

Análisis comparativo del Poder Judicial y los órganos autónomos en las constituciones chilenas de 1828, 1833, 1925 y 1980

Serie Estudios N° 03-23, 06-04-2023

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este estudio se refiere a la evolución del Poder Judicial, la Justicia Constitucional, el Ministerio Público, la Justicia Electoral, y otros órganos autónomos constitucionales como la Contraloría General de la República y el Banco Central, a lo largo de la historia constitucional chilena, desde la constitución de 1828 hasta la constitución vigente. Este trabajo se sustenta en un cuadro comparado, donde se pueden consultar directamente las disposiciones en detalle.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos de la Comisión Experta para elaborar un anteproyecto de Nueva Constitución, a solicitud de su secretario, don Carlos Cámara Oyarzo. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Poder Judicial	3
1.1. Estructura orgánica	3
1.2. Integración, nombramientos y remoción	4
1.3. Competencias y atribuciones	8
1.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía	10
2. Justicia Constitucional	11
2.1. Estructura orgánica	11
2.2. Integración, nombramientos y remoción	15
2.3. Competencias y atribuciones	16
2.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía	17
3. Justicia Electoral	17
3.1. Estructura orgánica	17
3.2. Integración, nombramientos y remoción	18
3.3. Competencias y atribuciones	20
3.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía	21
4. Ministerio Público	21
4.1. Estructura orgánica	21
4.2. Integración, nombramientos y remoción	23
4.3. Competencias y atribuciones	24
4.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía	25
5. Contraloría General de la República	25
5.1. Estructura orgánica	25
5.2. Integración, nombramientos y remoción	26
5.3. Competencias y atribuciones	27
5.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía	27
6. Banco Central	27
6.1. Estructura orgánica	27
6.2. Integración, nombramientos y remoción	28
6.3. Competencias y atribuciones	29
6.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía	29
Conclusiones	30

Antecedentes

En el marco del trabajo de la Comisión Experta para la redacción de un anteproyecto de propuesta de nueva constitución (cuyo mandato viene dado por el artículo 145 de la Constitución vigente), la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos ha solicitado a la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional, una serie de estudios comparados que le permitan visualizar y sistematizar la diversidad de configuraciones y propuestas relativas al Poder Judicial y otros órganos de carácter constitucional en: (i) las distintas propuestas constitucionales de los últimos años; (ii) el derecho comparado; y (iii) la historia constitucional chilena. En este trabajo, nos abocaremos al último de estos puntos.

Así, revisaremos las constituciones de 1828, 1833, 1925 y 1980 (contrastando, en este último caso, su versión post-reformas constitucionales de 1989 con la constitución vigente a abril de 2023). Respecto de los órganos bajo análisis, la solicitud contempla una comparación de su diseño o estructura orgánica, de la integración y remoción de sus órganos superiores, de sus competencias y atribuciones, y de los mecanismos institucionales de resguardo de su autonomía.

El método de trabajo para llegar a este análisis comparativo consistió en la elaboración de un cuadro comparado (Serie Informes 06-23, que también se acompaña a este estudio) entre todas las variables y a partir de todos los textos constitucionales mencionados. Sobre dicha base, aquí se plantean nuestros principales hallazgos, en particular aquellas disposiciones que han ido evolucionando con el tiempo y cuyo conocimiento puede ser de utilidad para las propuestas de diseño institucional que planteen los comisionados. Por otro lado, quien desee revisar los puntos bajo análisis con mayor detalle puede recurrir directamente al cuadro mencionado. Cabe mencionar que este trabajo se sustenta en la información disponible en las páginas web de *Ley Chile* e *Historia Política* de la Biblioteca del Congreso Nacional. Asimismo, fueron consultados los *Anales de la República*, elaborados por Luis Valencia Avaria (1951), la recopilación de *Constituciones Políticas de la República de Chile (1810-2005)*, del Diario Oficial (2005) y el manual *Historia constitucional de Chile (Séptima Edición)*, de Fernando Campos Harriet, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.

Se utilizarán las siguientes abreviaturas cuando citemos la normativa analizada: para referirnos a la constitución vigente usaremos la sigla CPR; para indicar la constitución vigente en 1989, utilizaremos CP89; para la de 1925, CP25; para la de 1833, CP33; y para la de 1828, CP28.

1. Poder Judicial

1.1. Estructura orgánica

Las constituciones chilenas han sido relativamente escuetas en la definición de la estructura orgánica del poder judicial. Así, la mayor parte de este diseño institucional

ha quedado, por lo general, entregado a las leyes orgánicas respectivas. Con todo, es posible trazar una línea de continuidad desde 1828 en cuanto a dos puntos: (i) la distinción entre tribunales superiores de justicia (Corte Suprema y Cortes de Apelaciones) y tribunales inferiores (donde la norma constitucional de 1828 mencionaba a los jueces de primera instancia y los jueces de paz, mientras que en las constituciones posteriores se suele hablar de jueces “letrados” en lo civil y lo criminal); y (ii) la radicación de la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación en la Corte Suprema (o el órgano que hiciera sus veces, como se indica en la constitución de 1833, la más escueta de todas respecto de la organización del poder judicial). Esto implica que dicho tribunal superior se encarga de los aspectos económicos, administrativos y disciplinarios del poder judicial, lo que tiene correlato, por lo demás, en sus competencias. Así, por ejemplo, un aspecto fundamental de las competencias de la Corte –hasta el día de hoy– consiste en su participación en el nombramiento de los jueces.

Esta forma de entender el poder judicial contrasta con la de aquellos países donde se separan las funciones jurisdiccionales –que se encargan, obviamente, a los tribunales de justicia– y las funciones administrativas y disciplinarias, que se encargan a órganos ya sea autónomos o insertos en el poder judicial, del tipo «Consejo de la Magistratura». Esta opción institucional puede apreciarse en países como Colombia, España y, particularmente, Perú, donde la Junta Nacional de Justicia detenta bastante poder y opera de forma relativamente autónoma respecto del sistema político¹. En Chile, sólo hemos visto una propuesta en tal sentido en el marco del trabajo de la Convención Constitucional, que propuso la creación de un **Consejo de la Justicia** para hacerse cargo de los nombramientos, gobierno, gestión, formación y disciplina en el Sistema Nacional de Justicia (art. 342.1 de la propuesta de la Convención).

1.2. Integración, nombramiento y remoción

1.2.1. Integración y nombramiento

En el derecho constitucional comparado, se reconoce –por lo general– la existencia de cuatro sistemas de nombramiento². Primero, el sistema autogenerado o profesionalizado, donde los jueces existentes designan a los jueces nuevos. Se ha caracterizado este sistema como de «cooptación formal»³. Segundo, los sistemas de nombramiento de órgano único –radicados ya sea en el poder ejecutivo o en el legislativo–, es decir, aquellos donde un órgano externo al poder judicial designa a los jueces sin intervención (relevante) de terceros. Tercero, los sistemas cooperativos,

¹ Para más detalle, véase nuestro anterior estudio: SOTO, Víctor; FERRERO, Mariano; y LOPICICH, Boris. “Análisis comparativo del Poder Judicial y los órganos autónomos en las constituciones de Alemania, Brasil, Colombia, España, Perú y Uruguay”, Serie Estudios Nº 02-23, Biblioteca del Congreso Nacional, 2023.

² BULMER, Elliot. “El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales. Guía introductoria Nº 4 para la elaboración constitucional”, IDEA Internacional, Estocolmo, 2021, pp. 14-16. El autor basa esta clasificación en Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

³ *Ibíd.*, p. 14.

donde un órgano propone los candidatos y otro se encarga de la designación. Cuarto, los sistemas representativos, donde dos o más órganos nombran cada uno a varios miembros de un tribunal (un ejemplo de esto en nuestro país sería la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, como veremos en el punto 2).

También podríamos agregar un quinto sistema: el sistema de elección popular, donde los jueces son elegidos en elecciones públicas, al igual que los parlamentarios⁴ (este sistema se aplica en diversos estados de Estados Unidos⁵).

La constitución de 1828 establecía una Corte Suprema compuesta de cinco ministros y un Fiscal (art.94, CP28). Para ello, las dos cámaras del Congreso (Diputados y Senado), debían nombrar a veinticuatro individuos que cumplieran los requisitos para ser ministros de la Corte Suprema y entre estos, al azar (a la "suerte"), se elegían los jueces (art.46, N° 18, CP28). Es decir, en el tribunal superior de la república tenemos un sistema de nombramiento de órgano único, pero cargado hacia el poder legislativo. En cambio, hacia abajo, las Cortes de Apelaciones y los jueces de primera instancia eran designados por el Presidente de la República, aunque con participación de la Corte Suprema y de las asambleas provinciales en la elaboración de las ternas, respectivamente (art. 99 y 114, N° 3, CP28). Cabe mencionar que, en este esquema, las asambleas provinciales se vinculaban estrechamente con el Senado, lo que generaba un sistema que intentaba equilibrar en todo momento el poder del centro y el de las provincias o localidades.

En contraste, la constitución de 1833 no señala detalles de la integración de los tribunales, pero sí deja en claro que el nombramiento de los jueces correspondía a las atribuciones del Presidente (art. 73 (82)⁶, CP33) a propuesta del Consejo de Estado⁷, que a su vez debía basarse en las propuestas del tribunal superior designado por la ley (art. 95 (104), N° 2, CP33). En otras palabras, se pasa de un ordenamiento centrado en el poder legislativo, y con tendencia a la descentralización, a un ordenamiento con predominio del poder ejecutivo.

