

INTERPRETACION DE LA CARTA A TRAVES DEL LEGISLADOR

Alejandro Silva Bascuñán

Profesor de Derecho Político y Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad Católica de Chile

1. Con motivo de la realización de las IX Jornadas Chilenas de Derecho Público, el profesor don José Luis Cea Egaña dio a conocer un sustancioso estudio referido a las "Bases para una interpretación auténtica de la Constitución", que puede encontrarse en la "Revista Chilena de Derecho", publicada por la facultad pertinente de la Universidad Católica de Chile, volumen 6º, (1978), pp. 284-297.

La profundidad y el valor de ese trabajo no explicarían, ciertamente, un nuevo estudio sobre el tema si no lo justificaran dos circunstancias que hacen aconsejable desarrollar, actualizar y, en gran parte, confirmar las conclusiones a que llega ese autor.

La primera de las circunstancias a que queremos referirnos es la promulgación de la Constitución de 1980, y de la Ley Orgánica sobre el Tribunal Constitucional en ella prevista, dictada con el N° 17.997 el 19 de marzo de 1981.

La segunda de las circunstancias a que aludíamos es la tramitación producida con motivo de la ley interpretativa N° 18.152 de 2 de agosto de 1982, precedida de la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1982, publicada en el Diario Oficial de 24 de ese mismo mes y año.

2. Corresponde anotar, en primer término, que la Constitución de 1980, siguiendo la tradición que venía de las Cartas de 1828 y 1833, interrumpida en la de 1925, contempla la posibilidad de que la Carta Fundamental pueda ser interpretada por el legislador, sin olvidar que, literalmente, las dos primeras Cartas citadas daban la facultad al Congreso, aunque realmente la tarea era desarrollada conforme a los trámites de la ley.

La posibilidad reconocida por la nueva Carta de dictar leyes interpretativas de su texto se hace tanto en el inc. 1º del art. 63, conforme al cual "las leyes . . . que interpreten los preceptos constitucionales, necesitarán para su aprobación, modificación o derogación, de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio", como en el art. 82 que contempla entre las atribuciones del Tribunal Constitucional la de "ejercer el control de la constitucionalidad . . . de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución".

3. La transcripción literal de los dos preceptos fija en alto grado el ámbito de esta forma especial de legislación, que es diversa tanto de la interpretación implícita que provenga del mero cumplimiento de las normas de la Carta, como de la interpretación genérica de ella misma, puesto que ha de referirse a "algún precepto" de su normativa.

Se trata, pues, aquí, de la interpretación explícita, deliberada, intencional, derivada del legislador, con efectos obligatorios de carácter general, que, por otra parte, se diferencia, por lo tanto, por su propia naturaleza, tanto de aquella

que tenga fuerza jurídica sólo para los casos particulares, como de la que carezca de obligatoriedad, por provenir tan sólo de la exégesis que se practique en la docencia, en los comentaristas o en los trabajos de investigación.

Cabe recordar que, en cuanto a la interpretación de fuerza jurídica para los casos particulares, el único órgano que puede efectuarla, conforme a la Carta de 1980 y tal como ocurría dentro del imperio de la de 1925, es la Corte Suprema, ahora con la mayor amplitud resultante de los cambios que introdujo el nuevo art. 80, en relación al 86 de la Constitución precedente.

4. Señalada así la esfera de las leyes interpretativas de la Carta Fundamental, es del caso procurar situar el contenido y alcance con que deben formularse para que, en verdad, tengan ese carácter.

Si se consulta el Diccionario de la Real Academia (Edición 1970), las acepciones pertinentes al vocable interpretar son: "explicar o declarar el sentido de una cosa, y, principalmente, el de textos faltos de claridad"; "entender o tomar en buena o mala parte una acción o palabra".

5. Las leyes interpretativas de la Constitución han de representar, en efecto, una forma de precisar el sentido de un precepto de ese rango. Sólo tienen cabida en aquellos sistemas jurídicos que integran el constitucionalismo. No son concebibles en los regímenes de constituciones consuetudinarias, en los cuales lo sustantivo constitucional se determina por su propia materia; se precisa en Inglaterra, por ejemplo, a través del reconocimiento de las llamadas "convenciones de la Constitución", por el comportamiento de los poderes públicos aceptado por la sociedad, o de acuerdo con los principios del Common Law, reconocidos en los fallos de los tribunales, cuya trascendencia jurídica se proyecta más allá de los casos resueltos, en razón del sistema anglosajón de jurisprudencia.

6. Los problemas de interpretación constitucional son distintos de los de la reforma misma del texto que, en la mayoría de los regímenes constitucionales, se sujeta a reglas de procedimiento consagradas en las mismas Cartas y que representa la vía más indiscutible para adaptar los textos orgánicos a las interpretaciones que prevalecen y a los cambios que aconsejan las transformaciones sociales.

