

EFFECTO VINCULANTE DE LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: ¿MITO O REALIDAD?

ARTURO FERNANDOIS VOHRINGER¹
Profesor Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica de Chile

INTRODUCCIÓN

Este año 2005 se cumplen casi 25 años desde que el Tribunal Constitucional chileno dictara su primera sentencia. Es un tiempo razonable para evaluar una arista inédita de la jurisprudencia de este órgano de control: el seguimiento o alejamiento que los demás órganos estatales hacen de sus doctrinas. ¿Cómo se mide un fenómeno tal? Es sencillo: atendiendo al grado de observación que el legislador hace de las interpretaciones del Tribunal, cuando redacta las leyes, o al Presidente cuando ejerce su potestad reglamentaria. Este trabajo será sólo un breve aperitivo de esta novedosa problemática, y no trae buenas noticias: hay suficiente constancia de una cierta renuencia de Congreso y Presidente a vincularse estrictamente al Tribunal, lo que ha aparejado un buen número de conflictos adicionales a aquellos de los que emanó la doctrina original.

¿Es legítima la actitud de sustraerse a las doctrinas del Tribunal? Dejaremos ese tópico para otros trabajos; por ahora intentaremos demostrar que no hay un cumplimiento estricto por el legislador ni el Presidente de la República en materias en que las doctrinas del Tribunal han sido claras e inequívocas, para asuntos fácticos idénticos a los abordados luego por leyes y reglamentos.

Así, este trabajo parte de la idea de que los efectos de las resoluciones que declaren la inconstitucionalidad de un proyecto de ley o de un decreto supremo no son sólo las sanciones jurídicas previstas en el artículo 83 de la Constitución Política. También debe considerarse que dichos fallos obligan directamente al legislador y al administrador a no perseverar en el ilícito constitucional a futuro, de acuerdo a la buena fe que en el ámbito del derecho público regula las correctas relaciones entre los diversos órganos del Estado.

¹ El autor agradece la colaboración para este trabajo de Gonzalo CANDIA FALCÓN, egresado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Ayudante de Derecho Constitucional y Administrativo en dicha Casa de Estudios.

Este trabajo nos permitirá también, pues, abordar el principio de la buena fe en las relaciones existentes dentro del Derecho Público. Este tema ha sido poco o casi nada tratado por los autores nacionales, contrariamente a lo que ocurre en el Derecho Comparado, como el español, en que es un principio ampliamente reconocido e incorporado a su jurisprudencia constitucional.

Nuestra tesis consiste en que la vinculación que el Estado de Chile —ya sea administrador o legislador— ha mostrado respecto de las sentencias del Tribunal Constitucional ha exhibido laxitudes y deficiencias, hasta pertinacia en algunos casos. La finalidad de este trabajo, entonces, es repasar las evidencias que nos llevan a este aserto y, por esta vía, comprobar debidamente esta tesis. Ella se funda, básicamente, en el estudio de algunos fallos emblemáticos del Tribunal.

Creemos que una real vinculación por parte del Estado a las resoluciones del Tribunal Constitucional permitirá afianzar no sólo el importante rol que juega el tribunal dentro de nuestra vida institucional, sino que permitirá velar suficientemente por el principio de supremacía constitucional, cuyo principal defensor es, precisamente, nuestro Tribunal Constitucional.

1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA VINCULACIÓN DE SUS RESOLUCIONES

1.1. Necesidad de estudiar el tema

El Tribunal Constitucional incorporado a la Constitución Política de 1980 desde su primer fallo —el Rol N° 1 de 4 de mayo de 1981— se ha ido lentamente consolidando como uno de los pilares de nuestra institucionalidad constitucional. Su independencia y autonomía se han plasmado en sus ya más de cuatrocientas sentencias. Todo esto le ha hecho acreedor de un merecido reconocimiento, no sólo del mundo académico², sino también del mundo

