

SESION No. 37

SANTIAGO, 22 de Marzo de 1979.-

Se Abre la sesión a las 9,15 hrs. presidida por don Francisco Cumplido C.

Se encuentran presentes los señores Jorge Mario Quinzio, Edgardo Boeninger K., Ignacio Balbontín A., Pedro Jesús Rodríguez, Lillian Jara U., Julio Subercaseaux B., Alejandro Silva B., Eduardo Jara M., Patricio Aylwin A., Francisco Cumplido C., Humberto Nogueira A., Hugo Pereira A., Hugo Frulhing E., Patricio Chaparro N., Manuel Sanhueza C., Florencio Galleguillos, Sergio Teitelboinn, Juan Cavada y Manuel Guzmán V.

Se ofrece la palabra a : HUGO PEREIRA A., quién hará una relación acerca de "El Tribunal Constitucional como órgano de tutela superior de los Derechos Humanos".

Diversos miembros de nuestra Comisión Permanente han formulado observaciones a las ideas sugeridas por la Sub-comisión sobre Poder Judicial en torno a la atribución del Tribunal Constitucional para velar por el respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución.

Se infiere de ella cierta resistencia para dejar a los tribunales ordinarios y, especialmente, a la Corte Suprema, con alguna forma de sumisión o dependencia, en el orden jurisdiccional, en tema de derechos humanos, al referido Tribunal Constitucional.

Son plausibles tales aprensiones atendido el hecho que ha sido tradición en el Derecho Público Chileno la competencia del Poder Judicial y, especialmente, de la Corte Suprema, en la tutela y protección de los Derechos Humanos.

Con todo la experiencia vivida por los habitantes de este país durante períodos de dictadura, en que el Poder Judicial, por las razones que fuere, no ha podido resistir las embestidas del Ejecutivo de manera que su misión conservadora de los derechos humanos se ha lesionado hasta el punto que Comisiones de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos han censurado severamente lo que han entendido es un "notable abandono de los deberes" del Poder Judicial, hace aconsejable revisar el criterio tradicional con miras a - fortificar o reforzar la tutela jurisdiccional de derechos que son - "de una jerarquía ética inconfundible y superior a toda otra en el orden jurídico".

Ese reforzamiento debe enfocarse, a nuestro juicio, en orden a la especialización de la tutela, es decir, a darle una regulación procesal, orgánica y funcional, específica y diferenciada de la regu

regulación procesal común u ordinaria. Tal especialización ya existe en orden a los instrumentos procedimentales, recursos o acciones, establecidos al efecto, puesto que tanto el recurso de amparo como el de protección están informados por principios especiales de urgencia, prevención, oficialidad, concentración, inmediación, etc., como también en orden a la competencia, puesto que están llamados a ser decididos por tribunales superiores del fuero ordinario (Cortes de Apelaciones y Corte Suprema).

Perseverando en esta dirección normativa y guiados por la experiencia vivida por nuestro país en los últimos años, creemos necesario establecer una instancia superior de tutela y vigilancia de los derechos fundamentales a cargo del Tribunal Constitucional, la cual instancia sería provocada por un recurso extraordinario y por lo mismo, por ser extraordinario, sujeto a examen de admisibilidad por el Fiscal del Tribunal o por el propio Tribunal.

Este control de admisibilidad impediría que el Tribunal se viera recargado por recursos infundados, intrascendentes o que no impliquen cuestiones de constitucionalidad, puntos que serían objeto de regulación normativa, de manera que la admisibilidad sería reglada y no discrecional.

La vía ordinaria ante tribunales del fuero común, preparará necesariamente el recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional, de modo que si aquella no está agotada, el recurso es inadmisibles por razón no ya de mérito, sino de falta de preparación.

Estimo que esta iniciativa enriquecería notablemente el Derecho Constitucional en materia de Derechos Humanos, pues la jerarquía del Tribunal y su jurisprudencia permitiría en forma flexible, real y concreta, el desarrollo de este vasto y esencial ámbito de la justicia constitucional por la decisión de jueces sensibles a las exigencias de la vida y ampliamente compenetrados de su rol protector.

Nuestra proposición tiene arraigo firme en el Derecho Comparado, pues la reciente Constitución Española entrega a la competencia del Tribunal Constitucional "el recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 48,2, de esta Constitución, cuando hubiese sido ineficaz la reclamación ante otros tribunales", es decir, establece la intervención subsidiaria del Tribunal Constitucional a la de los tribunales del fuero común o, lo que es igual, la vía ordinaria prepara la instancia extraordinaria ante el Tribunal.