7. La cuestión que nos ocupa recae, pues, en la interpretación de un texto vigente de jerarquía constitucional y se produce, como ya dijimos, más allá de la pura aplicación y desarrollo del contenido ordenativo de un precepto de esa jerarquía. Dentro de un alcance tan amplio y genérico, gobernantes y gobernados, en cuanto se realiza y concreta en los hechos la voluntad del constituyente, en cierto modo, la interpretan. Insensiblemente, en efecto, como consecuencia de la evolución de las sociedades, se va dando a la letra de los preceptos de la Carta, una significación que genera variaciones de importancia, sobre todo en cuanto a la descripción de valores o determinación de finalidades, como podría ocurrir, por ejemplo, en orden a los conceptos de democracia, libertad, indemnización, precio o remuneración justa.

8. Cabe admitir que se produzcan, en relación a determinados preceptos constitucionales, vacilaciones o alternativas de admitir diversas significaciones razonablemente aceptables.

Es precisamente en esa eventualidad cuando procede considerar la posibilidad de la expresión de una voluntad interpretativa que, habiendo de ser obedecida por quienes se vean afectados o puedan llegar a serlo por los preceptos de la Carta, imponga la opción por el sentido interpretativo que resguarde mejor la intención del constituyente.

Ahora bien, la voluntad decisoria a que nos referimos se concreta en los tribunales al tener ellos que resolver las controversias que surjan y que deban sublevarse sobre la base del contenido de un precepto constitucional, decisión que en nuestro sistema de jurisprudencia sólo obliga a los contendientes involucrados en las controversias.

Cuando se trata de un precepto de gran trascendencia frente al cual la vacilación interpretativa se apoya en fuerte especulación racional y principalmente cuando los efectos del sentido que se prefiera provoquen profundas alteraciones, es explicable que el ordenamiento jurídico haya buscado una vía de la mayor autoridad para dar término a toda duda y zanjarla en la forma más concluyente y definitiva posible que justifique no recurrir al complejo proceso de reforma de la Carta.

En principio, sólo el constituyente debería ser el único autorizado para precisar la significación de un mandato que no resultó categórica y evidente.

La lógica de que únicamente a través de la decisión del propio constituyente debiera resolverse toda discrepancia interpretativa de un precepto de la Carta, se afirma, por analogía, en el art. 3º del C. Civil, cuando establece que "sólo toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio". Este principio tiene igual fuerza tanto respecto del poder constituyente como del legislativo.

Ha prevalecido la solución de las leyes interpretativas cuando no se quiere recurrir a la reforma constitucional porque, al fin y al cabo, después del constituyente, el órgano de mayor poder decisorio es el legislativo. Tal solución fue acogida en las Constituciones de 1828 y 1833 y si la Carta de 1925 la silenció, en variadas oportunidades se usó. Esta omisión es la que se salva en la Constitución de 1980 que consagra un régimen especial para la índole de legislación que es objeto de este estudio.

9. La razón profunda por la que se ha dado paso a la institución de las leyes interpretativas de la Carta proviene de la dificultad y retardo del procedimiento de reforma de la Carta que impide los rápidos cambios aconsejados por las urgencias de la vida política, para dar pronta solución a las inquietudes colectivas o por la conveniencia de la expedita cabida a un consenso que se haya manifestado en la comunidad nacional.

10. La historia política de Chile pone de relieve el fundamento de la explicación recién dada. La importancia de los servicios que ha prestado a nuestra vida cívica la institución de las leyes interpretativas de la Carta explica que aun sin texto expreso que permitiera esta forma legislativa durante el imperio de la Carta de 1925, a ella se recurriera con bastante frecuencia.

Sin necesidad de hacer un recuento exhaustivo de todos los casos producidos en la práctica del constitucionalismo chileno, realizado minuciosamente por el profesor Cea en el comentario citado, se muestra, a nuestro juicio, la conveniencia de hacer aquí algunas consideraciones generales.

En la década de 1860 se generó un debate muy vivo sobre si el art. 5º de la Carta de 1833, al declarar a la religión católica como la del Estado con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra, no estaba obstaculizando el progreso proveniente del aporte de selecto personal extranjero afiliado a otras religiones.

La circunstancia anotada provocó el debate parlamentario tocante a si la solución adecuada era esperar el esclarecimiento sustancial de la cuestión, mediante el cambio del texto, que habría debido esperar varios años, en razón del complejo mecanismo que con intervención de dos Congresos ordinarios

imponía esa Constitución, o era preferible buscar una solución pronta que fuera satisfactoria.

Jugaron entonces diversos puntos de vista, inspirados ya en sostener la ventaja de un pronto consenso, que evitara la prolongación de un debate que por su índole suscitaba entonces vivas pasiones, ya en el temor al sentido del desenlace del contenido de la reforma, si ésta se emprendía.

Se explica así que en el mismo Congreso en que se tramitara la ley de reforma pertinente de la Carta prevaleciera en 1865 la vía de una ley interpretativa, que, por lo demás, sobre otros puntos se había practicado ya en otras oportunidades.