²Tan sólo revisense las opiniones de los profesores RIBERA y ZAPATA. El primero afirma que “cuando se creó, por algunos, que el tribunal se subordinaría al ejecutivo y al legislativo, el Tribunal Constitucional se ha erigido como baluarte de la constitucionalidad (...) el Tribunal Constitucional ha ejercido sus atribuciones con altura de miras, con independencia, con gallardía”. Véase: RIBERA, Teodoro, “El Tribunal Constitucional”, en Revista del Centro de Estudios Públicos N° 27, año 1987, página 126. A su vez, Zapata agrega que “(el Tribunal Constitucional) a través de sus fallos ha ido aplicando y vivificando la Constitución Política. Desde esta perspectiva, no cabe duda que el Tribunal Constitucional ha hecho una valiosa contribución al desarrollo institucional y jurídico”. Véase: ZAPATA, Patricio, “Función y composición del Tribunal Constitucional de 1980”, en Documento de Trabajo N° 74, Centro de Estudios Públicos, diciembre de 1986, páginas 53 y 54.

político³. Ese reconocimiento y sus ya casi 23 años de jurisprudencia permiten procesar de forma seria sus sentencias y efectuar elaboraciones doctrinales respecto de ellas.

La presente tesis apunta a examinar un aspecto de las resoluciones del tribunal. Nos referimos a sus efectos y a su cumplimiento por parte del Estado de Chile. ¿Cuánto realmente se cumplen las sentencias del tribunal?, es la pregunta que busca responder este trabajo. Y cuando hablamos de cumplimiento, no sólo aludimos al efecto natural del artículo 83 de la Constitución Política —que las disposiciones declaradas inconstitucionales no puedan convertirse en ley o que el decreto impugnado quede sin efecto de pleno derecho— sino que vamos un poco más allá. Queremos analizar si el Estado administrador y legislador ha ido vinculando su conducta jurídica a la doctrina emanada del tribunal.

En el fondo, buscamos determinar cuánto condiciona la jurisprudencia constitucional la libertad del legislador o la discrecionalidad del administrador en sus actuaciones jurídicas. En ese sentido, estimamos desde ya que las resoluciones del tribunal de alguna forma limitan el “espacio de reglamentación, valoración y examen” propios de aquellas funciones del Estado⁴.

Creemos que revisar este tema es adecuado y necesario. Adecuado, porque han transcurrido un tiempo y un número de sentencias que permiten efectuar un análisis más sistemático; y necesario, ya que determinar si la actuación de los poderes públicos se ajusta o no a la doctrina constitucional permite evaluar dos cosas: cómo está efectivamente funcionando nuestro Estado de Derecho y si entre los órganos estatales rige adecuadamente el principio de buena fe, el que debe existir en toda sana relación institucional. Lo anterior permite también pensar en posibles reformas al estatuto constitucional y legal del Tribunal Constitucional, en el sentido de hacer más efectiva la vinculación de sus sentencias.

³ En este segundo aspecto, sólo véase la opinión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, la cual afirmó que “*el Tribunal Constitucional ha llegado a ser un organismo esencial para la vigencia del Estado de Derecho, que ha contribuido sustancialmente al desarrollo democrático del país*”. Véase: Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 1° de abril de 1996, Boletín N° 1726-7.

⁴ Sobre la amplitud de ese espacio, véase: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN: sentencia 77, 170-II, 29 de octubre de 1987, en “Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán”, de SCHWABE, Jurgen, Fundación Konrad Adenauer, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, año 2003, página 92.

2. CARACTERÍSTICAS DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. Fuentes Normativas

La regulación normativa de las sentencias del Tribunal Constitucional está contenida tanto en la Constitución Política como en la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. La Carta Fundamental es más bien escueta; se limita a señalar la integración del tribunal (artículo 92) y sus competencias (artículo 93). Sin embargo, en su artículo 94 refiere implícitamente a las sentencias definitivas dictadas por el tribunal. Al respecto señala tres cosas. Primero: las sentencias definitivas del tribunal no son susceptibles de recurso alguno, salvo el de rectificación; segundo, el efecto natural de la sentencia definitiva que declara una inconstitucionalidad es que las disposiciones de un proyecto que se declaren inconstitucionales no pueden convertirse en ley⁵ y que los decretos supremos asimismo declarados inconstitucionales quedan sin efecto de pleno derecho por la sola dictación de la resolución⁶. Por último, la sentencia definitiva que declara la constitucionalidad de una disposición legal obliga a la Corte Suprema a no declarar dicho precepto inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la resolución (art. 83 primitivo).

