

El principio de irretroactividad de las sanciones debe aplicarse en forma estricta: el caso del artículo 4° de la Ley Chilecompra*

José Manuel Díaz de Valdés Juliá

Director de Investigación de la Facultad de Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Sergio Verdugo Ramírez

Profesor-investigador de la Facultad de Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

I. Introducción y presentación del problema

Con fecha 19 de enero de 2008 entró en vigencia la Ley N° 20.238, que modifica la Ley N° 19.886 (Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, en adelante, la “Ley Chilecompra”), asegurando la protección de los trabajadores y la libre competencia en la provisión de bienes y servicios a la Administración del Estado. En otras palabras, la Ley N° 20.238 instituyó un conjunto de reformas al régimen de contratación pública.¹

Entre las disposiciones de esa ley, se modificó el art. 4° de la Ley Chilecompra, con el objeto de reforzar el respeto a los derechos de los trabajadores y de las organizaciones sindicales.

* Agradecemos la colaboración de la ayudante de la Dirección de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo, señorita Natalia Fajardo Arellano.

¹ Sobre una completa descripción del régimen jurídico aplicable al sistema de contratación que tratamos en este trabajo, véase BARRA Y CELIS (2009).

En efecto, antes de la entrada en vigencia de esta nueva disposición, la ley establecía lo siguiente:

“Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común”.

Con posterioridad, la Ley N° 20.238 agregó la siguiente frase final a ese inciso:

“Quedarán excluidos quienes, al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de los anteriores dos años”.

De esta forma, el Estado utiliza la contratación pública para favorecer o reforzar la obtención de determinados objetivos relacionados con la protección del trabajador. Es así como la modificación en comento creó una inhabilidad general para contratar con la Administración del Estado, la que dura dos años, y que se genera con la condena a que se sujeta un particular por causa de haber cometido prácticas antisindicales (véanse los arts. 289 y siguientes del Código del Trabajo) o por haber infringido derechos fundamentales del trabajador.²⁻³ Esta inhabilidad se suma a otras sanciones que dispone la legislación para este tipo de conductas.

Al margen de la discutible legitimidad de esta técnica, al menos en ciertos contextos, en la especie su principal problema fue su falta de precisión. En efecto, el legislador omitió referirse expresamente a las situaciones generadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley.

¿Qué sucede con aquellas empresas que incurrieron con anterioridad en las conductas mercedoras de la inhabilidad antes señalada?

El legislador no dispuso de ninguna norma transitoria que regulara la aplicación gradual o diferenciada (o derechamente la no aplicación) de la norma a situaciones preexistentes. Frente al silencio de la ley, existen tres alternativas de interpretación plausibles:

² Sobre los derechos fundamentales de los trabajadores, véase entre otros a UGARTE (2009).

³ Cabe hacer presente que las inhabilidades de esta ley no “incluyen la existencia de litigios pendientes con la entidad contratante”. Véase BARRA Y CELIS (2009) p. 115.

1. Podría pensarse que, al no distinguir y al ser una norma de derecho público y de orden público, *esta norma se aplica indistintamente*, afectando incluso a quienes hubieran incurrido en las conductas sancionables con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley. En este caso, la ley tendrá efecto retroactivo. Por consiguiente, los eventuales proveedores del Estado sólo podrían contratar con la Administración cuando hubieren transcurrido dos años contados desde la fecha de la condena, esto es, desde la sentencia judicial ejecutoriada que sanciona la infracción de las conductas descritas. Para efectos prácticos de este trabajo, esta interpretación será denominada como la “primera” posibilidad hermenéutica.

2. Como una segunda posibilidad de interpretación, podría pensarse que esta ley no puede aplicarse a aquellos que hubieran sido condenados con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo texto legal. De esta manera, *la ley sólo tendría efectos prospectivos y carecería de retroactividad*. Esta misma lógica debiera aplicarse respecto de quienes hubieran incurrido en las conductas descritas antes de la vigencia de la ley, aun cuando la condena (esto es, la sentencia) hubiere sido ulterior. Esta interpretación la llamaremos como “segunda” posibilidad hermenéutica o “irretroactividad estricta”.

3. Finalmente, podría sostenerse una *visión intermedia*, que utilice como parámetro de aplicación de la ley la condena de las conductas sancionadas, y no la conducta en sí. De esta manera, la ley se aplicaría incluso a quienes realizaron las conductas descritas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, pero que fueron condenados con posterioridad a su publicación en el Diario Oficial, esto es, al día en que comienza su vigencia. Esta “tercera” posibilidad hermenéutica, o “irretroactividad atenuada”, es la que sostuvo la Contraloría General de la República (en adelante, la “CGR”),⁴ y profundizaremos sobre ella más adelante.

Nuestra hipótesis consiste en afirmar que la segunda alternativa hermenéutica es la correcta, vale decir, la nueva sanción establecida sólo es aplicable a quienes incurran en las conductas descritas con posterioridad a la entrada en vigencia de ese cuerpo legal.

Como puede advertirse, la discusión se refiere a cuáles son los efectos de las leyes en el tiempo para la aplicación de sanciones administrativas por parte del legislador.

⁴ CGR. Dictamen N° 59709/2008

En nuestra opinión, y en virtud del proceso de constitucionalización del derecho,⁵ los criterios y la argumentación jurídica tradicionales en esta materia deben ser interpretados y complementados desde la perspectiva netamente constitucional, la que a su vez supone la debida protección de los derechos fundamentales.

En términos sintéticos, nuestro argumento central es el siguiente: En primer lugar, la inhabilidad es una especie de pena. En segundo lugar, el principio de irretroactividad se aplica a las sanciones administrativas, justamente por ser una especie de pena. En tercer lugar, este principio tiene rango constitucional y debe impregnar la interpretación de las normas de inferior jerarquía. Ello se fortalece con los antecedentes jurisprudenciales e históricos que examinaremos. En cuarto lugar, la solución que proponemos satisface las exigencias de seguridad jurídica y de respeto a los derechos fundamentales que debe primar en toda interpretación, según veremos.

Este trabajo tiene la siguiente estructura: En la sección II estudiaremos las razones que nos llevan a sostener la segunda posibilidad hermenéutica. En esta parte incluiremos el concepto de pena o sanción, la historia de la norma constitucional, la jurisprudencia constitucional, las normas internacionales iberoamericanas, la seguridad jurídica y los derechos fundamentales que se protegen como fundamento de la irretroactividad. En la sección III analizaremos la naturaleza y excepciones del principio constitucional de irretroactividad. En la sección IV abordaremos de manera crítica el dictamen de la CGR que sostiene la tercera posibilidad interpretativa. Finalmente presentaremos algunas conclusiones generales del trabajo.

II. La correcta interpretación y la irretroactividad de las sanciones

Como ya lo advertimos en la introducción, este trabajo trata de optar por la mejor posibilidad interpretativa respecto de un problema derivado de los efectos en el tiempo de la Ley N° 20.238. Nuestra opción se sustenta en elementos constitucionales y también generales del derecho. Debemos comenzar citando una disposición expresa de la Carta Fundamental.

El art. 19° N° 3 inciso séptimo de nuestra Constitución Política (en adelante, la "CP") establece que:

⁵ Sobre la constitucionalización del Derecho, véase una obra ya clásica entre los constitucionalistas: FAVOREU (2001). Sobre una visión crítica, véase CORREA (2009).

“Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”.

Se consagran de esta manera una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, cual es el principio de *nulla poena sine lege*, el que a su vez comprende el principio de legalidad de la pena, y el principio de irretroactividad de penas y sanciones. Este último, profusa e indubitablemente reconocido por nuestra jurisprudencia administrativa⁶ y judicial;⁷ la jurisprudencia internacional;⁸ la doctrina especializada⁹ y tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.¹⁰⁻¹¹ Sus contenidos fundamentales son dos:

1. La prohibición de establecer penas o sanciones por hechos acaecidos con anterioridad a la ley que contempla tales hechos como vulneratorios del ordenamiento jurídico, y
2. La prohibición de imponer penas o sanciones más gravosas de aquellas contempladas en el momento en que sucedieron los hechos que constituyen la vulneración del ordenamiento jurídico.

