

ROL N° 325

REQUERIMIENTO FORMULADO POR DIVERSOS SENADORES PARA QUE EL TRIBUNAL RESUELVA LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO SUPREMO N°20 DEL MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE FECHA 22 DE ENERO DE 2001, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 12 DE ABRIL DE 2001, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 82, N° 5, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

Santiago, veintiséis de junio de dos mil uno.

VISTOS:

Veinte Senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado, recurren a este Tribunal para que se declare inconstitucional el Decreto Supremo N° 20 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de fecha 22 de enero de 2001, publicado en el Diario Oficial en su edición del 12 de abril de 2001, invocando como fuente de su legitimación activa el N° 5° del artículo 82 de la Constitución Política. Se dice de inconstitucionalidad de la norma reglamentaria tanto en su totalidad como, en todo caso, de las disposiciones específicas que se señalan en el libelo.

Los fundamentos de la impugnación se desarrollan en dos capítulos que respectivamente intitulan "Inconstitucionalidades Mixtas de Forma y de Fondo" e "Inconstitucionalidades Exclusivas de Fondo". En el primero de ellos se hace residir la censura en que el citado decreto supremo habría vulnerado las garantías de la libertad ambulatoria y del derecho de propiedad, toda vez

que a éstas les habría impuesto restricciones que sólo era posible efectuar por ley, invadiendo de esta manera el principio de reserva legal, en relación con dichas dos garantías.

En el segundo capítulo se impugna la constitucionalidad del decreto supremo sosteniendo que la norma no es idónea para los fines que se propone, con lo cual cae en la arbitrariedad y en la irracionalidad técnica, vulnerando consecuentemente el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad que consagran el inciso primero del artículo 1º, los N°s. 2º y 22º del artículo 19 y las garantías constitucionales del derecho de trasladarse y del derecho de propiedad.

Se pidió informe al Presidente de la República y al Contralor General de la República, los que fueron evacuados y rolan a fojas 89 y fojas 76, respectivamente. A fojas 362 compareció el abogado de los requirentes haciendo presente distintas consideraciones en torno a lo informado por el Vicepresidente de la República y acompañando diferentes documentos.

CONSIDERANDO:

**I.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 82, NÚMEROS 5º Y 12º, DE LA CONSTITUCIÓN.**

1º. Que, el Contralor General de la República en su Informe agregado a los autos ha sostenido que los Senadores requirentes carecen, en parte, de legitimación activa para actuar, porque en su libelo se sostiene que el D.S. N° 20 es inconstitucional, por versar sobre materias propias de ley, y tal causal de inconstitucionalidad está contenida en el artículo 82, N°

12°, de la Constitución, reclamo del cual, de conformidad con el inciso final del mismo precepto, el Tribunal sólo puede conocer a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, requisito que no se ha cumplido. Es por lo anterior que la Entidad Fiscalizadora ha entendido, equivocadamente, *"que la declaración de admisibilidad del presente requerimiento, no ha podido referirse sino a las alegaciones relativas a que el decreto N° 20 infringiría las garantías constitucionales que se señalan, razón por la cual no estima del caso hacerse cargo de las alegaciones acerca de la supuesta infracción al principio de reserva legal, por el decreto cuestionado"*. Este Tribunal no divisa razón plausible para que la Contraloría haya entendido que la declaración de admisibilidad pura y simple, sin restricciones -ni reservas-, pueda entenderse como que ella sólo se refiere a parte del requerimiento y no a su totalidad, como efectivamente ha sucedido y como así también lo entendió, por lo demás, el Presidente de la República al no formular reparo alguno a este respecto. No obstante lo anterior, las alegaciones del Contralor hacen necesario que esta Magistratura desarrolle las razones que tuvo en vista para admitir a tramitación el requerimiento de autos en su integridad;

2°. Que, para señalar con la mayor precisión el problema propuesto, es necesario dejar establecido como hecho de la causa que el D.S. N° 20 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial de 12 de abril de 2001, es un decreto dictado en virtud de la potestad de ejecución del Presidente de la República, esto es, un acto del Jefe del

Estado expedido para la ejecución de las leyes, de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 32, N° 8°, de la Carta Fundamental. Así lo demuestra, por lo demás, fehacientemente, su contenido y la circunstancia que en sus antecedentes se invoquen numerosas leyes tales como la N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 725, de 1968, que contiene el Código Sanitario, las Leyes N°s. 18.410, 18.696 y 19.175, entre otras, y que en su considerando 8° se establezca que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley N° 19.300, corresponde dictar el referido decreto;

3°. Que, en esencia, el problema que se ha suscitado consiste en precisar si los Senadores requirentes son legitimados activos para deducir el requerimiento interpuesto en contra del D.S. N° 20 ya mencionado, en los términos propuestos. En otras palabras, y con mayor precisión jurídica, la cuestión suscitada consiste en resolver si un requerimiento que impugna un decreto emitido en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República, por versar sobre materias propias de ley, se encuentra comprendido dentro de la atribución contemplada en el artículo 82, N° 5°, de la Carta Política, dentro de la expresión "decretos inconstitucionales" que ésta emplea, o cae bajo el ámbito de la facultad consagrada en el N° 12° del mismo artículo que se refiere a los decretos que versen sobre "... materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60";

4°. Que, la doctrina que al efecto se siga es de enorme trascendencia jurídica, ya que son

distintos los legitimados para recurrir al Tribunal Constitucional en uno y otro caso. En efecto, si se concluye que un requerimiento como el deducido en estos autos puede intentarse de acuerdo con el artículo 82, N° 5°, tal requerimiento, o para emplear los términos de la Constitución, la cuestión "*podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio*". En cambio, si mediante una interpretación restrictiva de las normas en juego, se decide que el requerimiento se encuadra dentro de la situación prevista en el número 12°, este Tribunal sólo podría conocer de la materia, siempre que el reclamo respectivo lo deduzca el Senado o la Cámara de Diputados; o sea, en este segundo caso, no se le permitiría accionar a la cuarta parte de los miembros en ejercicio de las respectivas Corporaciones;

5°. Que, sin embargo, como podrá apreciarse, la resolución de este asunto no se circunscribe sólo a un simple problema de legitimación procesal, sino que es de vastas proyecciones en el ordenamiento constitucional, porque la tesis que se sustente importará un pronunciamiento sobre las facultades de las minorías parlamentarias para ejercer acciones tendientes a controlar que los actos del Poder Ejecutivo se ajusten a la Constitución y el verdadero alcance de su participación en nuestro sistema democrático que consagra el artículo 4° de nuestra Carta Fundamental.

