

APORTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MARIELA RUBANO LAPASTA¹

El Tribunal Constitucional ha elaborado toda una doctrina jurisprudencial, manteniendo iguales o similares criterios interpretativos, prevaleciendo el contenido teleológico de la constitución.

En ese sentido, ha reiterado que: “En la interpretación constitucional debe siempre prevalecer el contenido teleológico, que si es instrumento de gobierno, también y principalmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual. La finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y la garantía de la libertad individual y la dignidad del hombre..”²

Siguiendo este enfoque, se aborda el análisis de algunos criterios de interpretación constitucional.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

El control de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional tiene las siguientes notas características:

- a) Es un control de carácter abstracto; incondicionado porque no existe un filtro previo al conocimiento del Tribunal; restringido, ya que se limita la acción para requerir el pronunciamiento del Tribunal.
- b) Es un control parcial, porque no realiza un control de todas las normas jurídicas, quedando fuera de su competencia los autos acordados de los tribunales superiores y los reglamentos parlamentarios. Se trata de un control por acción, no existiendo control por omisión.
- c) El Tribunal Constitucional se califica como un órgano de control objetivo sobre la base de una Constitución formal preexistente; asimismo, como un órgano de control jurídico que verifica limitaciones jurídicas preestablecidas.
Es un órgano letrado, compuesto de abogados y jueces.
Se trata de un órgano permanente dentro del ordenamiento jurídico.
- d) La sentencia produce *efectos erga omnes*, tiene un carácter definitivo. En efecto, el constituyente señala: “Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido..”(Artículo 83 de la Constitución Política).
- e) Desarrolla un *control preventivo* de constitucionalidad de preceptos legales y un *control posterior* en materia de potestad reglamentaria del Ejecutivo.³

¹ Magister en Derecho Público, Profesora de Derecho Político y Derecho Constitucional Carrera de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad San Sebastián.

² Sentencia del Tribunal Constitucional: Rol Nº 325 de 26 de junio de 2001.

³ Nogueira A., H., “El Tribunal Constitucional Chileno”. XXVI Jornadas de Derecho Público, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. (Santiago, 15-16-17 de noviembre de 1995), Pág. 20.

2. CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Considerando la importancia que reviste una adecuada interpretación de las normas constitucionales, se abordan los principales criterios interpretativos.

Como señala el Profesor argentino Néstor Pedro Saguéz, el sentido de la norma no es sólo objetivo o subjetivo, también hay que considerar lo que en el derecho anglosajón se señala como la interpretación progresiva o actualizadora y la interpretación original.

Por interpretación progresiva o actualizadora, se entiende la manera de evitar que el Poder Constituyente ejerza sus facultades continuamente. Por el contrario, se quiere vigorizar el rol asignado a los tribunales en la materia. Por vía jurisprudencial, se llega a las mutaciones constitucionales, que son cambios del contexto, sin alterar el texto de la Constitución.

Por el contrario, la interpretación original, es una interpretación objetiva, pero sobre la base de volver, de retrotraerse a lo que fue el espíritu de los padres fundadores de una Constitución o Estado. En efecto, es esa intención, la que permite lograr el verdadero sentido y alcance de la norma.

El momento fundacional de la hermenéutica constitucional, se produce en 1803, como consecuencia de la sentencia dictada por el Presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos de Norteamérica, el juez Marshall, en el caso Marbury con Madison. En este fallo, a través de la interpretación de la Constitución, se plasmó el principio de la supremacía constitucional, reemplaza la idea de que la Constitución estaba subordinada a la voluntad del soberano, autor de la ley, como expresión de la voluntad general; la legislación queda subordinada a la Carta Fundamental.⁴

La *hermenéutica constitucional* es una ciencia relacionada con la interpretación de las normas, se trata de sistematizar las reglas de interpretación. Se diferencia de la interpretación, porque ésta es una especie dentro de la hermenéutica, se quiere analizar el tema o problema específico.

La interpretación es un proceso dirigido a determinar el verdadero sentido y alcance de un principio o norma de derecho positivo.

En el *derecho comparado*, la labor de los Tribunales Constitucionales, ha ido cambiando la interpretación de la Carta Fundamental. En ese sentido, el profesor francés Louis Favoreu sostiene: "Una sentencia dictada en Francia o en Chile, a través del Tribunal Constitucional o la Corte de Justicia, no se convierte en norma constitucional, en ese sentido no es Poder Constituyente. Pero si se mantienen iguales criterios, se produce el fenómeno de las mutaciones constitucionales. Es decir, que a través de la jurisprudencia, se va mutando la Constitución, que significa ajustar el significado de una cláusula constitucional, sin alterar el texto.