En cuanto la ley N° 17.997 sólo afirma en su artículo 31 que las sentencias deben cumplir con los requisitos señalados en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, pudiendo los ministros discrepantes del fallo hacer constar su disidencia en la sentencia. A continuación, se indica que puede ser objeto sólo de un recurso de rectificación por un error de hecho dentro de los siete días de la notificación correspondiente. También el artículo 35 en sus incisos cuarto, quinto y sexto, así como los artículos 45 y siguientes refieren a las sentencias definitivas del tribunal cuando conocen tanto de materias de control forzoso como de conflictos de constitucionalidad, respectivamente.

⁵ Esta referencia se hace a propósito de la facultad del tribunal para ejercer el control forzoso de las leyes orgánicas constitucionales e interpretativas de la Constitución (artículo 82 N° 1 de la Constitución Política) así como de la atribución para resolver las cuestiones de constitucionalidad que susciten durante la tramitación de un proyecto de ley, de reforma constitucional, de un tratado o de un decreto con fuerza de ley (artículo 82 N° 2; N° 3 y N° 5).

⁶ Se alude a la potestad del tribunal de declarar la inconstitucionalidad de un decreto inconstitucional del Presidente de la República (artículo 82 N° 5 y N° 12).

2.2. Sujeción a la Interpretación del Tribunal Constitucional

Como vemos, la regulación de los efectos naturales de la sentencia del Tribunal Constitucional están tratados de forma bastante escueta en la legislación⁷. Nuestra tesis es que los efectos propios de estas sentencias definitivas no son sólo aquellos indicados en el artículo 94 de la Constitución Política, sino que existen otros efectos de carácter más amplio.

Esos efectos más amplios dicen relación con la obligación que tienen los diversos órganos del Estado –tanto aquellos que ejercen funciones administrativas como legislativas– de vincularse a la interpretación que efectúe el Tribunal Constitucional del código político.

Esta sujeción tiene dos fundamentos:

2.2.1. Amplitud del Alcance del artículo 94 de la Constitución

Del artículo 94 de la Constitución se puede deducir que el alcance de la norma es amplio. El efecto de una sentencia definitiva que dicta el Tribunal Constitucional respecto de un caso en concreto debe entenderse que tiene efecto *erga omnes* respecto de los demás poderes públicos. Esta eficacia general supone, en suma “la expulsión pura y simple del ordenamiento jurídico de la norma enjuiciada”, imponiéndose a “todos los poderes públicos y autoridades”⁸.

Si tal como lo afirma el artículo 83, una resolución que declara la constitucionalidad de un precepto legal obliga al legislador y al juez ordinario, debemos entender por razones de lógica jurídica que ello debiera también ocurrir cuando se afirma una inconstitucionalidad.

En el Derecho Comparado se ha fallado que “*las sentencias del Tribunal Constitucional (...) producen un efecto vinculante que trasciende el caso individual, por cuanto que los principios que se exponen en la decisión a través de la interpretación de la Constitución deben ser tenidos en cuenta por todos los tribunales en todos los casos futuros*”⁹. Asimismo, el Tribunal Constitucional

⁷ Ello no ocurre en otras legislaciones comparadas. Por ejemplo, en la Constitución española, el artículo 164 indica que una sentencia definitiva del Tribunal Constitucional produce efecto de cosa juzgada, no es susceptible de recurso posterior y tiene “plenos efectos frente a todos”.

⁸ Véase: BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México*, en Revista de Estudios Políticos, N° 105, julio-septiembre de 1999, página 230.

