Boletín Nº 12.933-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Bianchi, señoras Provoste y Rincón, y señores De Urresti y Huenchumilla, sobre integración del Tribunal Constitucional y nombramiento y responsabilidad de sus Ministros.

El Tribunal Constitucional se incorpora a nuestra institucionalidad el año 1970 a través de una reforma a la carta fundamental del año 1925. Como se puede constatar de su texto, se estableció un tribunal el cual ejercía un control de constitucionalidad preventivo en abstracto, antes de la entrada en vigencia de la ley, y a fin de resguardar la vigencia y supremacía de la norma constitucional por sobre las decisiones que se adoptaran por una determinada mayoría puntual en el gobierno y parlamento.

En cuanto a sus miembros, el artículo 78 de la Constitución del año 1925 disponía que el Tribunal Constitucional estaba integrado por cinco Ministros que duraban cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos. Tres de ellos eran designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos por la Corte Suprema de entre sus miembros. En cuanto a los requisitos para acceder al cargo, los Ministros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado debían ser abogados con un mínimo de doce años de ejercicio de la profesión y no podían tener ninguno de los impedimentos que inhabilitaban para ser designado juez, y uno de ellos debía tener, además, el requisito de haber sido durante diez años titular de una cátedra universitaria de Derecho Constitucional o Administrativo en alguna de las Escuelas de Derecho del país. Cabe destacar que los Ministros designados por el Presidente con acuerdo del Senado podían cesar en sus cargos, por remoción acordada por la Cámara Alta a petición del primer mandatario, y aquellos que eran desganados por la Corte Suprema de entre sus miembros, por expirar sus funciones judiciales o por renuncia aceptada por el máximo tribunal.

Con el quiebre institucional producido el año 1973, el Tribunal Constitucional cesó en sus funciones, pero fue recogido nuevamente en el texto de la Constitución del año 1980, pero bajo una configuración diferente a la señalada en la Constitución del año 1925. Es así como en su texto original, se estableció un Tribunal Constitucional con facultades de control preventivo y abstractas integrado por siete miembros que duraban ocho años en sus cargos, designados de la siguiente forma:

tres ministros, de la Corte Suprema, elegidos por esta, por mayoría absoluta de sus miembros, en votaciones secretas y sucesivas; un abogado designado por el Presidente de la República; dos abogados designados por el Consejo de Seguridad Nacional; y un abogado designado por el Senado, por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio. En cuanto a los requisitos para acceder al cargo, se estableció para quienes no eran elegidos dentro de los miembros de 1a Corte Suprema, el contar con 15 años de título profesional, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, no estar inhabilitado para desempeñarse como juez, además de tener la calidad de diputado, senador o miembro del Tribunal Calificador de Elecciones. Finalmente, respecto de los miembros designados por el Presidente y el Senado, debían ser o haber sido abogados integrantes de la Corte Suprema por tres años consecutivos, a lo menos. Se dispuso además que los Ministros del Tribunal Constitucional eran inamovibles, sin perjuicio que cesaban en sus funciones al cumplir 75 años de edad, y en el caso de quienes eran designados por la Corte Suprema debían dejar sus cargos en el evento que dejaran de ser ministros del máximo tribunal.

Finalmente el año 2005 se realiza una modificación mayor a) Tribunal Constitucional, el cual no se limitó a cambiar la integración y forma de designación de sus miembros, sino que además se amplió su competencia para efectuar un control de constitucionalidad correctivo concreto, a través de conocer de requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de preceptos legales que se puedan aplicar en un determinado proceso en curso, lo que hasta esa fecha se encontraba radicado en la Corte Suprema. En cuanto a su integración, se estableció el sistema vigente, de diez miembros que duran nueve años en sus cargos, y que son nombrados de la siguiente forma: tres designados por el Presidente de la República; cuatro elegidos por el Congreso Nacional, de los cuales dos son nombrados directamente por el Senado y dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado, requiriéndose siempre el voto favorable de dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda; y tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto.

En cuanto a los requisitos para ser designados se estableció que el cargo de Ministro del Tribunal Constitucional es incompatible con el ejercicio de la profesión de

abogado, incluyendo la judicatura, además de serles aplicables las inhabilidades establecidas para diputados y senadores.