En la observancia de la Constitución de 1925, el extenso debate suscitado por la calificación de la índole del pronunciamiento del Congreso sobre la declaración del estado de sitio por connotación interna, y del procedimiento que en tal caso debía seguirse, controversia que provocó una agitación que pudo desencadenar la ruptura del ordenamiento, permitió consagrar en 1958, a través de los arts. 36 y 37 de la Ley 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado, las soluciones que se impusieron como resultado de una intensa y viva consideración y del informe expedido consecuentemente por una comisión mixta de senadores y diputados que con representación pluralista se abocó a la materia.

Sin duda, entretanto, no se muestra digno de encomio para la sociedad democrática haber sorteado la exigencia de que la ley que fijara la remuneración de que gozaran los parlamentarios sólo podría producir efectos para el período siguiente (art. 44, N° 6), mediante el subterfugio de la ley 9.629, y de las que la siguieron, aumentando realmente, con vigencia inmediata, tal remuneración a base de la ficción de suministrar dinero para los "gastos de representación y secretaría" de los elegidos por el pueblo. Del mismo modo, parece igualmente vituperable haber recurrido a la misma ficción respecto de los regidores llamados a un cargo concejil según la Carta (art. 102).

Tuvo, en fin, bastante trascendencia la Ley 6.922, que definió lo que debía entenderse por "funciones o comisiones *de la misma naturaleza*" que las servidas en cargos fiscales o municipales, para los efectos, tanto de las incompatibilidades como de las incapacidades parlamentarias, ley que fue más adelante sustituida por la N° 14.631. Ambas leyes pudieron, a nuestro juicio, considerarse interpretativas, sólo en cuanto a las incapacidades, porque la expresión aludida no figuraba en el texto de la Carta en cuanto a ellas, en tanto que la simple descripción del alcance de un precepto que, por su índole, requería de una determinación más precisa, podía, a nuestro juicio, estimarse como comprendida solamente en la esfera legislativa.

11. Conforme al art. 63, inc. 1° de la Carta de 1980, "... las (leyes) que interpreten los preceptos constitucionales, necesitarán para su aprobación modificación o derogación, de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio".

Debe advertirse que durante el período que señala la disposición decimotercera transitoria de la Constitución y que se extenderá hasta el 11 de marzo de 1989, a la Junta de Gobierno corresponde, por la unanimidad de sus miembros, "dictar las leyes interpretativas de la Constitución que fueren necesarias" (disposición decimotercera transitoria, letra c).

Desde que entre en vigencia la normativa permanente, tendrá aplicación el requisito del alto quórum de los parlamentarios en ejercicio en una y otra cámara del Congreso, requisito que deberá, por lo tanto, reunirse tanto en la aprobación general, como en la particular que se realice en la cámara de origen.

Partiendo, como dijimos, de que se haya manifestado claramente, antes de la votación en la cámara de origen, el carácter interpretativo constitucional de la norma legal propuesta, y lograda en la votación la aprobación de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, la cámara de origen habrá también de confirmar su aceptación por esa misma proporción de sus integrantes.

Si se tiene presente que, en general, basta para la aprobación de las leyes la simple mayoría de los presentes en una sesión a la que concurra por lo menos la tercera parte de sus miembros en ejercicio, se pone de relieve la importancia del precepto que exige tan altísimo quórum para tener por despachada una ley interpretativa constitucional, lo que no sólo asegura la seriedad de la decisión, sino el respeto a la intención del constituyente.

No se necesita gran perspicacia para prever diversas y complejas cuestiones que habrán de originarse al aplicar este elevado quórum de votación respetando las normas de la tramitación de las leyes comunes y del veto presidencial.

Ninguna vacilación se producirá, por cierto, si los tres quintos han sido obtenidos en ambas ramas y el Presidente de la República no ha formulado observaciones a su contenido.

La conveniencia de no extender en demasía este estudio y la consideración de que, según el actual ordenamiento jurídico, queda un largo período en que podrá reflexionarse sobre estos problemas, explica que ahora no los abordemos.

12. Conforme al N° 1 del art. 82 es atribución del Tribunal Constitucional “ejercer el control de la constitucionalidad . . . de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución”.

Debe observarse que, en virtud del inc. 3° del mismo art. 82, “en el caso del N° 1, la cámara de origen enviará al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado por el Congreso”.

Debe tenerse presente que, a través de la ley 17.997 de 19 de mayo de 1981, se promulgó la orgánica especialmente referida al Tribunal Constitucional y sus arts. 34-37 establecen normas que se refieren al control obligatorio dispuesto por la Carta tanto respecto de las leyes orgánicas como de las interpretativas del estatuto fundamental.

Es de advertir que, conforme al inc. 4° del art. 35, ya se haya suscitado una cuestión de constitucionalidad o no se haya ésta producido, “en todo caso (y a diferencia de lo que sucede con las leyes orgánicas constitucionales) la resolución (que reconozca la constitucionalidad) deberá ser fundada si se tratare de una ley interpretativa de la Constitución”.

