

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1980

ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN
Universidad Católica de Chile

SUMARIO

I. *Planteamiento*. N^{os}. 1, 2. II. *Control*. Concepto N^{os}. 3, 4, 5. Cuerpo electoral. N^o 6. El Congreso N^{os} 7 a 15. Poder Ejecutivo. N^{os}. 16 a 18. Tribunales administrativos. N^o 19. Contraloría General de la República. N^o 20. Radio y Televisión. N^o 21. Poder Judicial. N^{os}. 22 a 28. Consejo de Seguridad Nacional. N^o 31. Tribunal Constitucional. N^{os}. 32 a 34. III. *Responsabilidad*. N^{os}. 35 a 41.

I. PLANTEAMIENTO

1. Aun quienes estén dispuestos a formular las críticas más vigorosas a la Constitución de 1980, desde el punto de vista de la ciencia política o de sus inclinaciones cívicas, habrán de admitir, nos parece, que representa ella un valioso aporte a nuestra cultura institucional.

Creemos, en efecto, que la nueva Ley Fundamental sienta, con claridad y consistencia algunas bases sólidas para la estructuración de un Estado Constitucional de Derecho, afirmado en los principios de la más segura filosofía jurídica.

Recordemos cuáles son los fundamentos más sustanciales de la construcción que describe y quiere realizar.

El postulado sustancial del constitucionalismo se afirma, en primer término, al establecer que los preceptos de la Carta obligan tanto a los titulares de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo, y que a ella y a las normas dictadas conforme a ella deben someter su acción tales órganos. El articulado contempla a lo largo de su texto numerosas reglas, instituciones y recursos encaminados a hacer primar la supremacía de la Carta Fundamental¹⁻².

¹ Art. 6^o, inc. 2^o.

² Art. 6^o, inc. 1^o.

Conviene hacer notar, enseguida, la preocupación del constituyente por robustecer la institucionalización del poder estatal, a fin de mantenerlo al margen de toda arbitrariedad y personalización. Se establece en tal sentido que los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley, y que ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes³.

Es del caso destacar, en tercer lugar, que el constitucionalismo desarrollado en la Carta, y el Estado de Derecho que ella procura estatuir, están subordinados al reconocimiento de las características propias del hombre y de la sociedad civil a que la organización política debe servir. Tal propósito se pone de relieve, en efecto, cuando afirma que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos; que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad; que el Estado reconoce y ampara los grupos intermedios; que él está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común; que el ejercicio de la soberanía encuentra su limitación en el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana⁴.

De acuerdo, pues, con la propia Ley Fundamental, la máxima ordenación que ella implanta, y cuya supremacía exige respetar, se incorpora proclamando simultánea y solemnemente ella misma la superior vigencia de fundamentos objetivos enunciados en su texto como de mayor validez y vigor que el de su propia ordenación.

2. Los sólidos cimientos así sentados en la voluntad de estatuir un Estado Constitucional de Derecho no enmarcarían efectivamente la realidad y eficacia directivas del cuerpo político, si no estuvieran dotados tanto de eficaz control, destinado a hacer prevalecer efectivamente en la realidad el marco ordenativo enunciado en la Carta, como de los mecanismos conducentes a hacer responsables, tanto en los cuerpos y agentes del poder estatal como en los gobernados, las consecuencias de los comportamientos que vulneren las obligaciones nacidas de él.

Control y responsabilidad son, pues, factores determinantes de la proyección efectiva, en la conducción de la sociedad política, de

³ Art. 7º, inc. 1 y 2.

⁴ Art. 1º, incisos 1, 2, 3 y 4 y art. 5, inc. 2.

los propósitos del constituyente. Sin el funcionamiento oportuno, adecuado y cierto de los mecanismos de control, encaminados a velar por el expedito y fiel cumplimiento del plan ordenativo descrito en la Carta, y sin hacer verdadero y tangible el principio de la responsabilidad que derive de la actuación antijurídica, el ideal del constituyente quedará incumplido.

Reflexionar sobre las vías y medios que, en orden al control y responsabilidad, derivan de los preceptos de la Constitución de 1980, es el objetivo de la presente exposición.

Pretendemos presentar ahora tan sólo una visión panorámica, puramente esquemática, de lo dispositivo permanente de la Carta, en orden a las dos instituciones —*control y responsabilidad*— cuyo interés reside, a nuestro juicio, en que, por tal vía, se podrá fundar una apreciación más penetrante, por la trascendencia de ambos temas, no sólo del régimen gubernativo, sino del régimen político diseñado en 1980.

II. CONTROL

3. Resultaría ilógico comenzar a tratar de los mecanismos de control que acoge la Constitución sin precisar antes lo que procede entender por tal instituto, en atención a que este vocablo, como tantos otros que se vinculan a la ciencia política, comprende acepciones diversas y reviste alcances diferentes.

Con tal objeto consultemos, desde luego, el Diccionario de la Lengua Española, en su 20a. edición de 1984.

“*Control* m. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. 2. Dominio, mando, preponderancia. 3. Oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla”.

Prescindamos de las acepciones 2 y 3: de la 3 por referirse al lugar en que se ejerce la actividad, circunstancia jurídicamente irrelevante; y de la 2, porque “dominio, mando o preponderancia” es una forma de actividad diversa del sentido del control que deseamos estudiar, desde que en la acepción N^o3 importa el ejercicio de la potestad de que es titular el órgano y el cumplimiento de la obligación inherente al superior de hacer primar su voluntad frente a la persona o a la actividad de quien debe ser controlado por estarle subordinado.

Atengámonos, pues, exclusivamente a la primera, propia y pertinente, significación del vocablo *Control*.

Es suficiente para percibir la plurivalencia semántica de la acepción del término, que preferimos detenernos a reflexionar en que las cuatro palabras con las que se describe no son categóricamente sinónimas, no revisten entre ellas completa analogía, anotan matices diversos.

Puntualizando tal afirmación, acudamos una vez más al Diccionario Oficial respecto de los verbos enunciados, ya que todos expresan una acción o efecto algo diferente.

Comprobar: Verificar, confirmar la veracidad o exactitud de alguna cosa.

Inspeccionar: Examinar, reconocer atentamente una cosa.

Fiscalizar: Criticar y traer a juicio las actuaciones u obras de otro.

Intervenir: Tomar parte en un asunto.

2. Interponer uno su autoridad.

3. Interceder o mediar por uno.

6. Tratándose de cuentas, examinarlas y considerarlas con autoridad suficiente para ello.

8. Dirigir, limitar o suspender a una autoridad del libre ejercicio de actividades o funciones.

10. Tratándose de asociaciones, fiscalizar su administración.

En medio de la variedad conceptual que enuncian los verbos mencionados, puede observarse que están llamados a integrarse para contribuir a expresar la sustancia de la función de control que pareciera centrarse, como en su núcleo más típico, en el sentido de fiscalizar.

Comprobar e *inspeccionar* se muestran como actitudes previas e ineludibles al ejercicio de cualquiera forma de control.