⁴ DÁVILA, Roberto. "Bases del ejercicio de la jurisdicción", *Actualidad Jurídica*, N° 1, 2000, p. 115.

⁵ Hacia el año 1998, aproximadamente el 82% de las cortes de apelaciones estatales y el 87% de los jueces de corte estatales eran seleccionados mediante algún tipo de elección popular. Un caso paradigmático de elección judicial es Texas. Véase: LARKIN, Elizabeth. "Judicial Selection Methods: Judicial Independence and Popular Democracy", *Denver University Law Review*, vol. 79, N° 1, 2001, p. 76 y ss.

⁶ Se acostumbra, al citar esta constitución, indicar el número del artículo tal como quedó en su versión final (año 1925) y entre paréntesis el artículo que correspondía a la versión original.

⁷ El Consejo de Estado es una institución creada por la Constitución de 1833, presidido por el Presidente y compuesto originalmente por ministros de Estado, eclesiásticos, miembros de las cortes superiores de justicia, militares, entre otros. Posteriormente, se incorporó a representantes del Congreso (quedando compuesto por: el Presidente, cinco miembros nombrados por el Presidente, y seis miembros nombrados por las Cámaras, art. 93, versión de 1893). Tenía atribuciones para proponer ciertos nombramientos, resolver contiendas de competencia y proponer destitución de ministros de Estado (art. 95 (104), CP33).

La constitución de 1925 no innovó sustantivamente en estas materias, pero pretendió darle más control al propio poder judicial, asignándole a la propia Corte Suprema el deber de proponer los jueces que la integrarían, con un sistema que privilegiaba a los ministros más antiguos (art. 83, CP25). Lo mismo operaba en el caso de las Cortes de Apelaciones y de los jueces letrados. Entonces, si bien se mantiene la preponderancia del poder ejecutivo en cuanto al nombramiento de los jueces, el sistema tiende mayormente a la independencia y la profesionalización. En otras palabras, se trata de un sistema cooperativo –porque participan el poder ejecutivo y el poder judicial–, pero con tendencia a la configuración de un sistema de jueces independiente. Esto es lo que, hasta el día de hoy, se ha venido en llamar «sistema de autogeneración incompleta»⁸. Con esta denominación se enfatiza el hecho de que, si bien participan –a lo menos– dos poderes del Estado, la propuesta inicial de candidatos proviene siempre del propio poder judicial. Así, en el caso de los jueces de letras y los jueces de las Cortes de Apelaciones, los candidatos son autogenerados por el poder judicial, pero la decisión final radica en el Presidente.

La misma estructura se replica en 1980 y se mantiene, en lo esencial, hasta la constitución vigente. Sin embargo, en la actualidad se incorpora un nuevo elemento para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema: la participación del poder legislativo. Así, en la actualidad tenemos una Corte Suprema compuesta por veintinueve ministros (en la versión de 1989 se entregaba la fijación de este número a la ley), nombrados mediante un sistema donde participan los tres poderes del Estado. Así, el proceso de nombramiento se inicia con la confección de una nómina de cinco jueces⁹ por parte de la Corte Suprema. El Presidente de la República elige a uno de los candidatos y lo propone al Senado, quien debe aprobarlo por dos tercios de sus miembros en ejercicio. El resto de los jueces son designados por el Presidente de la República. Así, los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones son designados por éste, a partir de una terna propuesta por la Corte Suprema (art. 78, inc. 6°, CPR) y lo mismo ocurre con los jueces de letras, sólo que aquí la terna es propuesta por la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva (art. 78, inc. 7°, CPR).

La disyuntiva que se planteó durante el debate constitucional anterior era entre mantener un sistema abierto a la participación de los poderes «políticos» o completar la evolución hacia un sistema completamente autogenerado o profesionalizado (figura del Consejo de la Justicia, por la que finalmente se optó).

Con todo, cabe señalar que los sistemas tendientes a una autogeneración completa del poder o sistema judicial son criticados en el derecho comparado por su tendencia a la falta de rendición de cuentas o *accountability*¹⁰. Otro riesgo que se

⁸ DÁVILA, Roberto. Op. Cit., pp. 114-115.

⁹ Cabe mencionar que la Corte debe contar con una cuota de cinco abogados extraños a la administración de la justicia, cuyos principales requisitos es tener, a lo menos, quince años de título y haberse destacado en la actividad profesional o universitaria (art. 78, CPR).

¹⁰ GAROUPA, Nuno y GINSBURG, Tom. "Guarding the guardians: Judicial councils and judicial Independence", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 57, N° 1, 2009, p. 105 y ss.

menciona, también, es que pueden tender eventualmente a una suerte de autarquía donde la judicatura termine vista como un actor político más, afectando el equilibrio con los otros poderes del Estado: “Un poder judicial dócil y dependiente impide controlar a los poderes políticos, debilita la defensa de los derechos individuales y abre la puerta a la corrupción. Por otro lado, un poder judicial demasiado asertivo puede frustrar significativamente el autogobierno y la rendición de cuentas política”¹¹. Por cierto, esto traslada el foco a la composición del consejo de la judicatura y su capacidad de rendir cuenta a los diversos órganos que integran el régimen político y a la ciudadanía. Así, un consejo con excesivo predominio del poder judicial puede ser visto como más tendiente a la independencia extrema, mientras que uno con un predominio absoluto de los otros poderes puede ser visto como un diseño que pone en riesgo la independencia del sistema.

1.2.2. Remoción

La constitución de 1828 no especifica las causales de cesación de los jueces, pero sí señala que los empleos en los tres niveles duran de acuerdo a su **buen comportamiento** y servicios. Los que los desempeñen, no podrán ser privados de ellos sino por sentencia de tribunal competente (art.103, CP28). Posteriormente, la constitución de 1833 perfecciona esta idea señalando explícitamente que los jueces no pueden “ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por **causa legalmente sentenciada**” (art. 101 (110), CP33). Esta regla, se refiere a la condena por delitos comunes a través de sentencia de término condenatoria y constituye, en lo esencial, la base del **principio de inamovilidad de los jueces**¹² que ha atravesado a todas las constituciones republicanas.

Por otra parte, ¿qué significa, en concreto, que un juez tenga buen comportamiento y cómo se puede materializar esta exigencia? Aquí cobra importancia otra norma que ha atravesado nuestra historia constitucional, y que le encomienda al Presidente “[velar] por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del orden judicial”, entregándosele la atribución de “requerir al ministerio público para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente” (art. 73 (82), N° 3, CP33¹³). Por cierto, la norma y el procedimiento han cambiado. Así, bajo las constituciones de 1925 y 1980 –incluida su versión actual– el requerimiento se hace a la Corte Suprema,

¹¹ HEDLING, Nora. “Diseño del poder judicial”, en: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). *Guía práctica para la elaboración constitucional*, Estocolmo, 2020, p. 255. En este sentido, es famosa la idea de Montesquieu, quien homologaba a los jueces con las “bocas que pronuncian las palabras de la ley”, de que “el poder de juzgar” no debía ser “función exclusiva de una clase o de una profesión”, sino que debía ser “un poder, por decirlo así, invisible y nulo” (*El espíritu de las leyes*, Libro XI, Capítulo VI). En otras palabras, para Montesquieu no debía concebirse al poder judicial como un poder consciente de sí mismo en tanto poder, ni completamente separado o autónomo del resto del ordenamiento político, ya que aquello era precisamente lo que amenazaba su imparcialidad respecto de la ley.

¹² Para el análisis de cómo se plasma esto en la constitución vigente, véase: ALARCÓN, Pablo. “Principios constitucionales de la organización judicial”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 26, N° 1, p. 126.

¹³ Cabe mencionar que la mención al requerimiento fue introducida por la reforma constitucional de 24 de octubre de 1874.

la que debe determinar si concurre la causal de remoción por mal comportamiento, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, por la mayoría de sus integrantes (bajo la constitución de 1925 eran dos terceras partes de sus miembros, art. 85, inc. 4º, CP25).

Pero, en lo concreto, podemos decir que en todas las constituciones revisadas las causales de cesación en el cargo de juez son bastante acotadas y estrictas. En la constitución de 1980 se incorpora una edad de jubilación (los jueces cesan en sus funciones al cumplir 75 años), la renuncia y la incapacidad legal sobreviniente, además de las dos hipótesis conductuales específicas que ya analizamos.

Por otro lado, en el caso de los tribunales superiores de justicia, es decir, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones, se contempla una causal adicional: el juicio político. Así, estos jueces pueden ser removidos de sus cargos por resolución del Senado en caso de acusación constitucional por notable abandono de sus deberes. Esta norma fue incorporada por la constitución de 1833 y se ha mantenido vigente hasta hoy (art. 29 (38), N°2, CP33; art. 39, N°1, c), CP25; art. 48, N° 2, c) y art. 49, N° 1, CP89; y art. 52, N° 2, c) y art. 53, N° 1, CPR).