A casi quince años desde que se modificó el sistema de designación de los miembros del Tribunal Constitucional, resulta adecuado el establecer un nuevo sistema para realizar tales nominaciones, los cuales no sólo avancen en mayores niveles de transparencia, sino que además permitan que accedan a este importante cargo personas que cuenten con un reconocimiento suficiente para que ejerzan la jurisdicción constitucional, dotados con el grado de legitimidad que requiere la necesaria confianza que la comunidad debe tener en nuestras instituciones. Lo anterior se hace especialmente necesario en el caso de un órgano como el Tribunal Constitucional, que, por la naturaleza e importancia de sus competencias, en muchas oportunidades deberá decidir la constitucionalidad de preceptos normativos que han sido aprobados por las mayorías establecidas en nuestra carta fundamental. De esta forma, la excepcional y calificada atribución de la jurisdicción constitucional implica desconocer la opinión general de quienes representan a los ciudadanos en el Congreso y el Ejecutivo, por personas que no han sido electas en elecciones populares. En este sentido, esta excepción a la forma como se decide la gestión del poder público no sólo se explica en la necesidad de mantener la plena vigencia y supremacía de la Carta Fundamental, con prescindencia de las mayorías de un determinado momento, sino que además exige que quienes realicen tal labor sean personas intachables y que cuenten con una trayectoria, experiencia y reconocimiento suficiente para dotar de credibilidad a la labor que efectúan.

Es por esto que, en atención a los mayores grados de transparencia que la ciudadanía exige a las instituciones en el ejercicio de sus atribuciones, y frente a la evidente crisis de credibilidad que hoy demuestra nuestra sociedad respecto a la manera cómo funcionan los distintos órganos del Estado, es que proponemos cambiar la integración, duración, requisitos de designación, y régimen de inamovilidad de los ministros del Tribunal Constitucional, como un avance a fin de que lo reconozcamos como un espacio que lejos de atentar en contra de los principios que deben fundar una democracia sólida y sustentable en el tiempo, sea un referente de reflexión y garante real del Estado de Derecho.

En cuanto al número de miembros, y conforme lo que se observa en la generalidad de los tribunales constitucionales a nivel comparado, proponemos bajar el número de miembros de diez a siete ministros. La situación actual ha dado pie a las complicaciones naturales de una integración par, que es la producción de empates en casos especialmente relevantes y difíciles, donde finalmente no se llega a un acuerdo o debe dirimir el presidente. Esto último implica entregarle un poder excesivo a quien debe ejercer dicha función por un período limitado de tiempo, y genera el riesgo de atentar en contra de la solidez de la jurisprudencia constitucional, ya que un determinado caso podrá fallarse en sentidos contradictorios, sólo según quien sea el presidente que dirima.

En relación a la forma de designación, proponemos que se elimine el nombramiento autónomo por el Presidente de la República, el Congreso y la Corte Suprema, y se avance a un sistema donde participen los tres poderes del Estado, el cual sea transparente y permita un escrutinio real a quienes son nominados para ejercer una magistratura de la relevancia como lo es el ser Ministro del Tribunal Constitucional.

Para efectos de lo anterior, se toma como base el sistema de designación vigente para los miembros de la Corte Suprema; pero con variantes. Desde ya, se establece que el Presidente de le Republica deberá elegir un nombre a partir de una quina la cual deberá ser efectuada por la Corte Suprema con la mayoría favorable de tres cuartos de sus miembros en ejercicio, en un proceso transparente que deberá incluir una audiencia pública de oposición de antecedentes donde participen los candidatos, con el fin de que puedan dar cuenta de su visión sobre lo que es el funcionamiento del Tribunal Constitucional y exponer las razones por las cuales se presentan como candidatos.

Una vez que el Presidente nomina a un candidato incluido en la referida quina, se mandan los antecedentes al Senado, a fin de que llame a una sesión especial, donde deberá concurrir el nominado a fin de que responda a las preguntas que se les puedan hacer por los parlamentarios y que sean consideradas como pertinentes y relevantes para adoptar un pronunciamiento sobre la propuesta del ejecutivo. Una vez concluida dicha audiencia especial en la sala del Senado, se deberá llamar a una nueva sesión a fin de votar la propuesta del Ejecutivo, lo cual no puede realizarse

antes de 10 días desde la sesión donde compareció el candidato, lo cual se establece a fin de permitir que los parlamentarios puedan hacer un escrutinio real sobre los dichos y antecedentes aportados por la persona nominada en su comparecencia ante la Cámara Alta.

Con lo anterior se establece un mecanismo de designación el cual estructuralmente se corresponde a las normas existentes sobre designación de la Corte Suprema, definiéndose la intervención de los tres poderes del estado, y en el caso del legislativo, con ratificación del Senado. Cabe destacar que en la actualidad es la Cámara Alta la que tiene también la atribución de definir sobre todas las designaciones que se realiza por el congreso, ya sea en forma directa o ratificando la propuesta que se le entregue al efecto por la Cámara de Diputados.