Las prohibiciones antedichas responden a consideraciones básicas de justicia, equidad y seguridad jurídica (a este aspecto le dedicaremos un apartado especial en esta sección).¹² En efecto, no resulta razonable ni permisible castigar a una persona, natural o jurídica, que no ha tenido la posibilidad de conocer cuáles serán los efectos de sus actos. Nadie tiene el talento de predecir con certeza el futuro y, por consiguiente, ninguna persona ha podido razonablemente evitar tales consecuencias mediante la modificación o adaptación actual de su con-

⁶ Dictámenes de la CGR N°s 14571/2005; 45905/1976; 20991/1984; 25961/2000; 3858/2001; 6926/2001 y 38075/2002, 26634/1993.

⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema, Rol 6618-2006, 27 de marzo de 2007, considerando N° 22; Corte Suprema, sentencia rol N° 25.892, del 26 de enero de 1988, considerando N° 3; Corte de Apelaciones de Valparaíso, sentencia rol N° 4445-2002, de 28 de enero de 2004, considerando N° 10.

⁸ Véase, por ejemplo, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ricardo Canese vs Paraguay”, 31 de agosto del 2004, párrafos N°s 173, 175, 176, 177, 182, y “Baena Ricardo y otros vs Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafos N°s 106, 107, 115, 214.

⁹ NOGUEIRA (2007) p. 117. CEA (2004) pp. 166-167; SILVA (2006) pp. 163-165; ETCHEVERRY (1999) pp. 141-142.

¹⁰ Por supuesto, debe recordarse que, por reconocer derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y considerando lo dispuesto en el art. 5°, inciso 2°, de la CP, estos tratados internacionales constituyen una limitación al ejercicio de la soberanía del Estado. Cuando el legislador diseña las leyes, está ejerciendo soberanía, razón por la cual debe observar este elemental límite.

¹¹ Art. 9° de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 15° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase asimismo la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano.

¹² Véase la intervención del Sr. Jorge Ovalle, Actas oficiales de la CENC, Sesión N° 113, p. 8.

ducta. De esta forma, las personas quedarían absolutamente expuestas al poder del Estado, sin certeza alguna de si sus acciones lícitas de hoy no serán mañana sancionadas como ilícitas, o si serán castigadas de una forma completamente diversa a como serían castigadas hoy.¹³ El abuso es evidente, y es por ello que el principio de irretroactividad de las penas y sanciones “constituye un principio de derecho natural”,¹⁴ inmodificable e indisponible para el legislador. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional Chileno (en adelante, el “TCCh”), quien ha señalado que: “Este principio, universalmente reconocido, surge como suprema protección de los derechos del individuo, ya que asegura al hombre la facultad de actuar en la sociedad con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas de sus actos”.¹⁵

Los racionios anteriores son plenamente aplicables a la situación en estudio. La imposición de la sanción de inhabilidad que hoy contempla el art. 4° de la Ley Chilecompra a agentes que hayan cometido la infracción con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma, repugna a la equidad, a la justicia y a la seguridad jurídica.¹⁶ La vulneración del principio de la irretroactividad de las penas y sanciones sería evidente. Es por ello que, a nuestro entender, el nuevo art. 4° sólo se puede aplicar a aquellas personas naturales o jurídicas condenadas por hechos ocurridos con posterioridad al 19 de enero del 2008, fecha en que la modificación a la Ley Chilecompra se insertó válidamente en el sistema de fuentes del derecho.

Ahora bien, podría erróneamente sostenerse que el principio de irretroactividad en comento no sería atingente a este tipo de sanción, toda vez que su aplicación estaría constitucionalmente restringida al derecho penal. En efecto, la sanción dispuesta en la ley respectiva no sería de carácter penal, ya que la infracción cometida no tiene el carácter de delito (aun cuando es subsumible dentro del concepto amplio y formal de delito que contiene el art. 1° del Código Penal).¹⁷ En este sentido, podría agregarse que la sanción de inhabilidad no sería propiamente una infracción de tipo criminal, ya que –a diferencia de las sanciones típicamente delictuales– no contiene consecuencias jurídicas

¹³ Resulta curioso que el dictamen de la CGR que cuestionamos en este trabajo, aun cuando resuelva el problema desde la perspectiva del derecho común, utilice el argumento de la seguridad jurídica. Este es un punto que celebramos en el dictamen, para el cual la primera interpretación infringe la seguridad jurídica “toda vez que se estaría aplicando un efecto que (las personas condenadas) no pudieron tener en cuenta al momento de configurarse la causal de inhabilidad”. CGR. Dictamen N° 59709/2008

¹⁴ Intervención del Sr. Jaime Guzmán E. Actas oficiales de la CENC, Sesión N° 100, p. 14. Ello se encuentra ratificado por la sentencia del TCCh, Rol 46-1987, 21 de diciembre de 1987, considerandos N°s 17, 18, 19, 20, 21.

¹⁵ TCCh, Rol 46-1987, 21 de diciembre de 1987, considerando N° 18.

¹⁶ Profundizaremos sobre este punto más adelante.

¹⁷ El inciso 1° del art. 1° del Código Penal dispone que “Es delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley”.

corporales, como la privación o restricción de libertad, y porque las sanciones penales son aplicables exclusivamente a personas naturales, en circunstancias que la sanción en estudio es expresamente aplicable a personas jurídicas.

Consideramos que la objeción señalada no tiene asidero en nuestro sistema jurídico, donde la irretroactividad constituye un principio constitucional vinculante para todas las ramas del derecho cuando se dispone de una sanción, sea o no de carácter penal.¹⁸

Por lo anterior, la irretroactividad es plenamente aplicable a la inhabilidad que establece el art. 4° de la ley Chilecompra. Para fundamentar lo anterior, analizaremos los siguientes elementos que sustentan nuestra posición: En primer lugar, el concepto de pena y sanción, que es relevante por las razones recién indicadas. En segundo término, los antecedentes derivados de la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución (en adelante, la "CENC") y del Acta Constitucional N° 3. Luego, desarrollaremos brevemente la jurisprudencia constitucional favorable a nuestra posición, junto con la Convención Americana de Derechos Humanos. En seguida, estudiaremos a la seguridad jurídica como fundamento del principio constitucional de irretroactividad. Finalmente, examinaremos brevemente los derechos fundamentales reconocidos por la CP que se verían vulnerados de no respetarse el principio de irretroactividad en materia de sanciones.

1. El concepto de pena o sanción

Los conceptos de pena o sanción no son exclusivos del derecho penal. Por el contrario, aquellos son propios de las más diversas áreas del derecho, puesto que su naturaleza dice relación con la reacción desfavorable que dispone el ordenamiento jurídico como consecuencia de vulnerar sus normas (siendo este su principal elemento), cualquiera sea el tipo, clase o rama del derecho a que estas últimas pertenezcan.¹⁹ Es por ello que el principio de irretroactividad de las penas o sanciones puede ser aplicado a todas las ramas del derecho.

Este concepto sustantivo de pena o sanción es reconocido por nuestra doctrina y jurisprudencia, e incluso por el uso común del lenguaje. Es así como el diccionario de la Real Academia Española (en adelante, la "RAE") define pena como: "Castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los

¹⁸ Sobre la aplicación de garantías penales a la potestad sancionatoria de la Administración, hay variada literatura y jurisprudencia. Véase, entre muchos otros, a ALCALDE (2003) pp. 224-239; AGUERREA (2005) pp. 51-62; ROMÁN (2008) pp. 107-141; BOETTIGER (2009) pp. 558-593; SOTO KLOSS (2009) pp. 413-419; GARCÍA (2009) pp. 353-362.