Intervenir no parece enunciar exactamente lo más específico del control; en cambio, por ejemplo *tomar parte* da la idea de unir y confundir las órbitas del *controlador* y del *controlado*; *interponer autoridad* lleva a sustituir el querer del controlado por el del controlador; *interceder o mediar* puede no generar efectos en la órbita jurídica que en este trabajo nos interesa.

Si las disquisiciones precedentes hubieran contribuido, como pensamos, a aclarar la noción cuya exacta medida deseamos precisar, pudiéramos concluir, como hipótesis de trabajo, que *control* es el ejercicio, por un determinado órgano estatal, de toda facultad dirigida a procurar prevenir, impedir o representar el comportamiento de otra persona u órgano que infrinja la sustancia o la forma que habrá de respetar o habrá debido respetar.

4. Entendida la noción de control con la significación recién definida, cabe formular numerosas distinciones y; entre ellas, por lo menos:

a. En cuanto al momento en que se ejerce la atribución pertinente del órgano controlador y el momento en que se desarrolla la actividad del órgano sometido a su control, puede ser *preventivo*, si se ejerce a priori o *represivo*, si se realiza a posteriori.

b. En cuanto a la índole de la vinculación del órgano de control con el controlado, puede aquél clasificarse como interno o *intraorgánico*, externo o *interorgánico*, y *autónomo* éste si se establece con carácter independiente e instituido precisamente, con atribución excluyente y monopólica, para poder ejercerlo.

c. En cuanto al objeto, materia, campo u órbita del control, puede ser de *juricidad*, si busca específicamente obtener u observar la conformidad de la actividad del controlado en relación a la competencia o forma requeridas, de *mérito*, oportunidad, razonabilidad, finalidad o eficacia de su actuación.

d. En cuanto a la índole de la función del órgano controlado, puede ser de examen o inspección, de verificación o comprobación, de intervención o participación, de fiscalización o representación.

e. En cuanto al controlador, puede ser el cuerpo electoral, las asambleas elegidas por aquél, los tribunales, la autoridad ejecutiva o administradora, los órganos territorial o funcionalmente descentralizados, o, en fin, los establecidos precisamente para desarrollar dicha misión, como la Contraloría General de la República o el Tribunal Constitucional.

5. En las páginas que siguen reflexionaremos sobre los medios de control previstos en la Constitución de 1980, centrandó nuestras anotaciones en el órgano que controla, cualesquiera que sean las modalidades de la función.

Queda, pues, fuera de estas páginas el análisis del ámbito de control puramente jerárquico o intraorgánico, o sea, aquel que compete a toda autoridad superior, en la escala de ordenación, de imponer su criterio o el contenido sustancial de la acción a una autoridad o persona que le es subordinada, y que se funda en la necesidad de asumir la responsabilidad de las consecuencias de la actividad imperfecta o errónea del inferior. El control jerárquico pertenece más a la esfera legisladora o reglamentaria que a la constituyente, más a la autotutela de la administración y a la esfera de lo contencioso-administrativo.

Prescindimos también en esta oportunidad del estudio de la influencia o repercusión de las formas de control indirecto, que surgen, por ejemplo, de las reacciones producidas, en el seno de la sociedad política, provenientes de fuerzas difusas o inorgánicas, como las clases sociales o la opinión pública, o de las reacciones críticas o estimulantes de entes que no están llamados a generar efectos jurídicos vinculantes de la actividad del órgano controlado, como las fuerzas armadas, las sociedades religiosas, los colegios profesionales, gremios, grupos de presión, cuerpos intermedios de cualquiera índole, etc. Tampoco consideraremos el uso del vocablo para definir una atribución, por ejemplo al confiar *la supervigilancia y el control de las armas* en el inc. 2º del art. 92.

EL CUERPO ELECTORAL

6. El cuerpo electoral, que es el órgano estatal primario, controla indirectamente, al favorecer en las urnas a quienes han exhibido, a través de su actuación pública o en el desempeño de actividades sociales, fidelidad y acuerdo; al no renovar su confianza en otros, rehusando su reelección; o al rechazar el texto sometido a la consulta plebiscitaria, etc.

Ha de tenerse en cuenta que la Carta de 1980 sólo entrega al cuerpo electoral la elección del Jefe del Estado, de los diputados y de parte de los integrantes del Senado; y, además, la respuesta a la consulta que le formule el Presidente de la República sobre proyectos de reforma constitucional⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸.

El cuerpo electoral ha quedado al margen de todo llamado a la generación de los órganos de gobierno y administración interior del Estado; la Carta no lo convoca ni para integrar los consejos regionales de desarrollo, ni los consejos de desarrollo comunal, organismos ambos, por lo demás, meramente asesores, aquél del Intendente, el otro del alcalde. Recuérdese, entretanto, que la Constitución de 1925 establecía, en el plano comunal, las municipalidades, integradas por los regidores de elección popular, de entre los cuales éstos nombraban el alcalde, cuando no correspondía su designación al Presi-

⁵ Art. 26.

⁶ Art. 43.

⁷ Art. 45, inc. 2

⁸ Art. 117, incisos 4 y 6; 118, inc. 2º.

dente de la República, en tanto que las asambleas provinciales, que nunca fueron organizadas por la ley, debían integrarse por representantes de las municipalidades⁹⁻¹⁰⁻¹¹⁻¹²⁻¹³.

EL CONGRESO

7. En el seno de las cámaras se instituyen por el constituyente diversas formas de control preventivo.

Es del caso poner de relieve previamente que si, conforme a nuestra tradición jurídica, la ordenación que las Cámaras y el Congreso debían respetar se fijaba exclusivamente en la propia Carta y en los reglamentos internos de las propias asambleas legislativas, en la de 1980 se dispone, entretanto, que *todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley se establecerá en la ley orgánica constitucional relativa al Congreso*¹⁴.

La ley orgánica relativa al Congreso no ha sido hasta ahora promulgada.

Si llegara este texto a encontrarse vigente al término del período establecido en la norma 13a. transitoria, sólo podrá ser modificado, dada su calidad, por acuerdo de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio y sometido dentro de los cinco días siguientes al término de su tramitación, al control del Tribunal Constitucional¹⁵⁻¹⁶.

El régimen jurídico de las Cámaras se completa con los preceptos que, conforme a la Carta y a la ley orgánica del Congreso, contengan sus reglamentos internos, que no están sometidos, como en Francia, al control de constitucionalidad¹⁷.

8. El estudio de los proyectos de ley en el seno de las comisiones permanentes de una u otra cámara representa, sin duda, como

⁹ Art. 101.

¹⁰ Art. 109.

¹¹ Art. 102.

¹² Art. 110.

¹³ Ver arts. 102, 101, 94 y 95 de la Constitución de 1925.

¹⁴ Art. 71, inc. 2.

¹⁵ Art. 63.

¹⁶ Art. 82 N° 1 e inc. 3.

¹⁷ Art. 61 de la Constitución Francesa de 1958.

siempre se ha admitido, un control preventivo de juridicidad y de oportunidad de la legislación que se elabora. Es de particular importancia la tarea que compete a aquella comisión que, con el nombre de Legislación, Constitución, Justicia y Reglamento, tiene la misión específica de practicar el examen de la jerarquía normativa.