1.3. Competencias y atribuciones

1.3.1. Generales

Para abordar este punto hemos hecho una clasificación de las competencias y atribuciones establecidas en la constitución vigente respecto de los jueces. En primer lugar, encontramos una competencia general, exclusiva de todos los tribunales establecidos en la ley: la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado; es decir, **el ejercicio de la función jurisdiccional** (art. 76, inc. 1º, CPR). Esta competencia no se conceptualizaba de esta forma en la constitución de 1828, pero sí aparece ya en la constitución de 1833, acompañada con la siguiente frase: "Ni el Congreso, ni el Presidente de la República pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales, o avocarse causas pendientes, o hacer revivir procesos fenecidos" (art.99 (108), CP33), fórmula que –en lo sustantivo– se conserva hasta hoy).

En la misma línea general tenemos la competencia de impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren para **hacer ejecutar sus resoluciones**, y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que determine la ley, recogido por primera vez en la constitución de 1980 ((art. 73, inc. 3º, CP89 y art. 76, inc. 3º, CPR).

1.3.2. Corte Suprema

Pasando a las competencias de la Corte Suprema, podemos clasificarlas en diversos grupos temáticos. Así, tenemos, en primer lugar, las competencias que podríamos englobar bajo el **ámbito administrativo** –como la superintendencia

directiva y económica de los tribunales de la nación-, recogida, como ya vimos, por todas constituciones desde 1828. Derivadas de esta superintendencia tenemos las atribuciones relativas a los **nombramientos internos**, en particular lo que guarda relación con los candidatos para integrar la propia Corte –a contar de 1925- y las Cortes de Apelaciones.

Lo mismo ocurre respecto de las **facultades disciplinarias** de la Corte, derivadas de su superintendencia correccional sobre los tribunales de la nación, que se traducen, por ejemplo, en el procedimiento de remoción por mal comportamiento que ya vimos en el punto anterior y en su autorización de los traslados de los jueces (art. 80, CPR). Este punto es interesante, ya que da cuenta de la progresiva independencia del poder judicial. Así, bajo la constitución de 1925 se establece como una atribución del Presidente, que debía hacerse previa proposición o acuerdo de la Corte Suprema, noción que se mantuvo en la redacción original de la constitución de 1980, mientras que en la versión vigente se entrega la atribución a la Corte Suprema sin más (y es una autorización).

También relativamente reciente es la injerencia de la Corte Suprema en diversos **nombramientos de otros órganos constitucionales**. Así, bajo la constitución de 1925, ella participaba originalmente sólo en el nombramiento de los ministros del Tribunal Calificador de Elecciones, pero luego, tras la reforma constitucional de 1970, empezó a participar del nombramiento de los ministros del recientemente creado Tribunal Constitucional, cuestión que se mantuvo con la constitución de 1980. Sin embargo, en la actualidad habría que agregar también su participación en el nombramiento del Fiscal Nacional. Adicionalmente, se le han dado en los últimos treinta años atribuciones vinculadas con la **remoción** de ciertos órganos externos (Fiscal Nacional, fiscales regionales y Servicio Electoral).

Por otra parte, en cuanto a sus competencias **jurisdiccionales**, habría que distinguir entre las atribuciones **constitucionales** y las propias de la jurisdicción ordinaria. Entre las primeras, se ha dado una fluctuación interesante. Mientras la constitución de 1828 consideraba la atribución de conocer y juzgar de las causas de infracción de Constitución (art. 96, N° 7, CP28), la constitución de 1833 omitió completamente el tema. Luego, la constitución de 1925 introdujo explícitamente la competencia de la Corte para conocer de la inaplicabilidad de un precepto legal por ser contrario a la constitución (art. 86, inc. 2°, CP25), situación que se mantuvo bajo la constitución de 1980 original. Sin embargo, con posterioridad a las reformas del año 2005, esta atribución fue radicada en el Tribunal Constitucional, por lo que actualmente la Corte Suprema no tiene mayor injerencia en el control constitucional (aunque, por cierto, hay matices, derivados de la utilización de la constitución en la interpretación de los preceptos, lo que constituye un tema en sí mismo). Lo importante, para efectos de este análisis orgánico es que, actualmente, las atribuciones constitucionales están mayormente radicadas en el Tribunal Constitucional¹⁴.

¹⁴ Otro tema, también, son las garantías constitucionales, en particular la acción de amparo y la acción de protección. En ambos casos, la Corte Suprema es competente en virtud no de una

Pasando a las competencias relacionadas con la jurisdicción ordinaria, si bien estas se encuentran especificadas con detalle en la ley orgánica, la constitución vigente especifica algunas, como conocer la apelación a las resoluciones de las cortes de apelaciones que declararen previamente haber lugar a la formación de causa respecto de diputados y senadores (art. 61, inc. 2º, CPR), cuestión que tiene antecedentes en la constitución de 1925. También conoce de los reclamos por pérdida de la nacionalidad chilena (art. 12, CPR), otra institución antigua, derivada desde la propia Carta de 1828, y se requiere su intervención para la interposición de una acción indemnizatoria contra el Estado en casos de error judicial. Esto último fue introducido por la constitución de 1980 (art. 19, N° 7, i), CP89 y CPR).

Otro punto donde se verifica un traslado desde la Corte al Tribunal Constitucional es respecto de las contiendas de competencia. Así, bajo la constitución de 1925, la Corte conocía “de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los Tribunales de Justicia que no correspondan al Senado”, cuestión que, desde la reforma de 2005, le corresponde al Tribunal Constitucional (art. 93, N° 12).

Por último, la Corte Suprema tiene, a partir de 1980, el deber de pronunciarse sobre cualquier modificación a la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales (art. 74, inc. 2º, CP89 y art. 77, inc. 2º, CPR).

1.3.3. Cortes de apelaciones

En cuanto a las competencias de las Cortes de Apelaciones, se mantiene desde 1925 una estructura similar, donde se reproducen a menor escala muchas de las atribuciones de la Corte Suprema en el ámbito correccional y económico. Así, respecto de las competencias vinculadas con nombramientos internos y externos, y con cuestiones disciplinarias, no vemos grandes cambios.

1.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

Un principio básico que puede mencionarse y que conservan todas las constituciones revisadas, es que los jueces tienen la **exclusividad de la función jurisdiccional**. Así, como ya vimos, ni el Presidente ni el Congreso pueden ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos. En todos los casos se replica el **principio de inamovilidad** –con menor fuerza en la constitución de 1828, pero ya completamente delineado a contar de 1833-, lo que se refleja especialmente en las causales estrictas de remoción de los jueces, como ya pudimos analizar. También hay cuestiones que se empiezan a explicitar en la constitución a contar de 1980, como las diversas incompatibilidades que buscan asegurar la independencia de cada juez en

norma constitucional explícita sino de sus propios autoacordados, en los cuales ha regulado un sistema de doble instancia (siendo la primera ante la Corte de Apelaciones respectiva).

particular, la competencia de hacer ejecutar lo juzgado, y la protección de los jueces frente a las detenciones arbitrarias. En todos los casos tenemos, también, un diseño que, a pesar del predominio del ejecutivo (o del legislativo, en el caso de 1828), tiende a la **autogeneración de los jueces**, sobre todo a contar de 1925.

2. Justicia constitucional

2.1. Estructura orgánica¹⁵

De forma preliminar, podemos decir que hay una decisión previa a cualquier planteamiento en pos del aseguramiento de la supremacía constitucional. Se trata de la decisión respecto de contar o no con un órgano externo al sistema político para controlar la constitucionalidad de las leyes. Por ejemplo, un país donde no existe tal control externo es Finlandia, donde el control constitucional es realizado por una comisión del mismo Parlamento¹⁶. Por tanto, sólo una vez acordada la necesidad de contar con un órgano de este tipo, podemos pasar a revisar los distintos modelos de justicia constitucional.

Sobre este punto, a su vez, hay diversos modelos en el derecho comparado. Así, de forma muy resumida, podemos caracterizar cuatro grandes modelos¹⁷:

i) Un modelo **difuso o descentralizado**, donde todo juez tiene competencia para ejercer el control de constitucionalidad. Este se suele caracterizar como un modelo de control represivo o *a posteriori*, ya que se aplica respecto de leyes ya promulgadas, y de carácter concreto, es decir, que trata de casos que se ventilan durante un juicio principal que tiene una causa y un objeto distintos. El ejemplo paradigmático es Estados Unidos.

ii) Un modelo **concentrado**, donde el control de constitucionalidad se encuentra reservado a un órgano especialmente constituido para tal efecto. También se suele e suele caracterizar como un modelo de control represivo o *a posteriori*, pero en este caso de control abstracto, porque consiste en analizar la conformidad a la Constitución de una norma de ley independientemente de la existencia de una causa judicial. Su paradigma es el modelo austríaco, conceptualizado por Hans Kelsen.

iii) Un modelo de **control «político»**. Se trata del modelo aplicado en Francia. Su carácter político se vincularía con la composición del Consejo Constitucional, que incorpora a los expresidentes de la república de manera vitalicia. A diferencia de los otros modelos, este era un control exclusivamente *preventivo* de las leyes orgánicas y los reglamentos parlamentarios (es decir, se aplicaba antes de que dichas leyes y

¹⁵ Gran parte de esta sección está elaborada a partir de un trabajo previo sobre los tribunales constitucionales en el derecho comparado, que se puede consultar si se quiere analizar este tema en mayor detalle: SOTO, Víctor. "Tribunales Constitucionales en el derecho comparado", Serie Estudios Nº 01-21, Biblioteca del Congreso Nacional, 2021.

