

La interpretación de la Constitución por el Congreso Nacional: principal intérprete jurídico de la Carta Fundamental

The constitutional interpretation of the National Congress: primary legal reader of Constitution

MANUEL YÁÑEZ ESPINOZA¹ 

RESUMEN:

La interpretación de la Constitución en el contexto del Estado constitucional, y su corriente iusfilosófica, el neoconstitucionalismo, reclama para sí una especificidad dada por las normas “principio” o las normas de derechos fundamentales que sólo es comprensible por los órganos jurisdiccionales. El objeto del presente trabajo es discutir dicha afirmación y responder la siguiente pregunta: ¿Qué le otorga el carácter jurídico a la interpretación de la Constitución? Y producto de dicha respuesta determinar si el Poder Legislativo chileno actualmente lleva a cabo una interpretación jurídica de la Constitución y caracterizarla.

Palabras claves: Poder legislativo, Congreso Nacional, interpretación constitucional, justicia constitucional, neoconstitucionalismo.

ABSTRACT

The legal-philosophical approach – neoconstitutionalism – claims for itself that only judicial bodies have the authority to interpret the Constitution in the context of the Constitutional State. This assumption is based on the principles or the norms of fundamental right. The purpose of this paper is to discuss this statement and answer the following question: what gives the legal character to the interpretation of the Constitution? and as a result of said response, to determine if the National Congress is currently carrying out a legal interpretation of the Constitution and, if so, to characterize this process.

Keywords: Legislative Power; National Congress, constitutional interpretation, constitutional justice, neoconstitutionalism.

¹ Abogado, candidato a Magister en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile, becado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo. Correo electrónico: manuelyanez@outlook.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9212-012X>.

1. Introducción

“Cuanto más las constituciones utilizan un lenguaje polisémico más será el aporte del intérprete en darle un sentido” (López Garrido *et al.*, 2017, 194). Lucio Pegoraro precisa, con meridiana claridad, el gran problema que refleja el proceso de interpretación jurídica de la Constitución en el actual estadio de evolución del derecho constitucional.

Producto de lo anterior, y en el contexto del neoconstitucionalismo como doctrina jurídica predominante, se ha procedido a la confusión entre la actividad interpretativa y la defensa de la Constitución como norma jurídica, considerando que ambas actividades constituyen una sola entidad, inseparables. Sin embargo, creemos que ello no es así y ello guiará la reflexión de la presente investigación.

El neoconstitucionalismo, como teoría del derecho, se destaca por una ruptura con el positivismo estricto (López Garrido *et al.*, 2017, p. 85). Conducci explicaba que en los últimos 30 años (más de 40 si remontamos a la actualidad) se ha producido en Europa occidental y en varios países del orbe dos cambios trascendentales en el ámbito jurídico: la constitucionalización del derecho y la formación doctrinal del neoconstitucionalismo (Ahumada *et al.*, 2009, p. 85). Al respecto me permito ilustrar lo planteado por Comanducci en la explicación reseñada por Ahumada (Ahumada *et al.*, 2009, p. 124):

El neoconstitucionalismo —advierte Comanducci— no es simplemente una corriente doctrinal que teoriza y defiende la nueva forma de constitucionalismo que se instala en Europa en la segunda mitad del siglo XX con las constituciones de la segunda posguerra. En su versión más “integral”, el neoconstitucionalismo contiene toda una declaración de principios: proclama el cambio de paradigma jurídico y se postula como la teoría del derecho de la nueva era que deja atrás tanto al positivismo jurídico como al iusnaturalismo. En esto radica su principal novedad y, según opiniones, su mayor atractivo o su peligroso potencial².

Finalmente, en esta breve revisión de los autores aquí consultados sobre neoconstitucionalismo, cabe destacar que Pozzolo lo comprende como un cierto modo de enfocar el derecho que es sostenido por ciertos profesores. De ello, dice que el neoconstitucionalismo se caracteriza por: 1) ser una doctrina declaradamente antipositivista; 2) consecuencia de lo anterior, los principios son normas jurídicas donde el recurso a los valores es fundamental en los sistemas jurídicos; 3) la interpretación del derecho determina su racionalidad por su capacidad de ponderar las normas principio, y juega un rol primordial el principio de proporcionalidad en la hermenéutica jurídica del neoconstitucionalismo; y 4) el derecho constitucional se conecta con la moral por medio de la interpretación jurídica donde el discurso interpretativo adquiere valor normativo directo, así los criterios de justicia vuelven a ser factor de legitimidad del derecho (Pozzolo, 2015, pp. 363-400).

Retomando esta introducción, contribuye a este complejo escenario lo también apuntado por el comparativista italiano Pegoraro: “Nunca o casi nunca las constituciones se ocupan de la interpretación” (López Garrido *et al.*, 2017, p. 195), pero esta aseveración debe ser matizada en el caso chileno, pues nuestro texto constitucional establece en su artículo 66 la atribución del Congreso Nacional de dictar leyes interpretativas de la Constitución, lo que constituye una verdadera interpretación auténtica de la misma

² Respecto de la peligrosidad del neoconstitucionalismo, célebre es la frase del profesor Atria: “Un nuevo fantasma recorre Europa ¾el fantasma del neoconstitucionalismo¾. Los poderes de la cultura jurídica europea han entrado en una santa alianza no para exorcizarlo sino para defenderlo e incluso exportarlo: jueces y abogados, académicos y profesores de derecho, intelectuales italianos y filósofos alemanes [...] prometen libertad e igualdad, pero pone en peligro nuestra capacidad para autogobernarnos democráticamente y el Estado de Derecho como gobierno de las leyes, y no de hombres y mujeres” (Atria, 2004, p. 118).

o, en palabras de Sagües, interpretación congresional de la Constitución como exégesis obligatoria. Esta nota característica de nuestro derecho constitucional lo diferencia del caso español, donde se ha sostenido que el legislador no puede imponer el sentido general de las disposiciones constitucionales, pues aquello importaría que un poder constituido se erigiera en poder constituyente (Sagües, 2003, pp. 102-104).