La Ley Fundamental no impone, directamente, en su articulado y quedará confiada la materia a los reglamentos— el establecimiento, régimen y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, pero diversos preceptos suyos las suponen o aluden a ellas. Dispone así que las comisiones legislativas del Senado no pueden fiscalizar los actos del gobierno; que cada Cámara establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría; que la inviolabilidad parlamentaria se extiende a las opiniones y votos que emitan en las sesiones de sala o de comisión. La Constitución contempla el establecimiento de comisiones mixtas de igual número de diputados y senadores en diversas hipótesis que se concreten en el proceso formativo de la ley.^{18-19-20-21.}

Pero también la Constitución de 1980 confía ahora, además, explícitamente al Presidente de cada Cámara y al Presidente e integrantes de las comisiones legislativas el control preventivo de constitucionalidad de las decisiones que se adopten tanto en el proceso formativo de la ley como en todas sus demás atribuciones.

Establece, en efecto, el inciso 6º del artículo 57: *Cesará también en el cargo de diputado o senador el parlamentario que, ejerciendo la función de presidente de la respectiva Corporación o comisión, haya admitido a votación una moción o indicación que sea declarada manifiestamente contraria a la Constitución Política del Estado por el Tribunal Constitucional. En igual sanción incurrirán el o los autores de la moción o indicación referida.*

El artículo 66 dispone, por su parte:

Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyec-

18 Art. 49, inc. final.

19 Art. 53.

20 Art. 58.

21 Art. 67 y 68.

to. El Presidente de la respectiva corporación o comisión y el o los autores de la indicación o corrección formulada en contravención a esta norma sufrirán la sanción establecida en el art. 57, inciso sexto de esta Constitución.

Se comprende, consecuentemente, entre las facultades del Tribunal Constitucional pronunciarse sobre las causales de cesación en el cargo de parlamentarios a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio²².

9. Cualquiera de las Cámaras, o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, puede requerir, antes de la promulgación de una ley, el control de su constitucionalidad al Tribunal Constitucional²³.

Del mismo modo, una u otra Cámara o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, pueden requerir del Tribunal Constitucional resolver las cuestiones de constitucionalidad que plantee un decreto con fuerza de ley del que hubiere tomado razón la Contraloría²⁴.

El Senado o la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de la publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria, puede requerir del Tribunal la resolución de las cuestiones de constitucionalidad que plantee²⁵.

Las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio pueden recurrir al Tribunal Constitucional en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponde o dicte un decreto inconstitucional²⁶.

Las Cámaras o sus integrantes se entienden facultados, según creemos, para hacer valer la acción pública para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de las organizaciones, movimientos o partidos, o la responsabilidad de las personas que atentan o hayan atentado contra el ordenamiento constitucional de la República o resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones. Sin embargo, si en el caso del N° 8 la persona

22 Art. 82 N° 11 e inciso 15 del mismo artículo 82.

23 Art. 82 N° 2 e inc. 4.

24 Art. 82 N° 3 e inc. 7.

25 Art. 82 N° 4 e inc. 8.

26 Art. 82 N° 5 e inc. 11.

afectada fuere el Presidente de la República, el requerimiento deberá formularse por la Cámara de Diputados o por la cuarta parte de sus miembros en ejercicio²⁷⁻²⁸.

No menos de diez parlamentarios en ejercicio — no se puntualiza si pueden ser de entre los integrantes de cualquiera de las Cámaras o sólo de una de ellas— pueden requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios²⁹.

Cualquiera de las Cámaras puede recurrir al Tribunal Constitucional para resolver sobre la conformidad con la Carta de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias reservadas a la ley³⁰.

10. En materia de relaciones internacionales, al Presidente de la República corresponde concluir las negociaciones y firmar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso que se someterá a los trámites de una ley³¹.

Es evidente que el Congreso, al examinar el tratado para su aprobación o rechazo, debe ejercer no sólo un control de juridicidad, en el amplio sentido de su concepción, sino que también de oportunidad o conveniencia de celebrarlo para los intereses nacionales.

La Carta entrega al Tribunal Constitucional la resolución de las cuestiones vinculadas a la preceptiva fundamental que se susciten durante la tramitación de los tratados. Y, como en ese mismo precepto se contempla la facultad de dicho órgano de pronunciarse sobre las leyes, se hace admisible el recurso *siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley*. Pues bien, sabemos que los tratados deben promulgarse sólo una vez que sean canjeadas las ratificaciones, si han sido celebrados con otro Estado o, si se trata de tratados colectivos, desde que, por haberse registrado o depositado las ratificaciones que se exijan según su texto, sean ya obligatorios para Chile³².

27 Arts. 8, 82 NP. s 7, 8 y 10 C inc. 13.

28 Art. 82 inc. 14.

29 Art. 82 N° 12 e inc. 15.

30 Arts. 60 y 82 N° 12 e inciso final.

31 Art. 32 N° 17 y 50 N° 1.

32 Art. 82 N° 2 e inciso 4.

Es inconcebible que pueda llegar a debatirse ante un órgano de jurisdicción nacional la constitucionalidad de un tratado después de ratificado, porque, desde ese momento, ha terminado la decisión de nuestra soberanía, se ha perfeccionado el compromiso de Chile con otros Estados o con la comunidad internacional, que escapa ya a la posibilidad de alterarse como consecuencia de las decisiones de un tribunal chileno. Ha de entenderse, por lo dicho, que el tratado puede consultarse *antes de la ratificación*.

11. La atribución de la Cámara de Diputados de dar lugar o no a las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de los funcionarios y por las causales que se contemplan en la Carta, y la atribución consiguiente del Senado de conocer de dichas acusaciones y de declarar la culpabilidad de ellos, importa, sin duda, una forma de control³³.

En cuanto al alcance de esta forma de control, reviste, sin duda, el sentido de jurisdicción represiva, puesto que el Presidente puede ser acusado por haber *infringido abiertamente la Constitución o las leyes*; o los Ministros *por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno*; o los intendentes o gobernadores, asimismo, por delitos semejantes³⁴.

Las demás causales de acusación aparecen informadas no sólo de carácter represivo de jurisdicción, sino, incluso, de juicio de conveniencia y oportunidad, como, por ejemplo, las referidas a haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación, o por notable abandono de los deberes³⁵⁻³⁶.

12. La Constitución de 1980 mantiene la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos del gobierno.

La fiscalización es la más amplia expresión de control, en cuanto cabe en ella toda especie de crítica de la actividad del controlado y se extiende, por lo tanto, no sólo a la jurisdicción sino a la oportunidad, mérito, conveniencia o eficacia de la acción de éste.

La actividad controlada puede abarcar todo el ámbito de gobierno y administración, entregado al Presidente de la República y a

³³ Arts. 48 N° 2 y 49 N° 1.

³⁴ Art. 48 N° 1 letras a), b) y e).

³⁵ Art. 48 N° 2, letras a) y b).

³⁶ Art. 48 N° 2, letra e).

los entes comprendidos en el sector centralizado o territorial o funcionalmente descentralizado a través de las cuales el Estado cumple tal función.