Al propio tiempo, la decisión también se extiende sobre uno de los pilares básicos de nuestro Estado de Derecho, cual es el ámbito de las atribuciones de este Tribunal para velar por el fiel cumplimiento del principio

de supremacía constitucional consagrado en el artículo 6° del Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad.

El Tribunal Constitucional es uno de los órganos esenciales que debe custodiar aquel principio y frente a la trascendencia de sus funciones no puede ni debe, actuando dentro de su competencia, dejar de ejercer sus atribuciones por las razones que se invocan por la Contraloría, omitiendo, así, un pronunciamiento sobre normas que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y que han sido cuestionadas por veinte Senadores por estimar que adolecen de severos vicios de inconstitucionalidad relacionados con la libertad y otros derechos fundamentales de la persona humana;

6°. Que, a propósito de lo sostenido en el considerando anterior, es importante y muy oportuno tener presente en la debida resolución del problema en examen, una regla de interpretación constitucional compartida por la unanimidad de la doctrina y de las magistraturas constitucionales del mundo actual. La resume con magistral claridad el profesor Segundo Linares Quintana en su Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional en los siguientes términos: *"En la interpretación constitucional debe siempre prevalecer el contenido teleológico de la Constitución, que si es instrumento de gobierno, también y principalmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual. La finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y la garantía de la libertad y la dignidad del hombre. Por consecuencia, la interpretación de la ley fundamental debe orientarse siempre hacia aquella meta*

*suprema. Y en caso de aparente conflicto entre la libertad y el interés del gobierno, aquélla debe primar siempre sobre este último, porque no se concibe que la acción estatal manifestada a través de los cauces constitucionales pueda resultar incompatible con la libertad, que es el fin último del Estado, ..."* (ob. cit. Tomo III, página 654);

7°. Que, precisado el problema suscitado en su justa dimensión, se entrará a analizar las normas constitucionales en juego, a fin de demostrar que este Tribunal acogió a tramitación el requerimiento y entró a conocer el fondo del asunto planteado en su integridad, con estricta sujeción a la preceptiva constitucional;

8°. Que, el artículo 82, N° 5°, dispone que es atribución del Tribunal Constitucional: *"Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional"*.

Por su parte, el mismo precepto, en su número 12°, siguiendo con la enumeración de las atribuciones de esta Magistratura, prescribe: *"Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60"*;

9°. Que, un primer análisis de esos preceptos de acuerdo a su tenor literal, nos llevaría a resolver entre las siguientes alternativas:

a) que el N° 12° sería un precepto superfluo, estéril o meramente reiterativo, pues resulta evidente que la

situación a que él se refiere estaría ya contemplada en el N° 5° del mismo artículo, desde el momento que es indiscutible que un decreto del Presidente de la República que verse sobre materias propias de ley es inconstitucional, por infringir derechamente los artículos 60, 32, N° 8°, y 6° y 7° de la Carta Fundamental. Sin duda esta inconstitucionalidad es la más flagrante y grave de aquellas en que puede incurrir el Jefe del Estado, porque desconociendo el principio de separación de poderes entra a invadir el campo propio y reservado al Poder Legislativo; y

b) que el artículo 82, N° 5°, al referirse a los decretos inconstitucionales constituiría la regla general y que el número 12° del mismo precepto la excepción o la regla especial que comprendería sólo a determinados decretos inconstitucionales, esto es, a aquellos que traten materias propias de ley, cualquiera sea la potestad reglamentaria en virtud de la cual hubiesen sido dictados;

10°. Que, ambas opciones que nos ofrece esta interpretación literal del artículo 82, numerales 5° y 12°, resultan definitivamente inaceptables dentro del espíritu de la Constitución y de fundamentales principios de hermenéutica constitucional, uno de los cuales ya fue expresado en el considerando sexto de esta sentencia, por las siguientes razones:

La primera, porque no es dable suponer que la Carta Política incluya en su texto normas superfluas o reiterativas que lejos de regular en forma clara la convivencia política y pacífica de un pueblo en sociedad,

confunda o de cabida a interpretaciones que permiten vulnerar la esencia de los principios y valores en que ella descansa, o hacer ambiguo o confuso lo que para el Constituyente es claro e inequívoco. La segunda, porque los preceptos en estudio, en los términos en que han sido concebidos por la Contraloría, carecen de "ratio legis" dentro del contexto del artículo 82, ya que ello importa privar a las minorías parlamentarias, sin justificación razonable, de ejercer un recurso que la Constitución ha previsto para resguardar el principio de supremacía constitucional que deben respetar los actos de la Administración. Avala con claridad meridiana esta primera conclusión una regla de interpretación constitucional a la que a menudo ha recurrido este Tribunal, como dan cuenta, entre otras, las sentencias de 24 de septiembre de 1985, Rol N° 33, -considerando 19-; de 24 de febrero de 1987, Rol N° 43, -considerando 5°-, y de 6 de octubre de 1998, Rol N° 279, -considerando 3°-. En dichas sentencias se expresó que la Constitución es un todo orgánico y que el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía debiendo excluirse, definitivamente, cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos. La razón de ser de esta regla, en el ámbito constitucional, es muy simple: es inadmisibles aceptar que la Constitución contenga normas sin sentido, sin aplicación práctica, reiterativas o sin una justificación razonable dentro del sistema diseñado por el Constituyente;

11°. Que, la Justicia Constitucional no puede resignarse frente a interpretaciones fáciles que

conduzcan a estos resultados y es su deber esforzarse en buscar aquella otra que efectivamente demuestre que los numerales del artículo 82 que se examinan, tienen su razón de ser dentro de la preceptiva constitucional, sin forzar o contradecir los principios y valores que le sirven de sustento. Seguir este camino concuerda, además, con la sabiduría que debemos atribuir al Poder Constituyente, sea originario o derivado, en beneficio de la certeza jurídica;