Sobre el rol de los legislativos en la materia, cabe reseñar la particular visión de la constitucionalista mexicana Mora-Donatto: “(...) el legislador es el intérprete normal, ordinario de la norma fundamental. En consecuencia, es una norma jurídica que remite, en primera instancia, a un intérprete político” (Mora-Donatto, 2015, 25). Al respecto cabe resaltar que la autora recién citada reduce su afirmación sobre interpretación a su expresión en el proceso legislativo (teniendo como acto culminante: la ley), precisando que la interpretación jurídica del parlamento tiene un sentido político, no en un sentido peyorativo, sino en el valioso sentido de su representación plural y democrática. Por mi parte, considero que la complejidad de la interpretación constitucional que desarrolla el Congreso Nacional en Chile no solo se agota en la ley como producto final, sino en su proceso de formación y en las facultades de fiscalización parlamentaria, además frente a la obviedad de su naturaleza de ser un órgano político, como igual pueden resultar los tribunales constitucionales, considero que su interpretación es propiamente jurídica, como se desarrollará a lo largo del texto.

La naturaleza política del órgano que realiza el acto de interpretar la Constitución, ha desempeñado en Latinoamérica un rol para asegurar la supremacía constitucional, pues desde la independencia, y en diferentes grados, los países consignaron que —junto a la interpretación de la Constitución que le era propia a los poderes legislativos— la defensa de las primeras cartas fundamentales se le asignó a los mismos órganos designados por ellos, ya fuera mediante un Senado conservador, una tercera cámara (de los censores) o los consejos de Estado. Es decir, hubo una temprana preocupación por consolidar la supremacía constitucional en los Estados de Latinoamérica (Fernández, 1997, pp. 89-101).

En el caso chileno, recién en el año 1970 se introdujo el sistema de jurisdicción constitucional concentrada para la defensa de la Constitución, por medio de la reforma constitucional que creó el Tribunal Constitucional. Sin embargo, durante toda su tradición republicana el control de la constitucionalidad de las leyes estuvo reservado al Congreso Nacional y durante su receso se ejerció por la denominada Comisión Conservadora. También, en menor medida, la Corte Suprema desarrolló control concentrado de constitucionalidad de forma aislada por vía pretoriana³.

Así fue como la introducción en Chile de la defensa jurisdiccional de la Constitución siguió el modelo kelseniano, el cual se fundamenta en la siguiente premisa:

(...) un ordenamiento jurídico coherente y que funciona correctamente necesita de la existencia de un control jurisdiccional de constitucionalidad, es decir, de un mecanismo de revisión encomendado a un tribunal específico, que esté encargado de verificar que la legislación y los demás actos de creación normativa que le estén subordinados, respeten los procedimientos y los contenidos específicos que establece la Constitución y, en caso de que así no ocurra, remedie esa situación a través de la anulación de estos actos (Córdova, 2006. p. 52).

Esta concepción de Kelsen es, sin duda, propia de la concepción orgánica de la Constitución e inspiró el momento histórico chileno en el que existía cierta opinión de la necesidad de un tribunal que ejerciera como árbitro entre la eterna disputa no resuelta entre presidente de la República y Congreso Nacional,

³ Ver Navarro, 2011.

problema propio de los regímenes presidenciales presentes en Latinoamérica⁴. Hoy este modelo ha quedado ampliamente superado por el tránsito que ha vivido la cultura jurídica occidental desde la Constitución orgánica a la Constitución material.

Esto último también es propio del contexto europeo y los graves traumas de las masivas violaciones a Derechos Humanos producto de la Segunda Guerra Mundial y los diversos gobiernos totalitarios que rigieron en dicho periodo, lo que condujo a pensar que los órganos jurisdiccionales podían llevar asociada una escasa peligrosidad como instrumentos de opresión, como sostuvo Pérez Royo, o como una forma eficaz de impedir el retorno de los demonios del pasado, como sostuvo Cappelletti (López Garrido *et al.*, 2017, p. 256).

Es por ello que la reflexión de este trabajo es relevar que existen más instrumentos para la defensa de la Constitución que los de carácter jurisdiccional y precisar que no sólo estos órganos desarrollan una interpretación jurídica de la Constitución, lo que permite abrir los horizontes en el estudio de estos asuntos y ciertas ideas arraigadas por la experiencia europea de la posguerra.

De esta forma el presente trabajo desarrolla la siguiente hipótesis: en el caso chileno, el Congreso Nacional desarrolla una interpretación jurídica de la Constitución al igual que el resto de los operadores jurídicos, como es el caso de los operadores de carácter jurisdiccional. En el caso del control de constitucionalidad de los actos vinculados al proceso de formación de la ley y de la fiscalización al Gobierno, no se evidencian diferencias cualitativas sustantivas entre la interpretación jurídica del Congreso Nacional y la de los órganos jurisdiccionales, lo que en virtud del principio interpretativo de la corrección funcional justificaría y hace recomendable, en el marco de un régimen presidencialista, radicar dicho control de constitucionalidad (y por tanto interpretación jurídica de la Constitución) en el primero de forma exclusiva.

En ese sentido, los objetivos de esta investigación se constituyen por: 1) investigar exploratoriamente las notas que caracterizan la interpretación jurídica de la Constitución; 2) determinar si dicha interpretación puede ser desarrollada por el Congreso Nacional; 3) a partir de la experiencia reciente, verificar cómo lleva a cabo su interpretación jurídica el Congreso Nacional y formular propuestas que permitan implementar, en algunos aspectos, un control de constitucionalidad racionalizado con sede en dicho órgano. Desde un punto de vista metodológico el presente artículo sigue el método propio de las ciencias jurídicas, a saber, la revisión y reflexión crítica de la literatura pertinente y de las fuentes del derecho, ya sean directas o indirectas y, en el caso de las primeras, con especial énfasis en los actos normativos que les dan origen y hacen constar el proceso de interpretación de la Constitución.