Debe recordarse también que, de acuerdo con el art. 37, pronunciada la constitucionalidad, ya “no se admitirá a tramitación en el tribunal ningún requerimiento para resolver cuestiones sobre constitucionalidad de dichos proyectos o de uno o más de sus preceptos”.

13. Procurando precisar el ámbito de la competencia confiada en la Carta Orgánica al Tribunal Constitucional en orden a las leyes interpretativas de la Constitución y de los términos usados por ella, podría desprenderse que los aspectos sustanciales a los cuales deberá referirse el examen que debe efectuar han de orientarse a los siguientes puntos:

- a) Si se satisfizo el requisito de quórum prescrito para esta clase de leyes;
- b) Si el envío del proyecto aprobado ha sido efectuado por la cámara de origen dentro de los cinco días siguientes a su total tramitación por el Congreso;
- c) Si la interpretación que el proyecto pretende hacer recae precisamente en “algún precepto” de la misma Constitución;

d) Si el contenido tiene real y sustancialmente el carácter de interpretativo;

e) Si la sustancia interpretativa no pugna con otras normas de la misma Constitución.

Cualquiera de las circunstancias que han sido recordadas que no concurren positivamente en el proyecto de que se trata debe, a nuestro juicio, conducir al Tribunal, encargado de ejercer el control de constitucionalidad, a rechazar el texto sometido a su obligatorio examen, de manera que, consecuentemente, el proyecto no puede ser convertido en ley.

Es, entretanto, evidente que dentro de la variedad de las interpretaciones aceptables que satisfagan todos los requisitos indicados, el Tribunal no puede rechazar ningún sentido interpretativo que no pugne con la sustancia de la Carta sosteniendo que una interpretación diversa sería preferible.

14. El criterio que acabamos de formular puede servir para examinar el caso concreto producido respecto de la ley interpretativa referida a las llamadas "pensiones perseguidoras" y que se promulgó en el Diario Oficial de 2.8.82 con el N° 18.152.

El proyecto tenía, como lo reiteró en definitiva la ley promulgada, los siguientes objetivos básicos:

a) Declarar, interpretando el alcance de la garantía constitucional del derecho de propiedad prevista y regulada por los arts. 10 N° 10 de la Constitución Política de 1925, 1 N° 16 del Acta Constitucional N° 3 de 1976, mientras dichos preceptos tuvieron vigencia, y 19 N° 24 de la Constitución Política vigente, que, en materia de pensiones integrantes de un sistema de seguridad social, cualquiera que sea su naturaleza, y aun cuando aquellas pensiones revistan carácter indemnizatorio, esta garantía sólo ha amparado y ampara el otorgamiento del respectivo beneficio y el monto global que éste hubiere alcanzado, pero no se ha extendido ni se extiende a los sistemas de actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base referencial de cálculo, y

b) Consecuentemente, que los decretos leyes 2.248 y 2.547, de 1979, y demás disposiciones de semejante naturaleza que derogaron los regímenes de reajustabilidad de pensiones e indemnizaciones de carácter previsional, han producido válidamente, desde la fecha de su vigencia, todos sus efectos propios, habiendo quedado derogadas, en su virtud, todas las normas sobre actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base referencial de cálculo de pensiones integrantes de un sistema de seguridad social, sin excepción alguna, e incluso respecto de las funciones otorgadas con anterioridad a la vigencia de dichos textos legales.

Sometido el proyecto al examen del Tribunal Constitucional, éste se pronunció por la sentencia de 16 de julio de 1982, que se publicó en el Diario Oficial del día 24 de ese mismo mes.

Con motivo de ese fallo, dimos a conocer una apreciación crítica que fue publicada en la Revista Chilena de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile, volumen 9, N° 3, pp. 585-591, cuyo contenido ahora ratificamos plenamente.

Esa sentencia, por la unanimidad de los integrantes del Tribunal, con el fundamento de las consideraciones 9-20, por la resolución 1ª del fallo, declaró que el proyecto de ley de que se trataba "en cuanto interpreta la garantía constitucional del derecho de propiedad prevista y regulada en el art. 19 N° 24 de la Constitución vigente, es constitucional".

La mayoría del Tribunal, por la misma resolución primera del fallo y en virtud de las consideraciones hechas con los N^{os}. 3-8, declaró que carecía de atribuciones para pronunciarse sobre el proyecto "en la parte que interpreta la garantía constitucional del derecho de propiedad contemplada en los arts. 10 N^o 10 de la Constitución de 1925 y 1 N^o 16 del Acta Constitucional N^o 3 de 1976".

También la misma mayoría declaró que carecía de atribuciones para pronunciarse sobre el inc. 2^o del proyecto "por estimar que su contenido no es materia propia de una ley interpretativa de la Constitución".

Pues bien, no obstante los términos de la sentencia, la ley interpretativa fue publicada tal cual se había sometido a examen, incluso, por lo tanto, en los aspectos respecto de los cuales la jurisdicción no se pronunció por reconocerse sin facultades para hacerlo.