¹⁶ Véase: TUSSEAU, Guillaume. "Enfrentar el panjudicialismo epistémico: la escotomización de formas políticas de control de constitucionalidad", Parlamento y Constitución. Anuario, Nº 18, 2017.

¹⁷ Véase sobre este punto, en general: DÍAZ, Enrique. "Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes", Opinión Jurídica, vol. 15, Nº 30, 2016.

reglamentos fueran promulgados). Según Amaya, la razón de este diseño fue “frenar el excesivo poder que la Asamblea Nacional tuvo en el período de 1946-1958”¹⁸. Sin embargo, sucesivas reformas lo han ido acercando cada vez más al modelo concentrado.

iv) El modelo **mixto o incidental**. La verdad es que, en la práctica, no existen los modelos puros, sino que a lo largo de los años se han ido dando procesos cada vez más agudos de hibridación de modelos. Sin embargo, dentro de los llamados “modelos mixtos”, vale la pena detenerse en el modelo incidental que se estableció en Alemania, Italia y España, debido al impacto que estos sistemas han tenido en América Latina. En general, podemos decir que las constituciones de postguerra establecieron modelos híbridos o intermedios, donde el órgano llamado a ejercer la justicia constitucional era único y especializado, como en Austria, pero donde, al igual que en Estados Unidos, cada juez estaba interesado en el ejercicio del control de constitucionalidad del caso concreto. Así, se constituye un sistema difuso, en el sentido de que todo juez tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad de una norma, pero concentrado, en el sentido de que sólo el tribunal o corte constitucional tiene competencia para dirimir el conflicto en caso de duda. Por otra parte, en muchos de estos países se combinan el control concreto con el control abstracto. En algunos ordenamientos, incluso, se incorpora el control preventivo de estilo francés, en su variante obligatoria y facultativa¹⁹.

¿Cómo era el sistema de control constitucional en el Chile del siglo XIX? La respuesta es que simplemente no se consideraba. La mayoría de los autores eran contrarios a este sistema²⁰. Jorge Hunneus, por ejemplo, sostenía que el control judicial de la ley era propio de Estados federales. También indicaba que el poder judicial “no es juez de la lei; ha sido creado para aplicarla, sea ella buena o mala”²¹. Por otro lado, Manuel Carrasco Albano “consideraba a los jueces como aplicadores de la ley a hechos particulares y estimaba que era «más lógico conceder la atribución de interpretar la Constitución al Poder Lejislativo que al Judicial» debido, en parte, a la «vaguedad de la lei suprema»”²².

La misma Corte Suprema sostenía, sobre el control constitucional: “Este poder, que por su naturaleza sería superior al del Lejislador mismo, puesto que alcanza a anular sus resoluciones, no existe en Majistratura alguna, según nuestro sistema constitucional”²³.

¹⁸ AMAYA, Jorge. *Control de constitucionalidad*, 2º edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2015, p. 104.

¹⁹ Véase: PEGORARO, Lucio. “La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de justicia constitucional”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, N° 6, 2002.

²⁰ Véase el interesante recuento de Sergio Verdugo: “Lastarria y la revisión judicial de la ley en el marco de la Constitución chilena de 1833”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, N° 3, p. 929 y ss.

²¹ NAVARRO, Enrique. “Notas sobre la evolución histórica del control de constitucionalidad de las leyes en Chile”, *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 22, 2010, p. 1233.

²² VERDUGO, Sergio. Op. Cit., p. 930.

²³ Sentencia de la Corte Suprema de 27 de junio de 1848, citada en: NAVARRO, Enrique. Op. Cit., p. 1234.

A mayor abundamiento, el artículo 155 (164) de este texto constitucional, dentro del capítulo XII, sobre la observancia y la reforma de la constitución, indicaba explícitamente: "Sólo el Congreso (...) podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de alguno de sus artículos". De esta forma se consagraba una **fórmula de control político, no jurisdiccional**, en el entendido de que el sistema descansaba sobre la existencia de un adecuado equilibrio de poderes²⁴. Este equilibrio, en su versión presidencialista, consideraba la existencia de un veto presidencial y, además, la existencia de dos cámaras, donde el Senado actuaba como órgano moderador de la acción de la cámara baja. Asimismo, en el texto de 1833 se contemplaba la existencia de un Consejo de Estado, órgano asesor del poder ejecutivo, pero que además tenía la atribución de resolver contiendas de competencia entre órganos administrativos y judiciales (art. 95 (104), N° 5, CP33). Por otra parte, mientras en países como Estados Unidos el Congreso tenía amplias atribuciones de fiscalización de la acción del poder ejecutivo, en Chile la constitución era relativamente escueta en este punto, lo que fue subsanado por la evolución de su práctica legislativa, al punto de afianzarse, hacia fines del siglo XIX, la institución de la interpelación y la consecuente responsabilidad política de los ministros frente al Congreso²⁵.

Con todo, hay que hacer presente que el propio presidente Balmaceda, en el marco de la guerra civil de 1891 -desencadenada por un conflicto entre los poderes del Estado- argumentó en favor de la creación de un tribunal *ad hoc* que permitiera resolver estas diferencias dentro del marco de la institucionalidad²⁶. Esto, por cierto, serviría como antecedente para el órgano que se creó en 1970, pero no como base para el control concreto y la inaplicabilidad de las leyes.

La primera apertura hacia un sistema de control judicial de la constitucionalidad de las leyes, se da, por tanto, en 1925 con la incorporación de la inaplicabilidad dentro de las atribuciones de la Corte Suprema. Se trata de un control concreto y represivo, concentrado en este caso en el máximo tribunal del país.

La doctrina defendía el carácter acotado de esta revisión, por tratarse de una "excepción al principio de separación de Poderes Públicos"²⁷. La Corte Suprema también interpretó sus propias atribuciones en un sentido restringido: la revisión de la constitucionalidad, a su juicio, era sólo de fondo, no de forma. Esto llevó a que

²⁴ En su interesante estudio, Guillaume Tusseau sostiene que, en el plano histórico, el control político "ha gozado de una preeminencia segura. Fue dominante en varios Estados durante todo el siglo XIX y durante la mayor parte del siglo XX y es solidario con una experiencia, con una cultura y con una memoria original. Las olas sucesivas por las cuales la justicia constitucional se ha desarrollado son testigos del carácter globalmente reciente del fenómeno de judicialización de la garantía de la constitución". Véase: TUSSEAU, Guillaume. Op. Cit., p. 18.

²⁵ Para apreciar esta evolución en detalle, véase el siguiente informe: SOTO, Víctor. "Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (II): revisión de la historia constitucional chilena y propuestas de reforma", Serie Informes 25-20 (18-08-2020), Biblioteca del Congreso Nacional, 2020. Disponible en: <https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/>, o bien en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/debatenacional/>.

²⁶ NAVARRO, Enrique. Op. Cit., p. 1236.

²⁷ Ibid., p. 1238. La opinión citada es de Carlos Estévez Gazmuri.

algunos parlamentarios propusieran incluir el análisis de forma de manera explícita en la constitución²⁸. Más adelante, el presidente Jorge Alessandri propuso que la sentencia de inaplicabilidad tuviera efecto *erga omnes*²⁹.

Se ha sostenido que fue precisamente este carácter acotado del control de constitucionalidad lo que motivó a diversos políticos y profesores de derecho constitucional a proponer la creación de un órgano especial que se hiciera cargo de aquello. De esta forma, se evitaba uno de los problemas que la propia Corte Suprema había advertido en sus fallos: el peligro de una politización de los tribunales de justicia³⁰. Se habría impuesto, por tanto, el siguiente razonamiento: "todo lo relacionado con el control de la constitucionalidad (debido esencialmente al conflicto entre órganos del Estado que implica dicho control) tiene un sentido político. De ahí, la habitual renuencia de los constituyentes (1925 y 1980) a entregar un control amplio de constitucionalidad a los Tribunales de Justicia, y la necesidad de crear un Tribunal Constitucional, distinto del Poder Judicial, que garantice la supremacía de la Carta Fundamental y supere los conflictos entre los órganos del Estado"³¹.

De esta forma, la ley N° 17.284 incorporó al texto constitucional los artículos 78 a), 78 b) y 78 c), donde se definió la existencia de un nuevo órgano: el Tribunal Constitucional. Este órgano debía ejercer un control concentrado y estaba modelado sobre la base del Consejo Constitucional francés (es decir, se buscaba que ejerciera un control jurídico-político y no meramente jurisdiccional). Por ello, se mantuvo la competencia de la Corte Suprema respecto del control concreto. Así, el sistema chileno pasaba a tener un sistema de control doble, ambos concentrados: uno de tipo abstracto y predominantemente preventivo, a cargo del Tribunal Constitucional, y otro de tipo concreto y represivo, a cargo de la Corte Suprema.