La forma de manifestar la fiscalización en la actual Carta como en la anterior, consiste en adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, que se transmitirán por escrito al Presidente de la República³⁷.

¿Qué consecuencias tiene la comunicación de los acuerdos u observaciones al Jefe del Estado?

La Constitución de 1925 establecía que *los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán "contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda"*.

La Constitución de 1980 contempla para el gobierno la obligación de *dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de diez días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.*

Sabemos que en el precepto recién transcrito se asienta la esencia del régimen presidencial de gobierno introducido en 1925 y vigorosamente robustecido en 1980.

La obligación de gobierno, que el constituyente entiende cumplida por el solo hecho de entregar la respuesta, es, como se dispone, nada más que la relativa al deber de responder. De ninguna manera podría entenderse que sólo con tal respuesta se sanee la responsabilidad que provenga de los hechos objeto de la crítica que se ha dado a conocer al Jefe de Estado.

El contenido de la respuesta podrá, por ejemplo, contener los antecedentes que pudieran servir de base a posteriores acuerdos de fiscalización e incluso a una acusación en juicio político.

Es del caso no olvidar que el acuerdo de fiscalización puede haberse originado con motivo del envío a la Cámara, por el Contralor General de la República, de la copia de los decretos de que ha debido tomar razón en vista de la insistencia del Jefe del Estado, o de la copia de los antecedentes enviados también a la Cámara por ese funcionario si se ha negado a dar curso a decretos de pago por exceder el límite señalado en la Constitución³⁸.

³⁷ Art. 48 N° 1 de la Constitución de 1980 y 39 N° 2 de la Carta de 1925.

³⁸ Arts. 88 inc. 1 y 32 N° 22.

13. *Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno, siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara*³⁹.

Esta norma no figuraba en la Carta precedente. Con ella se hace imposible la facultad de que antes gozaba todo parlamentario de solicitar los antecedentes que estimara conveniente requerir.

De tal manera se ha suprimido un resorte de control y ello perturbará la intervención bien fundamentada de los representantes populares en el pleno o en las comisiones, la consistencia de las iniciativas legislativas que competen a cualquiera de los miembros de una u otra rama, la gestación seria de las acusaciones que diez de ellos pueden interponer, etc.⁴⁰⁻⁴¹.

14. El Senado carecía, dentro de la Constitución de 1925, de la facultad de fiscalizar, confiada exclusivamente a la Cámara, pero a sus integrantes, y con mayor razón a la Corporación misma, se les reconocía la facultad de requerir del gobierno o de sus diversas reparticiones los antecedentes necesarios para el buen desempeño de las funciones encomendadas al órgano o a sus integrantes.

Tales posibilidades se eliminan categóricamente en la Constitución de 1980.

*El Senado, sus comisiones legislativas y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni podrá adoptar acuerdos que impliquen fiscalización, ni destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre aquellos actos, ni sobre materias ajenas a sus funciones*⁴².

Obsérvese que, en relación a los senadores, no se extiende el precepto según el cual un diputado requiere la conformidad de un tercio de los miembros presentes para solicitar determinados antecedentes al Gobierno⁴³.

Podría entenderse que la omisión del constituyente de introducir una regla análoga relativa a los senadores permitirá consagrar en los

39 Art. 48 N° 1 inc. 2.

40 Art. 62.

41 Art. 48 N° 2.

42 Art. 49, inciso final.

43 Art. 48 N° 1, inciso final.

reglamentos de la alta Corporación, como atribución de todo senador, de solicitar los antecedentes que estimare conveniente conocer del Gobierno o de las entidades de él dependientes. Tales antecedentes pueden ser seriamente necesarios para el mejor desarrollo de sus tareas en los debates en Sala o en Comisión, para elaborar las mociones de iniciativa legal, para pronunciarse sobre los nombramientos a que debe dar paso el Senado, para concurrir a la admisión de acciones dirigidas a hacer efectiva la responsabilidad civil de los Ministros de Estado, para dar fundamento a los dictámenes que solicite el Jefe del Estado⁴⁴.

Es de temer que la respuesta negativa se imponga sobre la base de argumentar que, si los integrantes de la Corporación autorizada para fiscalizar están sujetos a un marco tan estrecho para pedir antecedentes, los senadores están con mayor razón impedidos de requerirlos.

15. Procede, según el criterio que sustentamos, reconocer que importa una facultad de control la que se confía al Senado de *conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas y los tribunales superiores de justicia*⁴⁵.

Se trata de un control de carácter interorgánico del Senado, por una parte, y los tribunales superiores y las autoridades político administrativas, entre los que se haya trabado la contienda, por otra. La índole de tal forma de control es típicamente de naturaleza jurídica, porque se orientará exclusivamente a interpretar la esfera de competencia que señale el marco institucional.

PODER EJECUTIVO

16. Pertenece, a nuestro juicio, a la función de control preventivo, tanto de jurisdicción como de oportunidad y conveniencia, la atribución otorgada al Jefe del Estado, en los mismos términos en que lo hacía la Carta de 1925, de formular las observaciones convenientes a los proyectos de ley aprobados por el Congreso. En cambio, trae, no obstante, el nuevo texto una norma que robustece la atribución presidencial, cual es la que permite que dichas observaciones se extiendan incluso a ideas matrices o fundamentales,

⁴⁴ Art. 49.

⁴⁵ Art. 49 N° 3.

no comprendidas en el proyecto, si hubieren sido ya consideradas en el mensaje respectivo⁴⁶⁻⁴⁷⁻⁴⁸.

En materia de leyes de reforma constitucional, se reconoce al Presidente de la República tanto la facultad de rechazar totalmente el proyecto aprobado por el Congreso, como de observarlo parcialmente, produciéndose consecuencias diferentes en una u otra situación. Recuérdesse que bajo el imperio de la Carta de 1925, modificada por la ley 17.284, el proyecto no podía ser totalmente rechazado por el Presidente, sino que éste sólo podía proponerle modificaciones y correcciones⁴⁹⁻⁵⁰.

17. ¿Podría considerarse como función de control la confiada al Presidente en la nueva Ley Fundamental, como en su antecesora, de *velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial?*⁵¹.

Nos inclinamos a la respuesta negativa, tanto porque lo controlado es la corrección de la actuación funcionaria, cuanto porque los efectos del control recaen exclusivamente en la situación del magistrado como funcionario y no están llamados a repercutir en la sustancia jurisdiccional.

18. Constituye, sin duda, resorte de control, comprendido en las atribuciones del Presidente de la República, la facultad que se le otorga de recurrir al Tribunal Constitucional en las siguientes materias:

a. Constitucionalidad de los proyectos de ley, tratados y de reformas constitucionales⁵².

b. Constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley rechazado por el Contralor en razón de inconstitucionalidad⁵³.

c. Constitucionalidad de un decreto o resolución que la Contraloría haya rechazado por estimarlo inconstitucional⁵⁴.