La interpretación constitucional tiene una serie de notas características que la diferencian de la interpretación en general:

- 1) Es *valorativa*. La interpretación constitucional parte de un orden constitucional de valores. Generalmente, se expresa en el Preámbulo de la Constitución o en sus primeros artículos.

Siguiendo a Karl Loewenstein, ese orden constitucional de valores, define el telos, el fin de la Constitución.

- 2) Es *especial*, porque debe interpretarse como un todo orgánico. En ese sentido, el Tribunal Constitucional chileno ha seguido este fundamento, de que los preceptos constitucionales, no deben interpretarse como una norma aislada, sino en relación con el conjunto normativo: La Constitución.

Es una interpretación de carácter *sistémico*.

- 3) La Constitución refleja un *orden político determinado*; Karl Loewenstein, ha sostenido que la

⁴ Rubano, L. M., "Rol de la Justicia Constitucional. Enfoque Histórico, en Revista de Derecho, Criminología y Ciencias Penales Nº 2, USS, Concepción, 2000.pág 14

Constitución es reflejo de un consenso, de fuerzas políticas vigentes en el momento de aprobarse la Constitución.

No es solamente una interpretación jurídica, considera otros tipos de factores: sociales, culturales, económicos e históricos.

- 4) Otra regla de interpretación aplicable al derecho en general y en especial a la materia constitucional, es que debe ser una *interpretación práctica*. En efecto, conduce a que se cumplan fines o propósitos, prácticamente que se realicen los objetivos del Poder Constituyente; no pueden quedar disposiciones de la Constitución, sin vigencia o superfluas o inútiles o estériles.

En conclusión:

Se debe aplicar una interpretación *sistemática y teleológica*. Es decir, el sentido y significado de la norma jurídica, debe determinarse en relación con el contexto de la Carta Fundamental.

Como señala el Profesor Cea Egaña: “La razón es que el telos (finalidad) o el ethos (espíritu), se manifiestan en la declaración de derechos: Parte Dogmática, en su protección y defensa. Por tanto, prevalece ésta frente al instrumento de gobierno: Parte Orgánica.”⁵

Siguiendo al Profesor Cea: “La jurisprudencia teleológica ha tenido un rol decisivo, especialmente con el control preventivo o a priori de la constitucionalidad de las leyes”⁶

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre el particular, corresponde advertir que excede mis posibilidades intentar hacer un análisis completo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, resultan de interés algunos fallos en que se constatan los criterios interpretativos, y el rol de tutela de la Constitución.

Criterio de selección: Vicios de Forma

- a) *Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 28 de febrero de 1994, recaída en el proyecto de Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Rol N° 185. (Ley N° 19.300)*

Introducción

La Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente fue publicada en el Diario Oficial de 9-3-94. De acuerdo al Artículo 1° tiene como objeto, regular el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se trata de una ley ordinaria o común que regula diversas materias de ley contempladas en la Constitución Política. Salvo, en algunas de sus disposiciones que tienen rango de Ley Orgánica Constitucional porque contempla nuevas atribuciones de los tribunales, o porque altera la composición básica de la Administración Pública o incide en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Por ejemplo, establece procedimientos judiciales y administrativos, regula el desarrollo de la actividad económica, crea y organiza un servicio público, y en general, contempla normas generales y obligatorias que estatuyen las bases esenciales de un ordenamiento jurídico: el relativo a la protección del medio ambiente.⁷

⁵ Cea E., J.L., “Hermenéutica Constitucional, Soberanía Legal y Discrecionalidad Administrativa”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. II, N° 1, enero-abril 1984, Pág.7-16.

⁶ Cea E., J.L., “La Constitucionalización del Derecho”. Texto provisional de la ponencia presentada en las XXVI Jornadas de Derecho Público, efectuadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, desde el 15 al 17 de Noviembre de 1995.

⁷ Bertelsen R., R., “Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente”. *Informe Constitucional N° 754*. Santiago, 1997, pág.5

Análisis

El Artículo 49 del citado proyecto de ley dispone textualmente: “Se establecerán regulaciones especiales de carácter permanente para las emisiones, las que serán aplicadas cuando se sobrepasen los niveles de contaminación que originan situaciones de emergencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 32.

“Estas regulaciones especiales tendrán por objeto que los índices de calidad ambiental, en el área afectada, recuperen su nivel de normalidad. Para ello, establecerán emisiones totales máximas, que sólo regirán durante el período necesario para lograr dicho objeto.

Excepcionalmente, sólo cuando resulte indispensable para recuperar los niveles de normalidad de los índices de calidad ambiental y exclusivamente por el período necesario para ello, dichas regulaciones podrán comprender restricciones totales o parciales al uso de vehículos motorizados contaminantes y prohibiciones totales o parciales de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental.