Lo esencial de esta estructura se mantuvo con la constitución de 1980. El carácter dual del control constitucional se mantendría hasta la reforma constitucional de 2005. Con esta reforma el sistema chileno deja de ser un sistema dual y refuerza su carácter concentrado, con un control abstracto y concreto, donde el control no abarca solamente el control represivo de la ley, sino también su **control preventivo**, como en Francia. En este sentido, podemos ver también similitudes con los sistemas alemán y español³². Sin embargo, el Tribunal Constitucional chileno no es competente para resolver las acciones constitucionales de amparo y protección. Así, conserva ciertas similitudes con el modelo kelseniano y el modelo francés original, sobre los que se superponen las atribuciones respecto del control concreto que antes le correspondían a la Corte Suprema.

²⁸ Ibid., p. 1239. Se trata de un proyecto de reforma de 1950 que alcanzó a ser aprobado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados.

²⁹ Ibid., p. 1240. Proyecto de reforma del año 1964.

³⁰ CAZOR, Kamel. "La jurisdicción constitucional en Chile", p. 101.

³¹ Ibid., p. 102.

³² Véase: SOTO, Víctor; FERRERO, Mariano y LOPICICH, Boris. Op. Cit.

2.2. Integración, nombramiento y remoción

2.2.1. Integración y nombramiento

Si seguimos la clasificación de los sistemas de nombramiento que ya vimos a propósito del poder judicial, el primer Tribunal Constitucional (de 1970) tenía un sistema que **combinaba elementos cooperativos y representativos**. Así, tres de sus miembros eran designados por el Presidente, con acuerdo del Senado, pero dos eran generados por la Corte Suprema directamente. Era, por tanto, un órgano pequeño, de cinco miembros.

Con la constitución de 1980, el sistema pasa a ser **representativo**. Se componía de tres ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, un abogado designado por el Presidente de la República, dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional³³, y un abogado elegido por el Senado, por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio. En el fondo, se mantenía el carácter profesional del tribunal, pero se modificaba sustancialmente su composición, incorporándose a dos abogados que representaban al Consejo de Seguridad Nacional, que en su versión original oficiaba como un órgano de representación de las Fuerzas Armadas y de Orden. Los abogados designados por este consejo, además, tenían requisitos menos exigentes para integrar el tribunal. Esta última diferenciación entre los miembros del tribunal fue modificada recién el año 1997, en el marco de la reforma del Poder Judicial, mediante la ley N° 19.541.

En la constitución vigente se mantiene el **sistema representativo**, pero se eliminan los elementos autoritarios de su conformación. Así, tres de sus miembros son designados por el Presidente de la República, tres son elegidos por la Corte Suprema y cuatro son elegidos por el Congreso Nacional, dos por el Senado y dos por la Cámara, con la aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda (art. 92, CPR). Está compuesto, por tanto, por diez miembros.

Los miembros del tribunal de 1970 duraban sólo cuatro años en sus cargos pero podían ser reelegidos. En 1980 se amplió esto a un único período de ocho años.

³³ En su versión original era un consejo presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y por el General Director de Carabineros. Sus principales funciones eran asesorar al Presidente en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicitara y representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atentara gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pudiera comprometer la seguridad nacional. Además, se requería su acuerdo para declarar los estados de excepción constitucional y podía autoconvocarse (podía ser convocado a solicitud de dos de sus miembros). En el fondo, era una institución que le permitía a las Fuerzas Armadas y de Orden mantener el control político en materias relacionadas con la seguridad externa e interna. Luego de la reforma del año 2005 este consejo pasó a convertirse en un órgano asesor presidencial y sólo puede ser convocado por el Presidente de la República.

Actualmente duran nueve años en sus cargos y se renuevan por parcialidades cada tres años.

2.2.2. Remoción

En lo esencial, se trata en sus tres configuraciones de causales estrictas, como el término del período de nombramiento, haber cumplido 75 años de edad (a contar de 1980) o la incompatibilidad sobreviniente e incurrir en ciertas inhabilidades (también a contar de 1980). Con todo, en el tribunal de 1970 existía una causal que abría la puerta a una eventual morigeración de la inamovilidad propia de estos cargos: la posibilidad de removerlos a proposición del Presidente, con acuerdo del Senado (art. 78.a), inc. 5°, CP25).

2.3. Competencias y atribuciones

El punto crítico de la evolución de este órgano en las constituciones de 1925, 1980 (versión original) y 1980 (vigente), radica en las competencias y atribuciones del órgano. Para entender a cabalidad estos cambios, hemos clasificado sus *actuales* atribuciones en cinco grandes grupos:

(i) aquellas referidas al control preventivo de constitucionalidad, donde tenemos el control obligatorio de las leyes orgánicas constitucionales y el control facultativo de los proyectos de ley en tramitación (art. 93, N° 1 y 3, CPR);

(ii) las vinculadas con el control represivo de constitucionalidad, donde se cuentan conocer de la acción de inaplicabilidad y de constitucionalidad de un precepto legal, entre otras (art. 93, N° 6 y 7, CPR);

(iii) las relacionadas con la resolución contiendas de competencia, conflictos y/o reclamos entre poderes del Estado (art. 93, N° 8 y 12, CPR);

(iv) los pronunciamientos sobre inhabilidades e incompatibilidades de ciertas autoridades, como, por ejemplo, la resolución de las inhabilidades para ser ministro de Estado o para ser parlamentario (art. 93, N° 13 y 14, CPR);

(v) finalmente, hemos ordenado como "otras" la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos (art. 93, N° 10, CPR).

Como se adelantó, en su versión de 1970 el Tribunal ya contaba con atribuciones de control preventivo, emulando el caso francés, pero era un control **facultativo** y no obligatorio (art. 78.b), a), CP25). Por el contrario, fue la constitución de 1980 la que introdujo el control obligatorio, lo que iba de la mano también con otra innovación particular para la tradición constitucional chilena: las leyes orgánicas constitucionales, con quórum reforzado³⁴.

³⁴ En su versión original estas normas, para ser modificadas, requerían el voto de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio, es decir, lo mismo que las leyes de reforma constitucional. Posteriormente, con la reforma de 2005, se rebajó el quórum a 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Parte de la doctrina ha argumentado que estas normas han "constitucionalizado" materias que anteriormente eran consideradas de ley simple. Véase: MELÉNDEZ, Felipe. "La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado", Revista Republicana, N° 26, 2019, p. 29.

En cuanto al control represivo, ya vimos que el control concreto estaba radicado originalmente en la Corte Suprema, lo que fue modificado recién el año 2005. Respecto del control abstracto, la configuración de 1980 es más abultada que la de 1970, ya que incluye la revisión de los decretos supremos (es decir, de los decretos expedidos por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria). A su vez, la reforma de 2005 incorpora también la revisión de los autos acordados de los tribunales superiores de justicia.

Además, desde 1970 le ha correspondido a este tribunal hacerse cargo de las contiendas de competencia, y declarar las inhabilidades de ciertas autoridades. Aquí, una innovación de 1980 es que incorporó a los parlamentarios (antiguamente la cámara respectiva debía calificar sus inhabilidades). Finalmente, una innovación importante del tribunal de 1980 es que se le asignó una atribución que lo configura como una suerte de guardián ideológico de la constitución, al poder declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos (art. 82, N° 7, CP89 y art. 93, N° 10, CPR).

2.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

El principal mecanismo establecido en las tres constituciones bajo estudio para resguardar la autonomía de este órgano, además de su naturaleza autónoma constitucional, es la inamovilidad de sus miembros, debido a la existencia de causales estrictas para su remoción (con la salvedad de lo que planteamos a propósito del tribunal de 1970). En general, los jueces constitucionales cuentan con las mismas protecciones con las que cuentan los jueces ordinarios.

3. Justicia electoral

3.1. Estructura orgánica

Este es un punto interesante desde el punto de vista de la evolución institucional. Así, la constitución de 1828 y la constitución de 1833 establecieron lo que podríamos calificar como un **sistema de control político**, como el que existe todavía en Alemania, a cargo del Bundestag (aunque, en dicho país sí existen organismos administrativos que se hacen cargo de las elecciones y de su escrutinio, lo cual se regula a nivel legal³⁵). Así, en la primera de las constituciones citadas, en el capítulo referente al poder ejecutivo, se señala que serán las Cámaras (Senado y Diputados) quienes una vez instalados como Congreso darán cuenta de los resultados de la elección de Presidente y Vicepresidente (elección por electores elegidos en las provincias), calificarán las elecciones y declararán Presidente al más votado y Vicepresidente al siguiente (arts. 68-75, CP28).

³⁵ Véase: SOTO, Víctor; FERRERO, Mariano y LOPICICH, Boris. Op. Cit.

Esta situación no se modificaría, en lo sustantivo, hasta 1925, con la creación del Tribunal Calificador de Elecciones, órgano que pasó a detentar las atribuciones que antiguamente se concentraban en el sistema político. Es decir, se pasó a una estructura predominantemente judicial. Esto se replica luego en la constitución de 1980.

Con todo, cabe señalar que, durante la vigencia de la constitución de 1925, hubo también una entidad administrativa que se hizo cargo del registro electoral y de la organización de las elecciones, denominada Dirección del Registro Electoral, hasta su reemplazo por el Servicio Electoral en 1986, entidad administrativa regulada por la ley N° 18.556, orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral.

