

Fallos Públicos

RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL, IDEAS MATRICES Y TRATADOS

El Tribunal Constitucional, sostuvo que la determinación de las penas es de resorte exclusivo del legislador, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 N° 3, incisos séptimo y octavo de la Constitución; y esta competencia ha sido reconocida por diversas Cortes Constitucionales del mundo (considerando 28). Asimismo, tratándose de las modalidades de cumplimiento de las penas, el legislador tiene una competencia exclusiva que no puede discutirse (considerando 29).

Hace algunas semanas, el Tribunal Constitucional (TC) rechazó el requerimiento presentado por 33 parlamentarios de la Concertación para que declarara la inconstitucionalidad de la norma que establecía que en caso de que se imponga una pena privativa de libertad superior a los 5 años a un joven infractor en el marco de la Ley N° 20.084 (Ley de Responsabilidad Penal Adolescente), se le deberá sancionar con la internación en régimen cerrado. Esta norma, conocida como la “indicación Larraín” (por el Senador Hernán Larraín), vulneraría, a juicio de los requirentes, diversas normas constitucionales y tratados internacional suscritos y vigentes en Chile.

El TC entregó argumentos contundentes -a nuestro juicio correctos- respecto de cada una de las explicaciones presentadas por los requirentes sobre iniciativa exclusiva del Presidente en materia legislativa, ideas matrices o fundamentales de un proyecto y la idea de que el precepto impugnado importaría un retroceso incompatible con los compromisos internacionales asumidos por Chile.

1. Control de constitucionalidad por requerimiento parlamentario

Entre las atribuciones del Tribunal Constitucional se encuentra la de “resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley (...)”, establecida en el artículo 93 inciso tercero de la Carta Fundamental. Esta norma debe leerse en concordancia con el inciso cuarto del mismo artículo

que establece que “(...) el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley (...)”.

2. Argumentos de los requirentes y del Senador Larraín

Los requirentes solicitaron al Tribunal Constitucional se declare inconstitucional el artículo único, número 3, del proyecto de ley modificatorio de la Ley N° 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, en la parte que se refiere al artículo 23 N°1 del referido cuerpo legal. Esta norma, establecida en las reglas de determinación de la naturaleza de la pena, establece que en el caso que la pena supere los 5 años de privación de libertad, “el tribunal deberá aplicar la pena de internación en régimen cerrado con programa de reinserción social (...)” .

Para los requirentes, la norma en cuestión viola diversas normas de la Carta Fundamental: artículo 1° (fin del Estado es la promoción del bien común, con pleno respeto a los derechos y garantías constitucionales); 5° inciso segundo (respeto a los derechos humanos, garantizados por la Constitución y tratados internacionales ratificados y vigentes); 65 inciso tercero (iniciativa exclusiva del Presidente en proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera y presupuestarias del Estado); y 69 (no se aceptarán en el proceso legislativo indicaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices) de la Constitución Política. La infracción al artículo 5°, inciso segundo, de la Carta está relacionada, a su vez, con diversos artículos de la Convención sobre Derechos del Niño (1990) y con el principio de no retroceso en materia de derechos humanos: 3.1 (medidas tomadas por órganos del Estado deberán velar por el interés superior del niño), 37 (garantías de que la privación de libertad de un niño no sea ilegal o arbitraria, proceda conforme a la ley y como ultima *ratio*, y por el periodo más breve posible), 40 (trato digno al joven

infractor y garantías procesales penales) y 41 (principio “pro-niño” si el derecho interno o internacional del Estado es más benevolente que la Convención).

