

NEVILLE BLANC RENARD, HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ, EMILIO PFEFFER URQUIAGA y MARIO VERDUGO MARINKOVIC: *La Constitución chilena*, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa-Universidad Católica de Valparaíso, 1990, —Tomo I: Constitución Política de la República de Chile. Texto definitivo. Concordancia. Antecedentes históricos. Jurisprudencia. Bibliografía, 538 págs. Tomo II: Leyes Orgánicas Constitucionales, de Quórum Calificado, Ordinarias, Tratados Internacionales, Autos Acordados, Decretos. Textos Definitivos-Concordancias, 588 págs.\*.

1. El 11 de marzo de 1990 es fecha trascendental en la institucionalidad chilena. En ese día se pone término a la intervención militar iniciada el 11 de septiembre de 1973; asume la Jefatura del Estado quien fuera escogido por la ciudadanía el 14 de diciembre de 1989; reanuda su funcionamiento el Congreso Nacional con los diputados y senadores elegidos en esa misma jornada cívica; concluye el período transitorio establecido en la Carta de 1980, modificada el 30 de julio de 1989, y adquieren plena vigencia todas sus normas permanentes y las leyes orgánicas constitucionales promulgadas para cumplir los encargos por ella previstos, publicadas varias de ellas hasta en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990.

2. Desde la memorable fecha ya señalada toma así contorno definitivo el régimen de gobierno democrático propuesto por las Fuerzas Armadas.

Se hace indispensable entrar de lleno, por lo dicho, al estudio, interpretación, aplicación y análisis de los preceptos de esta nueva Ley Fundamental. Sólo así se podrá buscar su fiel observancia, la recta decisión de las cuestiones y controversias que surjan durante su vigencia, la adecuada ilustración de la ciudadanía, la certera enseñanza de su contenido, en fin, la fundada crítica de su normativa para reconocer sus imperfecciones y encontrar razonable inspiración de iniciativas adecuadas para su reforma y mejoramiento.

3. Para la realización de cualquiera de las tareas que pueden emprenderse en relación a la Carta Política no basta su propio texto. Es indispensable tomar en cuenta, además, no sólo la legislación que la complementa, sino la historia de cada norma en nuestra evolución jurídica; la génesis del precepto en la gestación de la actual Carta; su alcance; la doctrina sentada en los fallos de las magistraturas de jurisdicción, que de algún modo contribuye a precisar la trascendencia de las reglas; los comportamientos y reacciones de los órganos de poder público; los comentarios dados a conocer por los profesores universitarios en obras generales o monográficas y en sus contribuciones acogidas en revistas especializadas, etc.

4. Tocante a la enunciación de las fuentes señaladas respecto de la Carta de 1980, parece oportuno subrayar la importancia que revisten la publicación de las Actas de las sesiones de la llamada Comisión Ortúzar, la densa doctrina de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y, en relación especialmente a la facultad de declarar inaplicables los preceptos legales que pugnen con la Carta, los fallos de la Corte Suprema. Cabe destacar, asimismo, el aporte ilustrativo que proviene de los trabajos presentados en las Jornadas de Derecho Público que han venido celebrándose y publicándose anualmente desde el año 1976.

\* Se publica el prólogo del Profesor Silva Bascañán a esta importante contribución al conocimiento del texto constitucional, de su legislación complementaria, de sus antecedentes, jurisprudencia y bibliografía.

5. La necesidad de hacer prevalecer siempre en el esfuerzo hermenéutico el sentido que armonice con la ineludible unidad y lógica que cabe reconocer en el cuerpo normativo, ha sido puesta de relieve reiteradamente por el Tribunal Constitucional. Pronunciándose, por ejemplo, acerca del proyecto de la ley orgánica sobre el Tribunal Calificador de Elecciones llegó a prescindir de la letra de una norma transitoria de la Carta Fundamental, incompatible con una norma permanente de ella, para dar a ésta la primacía a la luz de la interpretación de la voluntad del constituyente deducida del contexto del documento. (Sentencia, septiembre 24 de 1985, Rol 33).

Ha de tenerse en todo instante presente, en efecto, que, para cumplir su objetivo esencial, el constituyente construye un edificio sólido que estima apto para lograr, dentro de sus bases, el eficaz y armonioso desarrollo de todas las funciones para cuya ejecución ha sido levantado.

El trabajo realizado por los profesores Blanc, Nogueira, Pfeffer y Verdugo persigue reunir en una sola obra las informaciones y antecedentes indispensables para permitir el conocimiento y aprovechamiento de las diversas fuentes interpretativas de la Constitución de 1980.

6. En la estructura del ordenamiento básico que establece la Constitución de 1980 se contienen muchas normas que reiteran o recogen lo mejor de nuestra tradición jurídica, algunas que la perfeccionan y enriquecen, otras, en fin, que buscan cambiarla en aspectos sustanciales y cuyo mérito habrá de ponerse a prueba a través de su misma observancia en la etapa de plena normalidad democrática comenzada.