12°. Que, es una norma de lógica interpretación constitucional muy aconsejable de seguir en situaciones como la que enfrentamos, aquella que nos previene que en los casos en que las palabras o las expresiones de un precepto puedan tener un significado o un alcance distinto, siempre debe preferirse aquel que mejor se aviene con la finalidad perseguida por la norma, obtenida del contexto de la Constitución o de los antecedentes que se tuvieron en vista para establecerla, cuidando siempre que ella armonice con principios tan fundamentales como los contenidos en los artículo 1°, 4°, 5°, 6° y 7° de nuestra Carta Fundamental que, como lo expresara este Tribunal en sentencia de 5 de abril de 1988, Rol N° 53, son preceptos normativos que reflejan la filosofía que inspira nuestra Constitución;

13°. Que, una interpretación literal o basada en el principio de la especialidad o en el aforismo jurídico de que donde la ley no distingue no es lícito al intérprete hacerlo, establecidas o reconocidas por el Código Civil para la interpretación de las leyes no reciben aplicación en el presente caso, atendida la naturaleza especial del problema que se analiza y del texto que se

interpreta, "pues a diferencia de las leyes ordinarias la Constitución es una superley, es una ley fundamental; de aquí la necesidad de establecer, con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad jurídicas son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quiénes son los órganos legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo en el Estado. En este sentido, la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de derecho" (Lucas Verdú, Pablo, La Interpretación Constitucional, Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca, pág. 143). No debe olvidarse, por último, aunque resulte obvio decirlo, que la Carta Fundamental en virtud del principio de jerarquía normativa está por sobre las disposiciones de interpretación de las leyes establecidas en el Código Civil;

14°. Que, de lo expuesto en los razonamientos precedentes, fuerza es concluir que para una acertada interpretación de los numerales 5° y 12° del artículo 82 de la Carta Política es necesario e indispensable indagar sobre el origen de estas normas o sus evidencias extrínsecas, único camino certero para conseguir tal propósito, porque ello nos permitirá saber con certeza jurídica cuál es la finalidad de los preceptos en análisis;

15°. Que, para cumplir tal cometido es necesario precisar con la máxima estrictez el origen y los antecedentes de los artículos 60, N° 20), y 82 N° 12°, que

no los contenía ni el Anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política, conocido normalmente como proyecto de la Comisión Ortúzar, ni tampoco el texto aprobado por el Consejo de Estado. Ambos preceptos fueron incorporados por la Junta de Gobierno;

16°. Que, para comprender debidamente a qué obedecen estos nuevos preceptos establecidos por el Poder Constituyente es necesario recordar, muy sucintamente, la disparidad de criterios que se produjo entre la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado, sobre el sistema a seguir respecto a las materias que debían ser objeto de ley y acerca del alcance de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En los considerandos siguientes no se pretende dar una explicación completa y exhaustiva sobre los distintos pareceres entre la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado, por lo demás vastamente desarrollada en numerosos fallos de este Tribunal, sino referirse en forma precisa sólo a aquellos puntos que resultan atinentes con el problema en estudio;

17°. Que, en el Informe sobre Propositiones e Ideas Precisas con que la Comisión Ortúzar despachó su anteproyecto, se expresa que él contiene *"una modificación sustancial en lo que dice relación con el ámbito legislativo, esto es, con las materias que deben ser necesariamente objeto de ley, sustituyendo el sistema del dominio legal mínimo que establecía la Carta de 1925, por el del dominio legal máximo, cambio al cual atribuimos una trascendental importancia jurídica y práctica.*

*"Expresado en otros términos -se agrega-, la Constitución anterior se limitaba a señalar las materias que necesariamente debían ser objeto de ley, pero no impedía que el legislador pudiera extender la acción legislativa a otras, aún cuando, muchas veces, por su naturaleza debieran ser objeto de la potestad reglamentaria del Presidente de la República". Y más adelante, explicando los efectos que ello tendrían en el ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, señaló que se consagrarían "dos clases de reglamentos: los autónomos que regularán todas aquellas materias que no sean necesariamente objeto de ley, y los de ejecución, encargados de desarrollar las disposiciones de una ley, todo ello sin perjuicio de la facultad de dictar los decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes".*

Consecuente con lo anterior el referido Anteproyecto estableció en su artículo 66 que sólo son materias de ley aquellas que se incorporaban en un repertorio de quince asuntos contenidos en las letras a) a ñ). Por su parte, en su artículo 37, N° 8°, señaló como atribución especial del Presidente de la República: *"Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no estén taxativamente enumeradas como propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes".*

Nace aquí en este anteproyecto uno de los elementos claves para dilucidar debidamente el problema en estudio. La existencia de dos potestades reglamentarias, la

autónoma y la de ejecución, sobre las cuales ya volveremos más adelante;

18°. Que, el Consejo de Estado discrepó del sistema propuesto por la Comisión Ortúzar y fundando su parecer expresó en el Informe de su respectivo anteproyecto: *"El Consejo, por unanimidad, estimó que el reemplazo de la expresión usada por la Constitución de 1925: "sólo en virtud de una ley se puede", por la usada en el texto de la Comisión: "sólo son materias de ley", era inconveniente y peligroso. Inconveniente, porque no se divisa motivo para modificar fórmulas que jamás ocasionaron problemas ni se prestaron a equívocos; peligroso por ser una enumeración -pese a su amplitud- inevitablemente restringida y restrictiva, corriéndose el riesgo de que materias muy importantes y graves pudieran resolverse u ordenarse por simple decreto u otro tipo de resoluciones aún de inferior nivel. Esto justifica que se mantuviera el régimen de 1925."*

Por las razones expuestas modificó el proyecto de la Comisión Ortúzar y en su artículo 60 (66 de la Comisión señalada) estableció *"Sólo en virtud de una ley se puede: ..."* agregando una enumeración de dieciséis materias. A su turno estableció un nuevo artículo 32 (37 de la Comisión Ortúzar) y en su numeral 8° dispuso: *"Son atribuciones especiales del Presidente de la República: Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes";*

19°. Que, sin embargo, y es necesario destacarlo, las proposiciones de la Comisión Ortúzar y del Consejo de Estado coincidieron plenamente en tres aspectos

de capital importancia en relación con el tema en estudio:  
a) el primero es que ninguna de las dos establecía como materia propia de ley *"Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico"* (actual N° 20 del artículo 60 de la Constitución); b) el segundo es que ambas sugerían idéntico texto para el actual artículo 82, N° 5°, de la Carta Política, al proponer *"Son atribuciones del Tribunal Constitucional: 5°. Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional"* (artículo 88 de la Comisión Ortúzar y 82, N° 5°, del Consejo del Estado); y, c) el tercero es que ninguna de las dos proposiciones incluía como atribución de este Tribunal, la norma contenida en el artículo 82, N° 12, del actual texto constitucional sometida a examen.