De esta forma, en el marco del proceso constituyente que vive Chile en este momento, puede resultar de mucha utilidad este trabajo a la hora de la reconfiguración de la justicia constitucional en un eventual proyecto de nueva Constitución y ello, humildemente, motiva este artículo.

2. Interpretación jurídica de la Constitución: algunos aspectos teóricos

2.1 Cultura jurídica e interpretación constitucional

De un tiempo a esta parte se ha producido un desprecio a toda interpretación de la Constitución que no provenga de un órgano judicial, así existe una idea extendida en Iberoamérica que la interpretación

⁴ Ver Valenzuela, 2020.

jurídica de la Constitución estaría reservada a la sabiduría de los jueces, y no cualquier juez, sino el juez constitucional. Sin duda, si revisamos los estadios del Estado de Derecho reconocidos por Ferrajoli, asistimos a un retorno a la juridicidad premoderna identificada con el iusnaturalismo en torno a la preponderancia que se reconoce de identificar el derecho válido ya no en torno a las autoridades normativas (cualesquiera sea su fuente de legitimación), sino que será producto de un conocimiento especial derivado de la sabiduría para adjudicar la identidad entre norma y su conformidad con la Constitución; sabiduría que, por cierto, corresponde a quienes pueden describir en exclusiva el derecho de la Constitución: jueces y doctrina. El propio Ferrajoli persiste en esta idea:

El fundamento de su legitimidad [de la Constitución], a diferencia de lo que ocurre con las leyes ordinarias y las opciones de gobierno, no reside en el consenso de la mayoría, sino en un valor mucho más importante y previo: la igualdad de todos en las libertades fundamentales y en los derechos sociales, o sea en derechos vitales conferidos a todos, como límites y vínculos, precisamente, frente a las leyes y los actos de gobierno expresados en las contingentes mayorías (Ferrajoli, 2001, p. 41).

Es decir, el juicio de legitimidad constitucional es una cuestión en cierta medida vedada a los órganos revestidos de politicidad y reservada a los órganos en apariencia jurisdiccionales. Así, en la cultura jurídica neoconstitucional instalada en Chile e Iberoamérica observamos que las técnicas de hermenéutica constitucional construidas por la doctrina, por ejemplo, las del profesor Nogueira (Nogueira A., 2006), son esencialmente dirigidas a los jueces constitucionales obviando la posibilidad de que la interpretación jurídica de la Constitución pueda ser desarrollada por otro tipo de órganos constitucionales, como es el caso del Congreso y sus cámaras, en el caso nacional. Gran parte de la formación jurídica nacional (universidades y doctrina) está conteste en ello, reflejando la cultura jurídica de nuestro tiempo.

Producto de los recientes acontecimientos ocurridos en Chile, se ha intensificado el rol del Congreso Nacional como intérprete jurídico de la Constitución y se ha evidenciado en la discusión pública y académica. Ello se suma al reclamo del Tribunal Constitucional que ha reflexionado en la prensa nacional que parte de su crisis institucional se debe a no conocer sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley en el último periodo (pues otros actores institucionales no recurren a él para resolver los “conflictos constitucionales”), como si este tuviera siempre algo que decir al respecto. Por ello, la justificación de esta investigación se determina en dilucidar si es posible una interpretación “jurídica” de la Constitución por parte del Congreso Nacional y determinar su alcance en el contexto del presidencialismo chileno respecto precisamente de los órganos jurisdiccionales.

2.2 Interpretación jurídica de la Constitución: especificidad interpretativa v/s exclusividad jurisdiccional de la interpretación

Nuestra cultura jurídica ha reducido el derecho de la Constitución a un derecho de los derechos fundamentales y, por su intermedio, a un derecho de los principios. Asistimos, en términos de Zúñiga, a un fetichismo constitucional, que describe de la siguiente forma:

el “fetichismo constitucional” confunde la normatividad (valor y eficacia normativa) con la aplicación directa u “operatividad” de normas constitucionales o justiciabilidad y aquejados de un acendrado panjudicialismo refuerzan un amplio campo a la discreción del control jurisdiccional (Zúñiga, 2009, p. 258).

Correa Sutil en sus frecuentes intervenciones ante la Cámara de Diputados ha acuñado una idea descriptiva: la Constitución siempre dice algo o ha querido decir algo. Bajo esa premisa se nos habla de una norma

dotada de plenitud regulatoria, sin duda opuesta a la especificidad sectorial de la ley (Zúñiga, 2009, p. 260). Encontramos aquí un primer elemento de especificidad de la interpretación jurídica reclamada por el neoconstitucionalismo. Fruto de ello —señala Pozzolo—, el agente consciente de la interpretación evolutiva de la Constitución sería el juez constitucional en tanto sujeto de la interpretación (Pozzolo, 1998, pp. 347-348).

Se reclama, en este sentido, una especificidad tal de la interpretación jurídica constitucional que sólo es desentrañable por órganos en apariencia jurisdiccionales, producto de las particularidades propias del derecho objeto interpretativo: la Constitución. Idea que es un lugar común y que explican muy bien autores como Ferreres (1997, p. 22) y Pozzolo (1998, pp. 346-347), esta última en sentido crítico. Sobre el mismo punto Silva clarifica al respecto: “La superioridad jerárquica de la Constitución significa que la interpretación del texto constitucional no está sujeta a norma jurídica alguna” (Silva, 2014, p. 444).

Pero más allá de ser un lugar común, no es un argumento definitivo de la exclusividad reclamada de la interpretación jurídica por parte de los jueces constitucionales o la jurisdicción constitucional. Lo anterior es, más bien, propio del principio de la interpretación conforme con la Constitución, que, como es obvio, es la consecuencia natural de la supremacía reclamada en el sistema de fuentes del derecho por la Constitución⁵. Al respecto cabe tener presente la definición que ha recogido Galdámez en sus apuntes sobre el referido principio:

Es un método y técnica de interpretación jurídica que busca aquella interpretación más armónica y coherente con la carta fundamental. Esta línea interpretativa elimina toda interpretación del precepto que lleve a un resultado contrastante o contrario con la carta fundamental (Galdámez, 2015).