Los principios de supremacía constitucional, de reconocimiento y garantía de los derechos de los integrantes de la sociedad política, de establecimiento de diversos órganos de poder público con sus respectivas órbitas de competencia, de consagración consecuente del Estado de Derecho con sus indispensables formas de control de responsabilidad y de sanción, dentro de sus caracteres de régimen unitario, democrático y presidencialista, están desarrollados, con un grado de perfección, por cierto siempre controvertible, a lo largo de los mandatos constitucionales.

7. La jerarquía normativa, que se expresaba durante la vigencia de la institucionalidad anterior a 1973 en el triple nivel constitucional, legal y reglamentario, presenta una ordenación mucho más variada y compleja.

8. Admite la Carta, explícitamente, que la soberanía ha de entenderse como poder del Estado y como suprema facultad decisoria de los órganos que lo concretan; tiene limitación, por sobre el imperio de las reglas de la misma Constitución, en los derechos que emanan de la naturaleza humana, como, asimismo, en virtud de la reforma plebiscitada el 30 de julio de 1989, en los derechos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, derechos todos ellos que los órganos del Estado deben respetar y promover (Art. 5º, inciso 2º, modificado por Ley 18.825 de agosto 17 de 1989).

9. La función legislativa se ejerce ahora con formas variadas que no se habían practicado durante la vivencia democrática que hace crisis el 11 de septiembre de 1973.

10. Ciertamente es que ya en la reforma que a la Carta de 1925 se introdujeron en 1970 por la Ley 17.284, se admitió la posibilidad de aprobar leyes de delegación que en la práctica se promulgaron sin real fundamentación en el Estatuto Orgánico. La institución de los decretos con fuerza de ley se configura sobre

bases análogas pero aún más precisas en la nueva ordenación (Arts. 61, 88 y 82 N° 3).

11. La Carta en vigencia desde el 11 de marzo de 1981 añade nuevos tipos de normas con vigor de ley, como son las interpretativas, las orgánicas, las de quórum calificado.

12. Leyes cuyo objetivo era precisar o aclarar el sentido o alcance de un precepto constitucional se promulgaron, sin que ellas se contemplaran en la ordenación básica, tanto bajo el imperio de la Constitución de 1833 como mientras rigió la de 1925, y siempre se dudó de su procedencia jurídica y de sus verdaderos límites.

La facultad de despachar leyes que busquen interpretar la preceptiva de la Carta orgánica se contempla explícitamente en la de 1980. Se requiere para ello la aprobación de las tres quintas partes, o sea del 60%, de los diputados y senadores en ejercicio (Art. 63 modificado por la Ley 18.825 de agosto 17 de 1989) y el control obligatorio de su conformidad con la Carta por parte del Tribunal Constitucional (Art. 82, N° 1). Doctrina imprescindible sobre el marco de la ley interpretativa contiene el fallo del Tribunal Constitucional relativo a la reajustabilidad de las pensiones del sistema de seguridad social (julio 16 de 1982, Rol N° 2).

Es de prever que surjan cuestiones interesantes tocantes al nivel en que quedan colocadas las leyes interpretativas en la jerarquía de las normas. Parece plausible situarlas como integrando la misma Carta, de modo que cualquiera otra regla posterior que pugne con su sustancia normativa sería contraria a la Constitución misma. Parece, asimismo, que en todo caso cabría exigir respecto de estas leyes interpretativas que se refieran a "algún precepto de la Constitución" como lo indica su letra (Art. 82 N° 1) y no a esclarecimiento de carácter general.

Por otra parte, si se estima que las leyes interpretativas integran el cuerpo mismo de la Carta, ¿cómo es que ésta se pone no sólo en el caso de que ellas se aprueben, sino también que, con el mismo quórum e informe obligatorio, puedan asimismo modificarse o derogarse? Colocarse en la posibilidad de alterar o suprimir una ley interpretativa constitucional, ¿no es alejarse de la certeza jurídica que el sistema de las Constituciones solemnes escritas busca asegurar?

13. Nuestras Constituciones contenían diversos mandatos al legislador para que éste dispusiera con mayor detalle en materias cuyas bases señalaba el mismo constituyente. Los cuerpos normativos que buscaban completar o desarrollar aquello que indicaba el constituyente al legislador quedaban indudablemente en el mismo rango de la legislación ordinaria y sus mandatos podían consecuentemente modificarse o derogarse de acuerdo con el proceso formativo común.

La Constitución de 1980 introduce, entretanto, una clase especial de legislación, las leyes orgánicas constitucionales, para cuya aprobación, modificación o derogación se exige el consenso de las cuatro séptimas partes, o sea del 57%, de los diputados y senadores en ejercicio (Art. 63, inciso 2º, según texto fijado por la Ley 18.825 de agosto 17 de 1989) y además la revisión obligatoria de su conformidad con la Carta por parte del Tribunal Constitucional (Art. 82 N° 1).

Para que un determinado mandato corresponda ser incluido en una ley orgánica constitucional es indispensable, como el texto lo indica, que la Carta le confiera tal carácter (Art. 63).

Existe ya una jurisprudencia copiosa e interesante del Tribunal Constitucional encaminada a precisar el exacto marco que deben respetar los mandatos a que pretende dárseles el rango de leyes orgánicas constitucionales, procurando que ca-

da uno de ellos quepa indiscutiblemente en las materias respecto de las cuales, en preceptos separados diseminados a lo largo de su preceptiva, exige esa especie de legislación.