La existencia de esta triple concordancia, no obstante que ambas proposiciones eran diametralmente opuestas en su contenido esencial, no es una mera coincidencia desprovista de todo sentido. En las consideraciones siguientes veremos cómo ella tiene un lógico asidero y constituye la primera premisa para determinar el verdadero sentido y alcance de los numerales 5° y 12° del artículo 82 de la Carta Política;

20°. Que, así las cosas, el Poder Constituyente se vio enfrentado ante dos proposiciones fundamentalmente diversas en esta materia, precisadas en los considerandos 17° y 18° de esta sentencia;

21°. Que, la Junta de Gobierno no siguió íntegramente ninguno de los sistemas propuestos, uno por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política y otro por el Consejo de Estado, pero en cuanto a la materia que se analiza en esta causa y en lo que a ella es atinente, se inclinó por la proposición de la señalada Comisión; pero introduciéndole tres cambios sustanciales, de donde surge con claridad meridiana el verdadero ámbito de aplicación de los numerales 5° y 12° del artículo 82 de la Constitución;

22°. Que, en efecto, las tres enmiendas insertadas por el Poder Constituyente fueron:

- a) Mantener el sistema de efectuar una enumeración de los asuntos que *"Sólo son materias de ley"*; pero agregando uno nuevo que es el contenido en el número 20 del actual artículo 60 de la Carta Fundamental que dice: *"Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico"*;
- b) Modificar la redacción relativa a la potestad reglamentaria del Jefe del Estado dejándola en los términos que expresa el actual artículo 32, N° 8°, de la Constitución que dice: *"Son atribuciones especiales del Presidente de la República: 8°. Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes"*; y
- c) Otorgar una nueva atribución al Tribunal Constitucional, que no estaba contenida en ninguno de los dos proyectos

propuestos, y que es la del número 12° del artículo 82 de la Carta Política que prescribe: "*Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60*", disponiendo, además, que en este caso solamente podían requerir el Senado o la Cámara de Diputados;

23°. Que, si reflexionamos con profundidad sobre las modificaciones introducidas por el Poder Constituyente a estas normas, las relacionamos dándole su prístino significado en una interpretación de contexto y armónica y traemos a colación los principios de hermenéutica constitucional consignados en los considerandos sexto, décimo, décimosegundo, y décimotercero de esta sentencia, fuerza es concluir que el artículo 82, N° 12°, de la Constitución únicamente se refiere a los decretos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria autónoma y, en cambio, aquellos fundados en la potestad reglamentaria de ejecución del Jefe del Estado están comprendidos en el numeral 5° del mismo artículo, cuando ellos vulneran la Constitución cualquiera que sea su causa o motivo, por las razones que se expresan en los considerandos siguientes;

24°. Que, como puede apreciarse de la lectura del artículo 60, N° 20), de la Carta Fundamental, este precepto está redactado en términos excesivamente amplios e indeterminados sin señalar directamente el contenido de aquello que debe ser materia de ley. La

disposición más bien precisa tres características formales, a saber: a) que sea "general", b) que sea "obligatoria"; y, c) que "estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico", sin establecer cuáles son las materias de ese ordenamiento jurídico que comprende o a las cuáles se extiende. Como es fácil comprender, dado los términos amplios en que está concebida esta norma, a quienes corresponda aplicarla o interpretarla deberán actuar con extrema acuciosidad y como dice Lucas Verdú "con exquisito rigor", ya que la exigencia de la certeza jurídica, principio fundamental de Derecho, así lo requiere;

25°. Que, por su parte, el Poder Constituyente estableció en el artículo 32, N° 8°, de la Carta Fundamental, dos clases de potestad reglamentaria: a) la "autónoma" que es aquella que ejerce el Jefe del Estado y que reconoce como fuente inmediata la Constitución misma y que versa sobre materias que no sean propias del dominio legal, y b) "la de ejecución" destinada a facilitar, a dar debida aplicación a la ley y cuya causa directa es ésta y su origen mediato es la Carta Política;

26°. Que, consciente el Poder Constituyente que dada la amplitud con que establecía en el número 20 del artículo 60 esta nueva materia de "reserva legal" y que había incorporado a la Carta la "potestad reglamentaria autónoma" que versaría sobre materias que no fueran de dominio legal, previó que podrían surgir conflictos entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, ya que se podría generar una zona o campo de materias en las que ambos Poderes del Estado se atribuyeran competencia para actuar;

27°. Que, precisamente, para atenuar esos efectos e impedir que una cuarta parte de los parlamentarios de una rama del Congreso, entorpecieran injustificadamente el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma por la vía de cuestionar su constitucionalidad mediante permanentes requerimientos al Tribunal Constitucional invocando el artículo 82, N° 5°, de la Carta Fundamental, el Poder Constituyente, con la sabiduría que le es propia, confirió una nueva atribución a esta Magistratura, distinta y ajena de la señalada en el N° 5°, y estableció en el número 12°, que esta clase de conflictos se resolviera por este Tribunal; pero para asegurarse de que su empleo fuera más razonable, dispuso que esta atribución sólo podría ejercerla a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, apartándose completamente del criterio que había seguido en otras atribuciones respecto de las cuales, también, se permite requerir por la cuarta parte de sus miembros e incluso en un caso por sólo diez parlamentarios en ejercicio (N°s. 2°, 3°, 5°, 9° y 11° del artículo 82);

28°. Que, ante esta evidente realidad es inaceptable sostener que la atribución conferida en el N° 12° del artículo 82 es especial o excepcional respecto de la contenida en el numeral 5°. Esto no es jurídicamente efectivo, porque ellas regulan dos situaciones o institutos enteramente distintos que obedecen a diferentes causas y persiguen diversas finalidades. La primera, la del N° 12°, se refiere a los decretos dictados por el Presidente de la República en el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma que versen sobre materias que pudieren estar

reservadas al dominio legal. La segunda, la del N° 5°, en lo pertinente, rige para los decretos emanados del Jefe del Estado, en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución, que adolezcan de un vicio de inconstitucionalidad, cualquiera que sea la naturaleza de éste. Es por ello que quienes pueden requerir en estos dos casos diversos sean titulares constitucionales distintos.