El senador Larraín presentó un escrito con observaciones al requerimiento, invocando el derecho constitucional de petición (artículo 19 N°14 de la Constitución) y su calidad de órgano constitucional interesado, al ser el autor de la indicación cuya constitucionalidad se impugna. Entre otras cuestiones, sostuvo que no se vulnerarían las normas de la Convención de Derechos del Niño, pero además, que no cabe concluir que los tratados internacionales tengan un carácter supra constitucional, puesto que entender lo establecido en el artículo 5° inciso segundo de la

El Senador Larraín sostuvo en su escrito que la norma impugnada por los requirentes no vulneraría las normas de la Convención de Derechos del Niño, pero, además, que no cabe concluir que los tratados internacionales tengan un carácter supra constitucional, puesto que entender lo establecido en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución en ese sentido, implicaría confundir su calidad limitativa (de la soberanía) con su rango normativo, cuestiones que son diferentes, y que estaría respaldado en la aprobación de la reformas constitucionales de 1989 y 2005 y en jurisprudencia del TC de 2002 (Rol N° 346).

Constitución en ese sentido, implicaría confundir su calidad limitativa (de la soberanía) con su rango normativo, cuestiones que son diferentes, y que estaría respaldado en la aprobación de la reformas constitucionales de 1989 y 2005 y en jurisprudencia del TC de 2002 (STC 346).

3. Sentencia del Tribunal Constitucional: Forma y Fondo

El Tribunal, en primer lugar, parte su fallo analizando los presuntos vicios formales del precepto legal cuestionado por los requirentes en cuanto a la vulneración de: (a) la iniciativa exclusiva del Presidente y (b) de las ideas matrices del proyecto.

Respecto de la primera cuestión, el TC sostuvo que de la sola lectura de las materias reservadas en exclusividad a la iniciativa presidencial en materia de ley, puede advertirse que el precepto impugnado no vulnera la preceptiva constitucional. En efecto, “la indicación parlamentaria (...) tuvo por finalidad cambiar la modalidad de cumplimiento de la pena que debe imponerse a los adolescentes condenados por delitos cuya sanción supera los cinco años de privación de libertad (...) su objeto central se centró en la mayor libertad de que debe disponer el juez para hacer cumplir las penas superiores a 5 años”. (considerando 12).

Además: “ambas ramas del Congreso aprobaron la norma impugnada sin estimar que se encontraba comprometida la administración presupuestaria del Estado” (considerando 12). A mayor abundamiento, el TC sostuvo que la menor libertad de que pueda gozar el juez constituye un “eventual efecto colateral de la moción parlamentaria aprobada que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad. Si se llegase a una conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentarían la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar” (considerando 13).

Finalmente, el TC sostuvo que la iniciativa exclusiva del Presidente constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente (considerando 14).

Respecto de la segunda cuestión formal (vulneración de ideas matrices), el TC sostuvo, argumentando sobre la base de diversos precedentes respecto de qué se entendía por ideas matrices (STC 9) y el propósito de eliminar los llamados “proyectos misceláneos” (STC 413) que “las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no sólo una vinculación inmediata, sino que, además sustantiva” (considerando 17). En este sentido, el TC llega a la conclusión de que la indicación aludida cumple con la exigencia constitucional de relacionarse, en forma directa, con las ideas matrices del proyecto, si se considera que “entre aquellas ideas que sirven de sustento al proyecto examinado se encuentra la de contribuir a reafirmar los objetivos perseguidos por la Ley N° 20.084 en el sentido de favorecer la responsabilización y la reinserción social del adolescente (...), pues tales

objetivos se cumplen si, como sostiene su autor, se trata de eliminar la opción del juez de aplicar la internación en régimen semicerrado, al menos durante los dos primeros años de condena” (considerando 22). Además, sostiene el TC, la indicación parlamentaria apunta a permitirle evaluar al juez si realmente “se han cumplido los fines de responsabilización y reinserción social antes de decidir su sustitución por el régimen de internación semicerrado con programa de reinserción social. Ello hace plenamente congruente esta norma con las ideas matrices del proyecto”. (considerando 24).