El hecho de que la ley no sea una fuente para la interpretación de la Constitución no justifica en ningún grado la exclusividad de la interpretación jurídica de la misma por la justicia constitucional. Así, si todo el andamiaje de la justicia constitucional descansa conceptualmente desde el hecho por el cual la norma constitucional se erige en el único derecho justiciable que sirve de base para la resolución de los conflictos (Silva, 2014, p. 445), aquello justifica su existencia, como es bien sabido y compartido, pero no alcanza para reclamar su exclusividad funcional en la interpretación jurídica de la Constitución.

Al respecto Pozzolo se pregunta: ¿es posible identificar una especificidad respecto de las técnicas interpretativas en el derecho constitucional? Señala con claridad que, si la interpretación jurídica se refiere a la atribución de significado del enunciado normativo, no existe especificidad, pero si se considera la actividad interpretativa como un acto vinculado a la argumentación en base al recurso de principios, justicia o derechamente moral, sí existe esa especificidad, y aquello es precisamente lo reclamado por el neoconstitucionalismo (Pozzolo, 1998, p. 345).

Al respecto surge un problema que es claramente identificado por Nino, Pozzolo y Ferreres en sus trabajos: la radical indeterminación del derecho. Ferreres describe al respecto sobre el texto constitucional: “(...) exhibe un mayor grado de indeterminación que la mayoría de las disposiciones legales que forman parte del sistema jurídico” (Ferreres Comella, 1997, p. 22). Y a su vez, afirma que, a pesar de compartir indeterminaciones, al igual que cualquier norma jurídica, en el caso de la Constitución algunas serían más

⁵ En nuestro país al respecto es importante revisar a Silva quien describe el principio de la interpretación conforme tanto como resultado, es decir la cualidad probada y no presumida de la constitucionalidad de una norma jurídica, y como deber, en sentido amplio y restringido. En tanto deber, es un mandato para el intérprete de la Constitución (Silva, 2014, pp. 437-471).

frecuentes⁶, a saber: a) ambigüedad y vaguedad; b) variedad de conceptos esencialmente controvertidos; y c) las colisiones entre disposiciones.

Lo que se entiende por un concepto esencialmente controvertido, se define por Waldron como aquel que se expresa como un criterio normativo, aunque distintas personas están en desacuerdo acerca del contenido específico de ese criterio. El mismo autor precisa que las expresiones esencialmente controvertibles en los textos constitucionales desempeñan un papel dialéctico que garantiza que en las sociedades tengan lugar determinados debates. Desde esa perspectiva, Ferreres concluye que en la interpretación de las cláusulas constitucionales donde figuren tales expresiones: “(...) exigirán del juez la formulación de un juicio de valor que será, en muchos casos, controvertido” (Ferreres Comella, 1997, pp. 23-29).

Precisamente esos juicios de valor expresan decididamente el problema de reconocer la exclusividad del juicio de legitimidad constitucional en el juez constitucional, pues la conexión entre derecho y moral que allí se produce es problemática por sí misma, no existiendo tal virtud que se reclama en nuestra cultura jurídica en la exclusividad de la interpretación de la Constitución por parte de los jueces, lo que es expresado con mucha claridad por Carlos Nino:

Su mejor acción individual [la del juez constitucional] puede constituir la peor contribución a la práctica colectiva porque puede mover a esa práctica colectiva en una dirección totalmente inadecuada de acuerdo con esos mismos principios morales que el juez defiende (Nino, 1993, p. 42).

En este sentido, creo, se evidencia que no se justifica la alegada exclusividad de la interpretación jurídica de la Constitución por parte los órganos jurisdiccionales, sino que se da cuenta de lo poco recomendable que ello sea así.

2.3 ¿Qué caracteriza la interpretación jurídica de la Constitución?

Recurrimos en esto a lo planteado en este caso por el profesor Atienza. Una interpretación jurídica de la Constitución es aquella que se fundamenta en el intercambio de razones jurídicas y logra la justificación (no sólo la mera explicación) de una decisión. Es decir, abandonar la mera identificación de la autoridad normativa como razón suficiente y dar paso a una teoría de la interpretación jurídica que muestre sus razones, al menos mediante el método tópico. El filósofo de Alicante claramente plantea su propuesta de cara a los jueces, no se imagina al poder legislativo interpretando la Constitución (Atienza *et al.*, 2007, p. 140 y ss.). Al respecto, considero que la interpretación jurídica de la Constitución es perfectamente realizable por órganos constitucionales diversos de la jurisdicción constitucional.

Díaz Revorio (Díaz Revorio, 2016, pp. 12-26) caracteriza al acto de interpretación de la Constitución desde la especificidad particular que describimos en apartados anteriores, propias del neoconstitucionalismo, pero con algunas notas diferenciadoras interesantes que paso a describir para fundamentar, al menos provisionalmente, la capacidad del Congreso Nacional para desarrollar una interpretación jurídica de la Constitución:

- a) Interpretar un texto jurídico consiste en atribuirle un significado normativo, hallar o descifrar la norma que deriva del mismo. Así las disposiciones normativas son el objeto y las normas jurídicas su resultado.

⁶ Misma idea en: Díaz Revorio, 2016, 15.