15. Estimamos que lo ocurrido con ocasión de esta primera aplicación de las nuevas normas constitucionales relativas a las leyes interpretativas de sus preceptos, es lamentable. No deberían en el futuro repetirse, creemos, ni el reconocimiento de incompetencia por parte del Tribunal, ni tampoco la promulgación de una ley de esa especie sin el respaldo positivo de ese organismo.

Para fundar nuestra convicción de que el Tribunal Constitucional no puede eludir el pronunciamiento sustantivo, favorable o adverso al proyecto de ley interpretativa de un precepto constitucional que se somete a su examen, nos apoyamos en el sustancioso voto de minoría desarrollado por el ministro don Enrique Correa.

Transcribamos los aspectos fundamentales de la argumentación del señor Correa:

Considerando:

"2... que la interpretación sólo puede referirse a preceptos constitucionales, como claramente lo expresa el texto de la Carta Fundamental y lo ha dicho este Tribunal en anteriores fundamentos; y no puede, por tanto, interpretar Constituciones, ni Actas Constitucionales fenecidas o derogadas, como tampoco puede hacerlo respecto de decretos leyes ni de otras *disposiciones de semejante naturaleza*."

"4. Que la Junta de Gobierno al interpretar dichos preceptos, nominados unos e innominados otros, se ha apartado de su facultad constitucional en lo relativo a las materias que pueden ser objeto de leyes interpretativas constitucionales; y, por lo tanto, las normas que interpretan los referidos preceptos no pueden convertirse en ley en el proyecto de ley interpretativa constitucional de que se trata."

"5. Que, aún más, enviado por la Junta de Gobierno un proyecto que considera, estima y califica como ley interpretativa constitucional, aunque ostensiblemente la materia no corresponda a la que debe ser objeto de una ley de tal naturaleza, el Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de ellas ejerciendo el control a que lo obliga el N^o 1 del art. 82 de la Constitución Política... y, por eso el Tribunal no puede abstenerse de emitir un pronunciamiento fundado en la incompetencia, que la deriva de incluirse en la ley interpretativa constitucional, la interpretación de preceptos ajenos a la Constitución Política vigente, pues precisamente esta circunstancia determina que la ley sea inconstitucional, en esta parte en razón de la materia".

Los considerandos 6, 7 y 8 de la opinión de minoría del Sr. Ministro señor Correa argumentan entretanto, sobre la base de que declarando su incompetencia

el Tribunal, limite las propias atribuciones del órgano legislativo y en este sentido expresa:

“6. Que, por otra parte, la Junta de Gobierno usando de la potestad legislativa, tiene libertad absoluta para enviar al Tribunal el proyecto de ley que considere o califique de interpretativo constitucional, sin perjuicio de la resolución definitiva que dicte el Tribunal sobre la constitucionalidad de alguno o de todos sus preceptos. Dicho de otro modo, la Junta de Gobierno escoge libremente la materia que considere objeto de ley interpretativa, y no puede el Tribunal excusarse de pronunciarse sobre su constitucionalidad, basándose en que la materia escogida no se comprende entre las que pueden ser objeto de dicha ley, porque con este proceder se abstiene de dictar pronunciamiento sobre la constitucionalidad del proyecto, y, sin embargo, controla la materia para fundar su incompetencia, en circunstancias de que este control debe hacerlo en el pronunciamiento sobre constitucionalidad, usando de su competencia.

“7. Que, además, el proyecto ha sido presentado por la Junta de Gobierno como un solo todo, encuadrado, a su juicio, en el ámbito de una ley interpretativa constitucional, y sobre esa totalidad debe recaer el pronunciamiento del Tribunal, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos sometidos a su dictamen . . . Si el Tribunal procede de este modo, delimita claramente el campo reservado a la ley interpretativa constitucional y el que corresponde a la ley ordinaria, velando, de esta manera, por la pureza legislativa y evitando que se produzca la incertidumbre respecto a la categoría de la ley, en la parte que no se pronuncie por incompetencia o por falta de atribuciones.

“8. Que, aparte de lo anterior, el control de la materia que ejerce el Tribunal sin pronunciarse sobre el fondo en su dictamen de incompetencia, puede interpretarse como un menoscabo de las atribuciones de la Junta de Gobierno para usar de su potestad legislativa, porque, en el fondo, se sienta el principio de que sólo puede dictar un pronunciamiento mediante sentencia, respecto de los proyectos de ley interpretativos constitucionales que el propio tribunal considere que corresponden a materias sobre las cuales esos proyectos pueden versar, privando a la Junta de la libertad absoluta y de la facultad a que se ha hecho referencia en el fundamento sexto de este voto”.

16. Es difícil desarrollar con más profundidad y brillo que como lo ha hecho el Ministro Sr. Correa la única comprensión aceptable de la Carta dentro no sólo de su texto, sino que de la lógica más indiscutible.

