

3.

Comentario Sentencias Destacadas

EL TRIUNFO DEL ESTADO DE DERECHO: TODA AUTORIDAD ESTÁ SOMETIDA A LA CONSTITUCIÓN

La sentencia que declaró la cesación en el cargo de la senadora María Isabel Allende Bussi

Marisol Peña T.

RESUMEN

La sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de abril de 2025, que declaró la cesación en el cargo de la senadora Isabel Allende por infracción al artículo 60, número 1, de la Constitución, constituye un hito en la jurisprudencia constitucional chilena contemporánea. El fallo reafirma el carácter objetivo y preventivo de la causal de incompatibilidad entre el ejercicio parlamentario y la contratación con el Estado, precisando que la infracción se consuma con la sola celebración del contrato, sin que sea necesario acreditar perjuicio fiscal ni ánimo de lucro. Desde una perspectiva institucional, la decisión reivindica la supremacía de la Constitución y del principio de probidad como límites materiales al mandato representativo, frente a interpretaciones que subordinan su eficacia a la legalidad administrativa. El comentario concluye que el Tribunal, al privilegiar la vigencia efectiva de la norma constitucional, fortalece el Estado de Derecho y la función ejemplar del control de constitucionalidad en materia de probidad pública.

PALABRAS CLAVES Tribunal Constitucional; cesación parlamentaria; probidad; artículo 60 de la Constitución; contratación con el Estado; ilícito constitucional; supremacía constitucional; control de constitucionalidad; Estado de Derecho.

ÍNDICE I. Introducción. II. El conflicto constitucional planteado ante el TC. III. Novedad del pronunciamiento y existencia de una cuestión constitucional. IV. Determinación de la cuestión de constitucionalidad y criterios interpretativos aplicados por el Tribunal Constitucional. V. Decisión del Tribunal Constitucional. VI. Una disidencia forzada. VII. Conclusión. VIII. Bibliografía citada.

I. INTRODUCCIÓN

Por sentencia de 10 de abril de 2025¹, el Tribunal Constitucional declaró la cesación en el cargo de la senadora María Isabel Allende Bussi por haber celebrado un contrato de compra-venta con el Estado respecto de la propiedad que había pertenecido a su padre, el ex Presidente Salvador Allende. Se ejerció la atribución prevista en el artículo 93, inciso primero, N° 14° de la Constitución Política, que lo habilita para pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.

Se trata de una sentencia inédita, pues, es primera vez que el Tribunal Constitucional da lugar a la cesación del cargo de un parlamentario, a pesar de que la atribución mencionada venía siendo ejercida desde el año 1994.

La sentencia se hace cargo del impacto de privar del mandato parlamentario a quien había sido democráticamente elegida por la ciudadanía. Sin embargo, puesta en la balanza esta consideración frente al principio del Estado de Derecho, el Tribunal se inclina resueltamente por éste dando concreción al criterio de interpretación axiológico que, entre otros, había guiado su razonamiento.

Otros parámetros interpretativos como el que califica la causal de cesación en el cargo invocada como un “ilícito constitucional” quedan apenas insinuados dejando un desafío abierto para futuros pronunciamientos.

A continuación, desarrollaremos el conflicto constitucional sometido al Tribunal, los criterios interpretativos elegidos para orientar la decisión y los argumentos que fundan la declaración de cesación en el cargo sin dejar de aludir a las consideraciones del voto disidente de dos Ministros, sin perjuicio de consignar, en cada punto, nuestros personales puntos de vista.

II. EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO ANTE EL TC

Por sendos requerimientos, uno de 13 y otro de 15 de enero de 2025, dos grupos de parlamentarios requieren al Tribunal Constitucional solicitando se declare la cesación en el cargo de la senadora María Isabel Allende Bussi, en razón de haber celebrado un contrato de compra-venta con el Estado que la habría hecho incurrir en la causal prevista en el artículo 60, inciso segundo, primera parte, de la Carta Fundamental. Según esta

1. Roles N°s 16.122-25 y 16.138-25 (acumulados).

norma “cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado.”

El 30 de diciembre de 2024, el mandatario de los cuatro propietarios del inmueble ubicado en la calle Guardia Vieja 392, comuna de Providencia, entre los que se encontraba la senadora Allende, firmó la respectiva escritura pública de compra-venta, por la cual se cedía, vendía y transfería el citado inmueble al Fisco de Chile. Previamente, se había dictado el Decreto Supremo N° 38, de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales que autorizó la adquisición de la propiedad por parte del Fisco de Chile.