¹⁹ Esta situación es reconocida por el dictamen de la CGR que analizaremos críticamente más adelante. CGR. Dictamen N° 59709/2008.

responsables de un delito o falta”,²⁰ y sanción como: “Pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores”.²¹ De esta forma, ambos conceptos apuntan a la reacción del Estado frente a una vulneración del ordenamiento jurídico, sin distinguir áreas o ramas del derecho. Se trata del ejercicio del denominado *ius puniendi* estatal.

Cada vez que el Estado ejerce una actividad de castigo como reacción frente a la infracción del derecho, está ejerciendo este poder punitivo y debe, por lo tanto, observar ciertos principios que limiten su administración arbitraria o contraria a los derechos fundamentales. De esta manera, principios como la legalidad y la tipicidad han sido ampliamente reconocidos. Por supuesto, ello no es patrimonio exclusivo del derecho penal, sino de cualquier rama del derecho que utilice este *ius puniendi*. Tal vez el área donde más se ha tratado esta materia es el derecho administrativo sancionador, razón por la cual se suele decir que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son dos ramas provenientes de un mismo árbol: el poder de castigo del Estado. En efecto, la utilización en esta última área del derecho de los principios derivados del *ius puniendi* ha sido reconocida por la jurisprudencia del TCCh²²⁻²³ y por la doctrina.²⁴⁻²⁵⁻²⁶

Es así como nuestra doctrina nacional ha adherido a una comprensión amplia de la pena o sanción. Así, por ejemplo, se ha señalado que pena es “*la privación o disminución de un bien individual, como es la vida, la libertad, el patrimonio (penas de muerte, de presidio, de multa), que el Estado impone al sujeto que ha violado un deber jurídico trascendente en mayor o menor grado para el orden social. (...) La pena no busca la ejecución del deber no cumplido ni una prestación equivalente del mismo, sino restablecer la autoridad de la ley, quebrantada en forma irremediable por su violación*”.²⁷ A su vez, sanción debe entenderse como “*la consecuencia jurídica desfavorable del hecho ilícito, consistente en la privación o limitación de bienes jurídicos fundamentales del infractor*”,²⁸ o bien, “*el medio*

²⁰ RAE (2001) p. 1719.

²¹ RAE (2001) p. 2020.

²² Véase TCCh rol 244-1996.

²³ Cabe hacer presente que para el profesor Aldunate existe un “plano de incertidumbre”. ALDUNATE (2009) p. 75.

²⁴ Entre otros, ALCALDE (2003) pp. 228-232; AGUERREA (2005) pp. 53 y 61; GARCÍA (2009) pp. 353-362; BOETTIGER (2009) p. 285.

²⁵ Esta es la posición mayoritaria, aunque no unánime, en doctrina. BOETTIGER (2009) p. 285

²⁶ Sin perjuicio de lo anterior, debe hacerse presente que existe autorizada doctrina que cuestiona la legitimidad constitucional de la potestad sancionadora de la Administración. SOTO KLOSS (2009) pp. 413-419. La jurisprudencia del TCCh no se ha pronunciado respecto de este punto, “salvo en un par de ocasiones”. BOETTIGER (2009) p. 582.

²⁷ ALESSANDRI, SOMARRIVA, VODANOVIC (1990) pp. 28-29.

²⁸ WILLIAMS (1999) p. 123.

compulsivo o punitivo que la ley hace aplicar para imponer su observancia o castigar su infracción”,²⁹ o también como “la consecuencia jurídica que debe soportar el infractor de la norma por haber desobedecido su mandato. Concretamente se entiende por sanción de la norma el mal, sacrificio o daño justiciero a que debe someterse su transgresor”.³⁰

De los ejemplos de definiciones doctrinarios ofrecidos, las normas vulneradas que dan lugar a una reacción del Estado imponen una pena o sanción, independientemente de su naturaleza civil, penal, administrativa, laboral, etc. Más aún, observamos que el art. 4° de la Ley Chilecompra es plenamente una pena por cuanto no busca imponer una prestación equivalente, o de alguna forma reparar, el daño hecho por la práctica antisindical o la vulneración de derechos del trabajador. Por el contrario, se trata de un verdadero castigo que en nada beneficia a las víctimas de la respectiva infracción.

Nuestros tribunales de justicia también han adherido a este concepto amplio de pena, señalando en relación a una pena administrativa que “tal tipo de castigo funciona en la ley como sanciones ejemplarizadoras e intimidatorias para lograr el acatamiento de ella y no como indemnización”.³¹

Por otro lado, el propio legislador ha adherido a lo que sostenemos en reiteradas ocasiones. Es así como nuestra legislación contiene muchísimos ejemplos de cómo los conceptos de sanción y pena se utilizan de manera amplia, fuera de la órbita estricta del derecho penal. La misma sanción de nulidad es habitualmente descrita en estos términos (tanto la de derecho civil como la de derecho público). Otros ejemplos de lo anterior pueden apreciarse en el Código de Comercio (Mensaje y arts. 163, 201, 372, 406, entre otros); en el Código Civil (arts. 204, 400, 411, 604, 948, 1535, entre otros); en la propia CP (art. 19 N° 7 letra g); en el Código de Procedimiento Civil (Mensaje, art. 9, 88, 162, 478, 714, entre otros); en el Código Orgánico de Tribunales (Arts. 322, 465, 494, 496, 539, entre otros); en el Código del Trabajo (art. 193); en el Código de Minería (arts. 23, 118, entre otros); en el Código de Aguas (arts. 173, 217), etc.

Finalmente, cabe destacar que el estudio de la historia fidedigna de la Ley N° 20.238 permite apreciar claramente que la inhabilidad que se estaba agregando al art. 4° de la Ley Chilecompra era considerada como una sanción, ya que se

²⁹ HUBNER (1984) pp. 391, 392.

³⁰ ALESSANDRI, SOMARRIVA, VODANOVIC (1990) p. 21.

³¹ Sentencia Corte de Apelaciones de Coyhaique, Rol 4130, 10 de octubre de 1996, considerando N° 8.

trataba de una reacción destinada a castigar la vulneración de la ley por parte de las empresas.³²

No cabe duda que las sanciones o penas no son privativas del derecho penal, y que la inhabilidad del nuevo art. 4° es una sanción o pena.³³ Por tanto, mal puede excluirse del principio de irretroactividad de las sanciones o penas, el cual tiene una validez general para todo el ordenamiento jurídico. Esta afirmación se ve claramente confirmada por el conjunto de antecedentes y fuentes que examinaremos en párrafos subsiguientes.

2. El Acta Constitucional N° 3 y las Actas Oficiales de la CENC

El Acta Constitucional N° 3 sirve de antecedente a las normas respectivas de la CP de 1980, hoy vigente, sobre todo si se considera que esta Acta establecía una norma similar a la del actual art. 19 N° 3 inciso séptimo (ya reproducido), en su primitivo art. 1°, N° 3, inciso séptimo, que establecía:

“En las causas criminales, ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”.