⁹ En este sentido puede verse: Tribunal Constitucional Federal Alemán: sentencia de la segunda sala de 10 de junio de 1975, 2 BvR 1018/74, en “Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán”, de SCHWABE, Jürgen, Fundación Konrad Adenauer, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, año 2003, página 5.

español ha señalado que “una vez que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el tema (la inconstitucionalidad de un precepto), todos los poderes públicos deben acatamiento a su decisión, terminando toda duda o vacilación que pudiera existir”¹⁰. Ambas declaraciones –tanto de constitucionalidad como de inconstitucionalidad– debieran también afectar al Poder Ejecutivo. Esta situación ocurre cuando es declarada la inconstitucionalidad de un decreto supremo: éste queda sin efecto de pleno derecho, por lo que afectará también a los tribunales –que deberán reconocer la nulidad declarada– y a los particulares destinatarios de la norma. En ese sentido, la declaratoria constituye regla vinculante.

2.2.2. Sujeción a ciertos principios del Derecho Público

Una segunda razón por la cual el Estado debería vincularse a la interpretación que efectúe el Tribunal Constitucional es el principio de la buena fe en el Derecho Público y el principio de “confianza legítima” de los particulares.

3. LA BUENA FE EN EL DERECHO PÚBLICO

La buena fe en cuanto principio general del Derecho no es propiedad exclusiva del Derecho Privado, sino que es aplicable siempre que existan especiales vínculos o relaciones jurídicas, tal como ocurre en el Derecho Público. Ello es aún más importante en el entendido que la presencia de valores tales como la lealtad, la honestidad y la moralidad son especialmente necesarios en el mundo de las relaciones entre el Estado y los particulares y de las relaciones entre los mismos órganos del Estado.

Este principio ha sido estudiado muy poco dentro de nuestra literatura jurídica. Oelckers lo refiere como uno de los principios propios del ordenamiento jurídico-administrativo, como “la medida o canon de los derechos y obligaciones”¹¹. Esta misma idea es recogida por Alcalde¹². Mientras tanto,

¹⁰ Tribunal Constitucional español: sentencia de 2 de febrero de 1981, en www.tribunalconstitucional.es. Véase además sus comentarios en JIMÉNEZ BLANCO, Antonio; JIMÉNEZ BLANCO, Gonzalo; MAYOR, Pablo, y OSORIO, Lucas, *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, páginas 909-911.

¹¹ OELCKERS, Osvaldo, “Jerarquía, integración y unidad del sistema jurídico-administrativo”, ponencia presentada en el congreso sobre “interpretación, integración y razonamiento jurídico” (1991), publicado por la Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.

¹² Véase: ALCALDE, Enrique, “Los principios generales del Derecho”, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, año 2003, páginas 187-194.

Reyes lo considera como una de las limitaciones que impone a la Administración el principio de juridicidad¹³. Sin embargo, este principio es ampliamente tratado en la literatura comparada, en especial en la española¹⁴.

Uno de los casos que la Doctrina señala como característico de la falta de buena fe por parte del Estado es el mal uso de las potestades públicas¹⁵. Dichas potestades están configuradas en la Constitución Política y en las normas dictadas conforme a ellas. Toda actuación de un poder público hace necesariamente uso de una atribución normativa, lo que implica una interpretación jurídica. Cuando un órgano estatal efectúa –con el objeto de hacer uso de la norma– una interpretación previa que es contraria a la realizada por el Tribunal Constitucional, mal usa sus atribuciones y atenta contra la buena fe. Es obvio que la interpretación que el tribunal da a un precepto es la que más se ajusta a la Carta Fundamental. En cuanto todos los organismos están sujetos a la Constitución, de acuerdo al artículo 6º de la misma, los actos interpretativos y de ejecución que realicen deben ceñirse a la declaración del Tribunal Constitucional.

4. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS PARTICULARES

Otro principio que se vería infringido por una interpretación contraria a la efectuada por el Tribunal Constitucional es el de “confianza legítima”. Éste busca proteger las “expectativas legítimas” que los destinatarios de ciertas actuaciones pueden tener en la estabilidad de las situaciones creadas por la misma autoridad pública¹⁶.

Es obvio que los particulares esperen que la aplicación de una determinada legislación por parte de la autoridad administrativa, por ejemplo, se sujete a la interpretación que al respecto efectuó el Tribunal Constitucional, y en

¹³ Véase: REYES, Jorge, “*El principio de juridicidad y la modernidad*”, en Revista Chilena de Derecho, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Número especial 1998 con ocasión de las XXIX Jornadas de Derecho Público, página 93.