“Las regulaciones especiales a que se refiere el inciso anterior, se establecerán por decreto supremo, que llevará las firmas del Ministro Secretario General de la Presidencia, del Ministro de Salud y de los ministros sectoriales correspondientes. Este decreto señalará las autoridades encargadas de su aplicación y fiscalización y establecerá las obligaciones de medición y control que correspondan.

“El procedimiento a seguir para la dictación de estas regulaciones especiales deberá ceñirse a lo dispuesto en el inciso tercero del Artículo 32”.

(Considerando 11º. El citado Artículo se refiere a “las Situaciones de Emergencia Ambiental”).

El Tribunal Constitucional al examinar el referido Artículo 49, concluye que adolece de vicios de inconstitucionalidad de forma, por cuanto atenta contra las siguientes disposiciones constitucionales:

1. En el inciso 2º, Nº 8 del Artículo 19 de la Constitución Política, se consagra: “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, ello es de reserva legal; es decir, es de competencia exclusiva y excluyente del legislador el establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente” (Considerando 12º, a).

Hace presente el Tribunal Constitucional que la normativa del Artículo 49 del proyecto, está prevista para situaciones de normalidad constitucional y no para situaciones de excepción (artículos 39 al 41 de la Constitución Política), en los cuales se faculta al Presidente de la República para restringir o suspender algunas garantías constitucionales. (Considerando 12º, b).

2. Asimismo, atenta contra lo dispuesto en el inciso 2º, Nº 24, Artículo 19 de la Constitución Política, el cual dispone: “Solo la ley puede “establecer” el modo de usar, gozar y disponer de los bienes sobre los cuales se tiene derecho de propiedad, y “establecer” limitaciones que deriven de su función social, función que comprende entre otros cuanto exija “ la conservación del patrimonio ambiental” (Considerando 12º,c).

En ese sentido, el Tribunal Constitucional expresa: “No es la “ley” la que establece las condiciones o requisitos sino que se reenvía ello a la determinación que haga el Presidente de la República mediante un “acto administrativo reglamentario” (inciso cuarto, en relación con el Artículo 32 del proyecto)”

Por tanto, se estaría vulnerando el derecho de propiedad.

3. Finalmente advierte el Tribunal que la norma en cuestión, infringe también, lo previsto en los Artículos 6º y 7º de la Constitución Política, que consagran el principio de legalidad. Y lo dispuesto en el inciso 1º, Nº 21 del Artículo 19 de la Constitución Política. En consecuencia, al restringir las emisiones derivadas de una actividad económica por decreto supremo y no por ley, se infringe el citado artículo. (Considerando 12º,d).

En síntesis, se declara inconstitucional la norma contenida en el Artículo 49 del proyecto de ley por adolecer de vicios de forma, en el sentido de facultar al Presidente de la República, para que vía decreto supremo restrinja, limite o suspenda los derechos y garantías esenciales, previstas en el Capítulo III “De los Derechos y Deberes Constitucionales”.

De igual modo se vulnera el contexto de las otras disposiciones constitucionales. El Artículo 1º, inciso 4º, que prevé: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”. En efecto, el estado tiene un rol instrumental, es un medio, una herramienta que esta al servicio de la persona.

También el inciso 2º del Artículo 5º de la Constitución Política, que dispone: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Se afecta, de igual manera, el contenido esencial de los derechos fundamentales, prohibición consagrada expresamente en el N° 26, Artículo 19 de la Constitución Política, Considerando 12º, e.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del Artículo 49 del proyecto y las referencias contenidas en los Artículos 50 y 51, con el voto en contra del Ministro Colombo.

“Estima que el Artículo 49 se ajusta a la normativa constitucional y que para la seguridad de los afectados contiene los recursos jurisdiccionales necesarios para evitar que el Poder Ejecutivo pueda vulnerar garantías constitucionales ejerciendo las atribuciones que la ley en consulta le confiere”

“Puesta la situación ambiental en los casos previstos taxativamente por la ley, se faculta al Presidente de la República para decretar las medidas que la ley contempla, entre ellas la restricción vehicular y la prohibición de funcionamiento de empresas o industrias contaminantes..” (parte declarativa, punto 5º).

El Ministro Sr. Jordán y el abogado integrante Don Eduardo Soto Kloss, consideran que como el Artículo 49 objeto de la consulta, se refiere al Artículo 32, el Tribunal debe pronunciarse respecto de este último.