Los requirentes sostuvieron que, de conformidad con lo previsto en el artículo 1801, inciso segundo, del Código Civil, el contrato de compra-venta se había celebrado y perfeccionado por la suscripción de la escritura pública respectiva independiente del hecho de que ella había sido materializada por interpósita persona.

Por las razones anteriores, afirmaron que se había configurado la causal de cesación en el cargo prevista en el inciso segundo, primera parte, del artículo 60 constitucional que no permite una interpretación abierta o gradual en términos de optimización y que tampoco permite ponderar la buena fe con que haya actuado el parlamentario de que se trata.

La senadora Isabel Allende contestó los requerimientos deducidos enarbolando como argumento central que la compra-venta de la casa que perteneciera al ex Presidente Allende no podía ser vista como un mero contrato entre particulares sujeto a las reglas del Derecho Privado. Se trataba, en su criterio, de un procedimiento administrativo de adquisición de un inmueble en base a lo dispuesto por la ley. Se refirió, específicamente, a la Ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público del año 2024 que había contemplado los recursos para la adquisición de las casas presidenciales como iniciativas relacionadas con el patrimonio cultural.

Enfatizó que la compra de bienes inmuebles por parte del Estado se ventila mediante un procedimiento administrativo reglado que no concluye con la dictación del decreto supremo autorizatorio ni con la suscripción del contrato de compra-venta, sino que con el acto administrativo terminal, llamado Decreto Aprobatorio que, en este caso, no había sido dictado. En consecuencia, la compra-venta no se habría perfeccionado.

Del mismo modo, y apelando a la historia de la causal de cesación en el cargo invocada, destaca su interpretación estricta sobre la base de las condiciones discutidas en el seno de la Comisión Ortúzar, las que no se

habrían configurado en este caso, pues el contrato celebrado fue uno de adhesión que no permitió la libre discusión de sus cláusulas por las partes. Además, lejos de atender a la obtención de fines personales, buscaba la satisfacción de una necesidad pública. Por lo mismo, alega que no podría verse aquí una infracción al principio constitucional de probidad.

Desde el punto de vista procedimental, el Tribunal no recibió la causa a prueba, como había ocurrido en requerimientos similares deducidos precedentemente, lo que fue solicitado por la propia senadora Allende por estimar que no existían hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos que lo ameritaran.

III. NOVEDAD DEL PRONUNCIAMIENTO Y EXISTENCIA DE UNA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL

1. La causal de cesación en el cargo invocada

Para relevar la importancia del pronunciamiento que le había sido solicitado, la mayoría del Tribunal destaca, en su sentencia, que por primera vez está compelido a pronunciarse sobre la causal contemplada en el inciso segundo, parte primera, de la Constitución Política (considerandos 2° y 33°).

En efecto, anteriores requerimientos habían tenido relación con otras causales de cesación en el cargo parlamentario previstas en el artículo 60 de la Carta Fundamental:

- 1) Aceptar ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades, ya sea que se actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que el parlamentario forme parte (inciso segundo, parte final, e inciso tercero)².
- 2) Haber perdido, durante su ejercicio algún requisito de elegibilidad (inciso octavo)³.
- 3) Haber ejercido cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes (inciso cuarto)⁴.

2. Tribunal Constitucional Rol N° 190, sentencia de 7 de diciembre de 1994.

3. Tribunal Constitucional Rol N° 452, sentencia de 10 de agosto de 2005.

4. Tribunal Constitucional Rol N° 970, sentencia de 7 de octubre de 2008.

4) Haber incitado, de palabra o por escrito, a la alteración del orden público o propiciado el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución (inciso quinto)⁵.

Aunque los procesos constitucionales recordados incidieron en causales de cesación en el cargo distintas de aquélla que motiva los requerimientos que se analizan, el Tribunal extrae de ella una importante doctrina a tener en consideración en la decisión que ahora se le solicitaba. Dicha doctrina tiene que ver con tres elementos fundamentales (considerandos 31° y 37°):

- 1) La causal invocada forma parte del Estatuto de las Prohibiciones Parlamentarias que deben interpretarse estrictamente sin que quepa acudir a la analogía.
- 2) Se trata de un ilícito consagrado directamente por la Constitución.
- 3) La responsabilidad por infringir la causal de inhabilidad sobreviniente es de carácter personal.

En su jurisprudencia previa, el Tribunal Constitucional había sostenido que las prohibiciones parlamentarias tienen la finalidad de cautelar y asegurar la independencia global de los diputados y senadores, tanto respecto del poder político, como de los diferentes grupos de presión, sean económicos o sociales, como preservar la respetabilidad y dignidad del cargo parlamentario.