Este punto es importante, porque, bajo la constitución vigente, **existen dos estructuras referidas a materias electorales, una judicial y otra administrativa**. La primera es el Tribunal Calificador de Elecciones, ubicado fuera del Poder Judicial, constituido por cinco miembros, y dieciséis tribunales electorales regionales, compuestos por tres miembros cada uno (arts. 95 y 96, CPR). La segunda es el Servicio Electoral, un órgano autónomo constitucional, cuya dirección superior le corresponde a un Consejo Directivo, compuesto por cinco miembros (art. 94 bis, CPR).

3.2. Integración, nombramiento y remoción

3.2.1. Integración y nombramiento

Si bien el Tribunal Calificador de Elecciones ha mantenido a lo largo de su historia una composición de cinco miembros, en su versión original era integrado por un ex presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados, uno del Senado, dos ministros de la Corte Suprema, y un ministro de la Corte de Apelaciones de la ciudad donde celebre sus sesiones el Congreso (en esa época, Santiago). Luego, en la versión original de la constitución de 1980, pasaron a integrarlo un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados, un abogado elegido por la Corte Suprema en votación secreta por la mayoría de sus miembros, y que reúna los requisitos para integrar el Tribunal Constitucional, y tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema.

Actualmente el tribunal está constituido por cinco miembros designados por la Corte Suprema. Cuatro son ministros de la propia Corte, designados por ésta mediante sorteo, mientras que el miembro restante es un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado también por sorteo (art. 95, inc. 2°, CPR). Por cierto, aquí se establece una importante inhabilidad, ya que esta última designación no puede recaer en parlamentarios, candidatos a cargos de elección popular, ministros de Estado ni dirigentes de partidos políticos. Los miembros del Tribunal duran cuatro años en sus funciones y se les aplican las incompatibilidades

de los parlamentarios (arts. 58 y 59, CPR). En otras palabras, vemos una tendencia hacia la **judicialización** del órgano.

Por otro lado, los tribunales electorales regionales constituyen una innovación de la Carta de 1980. En 1925 no se consideraba una desconcentración o descentralización del órgano, ya que sólo se encargaba de la calificación de las elecciones de Presidente, senadores y diputados. Sin embargo, pronto se hizo necesario incorporar las elecciones del nivel local. Así, la ley creó posteriormente Tribunales Calificadores Provinciales, para calificar particularmente las elecciones de regidores y resolver diversos asuntos electorales a nivel comunal y provincial. Esta experiencia fue recogida por la constitución de 1980, que creó los tribunales electorales regionales, aunque, como veremos, sus atribuciones originales estaban bastante mermadas.

En la actualidad, estos tribunales están constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años (art. 96, inc. 2º, CPR). También duran cuatro años en sus funciones y tienen las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley (art. 96, inc. 3º, CPR).

Por otra parte, el Servicio Electoral es dirigido por un Consejo Directivo. Éste se encuentra integrado por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio (art. 94 bis, inc. 2º, CPR). Se trata, por tanto, de un **sistema de nombramiento por cooperación**. Los consejeros duran diez años en sus cargos, no pueden ser designados para un nuevo período y se renuevan por parcialidades cada dos años (art. 94 bis, inc. 2º, CPR).

3.2.2. Remoción

Sobre este tema, las diversas constituciones nacionales han sido escuetas. Mientras en la constitución de 1925 no se mencionaba nada, la constitución de 1980 incorpora, además del término de su período (cuatro años) una serie de incompatibilidades, a partir de las cuales se puede deducir la existencia de una causal de incompatibilidad sobreviniente, en los mismos términos que en el cargo de parlamentario (art. 95, inc. 4º, que cita las disposiciones 58 y 59, CPR). En el caso de los tribunales electorales regionales, las causales de incompatibilidad e inhabilidad remitirían a la ley (art. 85, inc. 3º, CPR).

En tanto, los consejeros del Servicio Electoral tienen un sistema bastante estricto de causales. Así, además del cumplimiento de su período (diez años), cesan en sus cargos por remoción, la que sólo puede ocurrir en los siguientes casos (art. 94 bis, inc. 3º, CPR):

- a) Infracción grave a la Constitución o a las leyes;

- b) Incapacidad; y
- c) Mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

El procedimiento de remoción sólo puede ser iniciado a requerimiento del Presidente de la República o de un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. Es conocido por la Corte Suprema en pleno, la que debe tomar la decisión con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio (art. 94 bis, inc. 3º, CPR).

3.3. Competencias y atribuciones

En cuanto al Tribunal Calificador de Elecciones original, ya mencionamos que su principal competencia era calificar las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores (art. 79, inc. 1º, CP25). Pero además se le encargaba el conocimiento de las reclamaciones que ocurrieren acerca de la votación, las rectificaciones y el escrutinio general de la elección de Presidente (art. 63, inc. 2º, CP25), y las reclamaciones de nulidad que se interpusieran contra las elecciones de diputado y senador (art. 26, inc. 1º, CP25). Por otro lado, se le encargaba comunicar al Presidente el resultado del plebiscito, especificando el texto del proyecto aprobado por la mayoría de los sufragios válidamente emitidos (art. 109, inc. 5º, CP25). Esta última competencia fue incorporada por la reforma constitucional de 1970 (ley N° 17.284).

En síntesis, la esencia de su misión era **calificar las elecciones y resolver los reclamos** que ellas suscitaban. Este núcleo fue mantenido por la constitución de 1980, incorporándole la proclamación del Presidente (que bajo la constitución de 1925 le correspondía al Congreso). Sin embargo, la serie de reformas constitucionales que se han ido introduciendo, llevan a que, en la actualidad, este órgano tenga el siguiente listado de funciones y atribuciones:

- a) Conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores;
- b) Resolver las reclamaciones a que dieren lugar dichas elecciones (art. 96, inc. 1º) ;
- c) Proclamar a los que resulten elegidos;
- d) Conocer de los plebiscitos; y
- e) Conocer las apelaciones a las resoluciones de los tribunales electorales regionales (art. 96, inc. 1º, CPR).

También cuenta con una serie de atribuciones vinculadas con las **cesaciones en el cargo de diversas autoridades**, a raíz de incompatibilidades e inhabilidades sobrevinientes (arts. 60 y 125, CPR).

En cuanto a los tribunales electorales regionales, la versión original de la constitución de 1980 era incluso más escueta que lo que ocurría en la práctica con los tribunales provinciales. Así, se les encomendaba la calificación de las elecciones de carácter

gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determinara la ley (art. 85, inc. 1º, CP89). Pero actualmente les corresponde, además: a) conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende; b) resolver las reclamaciones a que dieren lugar dichas elecciones; y c) proclamar a los candidatos electos (art. 96, inc. 1º, CPR).

El Servicio Electoral, en tanto, se encarga actualmente de la administración, supervigilancia y fiscalización:

- a) De los procesos electorales y plebiscitarios;
- b) Del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral;
- c) De las normas sobre los partidos políticos (art. 94 bis, inc. 1º, CPR).

También le compete registrar la nómina de militantes de los partidos políticos (art. 19, N° 15, párrafo 5º, CPR).

Por otro lado, a su Consejo Directivo le corresponde requerir al Tribunal Calificador de Elecciones que declare si un diputado o senador ha infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (art. 60, inc. 5º, CPR).

3.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

Mientras en su configuración original el Tribunal Calificador de Elecciones no contaba con mecanismos de resguardo de su autonomía, la constitución de 1980, tanto en su versión original como en su versión actual, establece, además de su autonomía constitucional, la inamovilidad de los cargos directivos. Esto se extiende también a los miembros del consejo directivo del Servicio Electoral.

Por otro lado, la constitución de 1980 les asegura a los tribunales electorales, en la Ley de Presupuestos, los fondos necesarios para su organización y funcionamiento (art. 86, CP89 y art. 97, CPR), lo que contribuye a su independencia respecto del poder de turno.

4. Ministerio Público

4.1. Estructura orgánica

En el derecho comparado se reconocen diversos modelos de organización del Ministerio Público, pero hay una tendencia hacia dos grandes grupos: aquellos países donde el Ministerio Público depende en mayor o en menor medida del **poder ejecutivo** (en particular del Ministerio de Justicia) y aquellos que establecen un **organismo independiente o autónomo**³⁶. Por cierto, podemos identificar un tercer modelo, de origen más antiguo: la integración del ministerio público en la misma

³⁶ COMISIÓN DE VENECIA. *Report on european standards as regards the independence of the judicial system: part II – The prosecution service*, CDL-AD (2010)040, 2010, pp. 6-7.

estructura del **poder judicial** (con distintos niveles de injerencia del poder ejecutivo). Con todo, la independencia del Ministerio Público es un concepto distinto de la independencia judicial, ya que se suele entender como la inadmisibilidad del ejecutivo para dar instrucciones en casos *individuales* al Fiscal General (y, por supuesto, directamente a cualquier otro fiscal), pero puede admitir instrucciones generales, para reforzar la persecución de ciertos tipos de delitos de alta connotación pública³⁷. Esto es evidente porque, además, la Fiscalía y el gobierno comparten objetivos de persecución penal y requieren de una permanente coordinación. Por el contrario, la imparcialidad judicial no admite este tipo de objetivos generales. Tampoco se entiende esta independencia del Ministerio Público como una independencia "interna" de los fiscales individuales, ya que se trata, por su propia naturaleza, de organizaciones jerárquicas³⁸.