¹⁴ Véase: GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, primera edición, Madrid, año 1983, y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: “Comentarios a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común”, tomo I, Editorial Civitas, tercera edición, Madrid, año 2003.

¹⁵ Véase: GONZÁLEZ PÉREZ, “*El principio...*”, páginas 48-49.

¹⁶ Para un análisis más en profundidad de este principio, véase: SANZ RUBIALES, Iñigo, *El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario*, en Revista de Derecho comunitario europeo, Año N° 4, N° 7, año 2000, págs. 91-122, y GARCÍA MACHO, Ricardo, *Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático de la jurisprudencia del tribunal de justicia*, en Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasi, año 1989, págs. 453-466.

razón de aquello determinen sus operaciones en el tráfico jurídico. Pero este principio no sólo vincula a la Administración, sino que la doctrina es conteste en que también sujeta el accionar del Poder Legislativo, el cual debe someter sus actuaciones tanto en la forma como en el fondo a las decisiones adoptadas por esta alta magistratura.

La aplicación de preceptos constitucionales o legales que fuere contraria a la interpretación que hubiere efectuado el Tribunal Constitucional puede producir en un privado perjuicios que no tiene por qué soportar, en cuanto su confianza se funda en un hecho o manifestación previa de parte de un órgano estatal, calidad que reviste este ente jurisdiccional¹⁷. Ello podría llegar a generar la responsabilidad patrimonial del Estado, incluso en su vertiente legislativa¹⁸.

5. VINCULACIÓN INSUFICIENTE DE LOS PODERES PÚBLICOS

En este apartado referiremos ciertos ejemplos que permitan comprobar que los poderes ejecutivo y legislativo no se han sujetado debidamente a los fallos del Tribunal Constitucional y a la doctrina que de ellos emana.

5.1. *El Poder Ejecutivo no se Vincula a la Interpretación del Tribunal*

5.1.1. *Un Caso Paradigmático en Materia de Regulación Económica: Sentencias "Publicidad Caminera" I y II*

El Tribunal resuelve la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 375 de 1991 del Ministerio de Obras Públicas. Pese a ello, el Gobierno vuelve a dictar un reglamento de la misma especie, lo que motiva a los afectados a interponer una acción de amparo económico. La Corte Suprema aplica la interpretación del tribunal.

¹⁷ Véase: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: sentencia de 26 de enero de 1990, en www.tribunalconstitucional.es y en el texto de MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Teoría del Derecho administrativo y del derecho público en general*, tomo I, Editorial Civitas, Madrid, año 2004, páginas 579-583.

¹⁸ Véase para un análisis más en profundidad de este tema a GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "El principio de la responsabilidad de los poderes públicos según el artículo 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, N° 67, enero-abril de 2003, páginas 15-47. Aún más en específico: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *El principio de la protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, N° 33, año 2003, págs. 116-162.

*5.1.2. Reserva Legal Sobrepasada:
Sentencias "Ley de Bases del Medio Ambiente" (Rol N° 185)
y "Catalíticos" (Rol N° 325):*

En el año 1994 se sometió al control de constitucionalidad del tribunal el Proyecto de Ley sobre Bases del Medio Ambiente. Al efectuar el correspondiente análisis, el tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 49 de aquel cuerpo legal. Éste contemplaba la posibilidad de que un decreto supremo pudiera establecer restricciones totales o parciales al uso de vehículos motorizados calificados como "contaminantes" y prohibiciones también totales o parciales a empresas, industrias, faenas o actividades que produjeran o incrementaran la contaminación ambiental durante las situaciones "de emergencia ambiental"¹⁹. Ello atentaba contra el artículo 19 N° 3 de la Constitución que señala que "la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente" y el artículo 19 N° 21, en cuanto la regulación de una actividad económica es una cuestión que sólo compete al legislador.