Para esos efectos, las respectivas causales contempladas en la Constitución pueden clasificarse en:

- Inhabilidades que constituyen prohibiciones de elección y de ejecución de actos determinados respecto de quienes aspiran a un cargo de diputado o senador. Pueden ser absolutas si consisten en la falta de algún requisito para ser elegido diputado (art. 48) o senador (art. 50) y relativas, si afectan las candidaturas y el ejercicio del cargo parlamentario. Estas últimas, a su vez, pueden ser preexistentes si impiden ser candidato a parlamentario (art. 57) o sobrevinientes si determinan la cesación en el cargo de diputado o senador (art. 60).
- Incompatibilidades que impiden el desempeño simultáneo del cargo de parlamentario y el de otra función, así como las que esta-

5. Tribunal Constitucional Rol N° 7724-19, Resolución de inadmisión a trámite, de 15 de noviembre de 2019 y Rol N° 8123, sentencia de 17 de noviembre de 2020. Actualmente se encuentra pendiente el pronunciamiento sobre el requerimiento deducido por un grupo de diputados en contra del también diputado Johannes Kaiser por la misma causal contenida en el inciso quinto del artículo 60 constitucional (Rol 16.666-25).

blecen incapacidades para que el diputado o senador sea nombrado en otro cargo (art. 58)⁶.

Sobre la base de lo expresado, el Tribunal asumirá que, en los requerimientos deducidos en el mes de enero de 2025, se ha invocado una inhabilidad sobreviniente que habría afectado, precisamente a la senadora María Isabel Allende por haber celebrado un contrato con el Estado.

Desde el punto de vista histórico, el fallo recuerda que, tras su establecimiento en la Constitución de 1925, se persiguió establecer la incompatibilidad entre las gestiones de carácter particular y las de interés público extendiéndose la causal a todo tipo de contratos celebrados con el Estado (considerando 33°). En consecuencia, y como lo afirmaron algunos comentaristas de la Constitución de 1925, quedó en evidencia que detrás de esta causal existían razones éticas o de moralidad política (considerando 34°).

Por la misma razón, el Tribunal conecta la causal invocada en los requerimientos con el sistema de probidad pública que encuentra sus fundamentos en el artículo 8° constitucional y que se desarrolla en la legislación complementaria (considerando 41°).

Desde el punto de vista de su naturaleza, la sentencia considera que la causal incluida en la primera parte del inciso segundo del artículo 60 constitucional es una norma prohibitiva, a la vez que preventiva en la medida que persigue evitar la influencia indebida para la prosecución de intereses personales de índole económica y/o la dependencia respecto de otros poderes sin que se requiera el perjuicio fiscal (considerando 42°). Del mismo modo, no resulta necesario probar si, en el hecho, hubo una confrontación entre el interés personal del parlamentario y el interés público que éste debe resguardar (considerando 43°).

2. La inexistencia de una cuestión de constitucionalidad

Refiriéndose a la naturaleza de la atribución contenida en el artículo 93, inciso primero, N° 14° de la Carta Fundamental, la sentencia asume la posición del maestro Alejandro Silva Bascuñán en el sentido que la competencia invocada corresponde a un tipo de asuntos que no inciden en una cuestión de constitucionalidad, sino que “en problemas jurisdiccionales -carente (sic) de las características de tales y de simple aplicación de la Carta- llevados a la competencia del Tribunal” (considerando 6°).

6. Tribunal Constitucional, sentencias roles N°s 190 y 1357.

Discrepamos de tal razonamiento por las siguientes razones.

Si se entiende por “cuestión de constitucionalidad” aquellas que implican una confrontación entre un precepto infraconstitucional y uno que integra la Carta Fundamental, no estaríamos ciertamente frente a una de ellas, pues cuando se invoca una causal de cesación en el cargo parlamentario no existe una norma jurídica inferior a la Constitución que evaluar frente al principio de supremacía de la misma.

Sin embargo, y a nuestro juicio, existe una interpretación más amplia de las cuestiones constitucionales que se relaciona con la plena aplicabilidad y vigencia de la Carta Fundamental dotada de fuerza normativa directa. En otros términos, cuando se trata de analizar si un acto o hecho es constitutivo de una causal de cesación en el cargo prevista en la Ley Suprema debe realizarse igualmente una confrontación o un juicio de constitucionalidad que determine la existencia de un ilícito contrario a la plena aplicabilidad de la Carta. Con mayor razón, si en el caso relativo a la senadora María Isabel Allende podían estar implicados principios constitucionales de tal relevancia como la plena sujeción de los órganos del Estado (y también de los particulares) a las normas fundamentales (Art. 6º, inciso segundo), así como el principio de probidad (Art. 8º, inciso primero) que obliga a dar prevalencia al interés general por sobre los intereses particulares.