3.-

La Constitución Española ha seguido en este tema a la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, la cual a su vez ha tenido una larga evolución en materia de recursos especiales para la tutela de los derechos humanos, ya que Fix Zamudio, en su excelente trabajo "Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional", México, 1968, recuerda que ya el Art. 93 de la Carta Constitucional del Estado Libre de Baviera, de 14 de Agosto de 1919, contemplaba un recurso con tal designio, de carácter extraordinario pues exigía también el agotamiento de la vía ordinaria.

El recurso especial para la protección de los derechos humanos, fue establecido en la República Federal Alemana en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Federal de 1951, y elevado al rango constitucional en la reforma de 29 de Enero de 1969, el cual tiene también carácter subsidiario de la vía ordinaria. Sin embargo, según informé el profesor Othmar G. Jauerning al Quinto Congreso Internacional de Derecho Procesal, México, 1972, puede también carecer de esa condición, pues el mismo Tribunal Constitucional puede admitirlo directamente cuando considere que tiene trascendencia general o cuando el recurrente pudiera sufrir un perjuicio grave e irreparable su acude previamente a los recursos ordinarios".

De acuerdo con el mismo Jauerning, el recurso constitucional no se traduce en acción popular, pues sólo puede ser interpuesto por el afectado por la violación de alguno o algunos de sus derechos fundamentales, recurso muy flexible en cuanto el Tribunal Constitucional Federal no está limitado por la fundamentación jurídica del recurrente, con lo cual, al parecer, sale del principio restrictivo que informa a los recursos extraordinarios.

Este recurso constitucional o queja constitucional, que en idioma alemán se denomina "Verfassungsbeschwerde", se ha establecido también con algunas variantes, según nos informan Fix Zamudio y Mauro Cappelletti ("La jurisdicción constitucional de la libertad"), en los ordenamientos de Suiza y de Austria.

Finalmente, pienso que este recurso especial a cargo del Tribunal Constitucional, unido al recurso o acción directa de inconstitucionalidad de preceptos legales, con efectos generales, también a cargo de dicho Tribunal, serán dentro del ordenamiento democrático que espera a la Nación cuando termine el actual régimen, una firme garantía de los derechos humanos para cuya protección los Estados han adquirido compromiso universal.

Todo lo dicho anteriormente, no obsta, por cierto, a la articulación de la jurisdicción del Tribunal Constitucional con la instancia de la justicia internacional a cargo de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, articulación cuya regulación merece especial estudio de los especialistas en Derecho Internacional, Constitucional y Procesal.

PATRICIO AYLWIN A. :

Comparto los planteamientos de Hugo Pereira, la realidad chilena aconseja que el Tribunal tenga esta facultad aún en tiempos normales, pero siempre que se encuentre agotada la vía ordinaria. Soy partidario de que el Tribunal tenga la atribución de acoger los recursos sobre derechos humanos, pero siempre que se haya agotado la vía judicial ordinaria.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Si la queja no se extiende a la investigación de los hechos en el Tribunal Constitucional estoy de acuerdo con ello, aunque ello dejará la investigación circunscrita. El Tribunal Constitucional podría así representar a la Corte Suprema y a las autoridades administrativas, aquellos vacíos que estos dejen, sin entrar a la investigación de los hechos ni a la vía disciplinaria.

MANUEL GUZMAN V. :

Participo de la idea de darle atribuciones al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre materias de derechos humanos. El problema está en la competencia y el límite de ella, entre los Tribunales Ordinarios y el Tribunal Constitucional, siendo los límites difusos.

La respuesta de Hugo, me satisface solo parcialmente, ya que el criterio del Fiscal puede ser poco objetivo.

Hay que pensar y reflexionar sobre este asunto. Si a los Tribunales se les va a dar la prestancia que queremos, debemos ver cuáles serían los recursos para cuando dichos tribunales se sientan comprimidos por el ejecutivo. Al parecer este recurso debe ser extraordinario, subsidiario, sobre materias específicas que deben determinarse.

JORGE MARIO QUINZIO :

El Ministerio Público debe estar encargado de velar por los derechos humanos, por ello, es este ministerio el que debe calificar la procedencia del recurso o no ante el Tribunal Constitucional.