A pesar de existir este importante precedente en materia de regulaciones ambientales, el Ejecutivo dictó el año 2001 el decreto supremo N° 20 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por medio del cual estableció restricciones a la movilización de los vehículos catalíticos. El tribunal en aquella ocasión señaló que "a fin de cumplir debidamente con el mandato constitucional sobre limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales que nuestra Carta Política establece en su artículo 19 (...) insta a los poderes colegisladores a llenar el vacío que se produjo en esta materia luego de haberse declarado la inconstitucionalidad del artículo 49 del proyecto de la actual ley N° 19.300"²⁰. El llamado no fue acogido ni por el Gobierno ni por el Congreso y hasta el día de hoy este tipo de restricciones son efectuadas de forma administrativa.

5.1.3. Quórum: Sentencia "Corte Penal Internacional" (Rol N° 346)

El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el "Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribunales" (Rol N° 309) determinó que cada disposición de un tratado debe ser aprobada por la mayoría mínima que le corresponda dependiendo de la materia de que ella se ocupe. Así, si en un proyecto de ley esa materia requiere para su aprobación sólo de mayoría

¹⁹ Véase: Tribunal Constitucional, Rol N° 185 de 28 de febrero de 1994, Considerando 11°.

²⁰ Véase: Tribunal Constitucional, Rol N° 325 de 26 de junio de 2001, Considerando 47°.

simple, así lo requerirá en el caso de un tratado, pero, si requiere de mayoría calificada, es ese tipo de mayoría la que debe aprobarla en el caso de un tratado; y si requiere modificación constitucional, es ésta la que deberá llevarse delante de manera previa.

Sin embargo, dos años más tarde el Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados un proyecto que buscaba ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de acuerdo a lo que prescribe el artículo 50 N° 1 de la Constitución Política. En aquella ocasión, el Gobierno sostuvo en principio la tesis de que el tratado en cuestión sólo requería de mayoría simple para su ratificación²¹. Pero para evitar dilaciones, finalmente logró que la Cámara de Diputados votara favorablemente el tratado por una mayoría de ley orgánica constitucional.

El contenido del tratado presentaba numerosas disposiciones que alteraban importantemente nuestro régimen jurisdiccional. En cuanto la jurisdicción es un atributo esencial de la soberanía, toda reforma de la entidad que se trataba requería de la reforma previa del artículo 5° de la Carta Fundamental. Sin embargo, ni el Ejecutivo ni la Cámara entendieron suficientemente la doctrina contenida en el Rol N° 309 en cuanto a los quórum de aprobación de los tratados y un aspecto que requería reforma constitucional fue votado como si fuera una ley orgánica constitucional.

5.1.4. Sentencia "Convención sobre desaparición forzada de personas" (Rol N° 383):

En el Rol N° 346 que declaró la inconstitucionalidad del Tratado de Roma sobre la Corte Penal Internacional, el tribunal dejó establecido que "como la función jurisdiccional es expresión de la soberanía, sólo la pueden ejercer las autoridades que la Constitución establece", por lo que "el específico reconocimiento de la potestad jurisdiccional para ser ejercida por una autoridad no establecida por nuestra Carta" requiere de una previa reforma al artículo 5° de la Constitución²².

Con posterioridad a esta declaración del tribunal, el Ejecutivo impulsó en el Senado la ratificación de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, suscrita en Belén, Brasil, el 9 de junio de 1994. Ella ya había sido aprobada por la Cámara por medio de quórum simple, lo que a la

²¹ Véase: Exposición de la Ministra de Relaciones Exteriores, en sesión de 14 de marzo de 2000 de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, en www.camara.cl.

²² Véase: Tribunal Constitucional, Rol N° 346 de 8 de abril de 2002, Considerando 45°.

luz del Rol N° 309 dictado tan sólo tres meses después viciaba el procedimiento. A pesar de aquello y del precedente de la Corte Penal Internacional, el Gobierno logró la ratificación del Senado. El tribunal, en el Rol N° 383 de 2003 resolvió la inconstitucionalidad de la Convención, dado el vicio con la que fue votada en la Cámara el año 2000²³.