Por lo demás, las cuestiones constitucionales vinculadas a las causales de cesación en el cargo de los parlamentarios implican un contencioso constitucional donde se enfrentan dos posiciones relacionadas con la aplicación de las normas constitucionales: la de los requirentes y la del parlamentario requerido quien siempre procurará demostrar que su actuación no ha contravenido la Carta Fundamental.

En este sentido, útil es recordar el pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional en la causa promovida contra el senador Francisco Javier Errázuriz, en el año 1994, donde nuestra magistratura razonó que “producida así la controversia entre los requirentes y el requerido, para lograr su adecuada y debida decisión, previa a toda otra consideración se hace (necesario) fijar el real sentido y alcance de los preceptos constitucionales y legales en que se basan sus libelos, pues solamente alcanzada esta finalidad podrá apreciarse razonablemente la pertinencia y la eficacia de la prueba que ellos han rendido en apoyo a sus posiciones”⁷.

7. Tribunal Constitucional Rol N° 190, sentencia de 7 de diciembre de 1994, considerando 8º.

Aunque en el proceso que se analiza no se haya estimado pertinente recibir la causa a prueba⁸, ello no significa que el Tribunal no haya debido ponderar las presentaciones de los requirentes y de la senadora requerida para arribar a la conclusión de si existían suficientes elementos de juicio para estimar configurada la causal de cesación en el cargo invocada.

Luego, en el caso sometido en esta oportunidad al Tribunal Constitucional, sí había una cuestión de constitucionalidad que dilucidar.

IV. DETERMINACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD Y CRITERIOS INTERPRETATIVOS APLICADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La sentencia que comentamos parte por fijar la cuestión de constitucionalidad sometida en torno a la tensión entre la representación democrática y la supremacía constitucional (considerando 2º). No escapa, en efecto, a la consideración del Tribunal que declarar la cesación en el cargo de un parlamentario supone, de algún modo, desconocer o dejar sin efecto la voluntad democráticamente manifestada por la ciudadanía en las urnas.

Sin embargo, lo anterior no puede desconocer que los titulares de los órganos del Estado deben actuar ajustados al marco que fija la Constitución que no es sólo una carta política, sino que define el sistema de fuentes del derecho al tiempo que goza de fuerza normativa directa (considerando 3º).

Además, en un Estado constitucional y democrático, la supremacía y obligatoriedad de la Constitución están unidas a la lealtad constitucional, a la responsabilidad funcionaria y a la autonomía parlamentaria (considerando 3º).

No es primera vez que el Tribunal alude al principio de lealtad constitucional como expresión de los principios de supremacía constitucional y de juridicidad⁹.

En el Derecho Comparado, el principio de lealtad constitucional ha sido vinculado a un enriquecimiento del principio de separación de los poderes del Estado y también a una importante valla para cautelar que se establezcan restricciones o limitaciones constitucionalmente inadmisibles a los derechos fundamentales¹⁰.

8. Resolución de 19 de marzo de 2025 adoptada con el voto disidente de los Ministros Miguel Angel Fernández, Héctor Mery y Marcela Peredo, quienes fueron de opinión de otorgar traslado a la parte requirente sobre la solicitud de la senadora requerida de dar curso progresivo a los autos por estimar que no existían hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos.

9. Tribunal Constitucional Rol 8123-2020, sentencia de 17 de noviembre de 2020, considerandos 12º y 25º y Rol 9797-2020, sentencia de 30 de diciembre de 2020, considerando 12º.

10. Safta (2013), p. 184 y Peña (2023), pp. 474-475.

Citando al Tribunal Constitucional de España, la sentencia analizada indica que “hermanado con el principio de supremacía constitucional se encuentra el principio de lealtad constitucional, a través del cual se concreta ‘el más amplio deber de fidelidad a la Constitución’ (sentencia 42/2014 del Tribunal Constitucional de España)”. Agrega el fallo que “el deber de lealtad con la Constitución, como norma suprema, exige su acatamiento. No está previsto este deber directamente en su texto, pero es emanación directa de su supremacía al estructurar el Estado Constitucional de Derecho, por lo que no respetarla genera el indefectible resultado de mermar la institucionalidad toda” (considerando 19°).

Razona, en fin, el Tribunal Constitucional sobre la compatibilidad existente entre el principio de lealtad constitucional y el principio de representación democrática a partir del mismo acto de investidura de los órganos del Estado que, mediante el juramento o promesa, los somete al deber de respetar la Constitución y las leyes, generándose las responsabilidades consiguientes en caso de incumplimiento. Desde el punto de vista de la representación democrática, entonces, la confianza de los electores se manifiesta no sólo en el acto de la elección, sino que se extiende a la responsabilidad que supone el deber de sujeción al ordenamiento jurídico del Estado (considerando 20°).