Si confrontamos la disposición recién transcrita con el texto constitucional hoy vigente, que ya reproducimos más arriba, puede advertirse que el texto actual eliminó las palabras “En las causas criminales”. Lo anterior se debe justamente al carácter restrictivo del principio de legalidad e irretroactividad de las penas y sanciones. En efecto, del estudio de las Actas Oficiales de la CENC se deduce que el texto de nuestra CP varió respecto del arriba consignado a partir de una intervención de Luz Bulnes Aldunate, quien fuera miembro de dicha comisión. Ella señaló que la expresión eliminada era “muy limitativa, de suerte que la garantía no cubriría el caso en que debiera aplicarse una pena como consecuencia de una causa civil, como podría serlo, por ejemplo, aquella en que se solicitara una indemnización de perjuicios”.³⁴

En consecuencia, debe entenderse que la CP amplió el ámbito de la prohibición de retroactividad de penas y multas, desde el contexto de los procesos

³² Este espíritu se encuentra repetidamente a lo largo de la tramitación de la Ley N° 20.230, incluso desde sus inicios. Véase, a modo de ejemplo, el considerando 5° de la moción parlamentaria respectiva.

³³ El mismo Código Penal otorga algunas luces acerca del concepto de pena en sus arts. 18, 20, 21, 22, 25, 27-31, 38-44 y 59. En efecto, la inhabilidad para realizar ciertas conductas, como conducir vehículos, ejercer derechos políticos o desempeñar cargos y oficios públicos, es vista como una *pena* y, también, como una *pena accesoría*.

³⁴ Intervención de la Sra. Luz Bulnes A. Actas Oficiales de la CENC, sesión N° 399, p 3151.

criminales, a todo tipo de procedimiento judicial, e incluso a situaciones extra-jurisdiccionales. Lo mismo se desprende de otros antecedentes ofrecidos por la historia fidedigna de la CP.³⁵

Por otra parte, el análisis de estas actas demuestra que no obstante haberse usado la palabra “delito”, el art. 19 N° 3 inciso séptimo antes transcrito tiene una aplicación amplia.³⁶ Ilustran a este respecto las palabras de Alejandro Silva Bascuñán:

“el principio de que nadie debe ser juzgado ni condenado por una ley que sea promulgada después del hecho, es una norma que no sólo recae en las causas que tengan carácter criminal, que sean del tipo de la jurisdicción criminal y, por lo tanto, de la jurisdicción ordinaria penal, sino que es un tipo de precepto que se refiere al carácter sancionatorio, es decir a la calidad de castigo. Le parece que respecto de todo castigo, cualquiera que sea su configuración, que importe la privación, en alguna forma, de los derechos de la persona como sanción por la infracción de la ley, debe aplicarse la misma norma”.³⁷

La opinión precedente fue confirmada por los demás miembros de la CENC,³⁸ situación que finalmente se plasmó en un acuerdo expreso: “hay opinión coincidente de todos los miembros de la CENC, en el sentido de considerar la situación de todas las leyes sancionatorias y no sólo las de orden criminal” (cursivas son nuestras).³⁹⁻⁴⁰

De esta forma, resulta claro que la norma constitucional en comento cubre cualquier clase de sanciones, pues lo importante no es qué tipo de norma legal establezca la pena, o qué tipo de juez la aplique, sino la pena en sí misma, independientemente de su naturaleza civil, laboral, penal o incluso constitucional. El principio de irretroactividad de las sanciones o penas rige, por tanto, para la inhabilidad consagrada en el nuevo art. 4° de la Ley Chilecompra.

³⁵ Véase las Actas oficiales de la CENC, Sesión N° 100, pp. 14 y ss.

³⁶ Sobre un estudio particular respecto a las actas de la CENC, puede verse AGUERREA (2005) pp. 51-62.

³⁷ Intervención del Sr. Alejandro Silva B. Actas oficiales de la CENC, Sesión N° 113, p. 6.

³⁸ Ello consta de las Actas Oficiales de la CENC, Sesión N° 113. En efecto, los comisionados Ortúzar y Ovalle señalan que la palabra “condena” incluye sentencias penales y civiles (pp. 6-7). Lo mismo señala el Sr. Guzmán E. (p. 8). Por su parte, el Sr. Diez dice que “condenado” se refiere no solamente a las causas criminales, sino que a cualquiera causa que implique una sanción” (p. 9. Lo mismo repite en la p. 12).

³⁹ Lo advierte el Sr. Ortúzar (Presidente). Actas oficiales de la CENC, Sesión 113, p 10.

⁴⁰ Para una apreciación adecuada del debate en la CENC, véase la evolución plasmada en las sesiones 102, 103, 112 y 113.

3. La Jurisprudencia del TCCh

El TCCh, intérprete final de la CP, se pronunció sobre este asunto en la sentencia rol N° 46. Dicho fallo señala expresamente que el principio *nulla poena sine lege* se aplica más allá del derecho penal, adoptando la posición ya enunciada en la CENC en cuanto a que lo relevante es la sanción en sí, no el tipo de norma jurídica o el juez que la imponga. En el caso en comento, se aplica el principio de irretroactividad de las penas a las consecuencias establecidas para la violación del antiguo (hoy derogado y reemplazado por un nuevo texto) art. 8° de la CP, dado su carácter eminentemente sancionatorio.⁴¹

Posteriormente, el TCCh ha reafirmado la universal aplicación del art. 19 N° 3 en su conjunto, señalando que los principios contenidos en él *“se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátense de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la CP, o los derechos asegurados en el art. 19 N° 3”*.⁴²

Esta sentencia citada ha sido coherente con la jurisprudencia del TCCh en la identificación de las garantías derivadas del *ius puniendi* estatal al derecho administrativo sancionador.⁴³⁻⁴⁴ Esta jurisprudencia ha sido ampliamente comentada por la doctrina.⁴⁵

4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁶

Este tratado internacional, ratificado por Chile y vigente en su territorio, establece una norma similar a la contenida en nuestra CP. En efecto, su art. 9° dispone, en la parte pertinente, que:

“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito”.

⁴¹ Sentencia del TCCh, Rol 46-1987, 21 de diciembre de 1987, considerando N° 18.

⁴² Sentencia del TCCh, Rol 437-2005, 21 de abril de 2005, considerando N° 17.

⁴³ En esta materia, resulta ya emblemática la sentencia del TCCh rol 244-1996, ya citada en este trabajo.

⁴⁴ Sin embargo, para el profesor Aldunate existiría un plano de incertidumbre respecto de la aplicación del art. 19, N° 3. Véase ALDUNATE (2009) p. 75.

⁴⁵ Tal vez el trabajo que mejor resume la jurisprudencia del TCCh es el de BOETTIGER (2009) pp. 582-593. Otros trabajos que sistematizan esta jurisprudencia son GARCÍA (2009) pp. 360-362; ALDUNATE (2009) pp. 71-75.

⁴⁶ También denominada “Pacto San José de Costa Rica” o simplemente “Pacto San José”, la Convención Americana fue publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de enero de 1991.

Al igual como lo hemos hecho a nivel doméstico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido una amplia aplicación a la disposición precedente. Más allá de la utilización de un lenguaje propio de penalistas, el cual se atribuye a su origen histórico como principio de derecho penal, la garantía de la irretroactividad se extiende a otras formas de sanción distinta a la penal. Es así como dicha Corte ha fallado que:

*“La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva”.*⁴⁷

El criterio anterior fue confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Canese vs. Paraguay*, donde afirmó que:

*“los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo”.*⁴⁸

5. La seguridad jurídica como fundamento del principio de irretroactividad

El vínculo entre este principio de seguridad jurídica con la irretroactividad de las sanciones ha sido reconocido por el máximo intérprete de la CP. En efecto, es el propio TCCh quien ha sostenido que:

*La retroactividad “conduce a aceptar un estado de inseguridad jurídica que impide a los individuos un desarrollo integral de su personalidad frente al temor que naturalmente conlleva el no saber con certeza las consecuencias jurídicas de sus actos por la eventual aplicación de penas, o sanciones constitucionales que se asemejan a ellas”.*⁴⁹

La seguridad jurídica no sólo debe ser entendida como un valor o principio general del ordenamiento jurídico, sino también como un verdadero “derecho

⁴⁷ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Baena Ricardo vs. Panamá”, 2 de febrero de 2001, párrafo N° 106.