5.2. El Legislativo no se Somete a la Interpretación del Tribunal

Este aspecto lo ejemplificaremos con un caso que se dio este año 2005. Dice relación con aspectos de quórum respecto de los cuales el Tribunal Constitucional se había pronunciado previamente:

5.2.1. En Materia de Quórum

Correspondió al Senado conocer este año del proyecto de ley del senador Ruiz-Esquide, por medio del cual se modificaba el artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, incorporando el título de matrón a la nómina de profesionales que requieren el grado de licenciado²⁴. Sometida a votación la idea de legislar en la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, se procedió a la votación del texto en general en la sesión de 7 de junio de este año²⁵.

El secretario del Senado –previo a la votación– señaló que “la iniciativa tiene el carácter de norma orgánica constitucional”. Sin embargo, el senador Parra indicó que “este tipo de normas no son de carácter orgánico constitucional, sino materia de ley común (...) Tal criterio siguieron la Cámara de Diputados y el Senado cuando se dio idéntica categoría profesional a algunas pedagogías, en particular, a la educación parvularia”.

El Tribunal Constitucional ya se había pronunciado acerca del carácter de las disposiciones que conforman a la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza. En el Rol N° 102 de 1990 que somete a control constitucional el texto de la referida ley, este órgano de control constitucional señaló que eran normas propias de ley ordinaria los artículos 14 inciso segundo; 15; 16 inciso segundo; 17; 35 inciso segundo y 8° transitorio, por lo que no correspondía el pronunciarse sobre ellas²⁶. Con ello, implícitamente se entendió que el

²³ Al respecto, véanse las sesiones N° 43 y 44 de 19 de abril y 2 de mayo de 2000, en donde los diputados PALMA, OJEDA, ROCHA y AGUILÓ concordaron que “la Convención no contiene disposiciones de carácter orgánico constitucional ni de quórum calificado o que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda”, en www.camara.cl.

²⁴ Véase: Boletín N° 3781-04, en www.senado.cl.

²⁵ Más antecedentes véanse en los diarios de sesiones del Senado, disponibles en www.senado.cl.

²⁶ Véase: Tribunal Constitucional, Rol N° 102 de 10 de marzo de 1990.

artículo 52 era una disposición de rango orgánico constitucional, de acuerdo a lo que exige el artículo 19 N° 11 inciso quinto de la Constitución Política.

El tribunal tuvo la oportunidad de conocer acerca del mismo tema en Rol N° 123 de 1991. Mediante un proyecto de ley —que tras su aprobación pasó a ser la ley N° 19.054— se modificó el artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, exigiendo el grado de licenciado para una serie de profesiones²⁷. En aquella ocasión, el tribunal sometió a control forzoso las modificaciones que se efectuaban al artículo 52 en cuanto “versa(ban) sobre las materias que comprende la ley orgánica constitucional de enseñanza”²⁸.

A pesar de los antecedentes existentes, de la oposición del senador Larraín, y de las dudas del senador Romero, éste último —como Presidente del Senado— sometió a votación si la iniciativa en debate era propia de ley simple o de ley de quórum calificado. Finalmente, y con 15 votos a favor, se impuso la idea de que las modificaciones al artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza eran materia de ley simple. Se configuró así un ejemplo más de las variantes del Congreso para sustraerse a interpretaciones nítidas y precisas emanadas del Tribunal

6. CONCLUSIÓN

Tras este breve repaso del efecto vinculatorio que han tenido las sentencias del Tribunal Constitucional en casos emblemáticos, puede concluirse con seguridad que tanto el Ejecutivo como el Legislativo —unos más, otros menos— no han sujetado íntegramente sus actuaciones a la doctrina que emana de dicho tribunal. Esto termina debilitando el Estado de Derecho, que reclama precisamente el sometimiento de los órganos públicos a la Constitución y a la ley y a los principios que son inherentes a él, tales como la Buena Fe en el ámbito del Derecho Público y la Confianza Legítima respecto de los particulares.

²⁷ Dichas profesiones eran educador de párvulos y periodista.

²⁸ Véase: Tribunal Constitucional, Rol N° 123 de 13 de abril de 1991, Considerando 5°.