El Artículo 32 dispone que las normas de calidad ambiental (sean primarias o secundarias) son entregadas para su determinación a la decisión presidencial (“decreto supremo”) y para la dictación de esas normas el Presidente de la República se ceñirá a un procedimiento que fijará el mismo reglamento.

En definitiva, resuelven declarar inconstitucional el citado artículo por los siguientes argumentos:

- 1) Se trata de una materia reservada a la ley y no a un acto administrativo. El Artículo 19, N° 21, inciso 1º de la Constitución Política, establece el derecho a ejercer dicha actividad, “respetando las normas legales que la regulen”.
- 2) La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, está atribuida a la reserva del legislador. En esa línea, se inscribe el Artículo 19, N° 26.
- 3) Existe la prohibición expresa de delegación legislativa en esta materia, Artículo 61, inciso 2º de la Constitución Política: “Esta autorización no podrá extenderse a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de Ley Orgánica Constitucional o de quórum calificado”

Asimismo señalan: “Mucho menos podrá intervenir por la vía simplemente reglamentaria”

- 4) En consecuencia, anotan que significa vulnerar las competencias asignadas por la Constitución, además de “La notoria discrecionalidad administrativa”, frente “a una materia ostensiblemente delicada tanto respecto de los derechos de las personas como respecto de la actividad económica del país”

En opinión del Ministro Sr. Jiménez, el Artículo 32 es materia de ley ordinaria o común. Por tanto, no corresponde el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

En el evento de haber sido materia de Ley Orgánica Constitucional, debería declararse inconstitucional por haberse remitido a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, mediante la dictación de decretos supremos, siendo materia propia de reserva legal.

Debe advertirse que sólo por un aspecto formal, este Artículo 32 no fue declarado inconstitucional, ya que la mayoría del Tribunal Constitucional sostuvo su contrariedad a la Constitución (Sres. Jordán, Jiménez y Soto Kloss, fojas. 73,73 vuelta y 74 fallo en examen).

Finalmente, se concluye que la norma en estudio es de una disposición legal (Artículo 32 Ley N° 19.300), que encomienda a un reglamento el establecimiento de un procedimiento administrativo, lo que trae como consecuencia:

- a) Infringir la reserva legal de la materia (Artículo 7° inciso 1°);
- b) Crear una remisión normativa que la Constitución no ha previsto (Artículo 7°, inciso 1°);
- c) Vulnerar el derecho fundamental que tiene toda persona a un procedimiento justo y racional, legalmente establecido, (Artículo 19, N° 3, inciso 5°).

Resulta de interés destacar que Don Eduardo Soto Kloss, estuvo por declarar inconstitucional el Artículo 13 del proyecto, en razón de que este artículo remite a un reglamento la regulación de las normas a fin de que los interesados elaboren los estudios de impacto ambiental y la correspondiente calificación hecha por la Comisión Nacional o Regional del Medio Ambiente (estudio y calificación).

En este caso, se infringe la norma contenida en el Artículo 19, N° 21 de la Constitución Política, es materia de reserva legal y no reglamentaria. Se trata del derecho a la libre iniciativa económica, sólo puede ser regulada por la ley. Tampoco por decreto con fuerza de ley, ya que está expresamente prohibida la delegación legislativa en tales materias (Artículo 61, inciso 2° de la Constitución Política).

Asimismo, los Artículos 13 y 14, en cuanto remiten a un reglamento para establecer "procedimientos administrativos", están infringiendo lo establecido en los Artículos 7° y 60, N° 18 de la Constitución Política. Las citadas normas consagran los requisitos de validez en la actuación de los órganos del Estado y se exige una ley para fijar las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública.

De igual modo resulta inconstitucional, el Artículo 35 inciso final de la ley en examen, que remite a un reglamento "...Establecer los requisitos, plazos y limitaciones de aplicación general que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento a las obligaciones y cargas a que se refiere el inciso primero", esto es el régimen de incentivos para la creación de "áreas silvestres protegidas de propiedad privada", que tendrán igual tratamiento tributario, de derechos, obligaciones y cargas, que las pertenecientes al sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado.

En este caso, el vicio de inconstitucionalidad consiste en remitir la ley a un reglamento, el ejercicio de derechos y la fijación de los tributos, en contradicción con el Artículo 19, N° 20, inciso 1°: "...La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas". Y con lo previsto en el Artículo 62, inciso 2°: "Las leyes sobre tributos, sobre los presupuestos de la administración pública, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados"

Por último se constata otra inconstitucionalidad en la norma contenida en el Artículo 47 (en relación con el Artículo 44) que prevé que por decreto supremo, se establecerán planes de prevención o de descontaminación, los que podrán contener, (Artículo 47, letra c) "impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios".⁸⁼⁹

⁸ Bruna C., G., Bertelsen R., R., "Informe Constitucional" (N° 791), Santiago, 13-5-94.