Por otra parte, en relación a la inconstitucionalidad de fondo alegada por los requirentes, esto es, que se vulneraría el artículo 5° inciso segundo de la Constitución en relación a diversas normas de la Convención de Derechos del Niño, el Tribunal sostuvo que la indicación parlamentaria aludida no vulnera la norma constitucional invocada, agregándose que “la protección de los derechos de los adolescentes se ha encontrado especialmente presente en la gestación y desarrollo de toda la legislación sobre responsabilidad penal en que ellos puedan incurrir, la que, sin duda, ha tenido presente que, de conformidad con el artículo 37 letra b) de la Convención sobre los Derechos del Niño, no prohíbe la privación de libertad de los adolescentes, sino que impide que ella sea ilegal o arbitraria, exigiendo también que sólo proceda conforme a la ley y en carácter de último recurso, por el período más breve posible a juicio del mismo legislador”. (considerando 28).

Pero, además, el TC sostuvo que la determinación de las penas es de resorte exclusivo del legislador, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 N° 3, incisos séptimo y octavo de la Constitución; y esta competencia ha sido reconocida por diversas Cortes Constitucionales del mundo (considerando 28). Asimismo, tratándose de las modalidades de cumplimiento de las penas, el legislador tiene una competencia exclusiva que no puede discutirse (considerando 29).

Así las cosas, afirmada la exclusividad de la competencia legislativa en la determinación de las penas así como en la fijación de sus modalidades de cumplimiento, sostiene el TC que lo que le corresponde a dicha Magistratura es “cerciorarse de que las penas obedezcan a fines constitucionalmente lícitos y de que no se vulneren los límites precisos que la misma Carta ha impuesto”. (considerando 30). Por lo demás el Tribunal ha sostenido reiteradamente que el control constitucional que ejerce limita en el mérito del acto impugnado o controlado, criterio que ha seguido la jurisprudencia comparada más relevante y la doctrina especializada. En este contexto, el Tribunal refiriéndose a su labor ha dicho que “no legisla ni administra, ni entra a calificar la bondad de las disposiciones legales o administrativas sometidas a su control. Sólo debe resolver si dichos actos se ajustan o no a los preceptos constitucionales. De una parte, debe velar por que la ley (...) no vulnere los límites constitucionales y, de otra, no puede inmiscuirse en la esencia del ejercicio de la función pública que le corresponde al Congreso Nacional (STC 591).

Finalmente, el Tribunal rechazó el argumento de que la norma impugnada importa un retroceso incompatible con los compromisos internacionales asumidos por el país, ya que “no envuelve una vulneración de derechos del sentenciado y se inserta por completo dentro de los criterios de política criminal que corresponde ponderar exclusivamente a los legisladores (...) Si así no se entendiera, toda innovación legal que asignara una pena única a un delito anteriormente sancionable conforme a una escala gradual o que entrañara un incremento de penas o un mayor rigor en sus modalidades de

cumplimiento, entraría en colisión con los derechos esenciales del ser humano, lo que no puede compartirse” (considerando 33).

CONCLUSIONES

El Tribunal Constitucional a través de su sentencia interpretó correctamente las normas constitucionales relevantes en juego y fijando el sentido de la Carta Fundamental, que es su rol fundamental. Recurriendo a los precedentes, consolidó su jurisprudencia en materia de iniciativa exclusiva del Presidente en materias legislativas y en la discusión respecto de que debe entenderse por ideas matrices o fundamentales de un proyecto. Recurrir a los precedentes es una práctica que debe valorarse, pues pareciera ser exclusiva del TC, y tendría un efecto positivo en nuestro ordenamiento jurídico si fuera adoptada a nivel de los Tribunales Superiores de Justicia en el ámbito de sus competencias

Asimismo, si bien la argumentación del Tribunal rechazando la idea de que el precepto impugnado importaría un retroceso incompatible con los compromisos internacionales asumidos por Chile es positiva, pudiera haber dado un paso más allá en la línea de explicitar, en la línea de lo planteado por el Senador Larraín, que no cabe concluir que los tratados internacionales tengan un carácter supra constitucional, a la luz de lo establecido en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución.

FICHA*:

Rol N° 786-2007: pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente subrogante don Juan Colombo Campbell, y los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y Francisco Fernández Fredes. Redactada por la Ministra Peña; y con la prevención del Ministro Correa y los votos en contra de los Ministros Vodanovic y Fernández Baeza.

*El texto completo del fallo puede ser visto en www.lyd.org