En otro orden de consideraciones, el Tribunal se encarga de precisar los parámetros interpretativos que guiarán su razonamiento destacando que ellos se basan en criterios de hermenéutica constitucional y no de mera legalidad.

Entre los referidos criterios menciona:

- 1) La interpretación axiológica que, como bien recordaba el ex Ministro Eugenio Valenzuela Somarriva, supone asumir que “la Constitución descansa sobre ciertos principios y valores, entre los cuales cabe señalar la libertad y dignidad del hombre, que los derechos fundamentales de la persona humana son anteriores y superiores al Estado y a la Carta Fundamental, razón por la cual ésta no los crea sino que los “reconoce” y “asegura”, que el Estado en cumplimiento de su finalidad propia, cual es promover el bien común, debe darles segura y eficaz protección, debiendo destacarse la seguridad y certeza jurídica, y que el ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo y por las autoridades que la Constitución establece y reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”¹¹.

11. Valenzuela (2006), p. 18.

2) La unidad de la Constitución, según la cual debe entenderse que “la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella”¹².

3) La interpretación finalista o teleológica que supone que “en la determinación del sentido de una norma de la Carta Fundamental, debe primar la “finalidad” del precepto que la contiene, ya que este elemento revela con mayor certeza jurídica su verdadero alcance, puesto que las Constituciones no se escriben simplemente porque sí, sino que cada una de sus disposiciones tiene su “ratio legis” y su propia finalidad”¹³. A juicio del Tribunal, este criterio supone considerar antecedentes históricos y fidedignos (considerando 5°).

La apelación a criterios de hermenéutica constitucional, que diferencian la interpretación de la Constitución de la que se daría a las leyes conforme a las reglas estatuidas en el Código Civil, reviste gran importancia a la luz de lo resuelto recientemente por el Tribunal Calificador de Elecciones, al afirmar que “la interpretación constitucional no está ajena a las directrices de interpretación contenidas en nuestro Código Civil, en sus artículos 19 a 24, preceptos que no sólo gobiernan la interpretación de la ley en sentido estricto, sino que trasuntan las reglas de hermenéutica extendidas a todo nuestro sistema jurídico”¹⁴.

A diferencia de lo sostenido por el máximo órgano jurisdiccional electoral, la especificidad de la interpretación constitucional es hoy indiscutible si se considera que la Carta Fundamental regula la organización básica de la convivencia disciplinando las relaciones entre los órganos de poder entre sí como entre gobernantes y gobernados. Lo anterior, sin perjuicio de que, desde el punto de vista de su contenido, las cartas fundamentales incluyen reglas, pero también principios y valores¹⁵ como los que se han recordado previamente.

V. DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional sostiene su decisión de acoger los requerimientos deducidos en base a cuatro argumentos que se desarrollan a continuación:

12. Valenzuela (2006), p. 24.

13. Valenzuela (2006), p. 28.

14. Tribunal Calificador de Elecciones, Rol 1.978-2025, sentencia de 12 de septiembre de 2025, considerando 7°.

15. Guastini (2008), p. 55 y Quiroga (2026), p. 43.

1. La senadora Isabel Allende celebró un contrato con el Estado que no estaba sujeto a un perfeccionamiento posterior

El Tribunal centra su análisis en la determinación del alcance del verbo “celebrar” incluido en la causal de cesación en el cargo establecida en la primera parte del inciso segundo del artículo 60 de la Carta Fundamental.

Respecto del argumento esgrimido por la defensa y, avalado por un Informe en Derecho del profesor Pedro Pierry, el fallo desecha la interpretación propiciada por aquella que encontraba sustento en la doctrina administrativa y que, como se recordó, pretendía convencer que la firma de la escritura pública de compra-venta de la casa del ex Presidente Allende no había perfeccionado el contrato, pues se requería de un decreto supremo aprobatorio totalmente tramitado y tomado razón por la Contraloría General de la República.

Al rechazar el razonamiento de la senadora requerida, el Tribunal privilegia un análisis de hermenéutica constitucional que atiende, en primer término, al sentido literal u originalista del verbo “celebrar” que, conforme al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, asocia al acto de “firmar”. Agrega que la normativa jurídica general del país -a la que no alude determinadamente- desde siempre ha asociado la celebración al verbo “suscribir” (considerando 47°). Apela, en este último punto, a un argumento autoritativo que se funda en la autoridad que han establecido las normas con ese entendimiento¹⁶. Dicho argumento aparece vinculado, más específicamente, a la interpretación legislativa y administrativa por parte de los órganos estatales y, en especial, de la Contraloría General de la República.