⁹ Bertelsen R., R.: "Informe Constitucional" N° 754, Santiago, 21-3-94, Pág. 5.

En conclusión, se infringe el principio de legalidad consagrado en materia tributaria, la fijación de tributos sólo tiene origen en la ley. Además, de vulnerar el contexto de las otras disposiciones ya citadas.

b) *Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 1992, sobre el proyecto que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 de 3 de marzo de 1988. Municipalidades II. Rol N° 141. (Ley N° 19.130 de 19 de marzo 1992).*

Introducción

El vicio de forma, dice relación con el quórum exigido para aprobar normas sobre financiamiento de elecciones municipales. Vale decir, si es materia de Ley Orgánica Constitucional o de ley simple.

Análisis

Los requirentes sostienen que dichas normas son inconstitucionales porque fueron aprobadas con los quórum exigidos para las leyes comunes, teniendo naturaleza de Ley Orgánica Constitucional.

Por tanto, se infringen lo dispuesto en los Artículos 18, inciso 1°. “Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución”

También se vulnera la norma contenida en el inciso 2° del Artículo 63 de la Constitución Política, y que dispone el quórum exigido para la aprobación, modificación o derogación de las Leyes Orgánicas Constitucionales, de cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio.

El Presidente de la República, sustenta una posición contraria, considera que es materia de ley simple, por las siguientes razones:

1. Las disposiciones impugnadas regulan el reembolso de los gastos electorales en que han de incurrir los partidos políticos y los independientes, pero no se refieren al tema del financiamiento permanente de los partidos políticos.
2. Las disposiciones cuestionadas tienen naturaleza provisoria, por cuanto disponen el reembolso de un determinado tipo de gasto, en una cierta elección y por una sola vez, no existiendo ninguna norma constitucional que establezca que el reembolso deba regularse por Ley Orgánica Constitucional.
3. Fundamenta su posición en lo previsto en el Artículo 19, N° 15. En efecto, dicha norma no regula como orgánico constitucional, lo relativo al financiamiento y al procedimiento relacionado con los gastos electorales y por elecciones municipales.

Por tanto, sostiene debe ser materia de ley simple.

Por último, considera que si la voluntad del constituyente hubiese sido darle naturaleza orgánica constitucional a dichas normas sobre financiamiento, lo debería haber indicado expresamente. Se afirma en el hecho de que los recursos del Estado se destinan a través de una ley común, como es la Ley de Presupuestos de la Nación.

En el mismo sentido, se pronunció el Presidente de la Cámara de Diputados, el financiamiento de las campañas electorales se puede hacer por medio de ley ordinaria o común, porque tienen su origen en la Ley de Presupuestos.

Asimismo, argumenta que el Tribunal Constitucional calificó como de ley simple, un precepto relativo a las exenciones tributarias. Agrega, que no todo lo relativo a los fondos de los partidos políticos es materia de Ley Orgánica Constitucional.

Del mismo modo, el Presidente del Senado expresó que el aporte del Estado, es un subsidio

o subvención, teniendo naturaleza de ley común y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Señaló como precedente, una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 24 de febrero de 1987, en que se pronunció sobre el carácter de ley común respecto de algunas disposiciones de índole financiero contenidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos.

Concluye, que en el presente caso, se trata de una materia de orden financiero presupuestario, no puede considerarse complemento necesario e indispensable, como ocurre con las Leyes Orgánicas Constitucionales de los Partidos Políticos o del Sistema Electoral Público.

Posición del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional resolvió que las normas cuestionadas tenían naturaleza orgánica constitucional, en virtud de que el Artículo 18 de la Constitución Política, dispone que: "Serán materia de Ley Orgánica Constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo no previsto por esta Constitución".

Concluye el Tribunal Constitucional, interpretando la citada norma constitucional, que las disposiciones objeto del requerimiento, tienen naturaleza orgánica constitucional, ya que si bien no dicen relación con el contenido esencial de la respectiva ley orgánica, constituyen su complemento indispensable. No obstante, que individualmente consideradas sean propias de ley común.

Menciona como precedentes, las sentencias de 8 de septiembre de 1986 (proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral); de 5 de abril de 1988 (proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios), Rol Nº 53, en este fallo señala que: "El legislador no sólo está facultado, sino, más aún, obligado a legislar sobre todas estas materias en uno o más textos legales, con el carácter de Ley Orgánica Constitucional"; de 24 de febrero de 1987 refiere a los ingresos de los partidos políticos, que es materia propia de Ley Orgánica Constitucional.