⁴⁸ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ricardo Canese vs. Paraguay”, 31 de agosto de 2004, párrafo N° 176. Esto ya lo había señalado la misma Corte en el caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafo N° 177.

⁴⁹ Sentencia del TCCh, Rol 46-1987, 21 de diciembre de 1987, considerando N° 22.

público subjetivo universal” consagrado en el art. 19 N° 26 de la CP.⁵⁰⁻⁵¹⁻⁵² Este derecho es un obstáculo y un marco orientador para la retroactividad de la ley. En efecto, no puede existir seguridad jurídica alguna si una persona se encuentra expuesta a que sus actos, y las consecuencias de los mismos, puedan ser reevaluados por el legislador a cada momento. En así como la retroactividad impide concebir cualquier situación jurídica como consolidada, dotando las relaciones jurídicas de una precariedad, inestabilidad y confusión inaceptables. Es por ello que la doctrina señala que la seguridad jurídica constitucionalmente garantizada comprende la regla general de la irretroactividad del ordenamiento jurídico,⁵³ o si se quiere, que aquella sería el fundamento último de esa.⁵⁴

6. Los derechos fundamentales como sustento del principio constitucional de irretroactividad en materia sancionatoria

Una eventual ley retroactiva podría afectar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Por esta razón, la prohibición de operar hacia el pasado es coherente con la protección de los mismos. Así, los derechos fundamentales se convierten en un argumento más para defender la irretroactividad de la ley.

En general, podría pensarse que todos los derechos fundamentales son susceptibles de ser afectados por una sanción, razón por la cual este fundamento de la irretroactividad en materia sancionatoria cobra una especial relevancia. Sin embargo, en este apartado sólo enunciaremos aquellos que, a nuestro juicio, se afectan más directamente por la medida de la inhabilidad para contratar con el Estado, que es justamente el problema que es objeto de este estudio.

Así, creemos que la imposición de una inhabilidad retroactiva para contratar con el Estado es susceptible de afectar el ejercicio de los siguientes derechos:

⁵⁰ Esta disposición constitucional asegura a todas las personas: “Los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

⁵¹ CEA (2004) p. 605.

⁵² Otro autor, Gustavo Fiamma, sostiene que detrás del art. 6° de la CP existe un derecho a vivir en un Estado de Derecho. De esta manera, el respeto al ordenamiento jurídico se transforma en un derecho fundamental subjetivo, aunque su fuente es objetiva. Así, se puede extraer de lo dicho por este profesor que el derecho a la seguridad jurídica es una realidad en nuestra CP. Cabe hacer presente que el objetivo del trabajo de este autor es legitimar la existencia de una acción pública de nulidad de derecho público. Véase FIAMMA (1990) pp. 7-12.

⁵³ CEA (2004) p. 606.

⁵⁴ GARRIDO (1997) p. 106.

i. La igualdad ante la ley en su dimensión de irretroactividad de las penas y sanciones (art. 19 N° 3 de la CP)

En relación al derecho a no ser castigado con una sanción que no haya sido expresamente establecida por una ley con anterioridad a los hechos que la merecen, nos remitimos a lo ya desarrollado en este trabajo.

ii. El derecho de propiedad (art. 19° N° 24 de la CP)

Cabe recordar que la norma constitucional protege el dominio en "*sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales*", otorgando adecuado resguardo a los derechos adquiridos de las personas, incluyendo sus derechos personales o créditos. En el caso de los proveedores del Estado, ellos tienen incorporado a su patrimonio el derecho de ofertar y el derecho de participar en contratos con los órganos del Estado a través del sistema Chilecompra, los cuales encontraban su consagración legal en los art. 4° de la Ley Chilecompra (habilitación general para contratar con la Administración) y el art. 9° de la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado (principio de libre concurrencia de los oferentes a los procedimientos concursales para la celebración de contratos administrativos). En el caso de aquellos proveedores que, a la fecha de la entrada en vigencia de la modificación legal tuvieran contratos ya celebrados, ellos ya tendrían incorporados a sus patrimonios los derechos de los contratos celebrados con el Estado.

Cabe destacar a este respecto que el derecho de propiedad ha sido expresa y repetidamente reconocido por el propio TCCh como un límite a la retroactividad de las leyes, señalando que: "En materia civil, no puede, por medio de la retroactividad de la ley, violar la garantía constitucional del derecho de propiedad en sus diversas especies que consagra en la actualidad el artículo 19, N° 24, de la Constitución vigente".⁵⁵ Esta opinión es compartida por la doctrina,⁵⁶ e incluso encuentra fundamento en las actas de la CENC.⁵⁷

⁵⁵ Sentencia del TCCh, Rol 12-1982, de fecha 16 de julio de 1982, considerando N° 16. Asimismo, véase la sentencia del TCCh, Rol 15-1982, de fecha 29 de noviembre de 1982, considerando N° 3.

⁵⁶ Véase a modo ejemplar SILVA (2006) pp. 165-166; VODANOVIC (2003) p. 131; DUCCI (2005) p. 69; ALESSANDRI, SOMARRIVA, VODANOVIC (1990) pp. 215 y 251-252; VERDUGO, PFEFFER, NOGUEIRA (1999) p. 310; ETCHEVERRY (1999) p. 141.

⁵⁷ Consta en las Actas Oficiales de la CENC que, a propósito del debate que tuvo lugar con la irretroactividad en materia penal, y a propuesta del Sr. Alejandro Silva Bascuñán, se discutió la posibilidad de interpretar la norma del actual art. 19 N° 3, como extensiva a materias civiles. Finalmente, la CENC estimó que esta materia debía ser objeto de un análisis más acabado con ocasión del estudio del derecho de propiedad, debido a que la razón civil se debía a la protección de los derechos adquiridos entendidos como cosas incorporales. Véase la sesión N° 103, pp. 11, 18, 21, 22; la sesión N° 113, pp. 5-12; la sesión N° 149, p. 11; la sesión N° 399, pp. 3151, 3152.

iii. La libre iniciativa económica (art. 19 N° 21 de la CP)

Cabe considerar que para muchos proveedores el Estado es su principal, si no único, comprador. Incluso para quienes poseen diversos clientes, el Estado suele ser un agente de la mayor importancia dado su enorme poder de adquisición material. Más aún, la actividad empresarial exige previsión y adquisición de una serie de obligaciones legales y financieras (e.g., obtención de créditos, contratación de personal). Es por ello que imponer retroactivamente una sanción como la que establece el art. 4° de la Ley Chilecompra puede ser devastador. En efecto, en algunos casos la magnitud del daño a que se expone al proveedor puede ser tal, que la vulneración al derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita se hace evidente.

Por supuesto, creemos que este derecho puede ser limitado por la ley si se invoca alguna causal autorizada expresamente por la CP. Sin embargo, estos límites no pueden operar retroactivamente, ya que al momento en que la conducta se desplegó los mismos no eran contrarios a la libertad económica. El propio art. 19, N° 21, dispone que el ejercicio del derecho debe respetar las normas legales que lo regulen. Pues bien, si el eventual proveedor incurrió en una práctica antisindical o en un menoscabo a los derechos de los trabajadores con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva inhabilidad, entonces no puede ser sancionado en su actividad económica (sin perjuicio de las otras sanciones que impone la legislación laboral). Ello se debe a que, al incurrir en la infracción de una norma que no está vigente aún, el eventual proveedor no está faltando al deber de someterse al orden jurídico establecido. Mal puede aplicarse una sanción si no se ha faltado a ningún imperativo jurídico. Si no hay derecho legislado, entonces menos puede existir una falta al mismo.

iv. El derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, el derecho genérico a la no discriminación y el derecho a no ser discriminado por el Estado en materia económica (art. 1°, inciso 5°, y art. 19 N°s 2 y 22 de la CP)

Una aplicación directa de estas garantías es la facultad de competir en los concursos y modalidades necesarios para contratar con el Estado.⁵⁸ Esta dimensión de los derechos en cuestión ha sido expresamente recogida por la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo art. 9° dispone expresamente que:

“Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley.