Siguiendo este criterio, las normas en estudio tienen la "ratio legis", ausente en la interpretación contraria, como se explicó en el considerando décimo de esta sentencia;

29°. Que, resta señalar que el sistema interpretativo empleado se funda en antecedentes históricos fidedignos del establecimiento de las normas en estudio y en hechos reales y objetivos que fueron sucediéndose en el tiempo durante la gestación de la Constitución y que culminaron con su texto actual, después de las reformas que se le han introducido desde su entrada en vigencia y no en apreciaciones subjetivas no razonables;

30°. Que, el camino seguido ha sido más difícil, arduo y exigente que optar por interpretar las normas en juego, conforme al sistema literalista; pero valía la pena recorrerlo, pues nos ha proporcionado una fundamentación sólida para concluir de manera irredargüible que el artículo 82, N° 12°, de nuestra Constitución únicamente se refiere a los decretos del Presidente de la República dictados en ejercicio de su "*potestad reglamentaria autónoma*" cuando versen sobre materias propias de ley y como ocurre que el decreto cuestionado número 20 del Ministerio Secretaría General de la

Presidencia, de 22 de enero de 2001, es un decreto expedido por el Jefe del Estado en virtud de su "potestad reglamentaria de ejecución", veinte Senadores están plenamente legitimados para deducir el presente reclamo, debiendo resolverse el fondo de la inconstitucionalidad que se solicita, sin exclusión alguna, como lo pretende la Contraloría General de la República;

Los razonamientos precedentes nos llevan a la conclusión que la interpretación contraria cercena de manera importante las atribuciones de esta Magistratura para velar por la supremacía constitucional de los actos de la Administración y altera el sistema de contrapesos de poderes en que se funda nuestra democracia, ya que priva a las minorías parlamentarias de ejercer un importante derecho para hacer efectivo el control de constitucionalidad sobre los decretos de ejecución de las leyes;

31°. Que, lo sostenido en esta sentencia no resulta en absoluto extraño o ajeno a esta Magistratura, ya que ella concuerda en su plenitud con lo que ha sido la jurisprudencia constante y uniforme de este Tribunal Constitucional por casi diez años en diversos casos sometidos a su decisión. En efecto, en numerosos requerimientos en que la cuarta parte de Senadores o Diputados en ejercicio han solicitado la inconstitucionalidad de decretos dictados por el Presidente de la República en virtud de su potestad reglamentaria de ejecución, en que el vicio se hace consistir, en esencia, en que el decreto se refiere a materias que están reservadas a la ley, por mandato del artículo 60 de la

Carta Fundamental y el requerimiento se funda en el artículo 82, N° 5°, esto es, en una situación similar a la que se ha planteado en estos autos, este Tribunal ha declarado que el respectivo requerimiento es admisible y ha entrado a conocer del fondo del problema propuesto, acogiendo el reclamo en algunos casos y rechazándolo en otros;

32°. Que, más aún, la contraparte en esos requerimientos, el Presidente de la República, no ha objetado la admisibilidad de estos requerimientos por haber sido deducidos por una cuarta parte de Senadores o Diputados en ejercicio, esto es, por falta de legitimación activa. Es más, en los primeros requerimientos el Jefe del Estado planteó la inadmisibilidad, por otra razón distinta, porque estimaba que la causal del N° 5°, del artículo 82 de la Constitución sólo procedía por razones formales y no de fondo. Después de reiterados fallos del Tribunal que rechazaron tal argumentación defendiendo su competencia, siendo el primero de ellos el de 27 de noviembre de 1990, Rol N° 116, el Ejecutivo no volvió a insistir en sus planteamientos;

33°. Que, a continuación se estima necesario citar, a lo menos, las más destacadas de aquellas sentencias, en las cuales tratándose, en lo esencial, de cuestiones similares a las sometidas a examen y habiendo requerido solamente una cuarta parte de Senadores o Diputados en ejercicio, el Tribunal acogió a tramitación el requerimiento y resolvió el fondo del asunto sometido a su conocimiento;

34°. Que, entre aquellas sentencias a que se refiere el razonamiento anterior, cabe señalar las siguientes: 1) de 21 de abril de 1992, Rol N° 146, sobre inconstitucionalidad del D.S. N° 357, del Ministerio de Obras Públicas, de 1992; 2) de 25 de enero de 1993, Rol N° 153, en que se solicita la inconstitucionalidad del D.S. N° 66, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de 1992; 3) de 6 de abril de 1993, Rol N° 167, relativa a la inconstitucionalidad del D.S. N° 327, del Ministerio de Obras Públicas, de 1992; 4) de 17 de mayo de 1994, Rol N° 183, concerniente a la inconstitucionalidad del D.S. N° 434, del Ministerio de Obras Públicas, de 1993; 5) de 2 de diciembre de 1996, Roles N°s. 245 y 246, sobre inconstitucionalidad del D.S. N° 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 1996. Esta causa tiene dos roles, porque se acumularon dos requerimientos interpuestos por una cuarta parte de Senadores y por una cuarta parte de Diputados que impugnan la validez del señalado decreto supremo; 6) de 15 de abril de 1997, Rol N° 253, relacionada con la inconstitucionalidad del D.S. N° 171, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1996; 7) de 26 de abril de 1997, Rol N° 254, en el cual se solicita se declare la inconstitucionalidad del D.S. N° 1.679, del Ministerio de Hacienda, de 1996 y, en fin, 8) de 28 de enero de 1999, Rol N° 282, en que se pide la inconstitucionalidad del D.S. N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998;

35°. Que, por último, cabe consignar que sólo en una oportunidad se ha declarado la inadmisibilidad de un requerimiento formulado por una cuarta parte de parlamentarios y no por una de las Cámaras. Se trata de la

resolución dictada el 8 de mayo de 1996, en los autos Rol N° 234. Sin embargo, en este caso la situación era distinta, porque los propios requirentes expresaron que fundamentaban su acción en el artículo 82, N° 12°, de la Carta Fundamental;