El Tribunal Constitucional considera que las Leyes Orgánicas Constitucionales tienen por finalidad desarrollar en un texto armónico, sistemático y coherente los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes.

Finalmente, teniendo las normas impugnadas el carácter de orgánica constitucionales, el Tribunal declaró que debían ser aprobadas con el quórum exigido para tales normas y que su transitoriedad no las priva de su naturaleza orgánica constitucional, ya que ésta última, está determinada por las materias sobre las que recae. (Considerando 34).

En conclusión:

Como bien lo señala el Profesor Don Raúl Bertelsen Repetto, la contribución económica del Estado al financiamiento de las campañas electorales es materia de Ley Orgánica. En ese sentido, argumenta que: "Atendida la amplitud de las materias del sistema electoral público y sobre partidos políticos que la Constitución entrega a la regulación del legislador orgánico constitucional en sus Artículos 18, inciso 1º y 19, Nº 15, inciso quinto y a la jurisprudencia anterior del propio Tribunal Constitucional"¹⁰.

C. Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional de 30 de octubre de 1995, respecto del Proyecto de Ley sobre "Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo". Rol Nº 226.

Introducción

El Artículo 43, inciso 2º del proyecto en estudio, sanciona como actos monopólicos el control de ciertos porcentajes del mercado informativo nacional y el control de medios del mismo.

¹⁰ Bertelsen, R.,R.,: "Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista Chilena de Derecho en Vol. 19 (Nº 1 enero - abril de 1992).

En efecto, el citado Artículo establece que los hechos, referidos en su inciso 2º, vulneran la libre competencia y que constituyen ilícitos tipificados en el Artículo 1º, inciso 1º del Decreto Ley N° 211 de 1973, cuyo texto definitivo se fijó por el decreto N° 511 del Ministerio de Economía del 27 de octubre de 1980, que sanciona actos que van en contra de la libertad económica, prohibiendo las prácticas monopólicas, así como la reciente ley N° 19.911 de 14 de noviembre de 2003.

Estos hechos son: a) no poseer más del 30% del mercado informativo nacional, en el ámbito de la prensa escrita, o, b) en materia de la distribución de diarios de información general.

Examen de la Resolución del Tribunal Constitucional

A juicio del Tribunal, el Artículo 43, inciso 2º del proyecto, debe ser declarado inconstitucional, en razón de infringir sus letras a y b, el Artículo 19, en los numerales siguientes:

- N° 21: que consagra el derecho de emprender, es decir de desarrollar cualquiera actividad económica lícita, sólo con las limitaciones expresamente previstas, derivadas de la moral, el orden público o la seguridad nacional;
- N° 26: las exigencias impuestas en el referido Artículo, afectan el contenido esencial de este derecho, impidiendo su libre ejercicio;
- N° 24: inciso 2º, que permite la posibilidad de limitar el derecho de propiedad. Dichas limitaciones deben derivar de su función social. “Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”

Pero tales limitaciones, no pueden consistir en la privación del derecho de propiedad y sólo en los casos o circunstancias expresamente previstas en la Constitución Política; y que además, las limitaciones deben ser señaladas con absoluta precisión a fin de que no sea factible una incorrecta o contradictoria interpretación. (Considerando 47).

Por tanto, se carece de los elementos esenciales necesarios para establecer una restricción, como surge de lo expresado en el Considerando 48. Vale decir, el control de ciertos porcentajes del mercado informativo o de un porcentaje de la distribución de publicaciones, corresponde a datos eminentemente cambiantes, sujetos a libre voluntad de quienes actúan en el mercado informativo.

Asimismo, se infringe lo dispuesto en el N° 23 del citado Artículo 19, que consagra la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, estableciendo dos excepciones: a) aquellos bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres; b) o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así.

Para poder limitar el derecho de dominio, es necesario que concurren dos requisitos:

- 1) Tal limitación debe emanar de una ley de quórum calificado;
- 2) La limitación debe sustentarse en el interés nacional.

En conclusión:

Respecto al punto de interés, corresponde hacer mención al Considerando 52: “Que de acuerdo con el oficio de la Honorable Cámara de Diputados de 25 de octubre de 1955, el Artículo 43 del Proyecto de Ley que se impugna por los requirentes,” fue aprobado en particular como sigue: el inciso 2º - incorporado durante su discusión en particular, con el voto conforme de 42 señores Diputados y el resto del Artículo, con el voto afirmativo de 57 señores Diputados, en ambos casos de 115 en ejercicio:

En consecuencia, se declara inconstitucional la norma contenida en el Artículo 43, inciso 2º, letra c del proyecto de ley, por adolecer de un vicio de forma.

