

Minuta presentación de Juan José Romero, Presidente del Tribunal Constitucional

El que Chile haya decidido embarcarse en un proceso de redacción de una Nueva Constitución significa que para nuestro país la Constitución importa y sus disposiciones merecen ser cumplidas. Si se estima que la existencia de una Constitución es esencial, también debe asumirse que tiene que existir un ente diferente a los órganos co-legisladores (hoy, el Presidente de la República y el Congreso Nacional) que vele por la aplicación de sus disposiciones. En otras palabras, un tribunal que imparta justicia en el ámbito constitucional.

La regla de la mayoría es consustancial a una democracia. Pero, en un país en que impere el Estado de Derecho y que honre la Constitución que se ha dado, la democracia no se reduce a quien tiene un voto más, sino que exige el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Hoy aquí ante ustedes, a quienes la ciudadanía les ha honrado con el importantísimo encargo de redactar una propuesta de Nueva Constitución para Chile, quiero compartir algunas reflexiones sobre el diseño de la judicatura constitucional especializada y autónoma actualmente imperante en nuestro país, haciendo referencia, también, a lo que ocurre, en general, a nivel internacional.

La Constitución actualmente vigente entrega al Tribunal Constitucional 16 asuntos diversos para su conocimiento y resolución. Prácticamente en ninguno el Tribunal tiene la potestad para actuar de oficio, esto es, sin que haya alguien que se lo pida. Y, una vez que aquello ocurre, estamos obligados a resolver (a adoptar una decisión). Las facultades más emblemáticas dicen relación con el control de constitucionalidad de preceptos legales (especialmente a través de la acción de inaplicabilidad sobre el cual me referiré más adelante) y el control de constitucionalidad de proyectos de ley (conocido como control preventivo).

Este último tipo de control (me refiero al de proyectos de ley, en particular el que se inicia a instancias del Presidente de la República o de una fracción de los diputados o senadores) data desde la creación misma del Tribunal Constitucional hace medio siglo. Recordemos que el Tribunal Constitucional se creó en 1970 y comenzó a funcionar en 1971 durante el gobierno del Presidente Allende. Las sentencias que recaen sobre disposiciones de proyectos de ley son, posiblemente, las que más impacto público o controversia, a veces, generan. Sin embargo, este tipo específico de control de constitucionalidad representa sólo el 0,5% del total de causas ingresadas al Tribunal desde el 2010 a la fecha. Requerimientos de esta naturaleza han sido presentados, indistintamente, por prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas. Y las declaraciones de inconstitucionalidad no son la regla general.

Y, si hablamos del control preventivo obligatorio (que es la que nos debe remitir el Congreso respecto de disposiciones de proyectos de ley con carácter orgánico constitucional o equivalente) éste también representa una fracción muy menor (el 2,4 %).

A nivel global, un 59% de las Constituciones del mundo contemplan algún tipo de control de constitucionalidad de carácter preventivo.

Ahora bien, en cuanto a la facultad de controlar la constitucionalidad no ya de disposiciones de proyectos de ley, sino de normas legales propiamente tales, Chile se encuentra dentro del 90% de las constituciones del mundo con una atribución similar. El ejercicio de esta facultad constituye el corazón de la labor jurisdiccional del Tribunal Constitucional de nuestro país. Del total de causas que ha conocido el Tribunal en los últimos años, aproximadamente el 95% corresponden a requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

El Tribunal ha tenido un aumento exponencial de asuntos sometidos a su consideración. De conocer 304 causas anuales el año 2010, hemos pasado a más de 1.600 en el año 2018 y a más de 2.000 el 2019. De hecho, sólo al 31 de octubre de este año, el Tribunal ha recibido 2.195 ingresos, la cifra más alta en la historia a este mes, lo que augura que se superará la cifra histórica de ingresos por año.

Esto significa que los ciudadanos están recurriendo de manera creciente al Tribunal Constitucional para la defensa de sus derechos fundamentales. La mayoría de las causas no revisten impacto público y no son cubiertas por la prensa. Pero, hay que decirlo, muchas veces del resultado de lo que este Tribunal decida depende el bienestar de una persona u hogar. Y, en este sentido, no hay causas grandes o pequeñas. Todas son importantes.

Si bien es cierto las cortes de justicia que integran nuestro poder judicial también realizan cierto tipo de control de constitucionalidad (aunque -aclaremos- no de leyes o normas), el modelo chileno descansa fuertemente en la labor de una judicatura constitucional especializada y concentrada en una sola entidad, como lo es el Tribunal Constitucional. A nivel comparado, la mayoría de los países han optado por un modelo de control de constitucionalidad concentrado llevado a cabo por un tribunal o corte especializada. Incluso más, la enorme mayoría de los países que se han dado constituciones enteramente nuevas en los últimos decenios han confiado la protección de su supremacía a tribunales constitucionales.

Permítanme otra reflexión. Si se busca que la interpretación y aplicación de la Constitución de cabida a nuevas maneras de ver las cosas, puede ser relevante que el control de constitucionalidad esté entregado a órganos en que sus integrantes duren en

sus cargos un tiempo acotado y no indefinidamente en la medida que no alcancen los 75 años de edad.

Por supuesto, hay que reconocer ámbitos que, por diversas razones, ameritan reglas o soluciones distintas a las actualmente vigentes. Por ejemplo, y a título personal, pienso que el número de integrantes debiera ser impar y, en ningún caso debiera existir voto dirimente de quien presida el tribunal o corte. Esta conclusión es reafirmada si se revisa la experiencia comparada, la que muestra que sólo el 23% de las Constituciones contemplan un número par de ministros. Igualmente, parece razonable modificar los requisitos y sistema de nombramiento, no sin antes advertir que hay muchas opciones y que, incluso, un mecanismo teóricamente bueno puede ser aplicado de mala manera.

Para concluir con el somero repaso que he hecho, quisiera repetir que si se valora la Constitución tiene también que valorarse el control de su supremacía por una judicatura constitucional independiente y, ojalá, especializada. Un análisis empírico a nivel internacional nos muestra, casi sin excepción, que aquellos países democráticos que han optado por un modelo de tribunales o cortes constitucionales han perseverado en el mismo. Chile ya ha conocido de interrupciones en el funcionamiento de su Tribunal Constitucional. En virtud del Decreto Ley N° 119, de 5 de noviembre de 1973, la Junta de Gobierno lo suprimió por considerarlo un órgano “innecesario”, en especial considerando que el Congreso Nacional no estaba en funcionamiento. Después, con la dictación de la Constitución de 1980, el tribunal constitucional volvió a funcionar. Me parece que está demás decir que las actuales circunstancias son muy distintas a aquellas que llevaron a considerarlo como un órgano innecesario.

Sin duda que hay muchas opciones diversas a nivel de detalle en lo que a justicia constitucional se refiere. Una mirada desapasionada, basada en evidencia empírica y con una mirada de largo plazo en que se reconozca, también, el valor de la historia, puede ser de gran utilidad para el importante trabajo que a ustedes se les ha confiado. Como tribunal, quiero expresar nuestra disposición a entregar la información -por ejemplo, estadística- que ustedes requieran para el ejercicio de sus funciones. Por de pronto, dejaré la minuta de mi presentación y haremos llegar, próximamente, material con información adicional. Muchas gracias.