ALEJANDRO SILVA B. :

Considero que esta reforma es muy trascendental y considero que esta alejado de la realidad nuestra este país. Esto nos aleja un poco de la idea de fijar la responsabilidad del poder judicial sobre los derechos humanos. El darse por derrotado y dejar estas materias al Tribunal Constitucional no lo creo adecuado. Además esta experiencia que se propone es propia de Estados no unificados, distintos y opuestos al nuestro en su organización. Creo más en la necesidad de fijar la responsabilidad de los tribunales para resolver estos problemas.

HUGO PEREIRA A. :

Quiero recordar que la Constitución alemana respecto de la admisibilidad del recurso, es de que tres jueces del Tribunal acepten la admisibilidad. La propuesta de Alejandro, lleva a establecer la responsabilidad del poder judicial, el de que a ellos se les aplique el juicio político ante el Congreso, lo que no tiene la eficiencia y eficacia que se requiere en el momento en que hay violación de derechos fundamentales.

IGNACIO BALBONTIN :

Los jueces tienden a a acogerse más a lo formal que a lo substantivo de la norma, por lo que me inclino a evitar situaciones de tensiones extremas, lo que se evita estableciendo el recurso al Tribunal Constitucional también en tiempos normales.

PATRICIO AYLWIN A. :

Cree que el salto no es tan inviable, ya que el país tiene conciencia del problema. Estoy de acuerdo con Manuel Guzmán, en el sentido de delimitar el recurso. Estoy de acuerdo en que el Tribunal Constitucional debe estar basado en la cuestión de derecho, pero tengo la objeción en el sentido que la violación recae en situaciones de hecho, por lo que propongo que el Tribunal pueda disponer la reapertura de la investigación en aquellos puntos que se entiende no están suficientemente aclarados.

FLORENCIO GALLEGUILLOS :

Estoy de acuerdo con lo propuesto por Patricio Aylwin. Además la realidad de los hechos llega distorsionada a los niveles superiores. El Tribunal debe tener la suficiente categoría y autoridad, para que, el Tribunal pueda ordenar la reapertura de la investigación y ordenar los aspectos sobre los que esta dena recaer.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Realistamente es muy difícil proteger los derechos humanos en una dictadura. Yo creo que los Derechos Humanos, se ven afectados fundamentalmente en situaciones de emergencia y es allí donde debe reforzarse la protección de los derechos humanos en el Tribunal Constitucional.

En la situación normal, creo que dada nuestra natural manera de ser, el Tribunal se va a convertir en una tercera instancia. La contención de ello a través de la declaración de admisibilidad, tendrá un carácter eminentemente subjetivo, sino se especifican los fundamentos de la admisibilidad, lo que significaría hacer distinciones entre los Derechos, lo que podría desvirtuar la calidad igual de todos ellos.

Tenemos que tener en cuenta nuestra práctica. Ej : Recurso de Protección. Al recurrirse de protección por cosas que no corresponden o que no son vitales, la Corte Suprema ha rechazado todas las apelaciones. Comparto la idea de don Alejandro, en el sentido en que al haber varias instancias la responsabilidad se diluye.

ALEJANDRO SILVA B. :

Frente a la situación de emergencia, el Tribunal Constitucional debe tener las máximas atribuciones para cautelar los derechos fundamentales.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Hay mayoría en el sentido de establecer este recurso delimitando en situación normal, queda ahora establecer cuales serán los derechos humanos.

ACUERDO.-

Serán protegidos todos los derechos cuyo fundamento sea invocando el estado de emergencia. En tiempos normales u ordinarios, la subcomisión nos entregaría los criterios para establecer sobre que derecho podría recurrirse al Tribunal Constitucional.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Vendría ahora el debate sobre la integración del Tribunal Constitucional, en base al informe de la subcomisión. Se ofrece la palabra.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

En vez de que los magistrados de la Corte Suprema sean elegidos por sorteo, no sería mejor que ellos fueran elegidos por el Consejo Nacional de la Justicia. El sorteo no asegura la idoneidad de los

magistrados.

ALEJANDRO SILVA B. :

Le parece atinada la observación de don Pedro, ya que aquí no hay derechos de la Corte Suprema.

JORGE MARIO QUINZIO :

Estoy en desacuerdo en la letra B y C; respecto de la letra C, creo que a lo menos deben ser profesores de derecho público; respecto de la letra B), deben ser abogados a lo menos.