En efecto, dicha norma no fue aprobada, con el quórum exigido por la Constitución para las leyes de quórum calificado, que requiere la mayoría absoluta de los diputados y senadores

en ejercicio, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 63 de la Constitución Política.

Resulta relevante destacar que el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre el fondo de la norma cuestionada (Considerando 53, en su parte final), por constatarse un vicio de inconstitucionalidad de carácter formal.

En este sentido, es coincidente con la posición adoptada por la jurisprudencia en general; “Si la ley es inconstitucional por razón de forma, es imposible prescindir de ello para detenerse en la consideración del contenido”¹¹

D) Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de marzo de 1995, respecto al proyecto de ley sobre plantas de personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales. Rol. N° 208.

Análisis

El Artículo 3° del proyecto de ley fue sometido al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional. Con referencia al tópico de interés, cabe señalar:

- a) El inciso segundo: “Mediante uno o más decretos supremos emanados del Ministerio del Interior y suscritos además por el Ministerio de Hacienda. “Se individualizarán los cargos indicados en el inciso anterior y los funcionarios que los desempeñan”. Antes de la dictación de los decretos supremos referidos, el Intendente respectivo podrá remitir su opinión al Ministro del Interior acerca del personal a nombrar en los Gobiernos Regionales”.
- b) El inciso séptimo: “Una vez realizados los nombramientos, el Presidente de la República podrá, mediante uno o más decretos supremos, emanados del Ministerio del Interior y suscritos además por el Ministerio de Hacienda, nombrar en los cargos que quedaren vacantes en los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales...”

El referido Artículo 3° del proyecto fue objeto de dos observaciones por parte del Presidente de la República de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 70 de la Constitución Política.

La primera observación, elimina la frase final del inciso 2°, que dice textualmente: “En todo caso, el Intendente, por resolución fundada, podrá rechazar el traslado de aquellos funcionarios que estime no idóneos”; por la segunda, se incluye en su inciso séptimo la oración: “y suscritos además por el Ministro de Hacienda”. Luego de la frase “Ministerio del Interior, eliminándose la respectiva coma”.

La norma contenida en el Artículo 70 de la Constitución Política, faculta al Presidente de la República para vetar los proyectos de ley. En efecto, en caso de mediar observaciones, se devuelve a la Cámara de origen, dentro del término de 30 días; si las Cámaras aceptan las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley, y se devuelve al Presidente de la República para su promulgación. También, en el evento de que las dos Cámaras rechacen todas o algunas de las observaciones e hicieren uso del mecanismo de insistencia logrando el quórum de los dos tercios de los miembros presentes, se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.

Del texto de la norma constitucional citada, no surge la situación, en que ambas Cámaras rechacen la observación presidencial, pero no tienen el quórum exigido por la Constitución para insistir. En consecuencia, en esa circunstancia no hay ley.

Posición del Tribunal Constitucional

Que de acuerdo al Considerando 9°, las Cámaras estuvieron de acuerdo con el veto respecto de la frase final del inciso 2° del Artículo 3° del proyecto, que dice textualmente lo siguiente: “En todo caso, el Intendente por resolución fundada, podrá rechazar el traslado de aquellos funcionarios que estime no idóneos”

¹¹ Saravia A., J.R., “La Inconstitucionalidad de la Ley y la Separación de Poderes”. En *Revista de Derecho Constitucional y Político*, (N° 25 Montevideo, Uruguay, 1989). pág 6

Pero no fue “votado con el quórum de los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, exigido por el Artículo 63 de la Constitución Política para las normas de naturaleza orgánicas constitucionales.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional constata la existencia de un vicio de inconstitucionalidad de forma. Sin embargo, no hay ley, porque ambas Cámaras no obtuvieron el quórum de dos tercios de los miembros presentes para poner en práctica el mecanismo de la insistencia. En definitiva, el Tribunal no declara la inconstitucionalidad formal (Considerando 10°).

Que respecto al veto aditivo, que consistió en agregar al inciso 7° del Artículo 3° del proyecto de ley, la frase “y suscritos además por el Ministro de Hacienda”, no fue aprobado con el quórum exigido por el Artículo 63 de la Constitución Política para las leyes orgánicas constitucionales. Por tanto, se origina un vicio de inconstitucionalidad de forma (Considerando 12°).

Finalmente, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad formal, y resuelve eliminar del texto de la norma dicha frase.

CONCLUSIONES FINALES

Del análisis de los fallos dictados por el Tribunal Constitucional, se concluye:

El criterio aplicado, los **vicios de forma**, se producen cuando en el procedimiento de elaboración del acto legislativo, no se cumplieron con los requisitos formales requeridos por la Carta Fundamental.