En nuestra opinión, pudo aquí el Tribunal haber razonado en base al argumento finalista, como elemento central, tal como parecía anticiparlo el considerando que establece los criterios interpretativos que tomará en cuenta (considerando 5°), entre los que no se encontraba, por lo demás, el criterio literal u originalista.

En efecto, si el Tribunal ya había determinado, con suficiente claridad, la finalidad de esta prohibición parlamentaria, consistente en evitar la influencia indebida para la prosecución de intereses personales de índole económica y/o la dependencia respecto de otros poderes, lo que importaba era la expresión de voluntad de la parlamentaria respectiva que se había materializado al celebrar o firmar el respectivo contrato de compra-venta.

16. Atienza y Vigo (2011), p. 72.

Ello, independiente de otras expresiones unilaterales de voluntad de la Administración como era la expedición y tramitación del decreto supremo aprobatorio.

En otras palabras, subordinar la interpretación de un concepto constitucional como “haber celebrado” a lo que estatuye el ordenamiento jurídico derivado nunca obedece a una correcta técnica constitucional, como se profundizará al tratar los argumentos contenidos en el voto disidente.

Sin embargo, debe admitirse que en los considerandos 51° y 52° de la sentencia analizada se desarrolla el argumento finalista al que hemos aludido, apelando a la voluntad desplegada por la senadora requerida, y agregando una importante afirmación que expresa otro criterio de trascendencia en la interpretación constitucional como es el del “efecto útil”. El considerando 52° precisa, justamente, que “si la celebración del contrato dependiera de un hecho ajeno a la voluntad de la parlamentaria como sería la dictación de un decreto posterior *no tendría ningún efecto útil el precepto constitucional*, por cuanto, como ya hemos sostenido, la conducta exigida a la parlamentaria es de abstención de una actuación y, por tanto, depende de su propia voluntad” (las cursivas son nuestras). Agrega que “el argumento de la falta de celebración del contrato por la omisión de un decreto que lo perfeccione deroga, en la práctica, la causal de cesación” (considerando 55°).

Este primer razonamiento se cierra afirmando que el contrato de compra-venta celebrado se rige por las normas del Decreto Ley N° 1939, de 1977, que remite la regulación de este tipo de contratos a las normas de derecho común (considerando 59°). Los preceptos del Código Civil aplicables en la especie distinguen claramente entre el contrato, que es el título que expresa la voluntad de los contratantes, y la tradición que se materializa con la posterior inscripción conservatoria del mismo.

2. El contrato celebrado no es de adhesión y se rige por las normas del derecho común

En lo que se refiere al argumento desplegado por la senadora Allende en orden a que el contrato celebrado sería uno de adhesión, el Tribunal lo descarta en base a que, a diferencia de dicho tipo de contratos, en que las cláusulas se imponen unilateralmente por una de las partes, en este caso, antes de celebrar el contrato, las partes debieron ponerse libremente de acuerdo en torno a sus elementos esenciales como son la cosa vendida y el precio (considerando 62°).

Además, el Tribunal zanja cualquier diferencia entre el contrato celebrado y otro tipo de contratos que no presentan contradicción entre el interés público y privado tal y como se desprende de la historia fidedigna del establecimiento de la norma constitucional en que se fundan los requerimientos (considerando 63°).

3. No puede considerarse un argumento a favor de la senadora Allende que la Ley de Presupuestos del sector Público para el año 2024 haya contemplado recursos para adquirir la propiedad que perteneciera a un ex Presidente de la República, porque lo que aquí se juzga es la responsabilidad parlamentaria frente a la comisión de un ilícito constitucional (considerando 64°).

4. No se vulnera la voluntad democrática al declarar la cesación en el cargo de un parlamentario que ha incurrido en las causales previstas en la Constitución.

Aunque tengan su origen en el mandato popular, los parlamentarios no quedan exentos del deber de cumplir con lo preceptuado por la Constitución y las leyes, lo que refuerza el Estado Constitucional de Derecho (considerando 66°).

VI. UNA DISIDENCIA FORZADA

La disidencia de los Ministros Catalina Lagos y Mario Gómez se articula de tal manera de dar primacía al principio democrático por sobre el del Estado de Derecho, a diferencia del razonamiento de la mayoría del Tribunal.

Prueba de lo anterior es que, al articular los criterios interpretativos que guiarán su razonamiento se incluye el principio democrático junto a los principios axiológico, teleológico y de interpretación sistemática de la Constitución como una unidad, en los que coincide con la mayoría.