46 Art. 70.

47 Art. 54.

48 Art. 70 inc. 2.

49 Art. 117.

50 Art. 108 de 1925.

51 Art. 32 N° 15; en 1925 la 72 N° 5.

52 Art. 82 N° 2 inc. 4.

53 Art. 82 N° 3 e inc. 5.

54 Art. 82 N° 6 y art. 88 inc. 3.

d. Ejercicio de la acción pública ante el Tribunal Constitucional a fin de que declare la inconstitucionalidad de las organizaciones o la responsabilidad de las personas que se encuentren comprendidas en la disposición del art. 8 de la Constitución⁵⁵.

e. Requerir al mismo Tribunal, en uso de la acción pública, que se pronuncie sobre inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones⁵⁶.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

19. El inciso 2 del art. 38, dispone:

Cualquiera persona que sea "lesionada en sus derechos" por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso-administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

Cuando se dicte la ley que establezca los tribunales contencioso-administrativos, ella deberá determinar la forma en que queden sujetos aquéllos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, porque así lo dispone la Carta⁵⁷.

El propósito del constituyente es, pues, introducir un sistema de control interorgánico --entre esos tribunales especializados y los organismos públicos señalados en el texto-- que tendrá todo el alcance que le atribuya la ley.

La Carta de 1925 dio un encargo al legislador, que éste no cumplió, de crear tribunales de esa índole *para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales por la Constitución o las leyes.*

La misión de la ley que se llegue a promulgar para satisfacer el deseo del nuevo texto, podrá moverse en la forma más amplia, puesto que el precepto sólo determina los conceptos de "persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, sus organismos y las municipalidades".

⁵⁵ Art. 82 N° 7 y 8 e inc. 13.

⁵⁶ Art. 82 N° 10.

⁵⁷ Art. 79 inc. 1, última oración.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

20. Conserva la Carta de 1980 a la Contraloría General de la República el rango constitucional a que le había elevado la reforma de 1943 y le otorga las mismas funciones que con tal jerarquía desde entonces se le reconocieron, añadiéndose aquella tan importante, que sólo su estatuto legal le otorgaba, la toma de razón. La Contraloría *ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración*. No se altera la definición de las tareas relativas al ingreso e inversión de los fondos, examen y juzgamiento de las cuentas y contabilidad de la Nación. Antes preveía el otorgamiento de *las demás funciones que le otorgue la ley*; ahora dispone que *desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva*⁵⁸⁻⁵⁹⁻⁶⁰.

Es del caso recordar que hasta la fecha no se ha promulgado el nuevo cuerpo orgánico, de manera que continúa rigiendo la ley 10.336 de acuerdo con el texto definitivo fijado por decreto supremo N° 2.241 de Hacienda, publicado el 10 de julio de 1964.

*En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General, tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría...*⁶¹

El término *decretos y resoluciones* debe entenderse aquí, en armonía con la definición de la atribución del Jefe del Estado de *ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos o instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes. Debe tenerse presente que, ante la dictación de "un decreto inconstitucional" pueden las Cámaras o una parte de sus miembros en ejercicio, reclamar ante el Tribunal Constitucional; que "de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria" puede conocer de aquel tribunal a requerimiento de cualquiera de las cámaras; y que el Presidente no puede insistir si es representado por el Contralor "un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución"*⁶²⁻⁶³⁻⁶⁴⁻⁶⁵.

58 Art. 87 inc. 1.

59 Art. 10 N° 21 inc. 2 de la Constitución de 1925.

60 Art. 87, inc. 1.

61 Art. 88 inc. 1.

62 Art. 32 N° 8.

63 Art. 82 N° 5 e inc. 11.

64 Art. 82 N° 12 e inciso final.

65 Art. 88, inc. 3.

Estas diferentes expresiones dan origen a vacilaciones que habrán de ser disipadas por la ley orgánica constitucional anunciada, la cual deberá precisar el alcance de esos términos y armonizar su significación. La potestad reglamentaria tiene ahora dos esferas: la conveniente para la ejecución de las leyes y la referida a cualquiera materia que no sea del dominio legal; los *decretos* y los *reglamentos supremos* serán los que emanen del Jefe del Estado, sean suscritos por él o por orden suya; las resoluciones que no están claramente definidas serán normas derivadas del Presidente o de los órganos de administración autónoma territorial o funcional.

Es de importancia hacer notar que la toma de razón y la consiguiente intervención del Contralor sólo se aplica a los decretos o resoluciones que la ley determine, de modo que no es constitucionalmente necesario que todo decreto, reglamento o resolución suprema del Gobierno, o de las entidades dependientes de él, haya de ser sometidos al mencionado trámite.

La Ley 10.336 está construida sobre la base de prescribir, en términos generales, el examen por la Contraloría de todas las decisiones del gobierno y de los demás servicios confiados a la fiscalización del organismo contralor, sin perjuicio de las excepciones, modalidades y oportunidades previstos en el mismo texto, que se han ido orientando hacia la ampliación de las clases o tipos de decretos o resoluciones exentos del trámite.

La nueva ley debería inspirarse, a nuestro juicio, en la conveniencia de robustecer el campo del examen inherente a la toma de razón y de ampliar la esfera de los controles a posteriori, revestida de resguardo destinados a hacerlos eficaces y posibilitar la efectividad de las sanciones y responsabilidades derivadas de la actuación ilegal o arbitraria.

La facultad de fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos públicos es, sin duda, una función de control, tal como en el examen y juzgamiento de las cuentas el control llega a la órbita de lo contencioso-administrativo.

RADIO Y TELEVISION

21. Dispone el inciso 6 del N° 12 del artículo 19 de la Carta:

Habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y de personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación.

Hay aquí, sin duda, un órgano de control cuyos precisos caracteres vendrán a definirse en la ley de quorum calificado que señale su organización y demás funciones y atribuciones⁶⁶.

PODER JUDICIAL

22. La Constitución de 1980 no sólo mantiene el principio de que corresponde a los tribunales, con exclusión del Presidente y del Congreso, la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, sino que ha llevado a su texto el precepto del Código Orgánico, según el cual *reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aún por falta de ley que resuelva la contienda sometida a su decisión*⁶⁷.

En tanto no se establezcan los tribunales contencioso administrativos, corresponderá, sin duda, a los de la jurisdicción ordinaria el control de juridicidad de las decisiones de todos los órganos de autoridad administrativa en los asuntos que se promuevan por los gobernados en relación a las decisiones de ellos que recaigan en materias no entregadas a la competencia de otro órgano de jurisdicción por mandato de la Constitución o la ley.

El más trascendental control represivo de juridicidad es el confiado a la Corte Suprema de declarar la inaplicabilidad de los preceptos contrarios a la Carta en su art. 80.

23. El recurso de amparo puede enfrentar a los ciudadanos en relación a los órganos de autoridad. La Constitución de 1980 ha ampliado el ámbito de esta *acción* —más bien que *recurso*— de amparo, a toda forma de restricción de la libertad personal y seguridad individual. La amplitud de las medidas que puede disponer el tribunal que falla el amparo comprende la posibilidad de que “adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho”⁶⁸.

24. En relación al recurso de protección, que se contempla en la Constitución de 1980, y se había ya introducido en el Acta N° 3 promulgada en 1976, puede ser órgano de autoridad el autor de la

66 Art. 19 N° 12, inc. 6.

67 Art. 73, inc. 2.

68 Art. 21.

privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos del ciudadano, que fundamenta la acción y, en tal caso, la Corte de Apelaciones está facultada para adoptar *de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado*. En esta norma, análoga a la referida al recurso de amparo, se describe el sentido de control jurídico que por ella se otorga a la judicatura⁶⁹.