- b) La labor interpretativa conlleva cierta creación jurídica, pues del enunciado normativo no siempre se deduce una única respuesta al caso concreto.
- c) La auténtica especialidad de la interpretación constitucional consiste en que los mandatos constitucionales son susceptibles de desarrollo infinito, tanto por el juez como por el legislador, y ambos pueden llegar a soluciones divergentes (Alonso García, 1984, p. 26).
- d) Según Otto Bachof el carácter político de un acto no impide el conocimiento jurídico del mismo. Cuestión planteada respecto de los jueces, pero *mutatis mutandis* es válida en respecto del Congreso Nacional en tanto órgano constitucional.
- e) En tanto autor de la interpretación jurídica de la Constitución, el legislador es el intérprete primario y cotidiano de la misma, de allí su carácter de principal interprete. Pero sostiene Díaz Revorio, que ello no le permite situar su interpretación en el mismo rango que la norma interpretada. Esta afirmación puede ser válida respecto del ordenamiento jurídico español donde su Tribunal Constitucional conforme a Ley Orgánica desarrolla interpretación suprema de la Constitución y no ha admitido la posibilidad de las leyes meramente interpretativas de la Constitución, pero es válida en el ordenamiento jurídico chileno⁷.

En síntesis, mientras el Congreso Nacional se someta a un proceso de interpretación fundamentado en el intercambio de razones jurídicas, mediante el uso de los criterios tradicionales y específicos de la interpretación constitucional, entonces se reunirían los elementos suficientes para llevar a cabo una interpretación propiamente jurídica de la Constitución, la que dependerá de la definición del propio constituyente sobre si su carácter será definitivo o provisional. De esta forma, no podemos sino estar de acuerdo con el ya citado Díaz Revorio: “No hay nadie más cualificado o mejor situado que el legislador para elegir entre las diversas posibilidades o alternativas del texto constitucional” (Díaz Revorio, 2016, p. 26).

3. Interpretación jurídica de la Constitución por el Congreso Nacional

3.1 Sobre los actos vinculados al proceso de formación de la ley y de la fiscalización del Gobierno

El Congreso Nacional hoy ejerce a plenitud la interpretación de la Constitución por medio de sus diversas atribuciones exclusivas y compartidas con otros órganos constitucionales, especialmente, el presidente de la República.

Si bien el principal producto del Congreso Nacional es la legislación, la que puede ser objeto de control de constitucionalidad preventivo facultativo u obligatorio por el Tribunal Constitucional según corresponda. Lamentablemente, en el último tiempo se ha planteado la tensión sobre ciertas definiciones que adoptan las cámaras en el proceso de formación de la ley y que son revisadas por el Tribunal Constitucional; principalmente, la recalificación de la interpretación que ha adoptado el Congreso sobre los quórum para la aprobación de ciertas normas (por ejemplo, la conocida sentencia sobre el proyecto de ley que establecía

⁷ Donde no se ha reconocido explícitamente la interpretación suprema de la Constitución por parte del Tribunal Constitucional y el legislador históricamente ha estado habilitado para interpretar legislativamente la Constitución con carácter originario y definitivo (leyes interpretativas de la Constitución).

nuevas facultades del Servicio Nacional del Consumidor⁸). Frente a ello, surge la pregunta: ¿por qué la interpretación del Tribunal Constitucional debe primar en estos asuntos sobre la del Congreso Nacional? Como hemos visto, no identificamos diferencias cualitativas sustantivas entre la interpretación jurídica del juez y la del legislador.

Frente a ello, se procederá a describir la interpretación constitucional que desarrolla el Congreso Nacional en el proceso de formación de la ley y los actos de fiscalización del gobierno y a señalar por qué existen razones suficientes para fijar dicha interpretación constitucional de forma definitiva en el Congreso, luego revisar cómo ha ejercido en la práctica su interpretación jurídica de la Constitución la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados en términos prácticos, para finalmente concluir con algunas recomendaciones que apunten a fortalecer el carácter jurídico de la interpretación que realiza el poder legislativo.

Tomás Jordán sostiene, acertadamente, que el Congreso es intérprete de la Constitución en ciertos aspectos determinados y procede a clasificarla como: i) interpretación declarativa, que es aquella revisable por el Tribunal Constitucional, y ii) interpretación resolutive autónoma, que es aquella que no es objeto de revisión por ningún otro órgano dentro del ámbito interno (Jordán, 2020).

Respecto de la interpretación resolutive autónoma, destaca la acusación constitucional. Sólo revisando la reciente experiencia de la legislatura anterior (2018 a 2022) se presentaron once acusaciones constitucionales. De las cuales sólo prosperó la acusación contra el exministro del Interior y Seguridad Pública, Andrés Chadwick, lo que refleja el alto estándar jurídico que le entrega el Congreso a su interpretación constitucional en esta materia. Sobre lo mismo, es destacable revisar el artículo donde el profesor Francisco Zúñiga aborda la cuestión previa en la acusación constitucional, derechamente, como un control de constitucionalidad (Zúñiga, 2011).

También dentro de este tipo de interpretación encontramos, la determinación del alcance de los actos de gobierno objeto de ser investigados por las comisiones especiales investigadoras en la Cámara de Diputados. Sin duda, la interpretación en esta materia ha sido de carácter evolutivo, ampliando las acciones del ejecutivo al objeto de ser fiscalizados por medio de esta herramienta constitucional.

Respecto de la interpretación declarativa, existen al menos cuatro actos desarrollados frecuentemente por la Cámara de Diputados y el Senado en el transcurso del proceso legislativo, estos actos comparten un procedimiento altamente complejo: en primer lugar en la comisión legislativa respectiva, el secretario abogado ofrece, en tanto letrado, su propuesta de interpretación, la que de ser compartida por el presidente de la instancia, que se transforma en la propuesta jurídica de la mesa de la comisión. Sobre dicha propuesta de no ser discutida se tiene a firme, de ser discutida por algún congresista se procede a su discusión y posterior votación. En segundo lugar, en la Sala se puede repetir un proceso muy similar para revisar la decisión adoptada por la comisión respectiva. Dicho proceso se repite en cada Cámara de Diputados producto del carácter simétrico de nuestro congreso bicameral.