## **II.- EN CUANTO AL FONDO:**

36°. Que, como ha quedado consignado, los Senadores requirentes impugnan la constitucionalidad del decreto en su totalidad, o a lo menos en su artículo 1°, en sus numerandos 5), 7), 9) y 10). Respecto de los reproches específicos recién indicados, el libelo desarrolla latamente la forma cómo, a su juicio, se habrían quebrantado los distintos preceptos constitucionales, ahondando en razones y argumentaciones en abono de la tesis que sustentan. En cambio, en lo que dice con las demás normas del decreto, cuya inconstitucionalidad también se solicita en el petitorio, el requerimiento carece de toda fundamentación, lo que lo hace inidóneo para provocar un pronunciamiento jurisdiccional. De esta manera, el análisis del requerimiento se centrará en las censuras específicas al Decreto Supremo antes aludido;

37°. Que, como se dejó testimonio en la parte expositiva, el segundo capítulo de impugnación se hace residir en que la norma en cuestión no sería adecuada para los fines que se propone, con lo cual caería en la arbitrariedad y en la irracionalidad técnica, vulnerando consecuentemente los principios constitucionales, disposiciones y derechos que se señalan. Se afirma que se estaría recurriendo *"a un medio altamente gravoso para las personas, con exiguos o nulos resultados reales de*

*descontaminación.*" En este capítulo se desarrolla "in extenso" la tesis que la restricción vehicular impuesta por el decreto censurado, no es idónea para el fin descontaminante perseguido, instando por otras medidas que, a decir de los recurrentes, serían más eficaces;

38°. Que, como se advierte, estas alegaciones miran al mérito de la norma, lo que claramente excede la órbita de competencia de este Tribunal. Como reiteradamente se ha declarado por esta sede, dichos juicios de mérito, oportunidad o conveniencia, se encuentran radicados en los órganos de los cuales emana la respectiva regulación. No es en consecuencia procedente que un requerimiento enderezado a que este Tribunal se aboque a analizar y decidir más allá de su esfera de atribuciones, que en esta materia importa sólo un examen jurídico de constitucionalidad del impugnado decreto, debiendo prescindir de cualquier consideración o raciocinio factual. De esta manera, la cuestión a resolver queda centrada en dilucidar si el decreto supremo impugnado, infringe o no el principio de la reserva legal a que reiteradamente aluden los Senadores requirentes, quebrantando así las garantías constitucionales que se especifican;

39°. Que, sobre el particular es importante tener en vista la alegación del requerimiento en el sentido que los dos derechos que se dicen conculcados, el de propiedad y la libertad ambulatoria, permiten que sólo la ley los limite o regule, como se desprendería del inciso segundo del N° 24° del artículo 19, y de la letra a) del N° 7° del mismo artículo 19, ambos de la Carta Fundamental. Sostienen que en la medida que las

restricciones para el uso de los vehículos que ellos indican, únicamente tienen su antecedente en el decreto supremo que atacan, se produciría la invasión a estas reservas legales específicas y, consecuentemente, el quebrantamiento de ambas garantías constitucionales.

40°. Que, en este sentido es necesario reiterar el criterio que ha sostenido este Tribunal en cuanto a que las disposiciones legales que regulen el ejercicio de estos derechos, deben reunir los requisitos de "determinación" y "especificidad". El primero exige que los derechos que puedan ser afectados se señalen, en forma concreta, en la norma legal; y el segundo requiere que la misma indique, de manera precisa, las medidas especiales que se puedan adoptar con tal finalidad. Por último, los derechos no podrán ser afectados en su esencia, ni imponerles condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Cumplidas que sean dichas exigencias, es posible y lícito que el Poder Ejecutivo haga uso de su potestad reglamentaria de ejecución, pormenorizando y particularizando, en los aspectos instrumentales, la norma para hacer así posible el mandato legal;

41°. Que, en este mismo orden de ideas es útil consignar que ocurre con frecuencia que sea la misma ley la que convoque la potestad reglamentaria, o que por tratarse de una ley de bases, por su carácter general, sea indispensable el uso de esta potestad de ejecución. En la situación en análisis, los dos cuerpos legales que se invocan como antecedente del acto administrativo impugnado -la Ley de Bases del Medio Ambiente y Ley del Tránsito-

convocan reiteradamente a la potestad reglamentaria, y ambas podrían ser calificadas como leyes de bases, toda vez que serían encasillables dentro del concepto que consigna el N° 20) del artículo 60 de la Constitución. Ahora, específicamente respecto de la primera de las indicadas, la historia fidedigna de su establecimiento y muy en particular el Mensaje del Presidente de la República, refuerza lo antes anotado;

42°. Que, en función de analizar la constitucionalidad del decreto, debe entrarse a determinar si el mandato legal que pretende singularizar el reglamento, cumple o no con las exigencias de determinación y especificidad a las que nos hemos referido, lo que debe hacerse en primer término respecto de las disposiciones de la Ley de Bases del Medio Ambiente que la respuesta del Vicepresidente de la República señala como fundantes y justificativas. Razona esta autoridad, recordando su facultad de establecer, por la vía reglamentaria, normas de emisión (artículos 2°, letra "o", y 40, de la Ley N° 19.300). Agrega que la restricción vehicular establecida en virtud de estas normas de emisión (D.S. N° 211, de 1992, del Ministerio de Transportes), contemplaba como excepción los vehículos con "sello verde", que antes nunca estaban sujetos a dicha restricción; y que lo que ha hecho el Decreto Supremo impugnado, es sólo modificar una norma de emisión legítimamente dictada. Por otra parte, hace referencia a los llamados planes de prevención y descontaminación, que deben normarse por decreto supremo para las zonas calificadas como "latentes" o "saturadas", lo que significa (artículo 2°, letras "t" y "u", de la Ley

Nº 19.300) aquellas en las que los contaminantes se sitúan ya entre el 80% y el 100% de la respectiva norma de calidad, ya por sobre el 100% de esta última. Como la Región Metropolitana se encuentra en situación de saturación y también de latencia, según el contaminante de que se trate, obedeciendo el mandato del artículo 44 de la Ley Nº 19.300, se dictó a su respecto el correspondiente plan de descontaminación y prevención, el que es necesario revisar y actualizar periódicamente. Continúa afirmando que producto de esta actualización, se puso al día el aludido plan, mediante la modificación de la citada norma de emisión, eliminando la excepción que favorecía a los vehículos con "sello verde". Enfatiza que en virtud de esa decisión, la restricción a estos vehículos sólo puede ser aplicada en el Gran Santiago, en situaciones de pre-emergencia y emergencia ambiental, subrayando la íntima vinculación entre estas situaciones y el riesgo de salud para la población;