Nos parece que debe prevalecer la idea de que sólo es admisible en derecho que una ley interpretativa de la Constitución tenga como objeto específico esclarecer el sentido de determinados preceptos de la misma Carta, ya que tal es la tipicidad de esta forma especial de legislación, el motivo del alto quórum para ella exigido y el marco de la jurisdicción obligatoria del Tribunal.

No puede, por lo tanto, a nuestro juicio, una ley interpretativa incorporar preceptos que tengan rango u objetivo diferente al de su especialidad, y de un exceso inaceptable claro ejemplo es el caso en estudio en el que el legislador ha querido extender este tipo de ley al esclarecimiento de preceptos constitucionales anteriores o derogados y a interpretar preceptos de jerarquía puramente legal.

Si es erróneo, a nuestro entender, coincidente con el del Ministro señor Correa, el reconocimiento de incompetencia por parte del Tribunal Constitucional, la actuación del Poder Ejecutivo de ordenar la promulgación de la ley incluyendo preceptos en relación a los cuales el Tribunal no se había pronunciado en razón

de esa incompetencia, va en contra de la propia Carta Fundamental y la vulnera en tal extremo que cabe concluir, a nuestro entender, que la ley 18.152 no es interpretativa constitucional en orden a las referencias que hace a la Constitución de 1925 y al Acta Constitucional N° 3, ni tampoco es interpretativa de las leyes u otras normas referentes a las pensiones perseguidoras.

No tiene, en efecto, la ley 18.152 el carácter de interpretativa constitucional en cuanto a las normas constitucionales ya derogadas, porque no le ha reconocido ese carácter el Tribunal Constitucional, que es una exigencia insustituible de una ley de esa índole. Ni tiene tampoco valor jurídico como ley interpretativa de las normas de rango legal a que alude, en atención a que también respecto de ella debió pronunciarse el Tribunal Constitucional si el Ejecutivo había sometido a su control ese aspecto.

17. Creemos, en síntesis, por lo dicho, que no procede atribuir carácter interpretativo de un precepto de la Constitución, sino a aquel que, con tal calidad, le haya dado pase el Tribunal Constitucional.

Sobre dicha premisa es del caso interrogarse, ¿en qué situación se encuentra esta especie de ley en relación a la facultad otorgada a la Corte Suprema por el art. 80 de la Carta de “declarar inaplicable para casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución”?

Según la Carta Fundamental, la ley interpretativa de “alguna” de sus normas constituye “precepto legal”, de acuerdo con lo establecido en el art. 63, que en su inciso 1° se refiere a “las (leyes) que interpreten los preceptos constitucionales”, de manera que, a primera vista, la Corte a su respecto podría ejercer sus facultades del mismo modo que en relación a cualquiera otra norma con rango o jerarquía de ley.

Debe recordarse, sin embargo, que, según el inciso final del art. 83 “resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia”.

Debe tenerse también presente que, en relación con las leyes interpretativas de la Constitución, el dictamen del Tribunal Constitucional es obligatorio (art. 82 N° 1) y además fundado, según el inc. 4° del art. 35 de la ley 17.997, de modo que, en virtud de ese necesario control, según hemos sostenido, no puede promulgarse como interpretativo un precepto que se halle en pugna con la Carta Fundamental y, por lo tanto, la Corte Suprema no podría declararlo inaplicable.

18. Se abre aquí la necesidad de procurar determinar la posición exacta de la ley interpretativa de algún precepto de la Carta Fundamental.

Conviene advertir que semejante duda no existe respecto de las leyes interpretativas de las mismas leyes, por cuanto en esa situación, tanto la norma que interpreta, como la interpretada, son de la misma escala jerárquica y se entiende que la interpretadora se incorpora desde el comienzo a la anterior, sin perjuicio de mantenerse las consecuencias de un fallo ejecutoriado en el tiempo intermedio (arts. 3° y 9° del Código Civil).

Pero, ¿es esa la misma posición que corresponde admitir respecto de la ley interpretativa de un precepto constitucional?

Para el análisis del asunto dentro de la Constitución de 1980, ha de considerarse que, al consagrar cuáles “sólo son materias de ley”, su art. 60 no indica esta especie de legislación, en tanto que dicho art. 60 menciona en primer lugar “las que en virtud de la Constitución deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales”.

Sin embargo, el referido art. 60 cita, en segundo término, "las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley". Es indiscutible que tal ocurre con las leyes interpretativas de la Carta, reglamentadas en el art. 63, inc. 1º, en cuanto al quórum, y en el art. 81 respecto del control de constitucionalidad, de modo que han de entenderse comprendidas aquellas que persiguen interpretar un precepto de la Constitución entre las leyes a que se refiere el N° 2 del art. 60, ya que precisamente es la Carta Fundamental la que exige que esa materia sea regulada por el procedimiento legislativo sometido a las modalidades para ellas contempladas.