Procederemos a un rápido análisis de cada acto de interpretación constitucional que se produce en el proceso de formación de la ley:

- a) Calificación de la iniciativa legislativa: el constituyente ha establecido la iniciativa legislativa compartida entre Congreso y presidente de la República, y ha reservado algunas materias a la iniciativa exclusiva

⁸ Ver Tribunal Constitucional, 18 de enero de 2018, rol N° 4012-17.

del ejecutivo, principalmente aquellas materias referidas a la administración financiera del Estado (art. 65 de la Constitución). La calificación de admisibilidad de los proyectos de ley se realiza por el procedimiento ya descrito precedentemente, en este caso cabe señalar que existe un proceso previo, que es el pronunciamiento de admisibilidad del oficial de sala, que de ser acogido por el presidente/a de la Cámara o el Senado puede dar lugar a la inadmisibilidad al inicio de la tramitación del proyecto de ley, la que de ser cuestionada por algún Congresista en el trámite de la cuenta, se procede a su discusión y votación en sala de forma inmediata para resolver el punto⁹. Cabe destacar que la regla general del sistema constitucional está dada porque la iniciativa exclusiva del presidente de la República es excepcional y la regla general es la iniciativa compartida entre Congreso y el presidente. Por tanto, la iniciativa exclusiva de este debe ser interpretada restrictivamente.

- b) Calificación de los quórum de aprobación de las normas de los proyectos de ley: el constituyente ha establecido los quórum de aprobación de las normas de los proyectos de ley o de reforma constitucional según materia. Se sigue el procedimiento general descrito al inicio.
- c) Calificación de la admisibilidad del veto presidencial: consiste en determinar si se ajustan las observaciones del presidente a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución, y de ser así dar curso a su tramitación.
- d) Calificación del veto presidencial propiamente tal: consiste en determinar si se ajusta efectivamente el carácter de la observación a la declarada por el presidente en su oficio (veto supresivo, aditivo o sustitutivo), pues producto de lo anterior puede producirse un cambio en el quórum de votación de la observación respectiva.

Considero que estos actos normativos de interpretación constitucional, hoy declarativa, perfectamente pueden convertirse en una de carácter resolutivo autónoma, ello por las siguientes razones: como se ha escrito en este trabajo, el decisionismo es algo que puede estar presente en la interpretación jurídica de la Constitución que hacen los jueces y también otros órganos constitucionales. Lo relevante es cómo se fundamenta una teoría de la interpretación jurídica por medio de dichos actores. En el caso del Congreso Nacional, tiene un proceso complejo de razonamiento jurídico de doble instancia, que, con algunas mejoras, puede ofrecer un proceso justificatorio de la interpretación jurídica más que suficiente¹⁰.

La imparcialidad como principal sostén justificante de la intervención de los órganos jurisdiccionales en los procesos políticos de órganos como el parlamento, está en gran tela de juicio en sistemas de jurisdicción constitucional concentrada como el nuestro. Donde, producto de su sistema de integración, deriva en ser una réplica política de la conformación del Congreso Nacional e, incluso, en principal desmedro de las minorías políticas.

⁹ Ha existido sobre el punto alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se destaca: “(...) constituye un eventual efecto colateral de la moción parlamentaria aprobada, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad”. Y ha reafirmado lo anterior sentenciado: “Si así no se entendiera podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él”. Tribunal Constitucional, 13 de junio de 2007, Rol N° 786-07.

¹⁰ Una opinión completamente diferente a la sostenida en este artículo: la interpretación constitucional en sede legislativa es diferente, tanto en resultados como en métodos, a la que tienen lugar en sede judicial. El Congreso no es un tribunal ni opera con sus criterios. Las leyes y los razonamientos legislativos, por su parte, tampoco deben evaluarse con los cánones de interpretación que han sido desarrollados por y para los tribunales. No porque sean mejores o peores, sino porque obedecen a lógicas, instituciones e incentivos diferentes. Por ejemplo, mientras un grupo de jueces o juezas requiere en muchas ocasiones solo contar con un voto más para imponer su interpretación (o el voto dirimente de la presidencia en el Tribunal Constitucional), en el caso de las asambleas legislativas el grado de apoyo en favor de una posición es mucho más difícil de lograr. De otro lado, las legislaturas en tanto órganos de representación le hablan a una serie de audiencias. Todo ello configura un cierto entorno institucional que produce unos ciertos tipos de razonamientos y decisiones que deben evaluarse en el propio mérito de los procedimientos legislativos (Lovera & Vargas, 2021).

Existe el lugar común de que las asambleas parlamentarias son meras mayorías políticas contingentes, pero se olvida que: 1) se constituyen como instituciones constitucionales complejas integradas por burocracias permanentes y actores políticos contingentes; 2) en Estados con sistemas electorales proporcionales de alta intensidad, la posibilidad de mayorías políticas unitarias es compleja con lo que se reduce sustancialmente el margen de decisionismo (en nuestro caso el mejor ejemplo de ello ha sido el ejercicio de interpretación constitucional por medio de la acusación constitucional que previamente se describió, pues el hecho de que exista una mayoría política opositora en el Congreso no ha asegurado un resultado normativo determinado).

De este modo, vemos razones suficientes para avanzar en estos casos desde una interpretación constitucional meramente declarativa a una de carácter resolutivo autónomo (definitiva) en estas materias vinculadas al proceso de formación de la ley y la fiscalización al Gobierno.

En este sentido, en el caso chileno se vislumbra, precisamente, que los principios específicos de interpretación constitucional ayudan a justificar adecuadamente esta conclusión, pues el principio de la corrección funcional precisamente apunta a ello. Así Ferreres describe el principio siguiendo a Konrad Hesse:

Principio de corrección funcional: el órgano de interpretación debe mantenerse en el marco de las funciones a él encomendadas (...) Esto es aplicable en particular a las relaciones entre legislador y tribunal constitucional: puesto que al tribunal constitucional sólo le corresponde, frente al legislador, una función de control, le está vedado una interpretación que condujese a una restricción de la libertad conformadora del legislador más allá de los límites establecidos por la Constitución o, incluso, a una conformación llevada a cabo por el tribunal mismo (Ferreres Comella, 1997, p. 40).