25. La Carta confirma nuestra tradición en cuanto reconoce que *la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales de la Nación*, con excepción de aquellos que el propio texto menciona⁷⁰.

No hay duda de que conceptualmente la superintendencia define una forma de control.

Superintendencia es suprema administración de un ramo. Envuelve, por lo tanto, el superior encargo de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico en los tres sentidos que el constituyente le atribuye: dirigir a los tribunales, corregir la actuación de la magistratura y proveer a la mejor prestación del servicio judicial.

En cuanto la *superintendencia* del Tribunal Supremo se proyecta sobre los tribunales integrantes del Poder Judicial, por ser el órgano máximo de su jerarquía, debe entenderse que en sus tres formas —directiva, correccional y económica— contiene resortes de control intraorgánico ajeno a la actual exposición.

Pero, en cuanto tal superintendencia se proyecta sobre todos los tribunales de la Nación, si se aplica a aquellos que no forman parte de la jerarquía judicial, ha de limitarse tan sólo al aspecto correccional, excluyéndose, por lo tanto, tanto el directivo como el económico, los que, por su índole, suponen la máxima superioridad en la organización funcionaria.

Y, ¿qué alcance puede revestir esa superintendencia *correccional* sobre tribunales organizados fuera de la jerarquía judicial, por ejemplo, de los contenciosos administrativos, cuando el legislador satisfaga el mandato del constituyente?

La semántica lo precisa. Según su fuente oficial, el vocablo castellano corrección es *acción y efecto de corregir o de enmendar lo errado o defectuoso = calidad de correcto, libre de errores o*

⁶⁹ Art. 20.

⁷⁰ Art. 79, inc. 1.

defectos y persona de conducta irreprochable = reprensión o censura de un delito, falta o defecto.

Lo anterior debería llevarnos a la conclusión de que, en cuanto a los tribunales de la Nación ajenos a la jerarquía judicial, la Corte Suprema sólo puede ser correccional, y limitarse, por lo tanto, a corregir los errores o defectos que contengan las decisiones, sin que pueda sancionar la actuación funcionaria de quienes han intervenido en el acto corregido, a menos que norma explícita lo autorice.

26. Estimamos indiscutible que procede calificar como forma de control interorgánico, la atribución de la Corte Suprema de conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia que no correspondan al Senado, o sea, aquellas que se traben entre dichas autoridades y los órganos de la jerarquía judicial que no han sido definidos como superiores, calidad que acompaña a la Corte de Apelaciones de la jurisdicción común o especializada y a la Corte Suprema⁷¹.

Tanto esta facultad de la Corte Suprema como la análoga atribución del Senado, ya anotada, representan, en nuestra opinión, los caracteres de un control estrictamente jurídico y de carácter preventivo.

27. La Ley Fundamental establece que *la persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá ocurrir, por sí o por cualquiera a su nombre... ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno*⁷².

Se contempla, en los términos transcritos, una forma de control represivo, por el momento en que se produce, de índole exclusivamente jurídica, relativa al acto o resolución, y que es interorgánico, porque el contralor es la Corte Suprema y es controlada la autoridad administrativa.

28. La Constitución confirma la institución del desafuero parlamentario, entregado a la resolución de la Corte de Apelaciones susceptible de ser reclamada ante la Corte Suprema⁷³.

⁷¹ Art. 79, inc. 2.

⁷² Art. 12.

⁷³ Art. 58.

¿Cómo ha de apreciarse esta institución a la luz del tema que en este estudio hacemos?

No hay aquí, según pensamos, una especie de *control* sino la determinación de una materia de competencia que es confiada a la Corte de Apelaciones y, en caso de reclamo de la decisión de ésta, a la Corte Suprema, competencia que en la vieja doctrina del Derecho Público pertenecía a una u otra Cámara como inherente a la soberanía del Parlamento.

JUSTICIA ELECTORAL

29. El Tribunal Calificador de Elecciones, conforme al texto constitucional plebiscitado en 1980, *conocerá el escrutinio general y de la calificación de las elecciones del Presidente de la República; resolverá las reclamaciones a que diere lugar y proclamará a los que resulten elegidos*. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley. Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador⁷⁴⁻⁷⁵.

Nos encontramos aquí simplemente con un órgano que se establece para determinadas tareas y, en cuanto las desarrolla, sus facultades no son de control, tal como no es función de esa especie la análoga del ejercicio por los tribunales de su facultad de jurisdicción.

La misión del Tribunal Calificador es de integración de los procesos confiados al cuerpo electoral.

30. ¿Y qué puede decirse de los tribunales electorales regionales, que la Carta introduce para encargarlos de *conocer de la calificación de las elecciones de carácter general y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley?*⁷⁶.

Será necesario aguardar la dictación de la ley que instituya estos tribunales, para poder precisar la naturaleza jurídica de los tribunales electorales regionales.

Si el legislador impusiera la intervención de estos organismos, de modo que ella fuera ineludible en el proceso de generación de las autoridades, de los entes gremiales y cuerpos intermedios, ten-

74 Art. 84, inc. 1.

75 Art. 84, inciso final.

76 Art. 85, inc. 1.

drían rasgos semejantes a los ya reconocidos al Tribunal Calificador. No creemos que la ley futura pueda llegar a atribuirles tal misión, porque ello podría pugnar con el derecho de asociación y con la autonomía de los cuerpos intermedios garantizados por el constituyente⁷⁷.

Si el legislador llama, entretanto, a estos tribunales sólo cuando se hayan producido controversias en el seno de las asociaciones gremiales o cuerpos intermedios, acerca de los procesos internos destinados a la generación de sus órganos, para que califiquen tales procesos, entonces tendríamos una forma de control jurídico represivo de tipo interorgánico.

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

31. De las atribuciones que se confieren al Consejo de Seguridad Nacional, no revisten caracteres de control las atribuciones de asesorar al Presidente en los casos que él solicite ni, previo informe del Consejo de Seguridad, de fijar las fuerzas de aire, mar y tierra y de autorizar la entrada o salida de tropas, ni de recabar de las autoridades o funcionarios todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior o interior del Estado; ni de ejercer las demás atribuciones que le encomienda la Carta, entre las cuales se cuenta su acuerdo con el Jefe del Estado en la declaración de los estados excepcionales⁷⁸.

Es del caso, entretanto, detenerse en las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional mencionadas en el artículo 96, referidas a b) *Representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.*

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) agrega el inc. 2 del mismo art. 96— serán públicos o reservados, según lo determine en cada caso particular el Consejo.

La configuración más precisa del alcance de la atribución del Consejo emanará del cumplimiento del encargo que el constituyente le formula en el inciso final del precepto citado: *Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.*

⁷⁷ Arts. 1, inc. 3 y 19 N° 15.

⁷⁸ Arts. 96, letras a), c) y e); 60 N° 13; 40 N°s 1, 2 inc. 3; 3 y 4.