HUMBERTO NOGUEIRA A. :

Solo quiero dejar hecha la siguiente consulta, si es el Consejo Nacional de la Justicia el que designa los miembros de la Corte Suprema que integrarán el Tribunal Constitucional, ¿en qué situación quedan los miembros de la Corte Suprema componentes del Consejo Nacional de la Magistratura? ¿pueden ser elegidos por este Consejo?

ALEJANDRO SILVA B. :

Cree que no debe establecerse una restricción de los representantes del parlamento.

EDUARDO JARA M. :

No debe limitarse a determinados parlamentarios el acceso a dicha responsabilidad, debiendo poder ser hecha esa nominación con amplitud.

PATRICIO AYLWIN A. :

Cree que en los representantes del Congreso, cree conveniente que la cámara componga una lista de varios nombres, dentro de ellos, el senado elegiría 3.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Contestando a la consulta de Humberto, sobre si los miembros de la Corte Suprema, miembros del Consejo Nacional de la Justicia podrían ser elegidos, yo creo que no, ya que es conveniente la acumulación de altas responsabilidades en una misma persona, aún cuando deben tener derecho a voto en la elección.

FLORENCIO GALLEGUILLOS :

Sugiere que en la letra B), solo sean parlamentarios titulares en el cargo, sin establecer un lapso de tiempo determinado.

EDGARDO BOENINGER K. :

La designación de los miembros del Tribunal Constitucional debe ser de un consenso muy grande, del tipo dos tercios. Si el organismo no llega a un acuerdo dentro de cierto lapso de tiempo, estableciendo como sanción para ello, el sorteo o la elección de dichas personas por otro organismo.

ALEJANDRO SILVA B. :

En el Tribunal Constitucional lo que se cautela es un interés general, por lo que creo que la corte puede elegir tres personas que pueden ser miembros del poder judicial o no.

SERGIO TEITELBOINN :

Cree que la letra B) debe ser tres representantes del Congreso, establecidos por terna de la cámara y elegidos por el senado, sin la exigencia de ser presidente o vicepresidente de la respectiva rama o de la comisión de legislación y justicia.

HUGO FRULHING E. :

En la letra B) propone la elección por el Congreso Pleno.

PATRICIO AYLWIN A. :

Los representantes deben ser de los poderes públicos o este solo los nombraría. Si son representantes, lo lógico sería que los de la letra a) deben ser elegidos por la Corte Suprema. Si lo que se quiere es mas que representantes, son personas con virtudes y capacidades específicas, hace que en la letra A) debe ser elegido de entre los miembros de la Corte Suprema por el Consejo Nacional de la Justicia; en la b) deben ser miembros del congreso sin restricciones; en la letra C), no deben exigirse tantas restricciones o se establecen las mismas para el poder legislativo y ejecutivo.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Cree que los miembros del poder judicial deben ser de la Corte Suprema, elegidos por el Consejo Nacional de la Justicia. Al congreso no deben ponersele trabas a los nombramientos que haga.

Respecto de los representantes del ejecutivo debiera nombrarlos el Presidente de la República.

FLORENCIO GALLEGUILLOS :

Las personas elegidas por los poderes, no deben ser mandatarios de esos poderes, sino personas elegidas por ellos, pero teniendo

plena libertad en su ejercicio.

HUGO PEREIRA A. :

El Tribunal constitucional debe tener el elemento jurídico equilibrado respecto del elemento político.

LILLIAN JARA U. :

Cree que la representación jurídica debe afianzarse ampliando la conformación de este con personas de derecho propio.

ALEJANDRO SILVA B. :

Los miembros del poder judicial deben ser elegidos por la Corte Suprema sin que necesariamente sean miembros de la Corte o del poder judicial.

HUGO PEREIRA A. :

Es necesario repensar mas este punto y no tomar acuerdo hoy. SE ACUERDA reabrir debate mañana sobre este punt.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Solicita se intercambien ideas sobre la forma de designación del fiscal del Tribunal Constitucional.

Se deja para el día de mañana.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

El otro punto es de la duración de los mandatos del Tribunal Constitucional.

PATRICIO AYLWIN A. :

Yo creo que los miembros de estos tribunales duren periodos prolongados, durante el transcurso del tiempo lo hace ponerse por encima de su propia perspectiva política contingente.

Se meditaría sobre estos puntos.

Se levanta la sesión a las 11 hrs.