43°. Que, siguiendo esta línea argumental, es útil recordar que conforme lo señala el inciso final del artículo 45 de la Ley Nº 19.300, en las zonas sujetas a planes de prevención o descontaminación, las actividades contaminantes quedan obligadas a reducir sus emisiones, a niveles compatibles con el respectivo plan. De esta suerte, ponderando la indispensable flexibilidad con que debe contar el Administrador para hacer frente a situaciones ambientales constantemente cambiantes, que hay que analizar en una perspectiva esencialmente dinámica, y que miran a la preservación de la salud y, a la postre, a la conservación de la vida humana,

debe concluirse que en función de estos muy particulares factores y aplicando criterios hermenéuticos finalistas, las normas de la Ley N° 19.300, miradas en su conjunto, si bien no cumplen a cabalidad con el principio de "reserva legal", resultan aceptables en este caso por las consideraciones expuestas y las que se expresarán más adelante;

44°. Que, además de los ya analizados, se invocan como antecedentes, tanto en el Decreto mismo como en la respuesta del Vicepresidente de la República, los artículos 113 y 118 de la Ley del Tránsito, N° 18.290, debiendo advertirse que aquel acto administrativo lleva también la firma del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. Se afirma que por expreso mandato del artículo 1° de la Ley N° 19.300, mantienen su vigencia las otras normas legales que regulan materias ambientales, entre las que estaría la citada Ley del Tránsito. Del examen de esta última y particularmente de lo que establece su artículo 81, que contiene una regla sobre ruido, que es un contaminante ambiental como lo señala la letra d) de la Ley N° 19.300; su artículo 82, que prescribe exigencias para evitar que los vehículos emitan contaminantes en un índice superior a los permitidos; y su artículo 198, N° 22, que califica como infracción grave conducir un vehículo infringiendo las normas sobre contaminación ambiental, se debe concluir que esta ley se mantiene en aplicación en su integridad, siendo compatible con las disposiciones de la Ley N° 19.300. De esta suerte, cabe analizar si sus artículos 113 y 118 pueden ser calificados como

antecedentes legislativos indispensables para la dictación del Decreto Supremo impugnado;

45°. Que, ambas normas, en su aplicación conjugada, permiten restringir excepcionalmente la circulación vehicular por ciertas y determinadas vías públicas, siempre que hubiese "causa justificada". Se pretende por el Poder Ejecutivo que la normativa restrictiva controvertida, tendría como "causa justificada" las razones ambientales que invoca, por lo que afirma su constitucionalidad, basada en las disposiciones legales recién señaladas. Si bien es cierto que estas normas cumplen con el requisito de "especificidad", en cuanto señalan la medida restrictiva que el reglamento puede adoptar, no ocurre lo mismo con el requisito de "determinación", toda vez que explícitamente no se señala el derecho, constitucionalmente protegido, que pueda ser afectado;

46°. Que, acorde con lo expresado, si bien las normas legales en que se funda el D.S. N° 20 en estudio no cumplen a cabalidad con los requisitos de "determinación" de los derechos que podrán ser afectados y "especificidad" de las medidas que se autorizan para llevar a cabo tal objetivo que la Carta Fundamental exige a fin de restringir o limitar los derechos comprometidos en el caso sub-lite, esta Magistratura ha llegado a la convicción que tales requisitos resultan aceptables en este caso y sólo para aplicación a él. Ello, en consideración de que la medida de restricción vehicular, establecida con el carácter de excepcional y en situaciones de emergencia y pre-emergencia ambiental obedece al cumplimiento de un

deber del Estado consagrado en el inciso primero del número 8° del artículo 19 de la Constitución y está destinada a proteger el derecho más preciado de los asegurados por nuestro Código Político, cual es la vida humana y la integridad física y psíquica de las personas. Obrar de otra manera y declarar la inconstitucionalidad del D.S. N° 20 podría generar una vulneración de mayor entidad de nuestra Carta Fundamental, al no permitir la ejecución de una restricción de derechos que, atendida la situación ambiental existente, resulta necesaria para proteger la salud de la población y, por ende, lograr el bien común, finalidad primordial del Estado, establecida en el artículo 1° de la Constitución;

47°. Que, por las consideraciones expresadas en el razonamiento precedente y a fin de cumplir debidamente con el mandato constitucional sobre limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales que nuestra Carta Política establece en su artículo 19, este Tribunal insta a los Poderes Colegisladores a llenar el vacío que se produjo en esta materia, luego de haberse declarado la inconstitucionalidad del artículo 49 del proyecto de la actual Ley N° 19.300, por sentencia de 28 de febrero de 1994, Rol N° 185, y cuyo texto original estaba en el artículo 34 del proyecto contenido en el Mensaje enviado por el Presidente de la República al Congreso Nacional en septiembre de 1992. Lo anterior resulta enteramente pertinente, porque si el legislador hubiere estimado que las normas invocadas en esta sentencia para justificar la restricción vehicular eran completamente suficientes, no habría incluido en el proyecto de la Ley N°

19.300, el referido artículo 49, que regulaba precisamente esta materia, pues como lo ha manifestado reiteradamente este Tribunal, no es dable aceptar en la interpretación de la Constitución ni de la ley que sus autores incorporen en sus textos normas superfluas, reiterativas o innecesarias que lejos de contribuir a la clarificación de sus prescripciones, confundan y tornen oscuro o difícil de comprender lo que para el legislador es claro y preciso;

48°. Que, así, por lo demás, lo demuestra de manera palmaria la historia fidedigna de la citada Ley N° 19.300. En efecto, la Comisión del Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado en su respectivo informe del proyecto de la ley aludida expresó: *"El constituyente reconoce derechos fundamentales de la persona, regulados en el texto de la Constitución, y establece sus límites y las situaciones en que ellos pueden verse afectados. Asimismo, entrega en forma expresa y restrictiva un mandato al legislador para regular, complementar, limitar o restringir tales derechos e imponer obligaciones a su respecto. En este sentido, las normas legales que se dicten no pueden afectar los derechos en su esencia ni significar obstáculos que impidan su libre ejercicio"*.