19. El profesor Cea, en su mencionado trabajo, expresaba cabalmente antes de la promulgación de la Carta de 1980: "... la controversia giró, invariablemente, en torno al principio, según el cual la ley interpretativa se entendía incorporada en la homónima interpretada y regía desde la vigencia de ésta. Pues bien, ¿se agotaba la competencia del legislador al dictar una ley interpretativa?, ¿qué sucedía con dos o más leyes que fijaban, sucesiva y contradictoriamente, el sentido y alcance de una misma norma constitucional?, ¿transformábanse los preceptos legales en constitucionales porque el Código Civil declaraba que las leyes interpretativas pasaban a formar parte de las leyes interpretadas?, ¿podía la Corte Suprema declarar inaplicable, por inconstitucional, un precepto legal interpretativo en circunstancias que a éste se le suponía ya integrado a la propia Constitución?" (estudio cit. p. 288).

Tratar de dar alguna respuesta a tales interrogantes dentro de la Constitución de 1980 es, según anunciamos ya, el objeto de estas páginas.

20. ¿Es la ley interpretativa de un precepto de la Carta del todo semejante a una ley común u ordinaria?

Ha de responderse negativamente. Se diferencia la ley interpretativa de la Constitución —al igual que las leyes orgánicas constitucionales— del común de las leyes, tanto respecto del quórum de aprobación, del necesario control del Tribunal Constitucional y de la circunstancia de que no puede ser ni modificada ni derogada sino que cumpliendo los mismos requisitos (arts. 63 y 81).

Pero prescindiendo de las normas especiales relativas al proceso formativo precisamente dispuestas respecto de las leyes que interpreten determinada norma de la Carta Fundamental, se hace necesario continuar formulándose la cuestión propuesta en el sentido de si no procede distinguirlas también desde el punto de vista material o sustantivo de cualquier otro tipo de ley, de toda otra especie de asuntos que según la Carta quedan entregados al proceso legislativo.

Pareciera, ateniéndose a lo literal, que, en cuanto a la jerarquía, rango, fuerza o superioridad, a falta de norma explícita de la Carta, debiera equipararse la ley interpretativa de alguno de sus preceptos, en cuanto a su esencia dispositiva, a las características de cualquiera otra materia que emane de los órganos colegisladores.

Conclusión tan fácil de afirmar, al aplicarse, suscita no obstante, hondas vacilaciones.

Procede tener presente que durante el debate desarrollado sobre la ley 1865, con motivo de que sus propulsores se apoyaban en el concepto de que su contenido se incorporaba a la Carta y no podía, por lo tanto, su preceptiva ser alterada nuevamente por el legislador; don Jorge Huneeus defendió vigorosamente el punto de vista adverso, porque, a su juicio, éste se basaba tan sólo en un artículo del Código Civil, no aplicable a la Ley Fundamental, en tanto que la ley interpretativa era expresión de la soberanía del Parlamento, que podía manifestarse del modo que creyera del caso en cuanto no existiera prohibición en la

Carta y el principio doctrinario del Código no había sido elevado a norma constitucional.

Si se admite, dando preferencia al texto, la posibilidad de modificar o derogar una ley interpretativa de la Constitución, no resulta en armonía con el contexto de la Carta Fundamental, porque, conforme a ésta, por una parte, la actuación del Poder Constituyente para reformar la Carta es sumamente compleja, y, por otra, al aceptar que las leyes interpretativas de la Carta pueden ser modificadas o derogadas, los cambios sustanciales de su ordenación resultan sumamente fáciles, lo que es contradictorio.

Sería, por lo dicho, del caso entender, de acuerdo con los principios de la lógica más elemental, que la ley interpretativa de la Carta se incorpora a la Constitución como le ocurre a un precepto aclaratorio de una ley común precedente, según lo expresan los arts. 3 y 9 del Código Civil, que recogen simplemente un corolario de sentido común.

21. Supongamos, por ejemplo, que la decisión de una contienda judicial dependa del sentido que haya de darse a un determinado precepto de la Carta Fundamental. Partamos también de la hipótesis de que, desde un punto de vista racional, quepa atribuirle a tal precepto diversos alcances. Pues bien, si precisamente respecto del artículo de la Constitución en torno al cual gira la controversia, se ha dictado una ley que lo interpreta, no hay duda de que la judicatura, en todos los grados de la jurisdicción, debe atenerse al contenido interpretativo que le ha atribuido la ley promulgada con el propósito cabal de preferir una de sus significaciones razonables.

Pensemos en otra eventualidad, que la Corte Suprema, en el uso de sus facultades de declarar inaplicable, con motivo del fallo de una gestión que debe resolver, ya en ejercicio de su propia jurisdicción, ya para decidir un recurso específico interpuesto ante ella con el objetivo de ejercer tal atribución, encuentra que el precepto legal pertinente se presenta conforme a la sustancia de un artículo de la Carta entendido en la significación que a ella le parece más de acuerdo con su criterio, pero en contradicción con el sentido que le ha dado expresamente una ley interpretativa específicamente promulgada en relación a ese artículo de la Carta Fundamental, ¿podría el Tribunal Supremo prescindir de la voluntad de la ley interpretativa y tener a la norma de rango legal como dentro de la Carta dándole preferencia al sentido que estima ser la voluntad del constituyente? La respuesta tiene que ser evidentemente negativa.