⁵⁸ BARRA Y CELIS (2009) pp. 56-57.

“El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo”.⁵⁹

Del mismo modo, el comienzo del art. 4° de la Ley Chilecompra establece el principio general en la materia (reforzado en materia de licitaciones públicas por el art. 7° a) de la misma ley), disponiendo que:

“Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común”.⁶⁰

Debe señalarse que los principios de la licitación pública se relacionan con los derechos fundamentales. Entre dichos principios encontramos la libre concurrencia de los oferentes (que se relaciona con el derecho a la igualdad de los licitantes), y el principio de la igualdad ante las bases que rigen el contrato.⁶¹

La aplicación retroactiva que objetamos en este trabajo tendría como efecto directo la violación de las normas legales antes transcritas, y de los derechos constitucionalmente garantizados que ellas suponen, los que constituyen el fundamento jurídico de los principios indicados (libre concurrencia e igualdad ante las bases). En efecto, se impediría a los proveedores el concurrir libremente a los concursos administrativos, aun cumpliendo con las condiciones financieras y técnicas correspondientes, en circunstancias que otras entidades de iguales calidades, pero quienes no han sido víctimas de una situación tan anómala como lo es la aplicación retroactiva de una norma, pueden continuar concurrendo a tales concursos con total libertad. La discriminación es evidente, peor aún en cuanto es el resultado de una situación completamente excepcional en derecho como es la retroactividad.

En definitiva, no cabe duda alguna que la aplicación retroactiva de la nueva inhabilidad del art. 4° de la Ley Chilecompra no cumple con una de las exigencias básicas de toda retroactividad, cual es la no vulneración de derechos fundamentales. Muy por el contrario, esta retroactividad causaría la abundante, severa y simultánea vulneración de diversos derechos fundamentales. Evidentemente, una visión finalista y armónica de nuestra CP y de nuestro sistema jurídico no puede permitir tamaña injusticia.

⁵⁹ Cabe señalar que el mecanismo de licitación pública es la regla general en materia de contratación administrativa. El resto de los mecanismos son excepcionales. BARRA Y CELIS (2009) pp. 50 y 56-57.

⁶⁰ Sobre los mecanismos de contratación correspondientes, véase BARRA Y CELIS (2009) pp. 43-105.

⁶¹ Véase BARRA Y CELIS (2009), p. 51, y la jurisprudencia administrativa que allí se cita.

III. Naturaleza y excepciones del principio de irretroactividad en materia sancionatoria

De acuerdo a lo analizado previamente, es claro que el principio de irretroactividad en materia sancionatoria cuenta con un sólido fundamento constitucional. Sin perjuicio de ello, debe reconocerse que a la vez de un principio de irretroactividad es, también, un principio general del derecho. Así lo ha reconocido la propia CGR⁶² y la doctrina proveniente de las más distintas ramas del derecho. Es así como Carlos Ducci, distinguido civilista, ha señalado que dicho principio, reflejado en el art. 9° del Código Civil, ya reproducido en este trabajo, “no se aplica solamente a las leyes civiles, sino a la legislación toda, por lo tanto, es un principio general de nuestro derecho”.⁶³ Por su parte, penalistas de la estatura de Gustavo Labatut,⁶⁴ Alfredo Etcheberry⁶⁵ y Eduardo Novoa Monreal,⁶⁶ coinciden en la misma postura. Es así como el ex Ministro de la Corte Suprema, Enrique Cury, señala expresamente que “No sólo en materia penal, sino con carácter de generalidad impera este criterio en nuestra legislación”.⁶⁷ Más aún, se trataría de un principio de importancia cardinal.⁶⁸ Tanto es así, que ha sido denominado como “la ‘estrella polar’ de los caminos del derecho”.⁶⁹

El hecho de que la irretroactividad goce de esta doble dimensión (principio general y tipificación expresa en la CP) no es menor. En efecto, cuando la CP reconoce un principio general, “tales principios adquieren el más alto rango normativo al servicio de su función informadora del ordenamiento (...)”.⁷⁰ Cuando la CP consagra principios no realiza “meros consejos programáticos o nobles aspiraciones del constituyente, sino que (los principios se tratan) de verdaderos preceptos vinculantes que imponen, de un modo directo, obligaciones específicas y definidas tanto al poder público como a los administrados”.⁷¹

En razón de lo anterior, cada vez que aplicamos este principio debemos tener presente que ello no obedece sólo al hecho de estar contenido expresamente

⁶² Dictámenes de la CGR, N° 6986/2006 y 26634/1993. Véanse además los dictámenes citados por la propia CGR en el Dictamen N° 59709/2008.

⁶³ DUCCI (2005) p. 68.

⁶⁴ LABATUT (2000) p. 50.

⁶⁵ ETCHEBERRY (1999) p. 142, quien adicionalmente se refiere a algunos antecedentes históricos del principio de irretroactividad.

⁶⁶ NOVOA (2005) p. 184.

⁶⁷ CURY (1992) p. 208.

⁶⁸ Cabe hacer presente que los principios generales del derecho tienen una especial importancia para todo el ordenamiento jurídico, entre otras cosas, porque sirven como elemento hermenéutico de las normas jurídicas. Véase ALCALDE (2003) pp. 122-146.

⁶⁹ MAGGIORE, citado por ETCHEBERRY (1999) p. 142.

⁷⁰ ALCALDE (2003) p. 154.

⁷¹ ALCALDE (2003) pp. 154-155.

en la ley (particularmente, en el art. 9° del Código Civil), sino primeramente por tener su fundamento en las razones constitucionales expuestas. Por lo anterior, no corresponde utilizar dicho principio con la exclusiva consideración del derecho común, ya que ello significaría ignorar el verdadero fundamento jurídico de la solución.⁷²

Ahora bien, dada la importancia y jerarquía del principio de irretroactividad, la doctrina está conteste en que la retroactividad de las normas jurídicas es siempre una excepción,⁷³ la cual queda sujeta a ciertos principios copulativos.

1. No puede afectar derechos fundamentales.
2. La retroactividad debe establecerse en forma expresa. El texto legislativo debe contener una mención explícita a la época en que la ley se pretende aplicar. Lo anterior es frecuente de encontrar en las disposiciones transitorias. Hacemos presente que resulta inconveniente (y probablemente de muy dudosa constitucionalidad) el establecimiento de situaciones demasiado amplias o ambiguas, donde se omita la suficiente densidad normativa que entregue certeza jurídica a los involucrados.
3. La retroactividad debe interpretarse restrictivamente. Esto significa que todas las situaciones normativas que no están cubiertas de manera expresa por el legislador, deben entenderse bajo el régimen general de irretroactividad.

Ninguna de las tres restricciones indicadas en el párrafo precedente estaría siendo debidamente observada por la modificación a la Ley Chilecompra si se optara por el "primer" o por el "tercer" camino interpretativo, esto es, por la aplicación retroactiva de la nueva inhabilidad para los proveedores del Estado.

En cuanto a la vulneración de derechos fundamentales, creemos que ello es indudable en razón de lo señalado en la sección precedente.

Más aún, la eventual aplicación retroactiva de la nueva inhabilidad en comento no está expresamente consagrada en la ley. Por el contrario, no existe ningún indicio, por débil que sea, que permita sostener que dicha inhabilidad debe aplicarse retroactivamente. En efecto, el texto del nuevo art. 4° no lo señala.

⁷² Como ocurrió con la CGR en el Dictamen N° 59709/2008.