Extraño resulta agregar un criterio de “interpretación restrictiva” que más que un parámetro de interpretación constitucional obedece a la forzada lectura que debe realizarse de determinadas disposiciones de la Carta Fundamental que, como en este caso, se identifican con las prohibiciones. Se trata, entonces, de un elemento de la naturaleza de éstas que no determina la existencia de una determinada forma de interpretación, sino que conlleva la aplicación de las mismas en la forma estrictamente dispuesta por la propia Constitución restringiendo el margen de apreciación del Tribunal Constitucional.

Lo mismo puede decirse de la competencia que, más que un criterio interpretativo, delimita la órbita de actuación del guardián de la supremacía constitucional impidiéndole extender sus potestades más allá de lo que la propia Carta Fundamental regula, a riesgo de vulnerar el principio de clausura del derecho público (art. 7º, inciso segundo).

En consecuencia, tanto la decisión sobre prohibiciones constitucionales, como el ámbito de competencia del Tribunal Constitucional forman parte de la delimitación del conflicto constitucional y su encuadramiento del marco que la Carta ha previsto.

A diferencia del argumento de la mayoría, el voto disidente desarrolla, en mejores términos, la noción de ilícito constitucional asociado a las causales de cesación en el cargo de los parlamentarios previstas en el artículo 60 de la Constitución (considerandos 16º, 17º y 18º del voto disidente). Es a partir de esta noción que la disidencia trata de resolver la aparente contradicción entre el principio democrático y la plena vigencia del principio de supremacía constitucional en lo que a dichas causales se refiere y sus efectos. Con tal fin, plantea que “los estándares constitucionales que facultan a distintos órganos para ejercer una atribución como la reseñada son particularmente altos” (considerando 19º del voto disidente).

Para resolver en favor del principio democrático, la disidencia se apoya en la dictación de la Ley N° 21.640, de Presupuestos del sector Público del año 2024 que habría servido de marco a la celebración del contrato de compra-venta del inmueble ya individualizado demostrando que había preeminencia del interés público sobre el particular, al favorecer el desarrollo de una política pública de memoria histórica y patrimonial, refrendada por el Poder Legislativo (considerando 25º del voto disidente).

Dicho razonamiento equivale a subordinar la Constitución a la ley, pues los términos en que está formulada la causal de cesación en el cargo parlamentario por haber celebrado un contrato con el Estado no hace admisibles excepciones como no sean las derivadas de la naturaleza del contrato -según lo afirmado por la mayoría de los Ministros del Tribunal- e independientemente del provecho personal o de la buena fe empleada.

La disidencia no se hace cargo, entonces, de cómo no podría haber estado afectada la independencia de la senadora Allende frente a un particular cualquiera, que no ostentara tal calidad, y que intentara negociar un contrato similar con el Estado.

La disidencia se inclina, en definitiva, por el rechazo de ambos requeri-

mientos deducidos teniendo presente que, como lo había afirmado la senadora Allende, estábamos frente a un contrato administrativo que no se había perfeccionado, dado que se requería, para estos efectos, una última expresión de voluntad de la Administración. Incluso afirma que “el contrato administrativo debe confrontarse con el bloque de legalidad susceptible de aplicarse al caso concreto” (considerando 42° del voto disidente).

El razonamiento que precede abre peligrosamente la puerta a la aplicación de la “ley pantalla” que, quedándose en el análisis de legalidad, bloquea o difumina la plena aplicación de la Carta Fundamental. Como señala Louis Favoreu, esta técnica, utilizada sobre todo por el juez administrativo, “le permite rehusarse a examinar la constitucionalidad de un acto administrativo con el motivo que, ya que este acto descansa en una disposición legislativa y teniendo entonces la ley el efecto de una pantalla entre el acto administrativo y la Constitución, le es imposible operar un control porque sino lo conduciría a apreciar la constitucionalidad de la ley, lo que le es prohibido¹⁷”.

Por tanto, la interpretación que sostuvo que estábamos frente a un acto administrativo en circunstancias que la misma legalidad que los disidentes invocan remitía, en materia de compra-venta de bienes inmuebles por el Estado, a las normas del derecho común podía tener consecuencias indeseables desde el punto de vista constitucional.

Por lo demás, si como afirma el voto disidente, se entendiera “celebrado” el contrato cuando se ha tomado razón del último decreto supremo aprobatorio del contrato ya suscrito por escritura pública, significaría que la voluntad de quien contrata con el Estado queda totalmente subordinada a la voluntad de éste desvirtuando la naturaleza esencialmente contractual del acto celebrado que además ha cumplido con la solemnidad esencial de haberse suscrito por escritura pública. Ello queda claro cuando los Ministros disidentes expresan “*no se alcanzó a perfeccionar el contrato, pues no se cumplió con todas las etapas necesaria para que se pueda dar por consentida la Administración*” (las cursivas son nuestras) (considerando 48°).