*"Se concluye, en consecuencia, -se agrega- que sólo la ley puede establecer restricciones al ejercicio de derechos constitucionales con el objetivo preciso y único de proteger el medio ambiente, si por restricciones se entiende reducir a menores límites o grados, o modificar, el ejercicio de derechos que deben quedar expresamente determinados. De allí que las restricciones que se*

*establezcan en la ley deben ser específicas, concretas y no genéricas, afectando únicamente el ejercicio de derechos garantizados por la Constitución y que deben estar determinadamente señalados en la ley"* (Diario de Sesiones del Senado, Sesión N° 47, de 4 de mayo de 1993, anexo de documentos, página 5652).

Por su parte, en el Informe de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados emitido a raíz del mismo proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, se estableció en idénticos términos las ideas transcritas precedentemente contenidas en el Informe del Senado (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión N° 23, de 15 de diciembre de 1993, página 2342).

Y, conforme a lo dispuesto en los artículos 1°, 4°, 6°, 7°, 19 -N°s. 1°, 7°, letra a), 8°, 24, inciso segundo, y 26°-, 32, N° 8), 60, N° 20), 82, N°s. 5° y 12°, de la Constitución Política de la República, y a lo prescrito en los artículos 38 a 45 y 48 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE RESUELVE

Se rechaza el requerimiento de fojas 1.

Se previene que los Ministros señores Servando Jordán López y Juan Agustín Figueroa Yávar no aceptan lo que se expresa en los considerandos 1° a 35°, ambos inclusive, para lo cual tienen en vista las siguientes motivaciones:

1°.- Que debe tenerse primeramente presente, como lo ha declarado con anterioridad, que las atribuciones que la Constitución le ha conferido a este Tribunal son taxativas

y de derecho estricto, lo que le veda absolutamente extenderse a materias que exceden su competencia.

2°.- Que cabe advertir que la acción constitucional se ha entablado, en cuanto al primer capítulo, por veinte señores Senadores, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros de esa Corporación, pretendiendo que su legitimación activa arranca del N° 5° del artículo 82 de la Carta. Si bien es cierto que esta disposición permite que un cuarto de cualesquiera de las cámaras legislativas impugne la constitucionalidad de un decreto supremo, es necesario interpretarla armónicamente con los demás numerandos de la misma disposición, varias de las cuales se refieren a la posibilidad de atacar, por razones constitucionales, actos emanados del Presidente de la República. Una interpretación amplia del numerando en comento, llevaría a afirmar que otros apartados de dicha disposición aparecerían como una innecesaria redundancia del Constituyente, ya que las hipótesis que ellos contemplan quedarían subsumidas en el señalado numerando 5°.

3°.- Que lo señalado aparece particularmente claro del cotejo de los numerandos 5° y 12° del citado artículo 82, del que se desprende que ambos permiten decir de inconstitucionalidad de un decreto supremo. Pero en tanto el primero no indica motivo o causal específica del reclamo, el segundo hace precisa referencia a su inconstitucionalidad por invasión de la reserva legal. Frente a la aparente discordancia de ambas normas y partiendo del supuesto del correcto raciocinio lógico del Constituyente, es necesario superarla aplicando el

principio de la especialidad. De esta manera debe concluirse que una inconstitucionalidad que no sea reprochar al acto la invasión de la reserva legal, u otro quebrantamiento de la Carta específicamente contemplado en otros numerales de la misma disposición, puede ser reclamado invocando el apartado 5°. Pero si lo que se censura es precisamente la invasión de la aludida reserva legal, debe accionarse conforme lo preceptúa el numeral 12°.

4°.- Que estos previnientes no comparten la interpretación que busca la armonía entre ambos numerales, sosteniendo que el primero se refiere a la potestad reglamentaria de ejecución, en tanto que el segundo se remitiría a la potestad reglamentaria autónoma. Semejante tesis importa introducir distinciones que el Constituyente no contempló, lo que no es admisible como método hermenéutico. Tampoco resulta atendible recurrir a antecedentes históricos respecto de su establecimiento, toda vez que ellos no son lo suficientemente claros para asentar una conclusión distinta.

5°.- Que de acuerdo con lo anteriormente razonado, es fuerza concluir que el reclamo debió encuadrarse en el numerando 12° y no en el 5°, como se hizo, de lo que se deriva como necesaria consecuencia que los accionantes carecen de legitimación activa. En efecto, como aparece con toda claridad del inciso final del artículo 82 de la Constitución, en este caso el requerimiento debía efectuarlo alguna de las Cámaras, actuando como corporación, siendo insuficiente la comparecencia de los veinte señores Senadores. Es importante destacar, en este

mismo orden de ideas, que el artículo 82 ha sido particularmente cuidadoso y restrictivo al señalar quienes se encuentran, en cada caso, legitimados para accionar, no siendo lícita una interpretación extensiva o analógica. En la situación en examen la voluntad taxativa del legislador se transparenta aún más, cuando estatuye que el Tribunal "sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de cualquiera de las Cámaras...".

El Ministro señor Hernán Álvarez García, concurre a este fallo haciendo constar que, no obstante, su pronunciamiento de fojas 68, con una más detenida y razonada reflexión, comparte íntegramente la tesis de admisibilidad del requerimiento sostenida en los fundamentos 1° a 35° de esta sentencia.

Redactaron los considerandos 1° a 35°, los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva y señora Luz Bulnes Aldunate; 36° a 45° el Ministro señor Juan Agustín Figueroa Yávar; y 46° a 48° el Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva.

Las prevenciones lo fueron por sus autores.

Comuníquese, regístrese, y archívese.

Rol N° 325.-

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don Osvaldo Faúndez Vallejos, y los Ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate, señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Hernán Álvarez García y Juan Agustín

Figueroa Yávar.

El señor Presidente don Osvaldo Faúndez Vallejos, quien concurrió a este fallo, por haber cesado en su cargo como Ministro de este Tribunal, no firma.

Se certifica que el Ministro señor Servando Jordán López concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo pero no firma por estar con licencia médica.

Se certifica, asimismo, que el Ministro señor Juan Colombo Campbell concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo pero no firma por estar en comisión de servicio.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.