En cuanto a su duración, la solución que proponemos es de 6 años reelegibles sólo en una oportunidad, lo cual resulta más proporcionado respecto de los actuases 9 años. De esta forma, además, se logra un adecuado equilibrio, toda vez que después de seis años se podrá apreciar si un determinado ministro ha realizado una labor especialmente destacada en su cargo, y en el caso que logre después de aquello concitar el apoyo requerido para volver a ser designado, podrá prolongar en un segundo período su aporte en el Tribunal Constitucional, lo que establece condiciones que permitan generar una jurisprudencia constitucional consistente, lo que constituye uno de los principales aportes que puede realizar la justicia constitucional en un Estado democrático de Derecho.

Respecto de los requisitos para acceder al cargo, proponemos agregar exigencias objetivas que den cuenta que las personas que vayan a ser parte del Tribunal Constitucional tienen un conocimiento jurídico previo relevante. Es así como se establece que deberán contar con postgrado en derecho constitucional o derecho público, o haber sido durante más de cinco años profesor titular de una escuela de derecho en una universidad acreditada por el estado.

Finalmente, el establecer cargos relevantes con el carácter de inamovibles en todo evento, genera un riesgo importante para el adecuado funcionamiento de nuestras instituciones, ya que ninguna persona debe estar fuera de todo control, sobre los actos que ejerza en la gestión del poder público. Lo anterior constituye un

terreno fértil para abusos y no se condice con los principios propios de una democracia efectiva. Es por esto que proponemos que se pueda acusar constitucionalmente a los ministros de la Corte Suprema por notable abandono de deberes, de la misma forma que aquello es posible en relación al Contralor General de la Republica y de los ministros de la Corte Suprema.

Es en atención a todas las consideraciones ya señaladas, que tenemos el honor de presentar el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Artículo primero. Reemplácese el artículo 92 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Artículo 92.- Habrá un Tribunal Constitucional integrado por siete miembros, los cuales serán designados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la Corte Suprema, y con acuerdo del Congreso Nacional.

La Corte Suprema llamará a concurso público de antecedentes para la integración de la quina, la cual se formará en una misma y única votación, previa audiencia de los candidatos, en pleno especialmente convocado al efecto. Quienes integren la nómina deberán contar con el voto favorable de a lo menos tres cuartos de los miembros en ejercicio de la Corte Suprema.

Una vez elegido el nombre que propone el Presidente de la República, dicha nominación será emitida al Senado, el que deberá convocar a una sesión especial, a la cual deberá asistir el nominado y donde los senadores podrán dirigirle preguntas, con el objeto de recabar antecedentes que sirvan para su decisión. Finalizada la audiencia, el Senado se pronunciará sobre la propuesta del Presidente de la República en sesión especialmente convocada al efecto, la cual se deberá realizar no antes de diez días de efectuada la sesión en que haya recibido al nominado. Para aprobar la propuesta del Presidente de la República, el Senado deberá contar con el acuerdo de dos tercios de sus miembros en ejercicio. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un

nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento."

Los miembros del Tribunal durarán seis años en sus cargos y se renovarán por parcialidades cada tres. Deberán tener a lo menos quince años de título de abogado, deberán contar con postgrado en derecho constitucional o derecho público, o haber sido durante más de cinco años profesor titular de una escuela de derecho en una universidad acreditada por el estado, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, tener antecedentes de una conducta intachable, no podrán tener impedimento alguno que los inhabilite para desempeñar el cargo de juez, estarán sometidos a las normas de los artículos 58, 59 y 81, y no podrán ejercer la profesión de abogado, incluyendo la judicatura, ni cualquier acto de los establecidos en los incisos segundo y tercero del artículo 60.

Los miembros del Tribunal Constitucional podrán ser reelegidos por una sola vez. Para estos efectos no se considerará el periodo en que se haya ejercido como reemplazante del cargo por un período menor a cinco años. Cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad.

En caso que un miembro del Tribunal Constitucional cese en su cargo, se procederá a su reemplazo por quien corresponda, de acuerdo con el inciso primero de este artículo y por el tiempo que falte para completar el período del reemplazado.

El Tribunal funcionará en pleno o dividido en dos salas. En el primer caso, el quórum para sesionar será de, a lo menos, cinco miembros y en el segundo de tres. El Tribunal adoptará sus acuerdos por simple mayoría, salvo los casos en que se exija un quórum diferente y fallará de acuerdo a derecho. El Tribunal en pleno resolverá en definitiva las atribuciones indicadas en los números 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 11° del artículo siguiente. Para el ejercicio de sus restantes atribuciones, podrá funcionar en pleno o en sala de acuerdo a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva.

Una ley orgánica constitucional determinará su organización, funcionamiento, procedimientos y fijará la planta, régimen de remuneraciones y estatuto de su personal.".

Artículo segundo. Modifíquese la letra c) del número 2) del artículo 52 de la Constitución, Política de la República, intercalando después de la expresión "De los magistrados" lo siguiente: "del Tribunal Constitucional,".