⁷³ Véase a modo ejemplar SILVA (2006) pp. 165-166; VODANOVIC (2003) p. 131; DUCCI (2005) p. 69; ALESSANDRI, SOMARRIVA, VODANOVIC (1990) pp. 215-216 y 251-221; VERDUGO, PFEFFER, NOGUEIRA (1999) p. 310. Por lo demás, este es el principio lógico que se extrae del art. 9° del Código Civil.

Tampoco lo hace la Ley 20.238, que fue la norma que modificó el texto original del art. 4° de la Ley Chilecompra. No existe una disposición transitoria en aquella ley que permita sostener su aplicación retroactiva. Hemos estudiado exhaustivamente la historia de la Ley 20.238 y no existe antecedente alguno que permita inferir que la intención del legislador era darle efecto retroactivo, no obstante que, por lo demás, la mera remisión a la historia legislativa no sería suficiente si no quedó constancia expresa en el texto de la ley. En definitiva, el requisito para permitir la retroactividad que analizamos bajo esta regla no se encuentra en absoluto satisfecho.

Por las razones anotadas en los párrafos precedentes, no cabe en esta materia la analogía ni la interpretación extensiva, y en caso de duda debe optarse por la no-retroactividad de las normas. La falta de consagración explícita de los efectos retroactivos de la nueva inhabilidad, unida a las perversas consecuencias que se podrían producir para los derechos fundamentales de los proveedores del Estado, impiden todo tipo de interpretación a favor de tal retroactividad. En definitiva, nos parece que la única alternativa de interpretación razonable del art. 4° en comento, es la irretroactividad estricta.

No obstante todo lo señalado, la CGR ha interpretado el art. 4° utilizando el “tercer” camino interpretativo, o irretroactividad atenuada, cuestión que analizaremos críticamente en el siguiente capítulo.

IV. La interpretación de la CGR

Mediante el Dictamen N° 59709/2008, de fecha 17 de diciembre de 2008 (“el Dictamen”), la CGR interpretó que la norma no produce efectos retroactivos, pero sólo respecto de las causas en que se haya dictado una condena. Respecto de aquellas que aún no tengan condena, la norma opera retroactivamente, aun cuando la conducta infraccional se haya cometido con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva inhabilidad para contratar con la Administración.

Debe tenerse presente que el Dictamen fue hecho como respuesta a la presentación efectuada por el Director de Compras y Contratación Pública, quien manifestó dudas respecto de la aplicación temporal de la modificación a la ley citada. Justamente, el destinatario del dictamen es esta misma autoridad. De allí la importancia de esta jurisprudencia administrativa, ya que el artículo 4° en comento tiene precisamente por objeto inhabilitar para la participación en los procesos de adquisición que se realizan a través de la Dirección de Compras y Contratación Pública, que es la vía por la cual la mayor parte de los organismos públicos realizan sus adquisiciones.

Los contenidos fundamentales del Dictamen son los siguientes: 1. La inhabilidad del artículo 4° de la Ley Chilecompra no es una pena o sanción; 2. Debe utilizarse el principio de irretroactividad general contenido en el Código Civil, apoyando esto en el principio de seguridad jurídica; 3. La irretroactividad sólo opera respecto de las condenas ejecutoriadas, y no respecto de las conductas que aún no tienen condena.

1. La CGR entendió que la inhabilidad para contratar introducida por la modificación no forma parte del “régimen sancionatorio, el cual importa, en general, una consecuencia desfavorable originada a causa de una infracción al ordenamiento jurídico que conlleva una afectación de derechos de aquel a quien se aplica”.⁷⁴

Como ya discutiéramos extensamente en este trabajo, las más distintas fuentes del derecho están de acuerdo en afirmar la naturaleza amplia de las penas o sanciones en nuestro derecho. Creemos, por tanto, que la CGR se equivoca al decir que la inhabilidad no es una especie de pena o sanción. Por otra parte, si se sigue el mismo criterio de la CGR en cuanto al concepto de sanción, o “régimen sancionatorio”, ya reproducido en el párrafo anterior, puede observarse una contradicción. En efecto, la inhabilidad importa una consecuencia desfavorable para el particular afectado, ya que no podrá contratar con el Estado. Asimismo, ello se produce por causa de una infracción al ordenamiento jurídico, cual es, la práctica antisindical y el menoscabo a los derechos de los trabajadores. Ambos aspectos se encuentran prohibidos y sancionados por el ordenamiento jurídico. Y finalmente, la inhabilidad para contratar con el Estado implica efectivamente una afectación en el ejercicio de ciertos derechos, tal como lo demostramos en el capítulo anterior. En otras palabras, la propia definición de régimen sancionatorio que ofrece la CGR calza plenamente con la inhabilidad del artículo 4° de Chilecompra.

2. Un segundo aspecto importante del Dictamen que comentamos es que para resolver la presentación utiliza el principio general de irretroactividad contenido en el Código Civil. Así, la CGR no resuelve el problema considerando las garantías propias del régimen de sanciones, sino que a través de las normas generales del derecho común, en particular utilizando el art. 9° de dicho cuerpo legal, por el cual “la ley sólo podrá disponer para lo futuro y no tendrá jamás efecto retroactivo”. Como la norma sometida al análisis de la CGR no contiene una disposición especial que resuelva el problema, debiera –en esta lógica– aplicarse el art. 9° recién transcrito, ya que la irretroactividad es de carácter general y la retroactividad es la excepción. De esta manera, la

⁷⁴ CGR. Dictamen N° 59709/2008.

retroactividad es de derecho estricto, y su aplicación sólo puede extenderse a las materias expresamente señaladas por el legislador.⁷⁵

Nos parece que el enfoque que sigue la CGR es equivocado. En efecto, el principio general contenido en el art. 9° del Código Civil puede resultar aplicable, pero no sólo porque tenga su fuente en dicho cuerpo legal, sino primeramente porque tiene su fundamento en los valores y principios constitucionales. De esta manera, es la CP la que resuelve el problema de los efectos de la ley en el tiempo cuando estamos en presencia de un régimen sancionatorio, y no el propio legislador. Esta afirmación es muy importante para el sistema de fuentes del derecho, la que la CP es la norma de jerarquía suprema y, por consiguiente, el legislador debe adaptar su acción a ella. Si se dijera que la irretroactividad en materia de sanciones sólo tiene un rango legal (por estar contenida en el Código Civil) entonces las personas quedarían indefensas frente al legislador.

Una de las características más importantes de la constitucionalización del derecho ha sido la elevación de algunos principios propios de ciertas ramas del derecho a la jerarquía constitucional.⁷⁶ Uno de tales casos es el del principio de irretroactividad de las sanciones o penas, el cual nace dentro de la rama penal, para luego ser consagrado en nuestra CP. Dicho fenómeno ha permitido su aplicación a otras ramas del derecho, distintas al derecho penal, en la medida que se trata de situaciones que responden a la misma razón de protección de derechos fundamentales. Es así como hoy es el constituyente, y no el legislador, quien demarca la aplicación del principio de irretroactividad de las penas y sanciones.

Sin perjuicio de lo anterior, hay un aspecto de la utilización del principio de irretroactividad que destacamos: que se invoque el principio de seguridad jurídica como sustento de este último. Ello nos parece de toda lógica. Este es un punto que celebramos en el dictamen, para el cual la primera interpretación infringe dicho principio “toda vez que se estaría aplicando un efecto que (las personas condenadas) no pudieron tener en cuenta al momento de configurarse la causal de inhabilidad”.⁷⁷ No obstante lo anterior, y según explicamos en el segundo capítulo de este trabajo, la seguridad jurídica es también un derecho fundamental, razón por la cual tiene su fuente en la CP. Por ello, llama la atención que el dictamen no tenga ninguna mención a la CP.