Luego, tiene razón la mayoría del tribunal cuando afirma que una interpretación como la sostenida por los Ministros disidentes equivale a dejar sin efecto la causal de cesación en el cargo.

17. Favoreu (2001), p. 37.

VII. CONCLUSIÓN

El contundente fallo expedido por 8 Ministros del Tribunal Constitucional constituye uno de los más trascendentes emanados del órgano que es guardián de la Constitución a lo largo de su historia.

La manera en que el fallo releva el sometimiento de toda autoridad, incluyendo a los diputados y senadores, al imperio de la Constitución y del ordenamiento jurídico derivado es una gran noticia para el Estado de Derecho.

Si el constitucionalismo nace, en el siglo XVIII, como un intento de poner límite o coto al ejercicio desmedido del poder, este fallo se inserta plenamente en esta línea. No es admisible, en efecto, que un parlamentario, por mucho que goce de un título democrático indiscutible, aproveche esa condición para celebrar contratos con el Estado resultando casi imposible diferenciar el interés público del interés personal.

No se trataba aquí de la donación de la casa que había pertenecido al ex Presidente Allende al Estado para incrementar su patrimonio cultural.

Se celebró un contrato de compra-venta, uno de cuyos elementos esenciales era el pago del precio. Correspondía aplicar las normas del Decreto Ley N° 1939, de 1977, en orden a que “la adquisición de bienes por el Estado se someterá a las normas del derecho común, a las especiales de este título y a las demás que contemplen normas especiales.” Por lo tanto, regía íntegramente el artículo 1801 del Código Civil que dispone que la venta de bienes raíces se reputa perfecta una vez que se ha otorgado la respectiva escritura pública.

Ninguna consideración de derecho administrativo era aplicable, pues se trataba de normas que regulan la expresión de voluntad del Estado y que, ciertamente, puede involucrar una sucesión de trámites como la toma de razón del decreto supremo aprobatorio posterior a la firma de la escritura pública, lo que no obsta que el contrato ya se había perfeccionado conforme a las reglas generales.

Desde el punto de vista de la hermenéutica constitucional, la mayoría de Ministros y los disidentes coinciden en los principales criterios interpretativos que orientarán los respectivos razonamientos. Sin embargo, la principal discrepancia se aprecia en la aplicación del criterio axiológico donde la mayoría hace primar los principios del Estado de Derecho y de probidad mientras que la minoría se inclina absolutamente por la predominancia del principio democrático.

Por otra parte, la aplicación de principios novedosos, como el de la lealtad constitucional, hace de este fallo un referente de consulta obligado para entender las actuales dimensiones del principio de separación de funciones del Estado.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Atienza, Manuel y Vigo, Rodolfo L. (2011). Argumentación constitucional. Teoría y práctica. Editorial Porrúa, México.

Favoreu, Louis (2001). La constitucionalización del derecho. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile.

Guastini, Riccardo (2008). Teoría e ideología de la interpretación constitucional. Editorial Trotta, Madrid.

Peña Torres, Marisol (2023). Recepción del principio de lealtad constitucional en Chile. En: Sandra Ponce de León S. y José Manuel Díaz de Valdés J. (Coordinación). Principios constitucionales: Antiguas y Nuevas Propuestas. Libro homenaje al profesor José Luis Cea Egaña. Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Editorial Tirant Lo Blanch, Santiago.

Quiroga Natale, Edgar Andrés (2026). Interpretación constitucional. Colección de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional N° 14. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá.

Safta, Marieta (2013). Separation of powers and constitutional loyalty. Juridical Tribune, Volume 3, Issue 1.

Valenzuela Somarriva, Eugenio (2006). Criterios de hermenéutica constitucional aplicados por el Tribunal Constitucional. Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 31.

Fuentes normativas consultadas

Constitución Política de la República, Decreto Supremo N° 100, de 17 de septiembre de 2005.

Código Civil, Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Justicia, publicado el 30 de mayo de 2000.

Decreto Ley N° 1939, del 1977, del Ministerio de Tierras y Colonización.

Jurisprudencia citada

Tribunal Calificador de Elecciones, sentencia Rol N° 1978-2025.

Tribunal Constitucional, sentencia roles N°s 16.122 y 16.138-25 (acumulados).

Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 190-94.

Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 452-05.

Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 970-08.

Tribunal Constitucional, sentencia Rol 1357-09.

Tribunal Constitucional, resolución de inadmisión a trámite Rol N° 7724-19.

Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 8123-20.

Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 9797-20.