Es del caso remarcar la singularidad de este mandato en cuanto es al mismo órgano que debe sujetarse su preceptiva a quien se confiere la potestad de determinar su propia estructura y régimen de actividad. Tal particularidad resalta aún más si se recuerda que respecto del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones, de la Contraloría General de la República y del Banco Central, sus respectivos estatutos deben consagrarse mediante ley orgánica constitucional⁷⁹.

El Consejo de que hablamos se establece para tratar de imponer un valor como es la *seguridad nacional* que no ha sido definido por el constituyente y que puede definirse con alcances diversos, incluso con tal extensión y profundidad que envuelva la definición e implantación del bien general.

La trascendencia del precepto en análisis proviene, además, de que la facultad otorgada al Consejo, se puede ejercitar respecto de *cualquier autoridad establecida por la Constitución*, es decir, no sólo en relación al aparato gubernativo y administrativo, sino de los propios órganos directos de la soberanía, como son el Presidente, las Cámaras, o el mismo Poder Judicial.

Y es, sin duda, una función de control, puesto que se proyecta sobre el desempeño de las demás autoridades constitucionales y, al satisfacerse el encargo de dictar el reglamento, podrá éste señalar si tal control será a priori o a posteriori de la actividad de los órganos controlados, la índole de lo controlable y los efectos o consecuencias de la decisión del controlador.

Puede decirse con razón, que el art. 96 de la Carta, al enunciar las facultades del Consejo de Seguridad constituye norma sustantiva permanente del texto de máxima imperatividad. Ella sólo podrá concentrar posiblemente una rectificación adecuada durante el período transitorio mediante la intervención del cuerpo electoral a través de la reforma de la Constitución y al entrar en vigencia las normas permanentes de modificación de la Carta por una ley que cumpla los trámites pertinentes.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. A. *En relación a la función legislativa* se debe catalogar al Tribunal Constitucional como un órgano autónomo de control preventivo de juridicidad, obligatorio, en cuanto lo ejerce respecto de las

⁷⁹ Arts. 81 inciso final; 84, inciso final; 88, inciso final y 97.

leyes interpretativas de la Carta y de las leyes orgánicas, y facultativo en cuanto será llamado a resolver las cuestiones de constitucionalidad de los proyectos de ley, de reforma constitucional y de tratados⁸⁰⁻⁸¹.

Respecto de las cuestiones de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley, se consagra tanto como resorte preventivo y como represivo, desde que la cuestión puede ser planteada ya por el Presidente, si el cuerpo jurídico ha sido rechazado por la Contraloría en razón de su inconstitucionalidad, ya por cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, si la Contraloría hubiere tomado razón de él⁸².

33. B. *En relación a la función ejecutiva:*

a) El Tribunal ejerce control constitucional represivo respecto de un decreto inconstitucional, si la cuestión se presenta por los órganos y en la oportunidad que determina la Carta⁸³.

b. El Tribunal, a requerimiento del Presidente debe fallar, asimismo, las cuestiones de constitucionalidad que originan la representación que, por tal motivo, ha hecho la Contraloría General de la República de un decreto o resolución del Jefe del Estado. ¿Control preventivo, entonces?⁸⁴.

c. El Tribunal está facultado para resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando ellos se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley, a petición de cualquiera de las Cámaras y dentro del plazo señalado por el constituyente⁸⁵.

d. Reside en la función ejecutiva la facultad de acudir al Tribunal Constitucional para que resuelva las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a una convocatoria a un plebiscito, que puedan presentarse por el Senado o la Cámara dentro de diez días contados desde la fecha de la publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria⁸⁶.

80 Art. 82 N° 2 e inc. 3.

81 Art. 82 N° 2 e inc. 4.

82 Art. 82 N° 3 e inc. 8.

83 Art. 82 N° 5 e inc. 12.

84 Arts. 88, 82 N° 6.

85 Arts. 60 y 82 N° 12 e inciso final.

86 Art. 82 N° 4 e inc. 9.

e. Se refiere, en fin, sustancialmente, al ejercicio de la función ejecutiva la facultad de pronunciarse en caso de que el Presidente no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulge un texto diverso del que constitucionalmente corresponda⁸⁷.

34. C. *Facultades orgánicas del Tribunal Constitucional*

Se confían, por otra parte, al Tribunal Constitucional facultades que se le atribuyen directamente a él para resolver problemas que se le entregan a su propia competencia.

Tales son:

a. Declarar, conforme al art. 8, de la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos⁸⁸.

b. Declara, en conformidad al mismo art. 8, la responsabilidad de las personas que atenten o hayan atentado al ordenamiento institucional de la República⁸⁹.

c. Informar al Senado sobre la inhabilidad del Presidente en ejercicio o del electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones o sobre si los motivos de la dimisión del Jefe del Estado son o no fundados⁹⁰.

d. Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente ambas funciones⁹¹.

e. Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causas de cesación en el cargo de los parlamentarios⁹².

III. RESPONSABILIDAD

35. *Responsabilidad* es, recurriendo una vez más a la fuente oficial del idioma, *deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa, o de otra causa legal.*

2. *Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado.*

87 Art. 82 N° 5 e inciso 10.

88 Art. 82 N° 7.

89 Art. 82 N° 8 e incisos 2 y 14.

90 Arts. 82 N° 9 y 49 N° 7.

91 Art. 82 N° 10.

92 Art. 82 N° 11.

El ordenamiento jurídico se aplica a gobernantes y a gobernados; si unos u otros lo quebrantan, deben asumir la responsabilidad consecuente, o sea, la de hacer frente a la obligación de reparar o satisfacer las consecuencias de su infracción y sufrir la sanción prevista por ella.

36. La Constitución de 1980 sienta, en sus bases institucionales iniciales, los principios que presiden el régimen de responsabilidad.

Se consagran, en efecto, en los preceptos que conforman el Capítulo I, el alcance de la supremacía constitucional; se reconoce la consecuente responsabilidad por la infracción, ya provenga ésta de la autoridad, ya de las personas desprovistas de ella; y se señalan, en fin, los requisitos que deben cumplir los órganos del Estado para que sus decisiones logren pleno valor y eficacia, sin cuya observancia se origina la responsabilidad de quienes han intervenido.

a. *Obligatoriedad general del ordenamiento jurídico*

Los preceptos de esta Constitución obligan a los titulares o integrantes de dichos órganos (los del Estado) como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley⁹³.

b. *Requisitos para la validez y eficacia de las decisiones de los órganos del Estado.*

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la persona humana⁹⁴.

Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella⁹⁵.

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo generará las responsabilidades y sanciones que la ley señale⁹⁶.

93 Art. 6, incisos 2 y 3.

94 Art. 5, oración final.

95 Art. 6, inc. 1.

96 Art. 7.

37. Se responde, pues, por la infracción del ordenamiento jurídico.

Debe responder quien lo infringe y sus infractores podrán ser o los particulares o los órganos del Estado, o los titulares o integrantes de tales órganos.