En el voto de minoría del ministro don Ricardo García contenido en el fallo del Tribunal Constitucional sobre la ley orgánica relativa a las Fuerzas Armadas se sostiene que en la legislación de ese nivel deben contenerse no sólo las normas básicas pertinentes, sino además las que establecen elementos o disposiciones adicionales para el cumplimiento de esas mismas reglas (Sentencia de febrero de 1990, Rol 98).

14. Las normas legales para cuya aprobación, modificación o derogación se requiere el quórum calificado de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio (Art. 63, inciso 3º, según texto modificado por la Ley 18.825) son las que recaen en las materias señaladas en diversos preceptos de la Carta. Bastará precisar con exactitud si la sustancia preceptiva del mandato incide en asunto cuya determinación impone la exigencia del quórum calificado y se obtenga éste, para que, promulgada, adquiera vigor jurídico análogo al de la ley común u ordinaria.

15. Sabemos que la Constitución de 1980 persigue tanto restringir el ámbito de la función legislativa como ampliar el de la ejecutiva. Procura alcanzar ese objetivo enunciado, por una parte, de un modo "aparentemente" taxativo, las materias propias de ley (Art. 60). Decimos "aparentemente", por cuanto en la forma de mencionar varias de las materias usa términos bastante generales e imprecisos (Nºs. 3, 4 y 20). Por otra parte, si la misión del Presidente de la República sigue como antes extendiéndose "a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República" (Art. 24, inciso 2º), le permite usar ahora la potestad reglamentaria no sólo para "dictar reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes", sino ejercerla "en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal" (Art. 32 Nº 8).

El constituyente ha cuidado contemplar los resortes adecuados para mantener en su respectivo marco la órbita confiada a la determinación de los órganos colegisladores y al Ejecutivo, que pueden ser ejercidos alternativamente por éste o aquéllos, y requerir la intervención ya de la Contraloría General de la República, ya del Tribunal Constitucional (Arts. 82 y 88).

Ligado tan íntimamente el depositario de la tarea ejecutiva con la Junta de Gobierno, que estaba integrada por el jefe militar nombrado y removido por el mismo Presidente, a la que se confiaba la potestad legislativa durante el período transitorio consagrado en la Carta, se comprende que sea escaso el aporte jurisprudencial en la experiencia de las reglas orientadas a la distinción del campo de lo legislativo y de lo ejecutivo.

16. En materia de relaciones internacionales, y desde el punto de vista de la normatividad jurídica, en cuanto configuran el ámbito respectivo del legislador y del administrador, es importante subrayar que la Constitución precisa que "las medidas que el Presidente adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley", y en el mismo acto aprobatorio de un tratado podrá el Congreso "autorizar al Presidente de la República para que durante el tiempo de la vigencia de aquél dicte las disposiciones con fuerza de ley" que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicables las normas relativas a las leyes de delegación (Arts. 50 Nº 1 y 61, incisos segundo y siguientes).

17. Los verdaderos rasgos del régimen gubernativo, de vigoroso presidencialismo implantado en la Constitución de 1980, se irán poniendo de relieve desde que la íntegra vigencia de sus preceptos permanentes se produce con la actividad de un Presidente de la República y de parlamentarios llamados a esas tareas por el cuerpo electoral. Se podrán comprobar también las ventajas o inconvenientes del llamado a la integración del Senado a los ex Presidentes de la República y a nueve personas designadas del modo que la Carta señala.

No podría extrañar que en los años que vienen la Ley Fundamental sea objeto de permanente examen que persiga, ya exhibir sus aciertos, ya propender a su reforma, tal vez con el propósito de hacerla una versión democrática más perfecta y más participativa de la ciudadanía, de los sectores sociales y de los representantes que ella destaca para incorporarlos a las tareas fundamentales del poder político.

18. Creo sinceramente que en la observancia, interpretación y análisis de la Constitución y resolución de los problemas que suscite su aplicación, la obra de los profesores Blanc, Nogueira, Pfeffer y Verdugo es un instrumento valiosísimo que se entrega al aprovechamiento colectivo en el momento más oportuno.

El prolongado desempeño por los autores de la cátedra universitaria en Derecho Político y Constitucional explica la acertada selección del material que han reunido y la perfección y eficiencia con que lo presentan. El texto básico y el de sus leyes complementarias, con las referencias recíprocas indispensables para entender en el contexto la proyección de cada una de las normas; las informaciones necesarias para recurrir a los aportes que proporcionen el conocimiento de su gestación; las doctrinas que informan los fallos del Tribunal Constitucional, de la Corte Suprema y de la jurisdicción ordinaria; la mención de los trabajos en que profesores y estudiosos plantean las cuestiones que suscita la comprensión y aplicación de las reglas, y prácticamente la exacta ilustración sobre todo lo más sustancial y pertinente, quedan a la utilización de quien disponga del resultado del trabajo de los catedráticos que lo han elaborado.

*Alejandro Silva Bascuñán*