, a los efectos de dictar las normas que permitan dar cumplimiento a las disposiciones legales sobre publicidad y acceso a la información pública que se mencionan, utilizan la expresión "considerando" respecto de las normas generales que dicte el Consejo para la Transparencia, en ejercicio de sus atribuciones, lo cual implica sólo estimar, evaluar o ponderar, pero de ningún modo hacer vinculantes u obligatorias las resoluciones de aquél en relación a los señalados organismos del Estado. Así lo ha entendido este Tribunal, además, al examinar la constitucionalidad de tales disposiciones del proyecto de ley, según se puede constatar de la lectura de los considerandos pertinentes de esta sentencia".

- tiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995.
- VÁZQUEZ IRIZARRY, William, “La era de los órganos autónomos”, en *Poder Ejecutivo*, SELA 2006, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, p. 49. Disponible en http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/publicaciones/syllabus/29Vazquez_Laeradelosorganos.pdf [Consulta: 26 octubre 2009].
- ZAPATA LARRAÍN, Patricio, *Justicia Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008.
- ZUÑIGA URBINA, Francisco, “Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (a propósito de las aforjas de la “Democracia Constitucional)”, en *Revista Ius et Praxis*, 2, (2007).
- ZUÑIGA URBINA, Francisco, “Jurisdicción Constitucional en Chile. Un balance crítico”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORSO SOZA, Edgar (coordinadores) Instituto de Investigaciones Jurídicas-Unam, *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002.