Curiosamente, esta es una **figura relativamente reciente** para nuestro sistema. Así, hasta la reforma procesal penal, la investigación de los delitos estaba encargada al mismo juez que conocía la causa. De esta forma, la figura de un Fiscal Nacional o General, tal como la hemos caracterizado, era inexistente en nuestra tradición constitucional. Por cierto, tanto en la constitución de 1833, 1925 como de 1980 original, se menciona a un «Ministerio Público», pero con una misión y unas características muy distintas a las de los modernos sistemas de persecución penal. Así, en la constitución de 1833 se hablaba de un ministerio público en el art. 73 (82), N° 3, a propósito del requerimiento que hacía el Presidente para que se tomaran medidas disciplinarias respecto de un juez o empleado del poder judicial.

Se trata de una figura que proviene del derecho indiano y que, en resumidas cuentas, actuaba como representante de la autoridad del Rey –y luego del Presidente-. De ahí que se le encomendara vigilar la conducta ministerial de los jueces. En la reorganización de los tribunales llevada a cabo en 1875, se le encomendó la defensa de los intereses generales de la sociedad y de los intereses fiscales del Estado. Asimismo, se estableció un sistema orgánico en gran parte dependiente de los propios tribunales de justicia. La misma estructura se mantuvo, a grandes rasgos, durante el siglo XX, aunque el Código Orgánico de Tribunales, de 1943, dispone explícitamente su "independencia". Por otra parte, se ha sostenido que, a contar de 1923, con la eliminación de la figura del Promotor Fiscal, sus atribuciones disminuyeron considerablemente³⁹.

En otras palabras, se trata de instituciones que apuntan a temas distintos, por lo que **no deben ser confundidas**. La figura del Ministerio Público tal como la conocemos hoy fue introducida mediante reforma constitucional el año 1997 (ley N° 19.519) en el marco de la **reforma procesal penal**.

³⁷ *Ibíd.*, p. 7.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ BARAHONA, Claudio; CERÓN, Roberto; y PEROTI, Felipe. "El Ministerio Público y el fiscal en Chile. Notas para el estudio de su historia institucional", *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 22, 2010, pp. 735-798.

Entendido esto, veamos qué dice la constitución vigente sobre el tema. Aquí el Ministerio Público es definido como un **organismo autónomo constitucional**, ubicado fuera del poder judicial y del poder ejecutivo, organizado jerárquicamente (art. 83, inc. 1º, CPR). Se compone de un Fiscal Nacional, a la cabeza, y de un fiscal regional en cada una de las regiones en que se divide administrativamente el país, excepto en el caso de las regiones donde la cantidad de la población o la extensión geográfica han hecho necesario nombrar más de uno (art. 86, inc. 1º, CPR), como ocurre con la Región Metropolitana (que tiene cuatro fiscales). De esta forma, en la actualidad existen, en total, diecinueve fiscalías regionales. Asimismo, existen fiscales adjuntos (art. 88, CPR). La Constitución no lo especifica, pero la ley orgánica constitucional del Ministerio Público indica que son encargados de las fiscalías locales, dependientes a su vez de las fiscalías regionales (art. 38 de la ley N° 19.640).

4.2. Integración, nombramiento y remoción

4.2.1. Integración y nombramiento

En la actualidad el Fiscal Nacional es designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema (previo concurso público de antecedentes), y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto (art. 85, inc. 1º, en relación con el art. 87, inc. 1º, CPR). Siguiendo los diversos modelos de nombramiento que hemos tenido a la vista, es evidente que se trata de un nuevo caso de **nombramiento cooperativo** entre los tres poderes del Estado.

En cuanto a los requisitos para ser Fiscal Nacional, éste debe tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. También se le aplican las inhabilidades para ser juez (art. 84, CPR). Dura ocho años en el ejercicio de sus funciones y no puede ser designado para el período siguiente (art. 85, inc. 2º, CPR).

En cuanto a las fiscalías regionales, en la constitución vigente estas son nombradas por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la respectiva región, previo concurso público de antecedentes (art. 86, inc. 2º, en relación con el art. 87, inc. 1º, CPR). Los fiscales regionales deben tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido treinta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. También se les aplican las inhabilidades para ser juez (art. 84, CPR). Duran ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público (art. 86, inc. 3º, CPR).

Finalmente, de los fiscales adjuntos sólo se dice en la constitución vigente que son designados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna del fiscal regional respectivo, la que debe formarse previo concurso público (art. 88, CPR). Deben tener

el título de abogado y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. También se les aplican las inhabilidades para ser juez (art. 84, CPR).

4.2.2. Remoción

En la actualidad, el Fiscal cesa en sus funciones al cumplir 75 años de edad (art. 85, inc. 3º, en relación con el art. 80, inc. 2º, CPR). Por otra parte, en virtud del resguardo de la autonomía de la que hablábamos al principio, se establecen causales estrictas para su remoción, la que sólo procederá en caso de:

- a) Incapacidad; y
- b) Mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

Este procedimiento es llevado a cabo por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros. La Corte debe conocer del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y acordar la remoción con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio (art. 89, CPR).

En el caso de los fiscales regionales, la constitución vigente reitera las mismas causales y el mismo mecanismo de remoción del Fiscal Nacional (sólo que en este caso el Fiscal Nacional se encuentra habilitado para requerir el procedimiento).

Finalmente, en el caso de los fiscales adjuntos la constitución vigente remite la definición de las causales de remoción a la ley orgánica constitucional del Ministerio Público (así, actualmente están especificadas en el art. 43, de la ley N° 19.640).

4.3. Competencias y atribuciones

Aquí debemos distinguir entre las competencias generales del Ministerio Público y las específicas de las autoridades y órganos que lo componen. Así, dentro de las primeras, se encuentran dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado; ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley; adoptar medidas para proteger a las víctimas y a los testigos; e impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación (art. 83, inc. 1º y 3º, CPR).

En cuanto a las atribuciones específicas del Fiscal Nacional, le corresponde ejercer la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público (art. 91, CPR), designar a fiscales regionales y fiscales adjuntos (arts. 86, inc. 2º y 88, CPR) y solicitar a la Corte Suprema la remoción de un fiscal regional (art. 89, CPR), mientras que los fiscales regionales tienen participación en el nombramiento de los fiscales adjuntos (art. 88, CPR).

4.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

Además de la autonomía constitucional, podemos señalar la inamovilidad del Fiscal Nacional y los fiscales regionales, ya que sólo pueden ser removidos mediante un procedimiento con causales estrictas (art. 89, CPR).

También apunta a esta autonomía la norma que establece que el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos no podrán ser aprehendidos sin orden del tribunal competente, salvo el caso de delito flagrante y sólo para ponerlos inmediatamente a disposición del tribunal competente (art. 90 en relación con el art. 81, CPR).

5. Contraloría General de la República

5.1. Estructura orgánica

Este órgano no se contempla ni en la constitución de 1828, ni en la 1833, ni tampoco en la primera versión de la constitución de 1925. Tampoco se hacía alusión, como en otros países, a la existencia de un tribunal de cuentas.

Este es un punto interesante porque, si observamos el derecho comparado, no todos los países cuentan con un órgano administrativo encargado del control de la legalidad de los actos de la Administración y/o del control de la inversión de los fondos del Fisco. Esto no significa que en otros países no existan órganos de control, sino que dicho control se canaliza de otras formas. Puede ocurrir, por ejemplo, que el sistema descansa en una estructura judicial y no administrativa, o que el alcance de sus actos de control sea menor (por ejemplo, puede ser que abarque sólo las cuentas públicas y no el control de la legalidad, o viceversa).

Un ejemplo interesante para ilustrar este punto es el caso de Alemania. Aquí se combinan elementos políticos y judiciales de rendición de cuentas. De esta forma, el Ministerio Federal de Hacienda rinde cuentas de los ingresos y gastos así como de los bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, **ante el Bundestag** (Parlamento Federal) y el **Bundesrat** (Consejo Federal) en el transcurso del ejercicio económico siguiente (art. 114.1, de la constitución alemana). Además, existe un Tribunal Federal de Cuentas, cuyos miembros gozan de independencia judicial, que tiene como principal competencia revisar las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica, y tiene el deber de informar directamente todos los años al Gobierno Federal, al Bundestag y al Bundesrat (art. 114.2, de la constitución alemana).

Probablemente durante el siglo XIX no se consideraba la necesidad de introducir una institución contralora porque se asumía que, al igual como ocurre actualmente en Alemania, bastaba el control del gasto por parte del Congreso. Entonces, ¿cómo se llegó a la configuración de una institución como la Contraloría General de la República?

La verdad es que este órgano fue introducido, primero legalmente, mediante el decreto con fuerza de ley N° 400-Bis, de 26 de marzo de 1927, a propuesta de la llamada «Misión Kemmerer»⁴⁰. Posteriormente, se le dio rango constitucional a través de la reforma constitucional de 1943 (ley N° 7.727). Su configuración orgánica se fijó en la ley N° 10.336, de 1952, y sus respectivas modificaciones.

Desde su inicio fue concebida como un **órgano autónomo constitucional** (art. 21, inc. 2°, CP25), rasgo que se ha mantenido en el tiempo. Sin embargo, tanto las constituciones de 1925 como la constitución vigente son relativamente escuetas respecto de la estructura orgánica de la Contraloría. Aunque actualmente se hace referencia a su dirección por parte de una autoridad unipersonal denominada Contralor General de la República (art. 98, CPR).