En la perspectiva de la Ley Fundamental se contemplan diversas normas que concretan tales postulados básicos en determinadas materias, sin que por ello deba entenderse que dejan de tener éstos plena vigencia en cualquier asunto, ya que están llamados a regir la actividad que desarrollen en todo momento y materia, tanto la autoridad como los particulares.

Dos situaciones singulares constituyen excepción a esos principios generales.

Es del caso registrar, en efecto, por una parte, un caso de responsabilidad directa del propio Estado, en el art. 19 N° 7, letra i): *Una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquiera instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho "a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales" que haya sufrido.*

Es del caso tener presente, por otra parte, la inviolabilidad parlamentaria: *Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de Sala o de comisión*⁹⁷.

El Diccionario define cabalmente esta clase de inviolabilidad como *prerrogativa personal de los senadores y diputados que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que hagan y los votos que emitan en el respectivo cuerpo colegislador.*

38. La responsabilidad puede originarse en distintas formas de actuación de quien ha de soportarla, y así podrá derivar de error, descuido o dolo, según la índole de la intervención del que quede obligado en la producción del hecho que la genera.

La responsabilidad, según su alcance, podrá ser civil, penal, funcionaria, profesional, política.

La responsabilidad civil se orientará a la compensación, de ordinario en dinero, del daño patrimonial o moral causado por la conducta antijurídica.

⁹⁷ Art. 58, inc. 1.

La responsabilidad criminal se referirá a la sanción que prevenga la ley al quebrantamiento del orden jurídico. Anotemos, desde luego, que *la ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal*⁹⁸.

La responsabilidad funcionaria repercutirá en la posición del infractor en relación al empleo o cargo público ejercido por el obligado a soportarla (censurado, suspendido, destituido, etc.).

La responsabilidad política comprenderá el conjunto de consecuencias que trasciendan a las tareas de conducción del interés general en relación a los titulares de los órganos del poder público.

La responsabilidad profesional se proyecta en la carrera, en el oficio especializado que desempeña la persona que incurre en la comisión del hecho que la provoca.

Leamos, consecuentemente, la Carta de 1980 para anotar las menciones que en ella se encuentran a algunos de los recién definidos modos de responsabilidad, que pueden gravar, ya a los particulares o gobernados que componen la sociedad política, ya a los órganos estatales o a los titulares o integrantes de las instituciones públicas.

39. Responsabilidad de los gobernados

La Carta Fundamental considera ilícito todo acto de persona o grupo que atente contra los valores que menciona en el inc. 1 del art. 8, "sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente" quedan afectas a las inhabilidades que el precepto señala⁹⁹.

Previnendo las diversas formas de terrorismo, la norma constitucional consagra una inhabilidad temporal para *los responsables de estos delitos, sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley*¹⁰⁰.

La infracción al cuidado que debe tenerse por *el respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de la familia será constitutiva de delito y tendrá la sanción que determine la ley. Además, los propietarios, editores, directores y administradores del medio de comunicación social serán solidariamente responsables de las indemnizaciones que procedan*¹⁰¹.

98 Art. 19 N° 3, inc. 6.

99 Art. 8, inc. 3.

100 Art. 9.

101 Art. 19 N° 4.

Se garantiza la libertad de emitir opiniones y la de informar, sin censura previa, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley...¹⁰².

Es útil advertir que no reúnen los rasgos de responsabilidad civil, por no originarse de la infracción al ordenamiento jurídico, las indemnizaciones que compensan al expropiado, al concesionario minero o a las requisiciones o limitaciones al derecho de propiedad en los estados de excepción¹⁰³⁻¹⁰⁴⁻¹⁰⁵.

En relación a los partidos políticos, "una ley orgánica regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos ... serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional¹⁰⁶.

40. Responsabilidad de los órganos del Estado o de sus titulares o integrantes.

Veamos en qué casos el constituyente ha aplicado específicamente las normas básicas de sus artículos 6 y 7.

*Los Ministros serán responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros*¹⁰⁷.

Es atribución exclusiva del Senado *decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo*¹⁰⁸.

Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observación en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración

¹⁰² Art. 19 N° 12.

¹⁰³ Art. 19 N° 24, incisos 3, 4 y 5 y 19 N° 25.

¹⁰⁴ Art. 19 N° 24 N° 10.

¹⁰⁵ Art. 41 N° 8.

¹⁰⁶ Art. 19 N° 15, inc. 5.

¹⁰⁷ Art. 36.

¹⁰⁸ Art. 49 N° 2.

de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones¹⁰⁹.

Cualquiera persona que sea lesionada en sus derechos por la administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño¹¹⁰.

Los Ministros o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan el límite del 20/o serán responsable solidaria y personalmente de su reintegro y culpables de malversación de caudales públicos, según el N° 22 del art. 32 de la Carta.

Declarado culpable por el Senado cualquiera de los funcionarios acusables por la Cámara de Diputados ante él, será juzgado de acuerdo a las leyes por el Tribunal competente tanto para la aplicación de la "pena" señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la "responsabilidad" civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares¹¹¹.

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. La ley establecerá las sanciones que corresponda a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político-partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la ley señale¹¹².

41. Siempre tan sólo en el marco de la normativa permanente de la Carta —la transitoria suscita al respecto complejas cuestiones sobre las cuales hemos podido opinar en otras exposiciones— terminamos nuestro recorrido de la Ley Fundamental formulando observaciones encaminadas a precisar la especialidad de lo que acostumbra llamarse juicio político, el cual se reglamenta mediante los arts. 48 N° 1 y 49 N° 1 en términos análogos a los que se han usado desde 1874.

109 Art. 76 inc. 1.

110 Art. 38, inc. 2.

111 Art. 49 N° 1, inc. 5.

112 Art. 23.

- a. Se trata de un procedimiento que sólo se aplica a los funcionarios que esos preceptos indican;
- b. Tal procedimiento ha de seguirse si el funcionario a que se acusa está en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración de su cargo, salvo que al Jefe del Estado se le puede acusar hasta los seis meses que siguen a la conclusión de su período;
- c. Respecto de cada uno de los funcionarios, el constituyente precisa las causas que puedan motivar la acusación;
- d. Las causales señaladas deben importar un delito o abuso de poder no necesariamente configurado y penado criminalmente;
- e. Mientras no se declare la culpabilidad por el Senado no puede perseguirse, dentro del período de acusabilidad, ni civil ni criminalmente, la responsabilidad funcionaria del afectado;
- f. Dentro del período de acusabilidad y con mayor razón ya vencido éste, los funcionarios acusados en un juicio político pueden, naturalmente, ser objeto de acciones civiles o penales o de cualquier índole por actos realizados como particulares;
- g. La razón específica del juicio político se halla en destituir al funcionario, si está en funciones, establecer la prohibición de desempeñar función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años, y someterlo al juez competente para los efectos de su eventual responsabilidad civil y penal;
- h. Vencido el período de acusabilidad, quienes ejercieron los cargos pueden —a nuestro juicio— ser objeto de acciones civiles y penales, dentro del término común de prescripción, respecto de sus actos funcionarios, de cualquier especie, es decir, hayan o no podido quedar comprendidos entre aquellos que pudieron ser objeto de acusación por la Cámara de Diputados.