Esto puede explicar la utilidad de establecer, de forma definitiva, este tipo de interpretación jurídica conforme a la Constitución en las asambleas legislativas en aquellos Estados con sistemas presidencialistas latinoamericanos como el nuestro. Cabe concluir, a su vez, que en estos casos sólo procedería recurrir a un tercero (como el Tribunal Constitucional) cuando se haya vulnerado el estatuto parlamentario de una minoría política, impidiéndole participar en el proceso de deliberación que llevó al resultado de la interpretación, pero si ello no acontece no se ven razones de peso para acceder a una revisión de la interpretación constitucional del Congreso Nacional en estas materias.

3.2 El ejercicio práctico de la interpretación jurídica de la Constitución por el Congreso Nacional: el caso de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados

El informe final del grupo de estudios de la reforma al Tribunal Constitucional describe lo siguiente:

Históricamente, al menos en la tradición parlamentaria previa al quiebre de 1973 y en un contexto en que no existía el TC (hasta la reforma de 1970), las comisiones de Constitución de ambas cámaras fueron foros especialmente sofisticados de interpretación constitucional. Destacados constitucionalistas fueron secretarios de las mismas. Ello obligaba a dichas comisiones a tener una autocomprensión de sí mismas como parte relevante de la interpretación constitucional, lejos del paradigma actual de supremacía judicial o de TC como guardián de la Constitución (“Informe final del Grupo de Estudio de Reforma al Tribunal Constitucional”, 2019).

Precisamente, en lo que fue la legislatura anterior, ya sea la mesa de la Cámara de Diputados o los comités parlamentarios, se solicitaron diversos dictámenes de constitucionalidad a la Comisión de Constitución de la corporación. Se ha podido acceder a los siguientes:

- a) Informe sobre dictamen de constitucionalidad solicitado por los comités parlamentarios relativo al proyecto de ley iniciado en mociones refundidas, que agrega a la Ley N° 19.981, sobre fomento audiovisual, Capítulo IV sobre cuotas de pantalla (boletines 8620-24 y 11.867-24). 22 de enero de 2019.
- b) Informe relativo a consulta formulada por la honorable mesa de la corporación, en relación con el proyecto de acuerdo que aprueba el tratado integral y progresista de asociación transpacífico entre Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, los Estados Unidos Mexicanos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, la República de Chile, la República del Perú, la República de Singapur y la República socialista de Vietnam, y las cartas intercambiadas en el contexto del mismo, todos suscritos en Santiago, Chile, el 8 de marzo de 2018 (boletín N° 12.195-10). 9 de abril de 2019.
- c) Informe de la comisión de Constitución, legislación, justicia y reglamento recaído en proyecto de ley que declara de interés nacional la explotación y comercialización del litio, y la Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (boletín N° 10638-08). 2 de septiembre de 2019.

Si bien ha existido un escepticismo por parte de los diputados y diputadas a pronunciarse en dichos dictámenes, de todos modos han debido desarrollar un ejercicio interpretativo relevante, para lo cual han contado con el apoyo de académicos y académicas y el secretario abogado de la instancia.

Es interesante analizar el ejercicio interpretativo de la Comisión de Constitución, en especial, el informe del primer trámite reglamentario y primer trámite constitucional del proyecto de reforma constitucional que dio origen a la autorización de retiro de fondos previsionales en el contexto de la pandemia covid-19.

En dicho contexto, se discutió el quórum de votación de las propuestas de normas transitorias a ser incorporadas al texto constitucional. Algunos sostuvieron que por el sólo hecho de referirse a cuestiones de seguridad social éstas debían ser votadas por el quórum de dos tercios que establecía el artículo 19 N° 18 en relación al artículo 127 de la Constitución (vigente a la época). Por otra parte, se sostuvo que lo que establecía esta era una regla general estableciendo que las normas de reforma constitucional se votarían por un quórum de tres quintos y, excepcionalmente, la reforma de los derechos constitucionales requería el quórum agravado señalado¹¹. En conclusión, se estimó que las propuestas de normas transitorias en ningún caso sería una modificación del derecho a la seguridad social consagrado en el Capítulo III constitucional, sino que una regulación transitoria y excepcional del ejercicio del mismo derecho y que por ello debía ser aprobado por la regla general en materia de quórum en las reformas constitucionales. En la reflexión de la Comisión de Constitución se produjo un intercambio de razones jurídicas, apoyada en la opinión de expertos académicos/as y los funcionarios/as letrados, todo ello mediante el procedimiento descrito en los apartados anteriores. Esto último es lo que hemos sostenido a lo largo de este trabajo, pues permite desarrollar una interpretación jurídica de la Constitución.

¹¹ Cabe recordar que actualmente el art. 127 de la Constitución ha sido modificado por la Ley N° 21.481 de 23 de agosto de 2022 que modifica los quórums de reforma de esta.

4. Conclusiones

En síntesis, de lo expuesto en este trabajo cabe precisar:

- a) Observamos lo complejo de sostener una pretendida exclusividad, por parte de los órganos jurisdiccionales, para llevar a cabo la interpretación jurídica de la Constitución, y que deriva en importantes problemas ante la radical indeterminación del derecho a ser interpretado. Por más que Kelsen considerase que la interpretación constitucional fuera una actividad reservada a los técnicos del derecho, hemos podido observar razones que no lo hacen preferible en todo el espectro del sistema jurídico, siendo incluso preferible una pluralidad de intérpretes en el mismo.
- b) El Congreso Nacional históricamente ha desarrollado su propia interpretación jurídica de la Constitución.
- c) El Congreso Nacional puede abocarse a un proceso de interpretación fundamentado en el intercambio de razones jurídicas mediante el uso de los criterios tradicionales y específicos de la interpretación constitucional, y con ello reuniría los elementos suficientes para llevar a cabo una interpretación propiamente jurídica de la Constitución.
- d) Respecto de la interpretación constitucional meramente declarativa referida a los actos vinculados al proceso de formación de la ley y la fiscalización del Gobierno, se estima recomendable que sea una interpretación definitiva y no sometida a revisión judicial. Fortalece el equilibrio de poderes y funcionalidades en el sistema político y contribuye a la pluralidad de intérpretes jurídicos de la Constitución.