El Artículo 63 de la Constitución Política, regula los quórum necesarios para la aprobación, modificación o derogación de los diferentes tipos de leyes.

Las Leyes Orgánicas Constitucionales, requieren de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio; las interpretativas de algún precepto constitucional, se necesita de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio; las de quórum calificado, exigen la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio; y las demás normas legales requieren de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara.

En otros casos, sólo la ley es competente para regular determinadas materias, y no por vía de un decreto supremo. Por ejemplo, el Artículo 49 de la ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de 9-3-94, que faculta al Presidente de la República, para que por la dictación de un decreto supremo, se restrinja, limite o suspenda los derechos y garantías, previstas en el Capítulo III, titulado, “De los Derechos y Deberes Constitucionales”.

De los fallos examinados, surgen los **criterios de interpretación** que utiliza el Tribunal Constitucional chileno.

1. Las decisiones del Tribunal Constitucional derivan de un examen en general, en algunos puntos hay un examen motivado o fundamentado, cuando hay algún antecedente que le envía el Congreso Nacional, o bien surgen diferencias de pareceres entre los Ministros.
2. Se trata de una *interpretación armónica, sistemática*, se debe interpretar de acuerdo al contexto, existiendo una debida organicidad, teniendo en cuenta la finalidad y antecedentes de la norma.
3. La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinada de manera tal que exista entre ellas, la debida correspondencia y armonía.¹²
4. El Profesor Don José Luis Cea Egaña, califica la labor del Tribunal Constitucional, como una *hermenéutica de contexto, finalista y creadora*.¹³

¹² Esta doctrina jurisprudencial, se reitera en varios casos.

En efecto, por sentencia de 24-9-85, Rol N° 33, proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, se resolvió que: «La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida concordancia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella». También, en sentencias de 12-12-89, Rol N° 67, sobre el proyecto que modifica las Leyes Orgánicas Constitucionales N° 18.603 y 18.700, relativos a Partidos Políticos, Votaciones Populares y Escrutinios.

¹³ Cea, E.J.L.,: “Influencia del Tribunal Constitucional y la Interpretación Constitucional”, XVIII Jornadas de Derecho Público, 1988, Concepción, pág 159 y ss.

5. En ese mismo sentido, el Profesor Suay Rincón, expresa: “El análisis de la finalidad de la normativa es la pieza central. Si hay relación entre la finalidad perseguida por la normativa y la medida concretamente impugnada, ésta será razonable y la desigualdad estará justificada, y lo contrario ocurrirá si esa relación no existe”¹⁴

Se reafirma el principio que en la interpretación constitucional, no se aplican criterios meramente literalitas, por sus propias características, se sigue una interpretación finalista y armónica.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- Bertelsen, R., R.,: «Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», **Revista Chilena de Derecho** en Vol. 19 (Nº 1 enero - abril de 1992)
- Bertelsen R., R.,: «Informe Constitucional» Nº 754, Santiago, 21-3-94, p.p. 5
- Bertelsen R., R., «Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente». **Informe Constitucional** Nº 754. Santiago, 1997, p.p.5
- Bruna C., G., Bertelsen R., R.,» **Informe Constitucional** (Nº 791), Santiago, 13-5-94
- Cea E., J.L., «Hermenéutica Constitucional, Soberanía Legal y Discrecionalidad Administrativa». **Revista Chilena de Derecho**, vol. II, Nº 1, enero-abril 1984, pág.7-16
- Cea, E.J.L., : «Influencia del Tribunal Constitucional y la Interpretación Constitucional», **XVIII Jornadas de Derecho Público**, 1988, Concepción, pág 159 y ss
- Cea E., J.L., «La Constitucionalización del Derecho». Texto provisional de la ponencia presentada en las **XXVI Jornadas de Derecho Público**, efectuadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, desde el 15 al 17 de Noviembre de 1995
- Nogueira A., H., «El Tribunal Constitucional Chileno». **XXVI Jornadas de Derecho Público**, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. (Santiago, 15-16-17 de noviembre de 1995), pág 20
- Rubano, L, M., “ Rol de la Justicia Constitucional. Enfoque Histórico, en **Revista de Derecho, Criminología y Ciencias Penales** Nº 2, USS, Concepción, 2000.pág 14
- Saravia A., J.R., «La Inconstitucionalidad de la Ley y la Separación de Poderes». En **Revista de Derecho Constitucional y Político**, (Nº 25 Montevideo, Uruguay, 1989). pág 6
- Suay R. J «**El Principio de Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español**», Madrid, IEAL, 1985

¹⁴ Suay, R., J., “El Principio de Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, (Madrid, IEAL, 1985).