Las conclusiones que parecen indiscutibles están demostrando que la ley interpretativa de un precepto constitucional queda en una postura superior a cualquier otra ley e intelectual y sustancialmente confundida y sumida en la propia Carta Fundamental desde que infringida ésta la magistratura que abandonara la significación atribuida al precepto por la ley interpretativa y le diera una significación diversa de la propuesta por ésta.

22. Cierto es que la Carta emana del Poder Constituyente, en tanto que la ley interpretativa de alguno de los preceptos de aquélla deriva de los órganos colegisladores; pero la circunstancia de ser diverso el órgano generador impone sostener que la norma jurídica interpretadora queda en inferioridad sustantiva a la norma constitucional por ella interpretada?

Durante el imperio de la Constitución de 1833, don Jorge Huñeeus intuyó la complejidad de la cuestión y se inclinó por ello a preferir, en relación con la libertad de los cultos disidentes, el camino directo y franco de la reforma de la Carta en lugar del recurso que se usó de la ley interpretativa del art. 5.

La misma comprensión de la dificultad de precisar la exacta calificación jurídica de las leyes interpretativas de la Constitución llevó a los constituyentes de 1925 a contemplar en su preceptiva este tipo de legislación, por el temor de que el legislador interfiriera con ella la interpretación formulada por la vía judicial aprobando justamente una ley interpretativa que viniera a imponer una forma de entender preceptos de la Carta distinta de la acogida por la judicatura y, eventualmente, introduciéndose, así, en el fallo de controversias pendientes.

Si es comprensible que el constituyente de 1980, recogiendo la lección de la experiencia, en cuanto a la inevitabilidad de las leyes interpretativas de la Carta, —demostrada al dictarse, repetidamente, bajo el imperio de la Constitución de 1925, que había querido imposibilitarlas—, consagre explícitamente este tipo de legislación, la práctica de la nueva Carta ha probado hasta aquí la razón de las resistencias que se observaron en 1925. Es indiscutible, en efecto, que la ley interpretativa 18.152 sólo se explica históricamente, tomando en cuenta que existían ya antes de su promulgación, numerosas controversias judiciales y todo hacía prever que la Corte Suprema, al resolverlas, no podría menos de acoger la interpretación contraria a la que fue preferida por la ley recién citada.

23. Promulgada la ley interpretativa sobre determinado precepto de la Constitución, ¿podría dictarse más adelante una nueva ley que a la misma norma constitucional le atribuyera un alcance diverso del contenido en la aclaración formulada precedentemente? Cumple reconocer, desde luego, que no hay en la Constitución de 1980 un precepto que lo prohíba y, al contrario, puede de ésta obtenerse el argumento favorable a la posibilidad de su modificación, desde que, como ya sea notó, el inciso 1º del artículo 63, refiriéndose tanto, es cierto, a las leyes orgánicas como a las interpretativas, contempla categóricamente el quórum “para su aprobación, modificación o derogación”, de modo que la eventualidad de una ley modificatoria o derogatoria de la interpretativa constitucional precedente, resulta explícitamente prevista.

Pero frente a la innegable incorporación conceptual de este tipo de legislación al ordenamiento constitucional, y a su colocación superior a toda otra de jerarquía de ley, estimamos que no puede admitirse su derogación o modificación, sino mediante la reforma de la propia Carta Fundamental, a menos que se acepte privar de la certeza y estabilidad máxima a las normas fundamentales.

24. Estimo que las reflexiones precedentes deberían conducir a las siguientes conclusiones:

a) Se entiende por ley interpretativa de la Constitución aquella que tiene por objeto explícito e intencional esclarecer o precisar un determinado precepto del ordenamiento constitucional en vigencia que pudiera prestarse a comprensiones diversas;

b) La ley interpretativa de la Constitución constituye una materia de ley que debe reunir requisitos de forma y de fondo típicos o específicos;

c) La ley interpretativa de la Constitución sólo puede contenerse en un cuerpo normativo que se refiera a esa finalidad particular y no cabe, por lo tanto, incluirla en un cuerpo que contenga conjuntamente preceptos de otra naturaleza, como, por ejemplo, dentro de una ley orgánica, o de quórum calificado o común u ordinaria;

d) No puede reconocerse el carácter de ley interpretativa de la Constitución a un precepto que no haya sido aceptado como tal por el Tribunal Constitucional;

e) La ley interpretativa de la Constitución tiene mayor fuerza jurídica que la que corresponda a cualquier otra materia de ley;

f) La ley interpretativa de un precepto de la Carta no puede ser declarada inaplicable por la Corte Suprema, no obstante la letra del art. 80 de la Constitución de 1980 y en razón de lo que dispone el inc. 3º del art. 83 de ella;

g) La ley interpretativa de algún precepto de la Constitución no puede ser derogada ni modificada posteriormente por el legislador, no obstante lo que expresa el inciso 2 del art. 63 de la Carta de 1980.