Para fortalecer el proceso de interpretación jurídica del Congreso Nacional recomendamos:

- a) Fortalecer la administración parlamentaria, y con ello, el cuerpo de letrados que presta servicios en las cámaras del Congreso. Ello con el objeto de fortalecer su independencia funcional respecto de los congresistas a la hora de formular propuestas de interpretación de la Constitución.
- b) Aplicar las recomendaciones del “Informe final del Grupo de Estudios para la Reforma del Tribunal Constitucional”, referidas al fortalecimiento técnico de las comisiones de Constitución de ambas cámaras del Congreso.
- c) Normar de forma detallada, mediante reglamento de las corporaciones, los procedimientos de interpretación constitucional referidos a los actos vinculados al proceso de formación de la ley y la fiscalización al Gobierno.

Este trabajo no propone radicar toda la interpretación constitucional en el Congreso Nacional. Para preservar la supremacía constitucional, como sostuvo Aragón, siempre serán necesarios órganos que no manden, sino que frenen. Pero la interpretación constitucional y su carácter jurídico no puede estar solamente reservada a órganos de jurisdicción constitucional concentrada, más aún cuando el principal intérprete cotidiano de la Constitución es el Congreso Nacional.

5. Bibliografía citada

- Ahumada, María *et al* (2009): Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo. Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Alonso García, Enrique (1984): La interpretación de la constitución. Centro de Estudios Constitucionales.
- Atienza, Manuel *et al* (2007): Fragmentos para una Teoría de la Constitución. Portal Derecho S.A. (IUSTEL).
- Atria, Fernando (2004): “La ironía del positivismo jurídico”, *Doxa - Cuadernos de Filosofía del Derecho*, vol. 27, pp. 81-139. <https://doi.org/10.14198/doxa2004.27.05>.
- Briones, Ignacio *et al* (2019): Informe final del Grupo de Estudio de Reforma al Tribunal Constitucional. S.n.
- Córdova, Lorenzo (2006): “La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt”, *Cuestiones Constitucionales*, N° 15, pp. 47-68. <http://bitly.ws/KaGw>.
- Díaz Revorio, Francisco (2016): “Interpretación de la Constitución y juez constitucional”, *Revista IUS*, vol. 10, N° 37, pp. 9-31. <http://bitly.ws/KaGR>.
- Fernández, Francisco (1997): “Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 17, N° 49, pp. 79-118. <http://bitly.ws/KaGX>.
- Ferrajoli, Luis (2001): “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, *Revista internacional de filosofía política*, N° 17, pp. 31-46. <http://bitly.ws/KaJ9>.
- Ferreres Comella, Victor (1997): Justicia constitucional y democracia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Galdámez, Liliana (2015): Separata del curso de los derechos fundamentales y sus garantías constitucionales. Universidad de Talca.
- Jordán, Tomás (2020): “Inadmisibilidades, reformas constitucionales y vetos: el Congreso como intérprete de la Constitución”, *El Mercurio*. <http://bit.ly/44aphwd>.
- López Garrido, Diego *et al* (2017): Derecho constitucional comparado. Tirant lo Blanch.
- Lovera, Domingo y Vargas, Catalina (2021): “El Congreso Nacional y la interpretación constitucional en el proceso legislativo: criterios y momentos”, *Revista chilena de derecho*, vol. 48, N° 3. <http://bitly.ws/KaJo>.
- Mora-Donatto, Cecilia (2015): Constitución, Congreso, legislación y control: coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Navarro, Enrique (2011): El control de constitucionalidad de las leyes en Chile (1811-2011). Tribunal Constitucional.
- Nino, Carlos (1993): “Derecho, moral y política”, *Doxa - Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 14, pp. 35-46. <http://bitly.ws/KaJw>.
- Nogueira, Humberto (2006): Lineamientos de interpretación constitucional y del bloque constitucional de derechos. Librotecnia.
- Pozzolo, Susanna (1998): “Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional”, *Doxa - Cuadernos de Filosofía del Derecho*, vol. 2, N° 21, pp. 339-353. <http://bitly.ws/KaJC>.
- Pozzolo, Susanna (2015): “Apuntes sobre neoconstitucionalismo”, en Fabra, Jorge y Núñez, Álvaro (coords.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Sagües, Néstor (2003): “El Congreso como intérprete de la Constitución”, en Valadés, Diego *et al* (editores), Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos: homenaje a Pedro J. Frías. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Silva, Luis (2014): “La dimensión legal de la interpretación constitucional”, Revista chilena de derecho, vol. 42, N° 2, pp. 437-471. <http://bitly.ws/KaJS>.
- Carvajal, Cinthya (2020): “TC debatió sobre reformas, el plebiscito, crisis institucional y su deslegitimidad”, El Mercurio. <http://bitly.ws/KaK4>.
- Valenzuela, Arturo (2020): Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina [Archivo PDF]. <http://bitly.ws/KaKb>.
- Zúñiga, Francisco (2009): “Constitución y ley interpretativa. Algunas notas sobre una paradoja y peligros relativos a este tipo de ley”, *Ius et praxis*, vol. 15, N° 2, pp. 255-281. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122009000200009>.
- Zúñiga, Francisco (2011): “Acusación constitucional: la cuestión previa como control político de constitucionalidad”, *Revista de Derecho Público*, N° 75, pp. 113-128. <http://bitly.ws/KaKu>.

Jurisprudencia citada

Tribunal Constitucional, 18 de enero de 2018, rol N° 4012-17.

Tribunal Constitucional, 13 de junio de 2007, rol N° 786-07.