5.2. Integración, nombramiento y remoción

5.2.1. Integración y nombramiento

La constitución de 1925 no establecía nada de esto, ya que era parte de su regulación legal. En cambio, la constitución de 1980, tanto en su versión original como actual, dispone que el Contralor es designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Cambia el quórum eso sí: originalmente el acuerdo debía ser por mayoría absoluta, y actualmente es por tres quintos de sus miembros en ejercicio ((art. 87, inc. 2°, CP89; art. 98, inc. 1°, CPR). Además, en la actualidad se agregan ciertos requisitos para el cargo. Así, el Contralor debe tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio (art. 98, inc. 1°, CPR) y dura en su cargo un período de ocho años y no puede ser designado para el período siguiente (art. 98, inc. 2°, CPR).

5.2.2. Remoción

Sobre este punto, la constitución de 1925 sólo disponía como causal la declaración de culpabilidad del Senado en caso de ser acusado constitucionalmente por notable abandono de deberes (art. 39, N° 1, c) y art. 42, N° 1, CP25). La constitución vigente agrega que cesa en sus funciones al terminar su período o en caso de cumplir 75 años de edad (art. 98, inc. 2°, CPR).

⁴⁰ Esta fue una comisión de expertos, liderados por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, que hizo propuestas de reformas fiscales y monetarias a diversos gobiernos de América Latina, entre los que se cuentan Colombia (visitada por dicha Misión en 1923), Chile (visitado en 1925) y Perú (visitado entre 1930 y 1931), entre otros. Véase: GOZZI, Eugenia; TAPPATÁ, Ricardo. "La Misión Kemmerer". *Fit & Proper*, 2010, vol. 17.

5.3. Competencias y atribuciones

En cuanto a sus competencias, no se aprecian cambios sustantivos. A lo más notamos ciertas materias que se han ido puliendo o a las que se han agregado ciertos detalles o prevenciones. Por tanto, bastará aquí revisar cómo queda la versión actual. La constitución vigente establece, como sus principales atribuciones: ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración; fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; y llevar la contabilidad general de la Nación (art. 98, CPR).

5.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

Además de su carácter de órgano autónomo constitucional, la Constitución no contempla ningún mecanismo adicional de resguardo de la autonomía. Por otro lado, se puede citar la prohibición de regular materias que afecten a la organización, atribuciones y régimen de sus funcionarios mediante decreto con fuerza de ley (art. 44, N° 15, párrafo 3°, CP25; art. 61, inc. 3°, CP89; art. 64, inc. 3°, CPR).

6. Banco Central

6.1. Estructura orgánica

Rubén Martínez Dalmau advierte, en la sección de su estudio dedicado a los tipos de banco central en el derecho comparado, que las clasificaciones en esta materia son complejas, ya que dependen de múltiples factores, y bastante subjetivas. Con todo, llega a agrupar los bancos centrales en tres categorías: dependientes, autónomos e independientes.

Los primeros serían aquellos “que vienen directamente condicionados por los poderes públicos —en particular, el Ejecutivo— en la composición de sus órganos directivos y su funcionamiento habitual, y guardan estrecha relación con éstos durante el ejercicio de sus actividades, bien de dirección, orientación o instrucción como de control de sus políticas. Su estatuto sería, por lo tanto, asimilable al de una administración del Estado —incluso a algunas de las denominadas independientes—, con mayor o menor grado de descentralización”⁴¹.

Los segundos, en tanto, serían aquellos “que, en el ejercicio de sus funciones, no mantengan una relación de dependencia inmediata con los poderes públicos —en particular, el Ejecutivo—, pero se prevean institucionalmente los suficientes

⁴¹ MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales, el Banco Central Europeo*, Tesis Doctoral, Universitat de València, Facultad de Derecho, Valencia, 2002, p. 357.

mecanismos de coordinación, responsabilidad y control democráticos que permitan una evaluación pública e institucional de su funcionamiento⁴².

Finalmente, los bancos centrales independientes serían, a su juicio, aquellas instituciones “responsables de la política monetaria en determinado ámbito que, dotadas de un estatuto de autonomía agravado, no se conforman como sujetos del suficiente control público institucional, aun cuando cumplan con el origen democrático. En estos casos, los estatutos jurídicos no sólo prevén todo tipo de garantías a favor de la independencia; además, no establecen verdaderos mecanismos institucionales de control democrático por parte de los órganos habitualmente legitimados para desarrollar esta función en el Estado constitucional⁴³.”

Como se ve, los modelos de banco central irían en un continuo desde una mayor dependencia del poder ejecutivo hasta un régimen de ausencia de control democrático. Tal como vimos respecto del poder judicial, aquí se aprecia la tensión entre la necesidad de independencia –para evitar que el órgano termine “tomado” por la política del gobierno de turno- y la necesidad de una adecuada rendición de cuentas política que asegure el control democrático del órgano.

En la constitución de 1980 –cuya redacción sobre este tema no ha cambiado en lo sustantivo- el Banco Central se define como un órgano autónomo constitucional, con patrimonio propio (art. 108, CPR), lo cual ya lo aleja del modelo dependiente. Con todo, para evaluar si se trata de un órgano autónomo o de un órgano independiente en los términos planteados por Martínez Dalmau, habría que indagar con mayor detalle en su sistema de nombramiento y en sus competencias y atribuciones y, como veremos, la constitución es relativamente escueta en la materia.

Incluso respecto de su estructura orgánica, la actual constitución no especifica mucho más, pero en su ley orgánica constitucional se establece que su dirección superior le corresponde a un órgano colegiado denominado Consejo del Banco Central, integrado por cinco miembros (art. 6, ley N° 18.840).

6.2. Integración, nombramiento y remoción

6.2.1. Integración y nombramiento

La constitución vigente omite este punto, que queda entregado a la respectiva ley orgánica constitucional.

6.2.2. Remoción

La constitución vigente no se refiere a este punto.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*, pp. 357-358.

6.3. Competencias y atribuciones

La constitución vigente no establece constitucionalmente competencias específicas para este órgano. Sólo se indican ciertos límites a sus decisiones, como, por ejemplo, financiar gasto público o un préstamo con créditos directos o indirectos (art. 109, inc. 3º, CPR).

6.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

En la constitución vigente no se establecen mecanismos de resguardo, más allá de su carácter autónomo constitucional.

Conclusiones

Después de este somero repaso de nuestras constituciones, desde 1828 hasta la fecha, respecto de la organización del poder judicial, la justicia constitucional, la justicia electoral, el ministerio público, la Contraloría General de la República y el Banco Central, podemos esbozar algunas ideas generales.

La primera es que las distintas instituciones estudiadas son **productos de su época**. Esto quiere decir que dependen, en gran medida, de las filosofías que inspiraron a los actores políticos detrás de ellas. Aquí sólo hemos hecho una revisión formal, y bastante acotada, porque nos hemos centrado exclusivamente en las constituciones, pero podemos intuir la presencia de estas ideas-fuerza. Así, por ejemplo, en la lógica prevaleciente del siglo XIX, el control constitucional de la ley no difería de un control político: es decir, la máxima autoridad en la materia le correspondía al Congreso. En la lógica clásica de la división de los poderes, era este órgano el que debía actuar como contrapeso del poder ejecutivo, y la ley era su principal arma para ello. Por cierto, fue la misma realidad práctica –por un lado, la necesidad de certeza jurídica de los ciudadanos frente a normas que podían vulnerar sus derechos y, por otro, los grandes conflictos políticos entre poderes del Estado- los que fueron llevando a los actores políticos chilenos a abrirse a nuevos modelos de control.

Algo parecido vemos en la justicia electoral, que pasó de un sistema de control político a uno de control judicial. Actualmente, se ha constitucionalizado además su orgánica administrativa, lo que da cuenta también de un intento de responder a los problemas prácticos de la época (como la corrupción de la política y la desconfianza ciudadana).

Una segunda conclusión, relativa específicamente al poder judicial, es que –a pesar de los cambios que hemos podido apreciar gracias a este ejercicio- existe un molde general que se ha mantenido. Se trata de una estructura piramidal, que descansa en gran medida en la articulación de competencias jurisdiccionales y administrativas, radicadas en los tribunales superiores de justicia, particularmente en la Corte Suprema. Contrasta con otros modelos más profesionalizados que hemos visto en nuestros estudios de derecho comparado, así como en la propuesta de la Convención Constitucional. Con todo, hemos visto en esta revisión que los cambios introducidos a lo largo de los años sí han apuntado a una mayor independencia judicial, cosa que contrasta con el diseño altamente dependiente del Ejecutivo de la constitución de 1833. En este punto, por lo tanto, podemos decir que la república ha recorrido un largo trecho.

Por último, cabe señalar que, así como las reformas y mudanzas constitucionales fueron hijas de su tiempo, la creación y articulación de nuevas instituciones debiera responder a los problemas específicos que la vieja institucionalidad no ha podido resolver. En este sentido, el ejercicio que hemos hecho en este trabajo –y en las dos entregas anteriores- puede servir para ilustrar aquellos puntos donde el sistema vigente flaquea, e inspirar a los diseñadores de la nueva institucionalidad para que busquen ideas a partir de nuestra vasta cantera histórica.