⁷⁵ Este mismo razonamiento lógico ha sido empleado por la propia CGR en varias oportunidades. En efecto, y como la misma CGR lo señala, en el dictamen citado, véanse los dictámenes N°s 19325/2000, 14079/1998, 10789/1993 y 25606/1993.

⁷⁶ Sobre la constitucionalización del derecho, véase una obra ya clásica entre los constitucionalistas: FAVOREU (2001). Sobre una visión crítica, véase CORREA (2009).

⁷⁷ CGR. Dictamen N° 59709/2008

3. La CGR entendió que la irretroactividad sólo opera respecto de las condenas ejecutoriadas, y no respecto de las conductas que aún no tienen condena.

Esta es, sin lugar a dudas, la parte más sorprendente y difícil de explicar del Dictamen en estudio. En efecto, la razón más profunda de la irretroactividad es permitir a las personas ordenar sus conductas conforme al derecho, y más generalmente, poder prever las consecuencias de sus actos. Es así como los particulares son dueños de decidir los comportamientos que realizan, ajustando los mismos al derecho aplicable. Si el derecho no lo sanciona, entonces puede desplegar su conducta de acuerdo al principio de autonomía. Por eso, para estos efectos, es el momento en que se produjo el comportamiento específico el que interesa, y no la oportunidad en que el juez se pronunció sobre aquel.

Tomar la condena como momento para determinar la irretroactividad es introducir un elemento que el particular no puede controlar, lo que justamente vuelve a producir problemas de seguridad jurídica que contradicen lo señalado en el punto dos precedente. Esta perspectiva hace que, en los hechos, igual opere la retroactividad respecto de las situaciones que ya ocurrieron antes de la entrada en vigencia de la ley. Se produce el absurdo de que el particular no pudo prever cómo iba a ser juzgado, porque no conocía la ley aplicable.

Si aceptamos que la irretroactividad tiene fundamento en la seguridad jurídica (como lo hace efectivamente la CGR) y en los derechos fundamentales,⁷⁸ esta opción interpretativa es del todo contradictoria.

Desde otro punto de vista, se puede afirmar que el resultado de la interpretación de la CGR no representa de manera fiel los principios y derechos constitucionales que deberían inspirar al intérprete de normas legales. En efecto, creemos que dichas normas legales deben ser interpretadas conforme al sentido que mejor convenga al sistema constitucional por cuanto todas las normas deben encontrar un fundamento en los valores de la norma suprema. Lo anterior se debe a que, y como lo dispone el art. 6° de la CP, los órganos del Estado (incluyendo el legislador) “deben someter su acción a la CP y a las normas dictadas *conforme a ella*” (la cursiva es nuestra).

Pues bien, si las normas no están dictadas conforme a la CP, entonces los órganos del Estado no deben someterse a ellas. De esta forma, el valor jurídico de las normas es derivado de su conformidad con la CP. De allí que el principio de interpretación conforme a la Carta Fundamental deba tener una recepción

⁷⁸ Sobre el vínculo entre interpretación y derechos fundamentales, véase NOGUEIRA (2006) pp. 137-138.

importante en el intérprete.⁷⁹⁻⁸⁰⁻⁸¹ Más aún, sabemos que el Capítulo I de la CP, titulado Bases de la Institucionalidad, es la clave interpretativa de la CP y, a través de ella, del sistema jurídico en su conjunto.⁸²⁻⁸³ En este contexto, cabe recordar que su art. 1° establece el principio de primacía del ser humano, así como su art. 5° reconoce a los derechos fundamentales como límite a la soberanía y ordena a todos los órganos del Estado su respeto y promoción. Del mismo modo, el propio art. 1° dispone que la acción estatal dirigida al bien común debe respetar plenamente los derechos fundamentales de las personas, lo que constituye un límite y un fin de la acción estatal.

Considerando todo lo anterior, no basta con interpretar la ley sin contradecir la CP, sino que además hay que incorporar en el análisis los razonamientos constitucionales que correspondan de acuerdo a derecho. Por lo anterior, es posible estar de acuerdo con el resultado de una interpretación, pero discrepar de su fundamento.

Ahora bien, considerando que la aplicación de penas o sanciones en forma retroactiva tiene efectos tan perniciosos sobre los derechos de las personas, y volviendo sobre una pregunta que ya tratamos en el capítulo II de este trabajo, ¿cómo sería posible afirmar que el principio de irretroactividad de las penas y sanciones sólo se aplica al derecho penal, y que por tanto la CP niega esa garantía en las demás situaciones jurídicas posibles? Ello nos parece absurdo, al grado de constituir una verdadera vulneración del principio de supremacía constitucional.

En síntesis, consideramos que una interpretación armónica y teleológica de la CP impediría aplicar sanciones y penas retroactivamente en cualquier ámbito del derecho (irretroactividad estricta). Es por ello evidente que el art. 4° de la Ley Chilecompra no puede aplicarse retroactivamente en perjuicio de los derechos de los particulares que deseen participar de los procesos licitatorios de Chilecompra.

⁷⁹ Sobre la interpretación conforme, véase NOGUEIRA (2006) pp. 128-135.

⁸⁰ Sobre las sentencias interpretativas (o de interpretación conforme), véase ZAPATA (2008) pp. 326-334. Cabe señalar que este autor defiende el uso de esta técnica de control constitucional señalando que debe presumirse que el legislador no quiso contravenir el ordenamiento constitucional. Para ello, construye la teoría de la deferencia razonada, que –para el autor– se sustenta básicamente en dos pilares: la presunción de constitucionalidad de la ley y la autonomía del legislador. ZAPATA (2008) pp. 225-247.

⁸¹ Sobre una revisión de la jurisprudencia constitucional en este sentido, véase la obra de DE LA CRUZ (2007).

⁸² Está prohibido interpretar preceptos en un sentido contrario a las Bases de la Institucionalidad, o que afecten un derecho en su esencia. CRUZ-COKE (2009) p. 735.

⁸³ El "(...) Capítulo I, sobre Bases Fundamentales, constituye el principal criterio orientador para fijar la finalidad de los distintos preceptos constitucionales". ZAPATA (2008) p. 201.

V. Conclusiones

1. La naturaleza jurídica de la inhabilidad contenida en el art. 4° de la Ley Chilecompra es de sanción o pena. Por consiguiente, al no existir una norma legal expresa que disponga lo contrario, su aplicación no puede ser retroactiva, y sólo rige para condenadas por hechos ocurridos con posterioridad a su entrada en vigencia. Lo contrario implicaría la vulneración de una serie de normas constitucionales e internacionales, así como una violación de diversos derechos fundamentales.

2. La retroactividad es esencialmente excepcional, y queda sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos concurrentes: no afectación de derechos fundamentales, enunciación expresa e interpretación restringida. La aplicación retroactiva del art. 4° en comento no cumpliría con ninguno de estos requisitos.

3. Las normas que resuelven los problemas derivados de los efectos de la ley en el tiempo, y en particular el principio de irretroactividad en materia sancionatoria, deben ser interpretadas conforme al sentido que mejor convenga a los valores y principios reconocidos en la CP. La mera aplicación del art. 9° del Código Civil no es suficiente para proteger a las personas de los actos lesivos del legislador.

4. La posición de la CGR (irretroactividad atenuada) es contradictoria y errada en el fondo y en su enfoque. Contradictoria porque afirma que la inhabilidad en estudio no es una sanción, pero luego utiliza una definición de esta última que calza perfectamente a la inhabilidad en comento. Errada en el fondo, por cuanto utilizar el principio de irretroactividad sólo en cuanto a las causas que se encuentren con condenas ejecutoriadas es, en los hechos, reconocer la retroactividad de la sanción. Errada en su enfoque, pues no puede concebirse que este problema sea resuelto sin una argumentación constitucional que sea coherente con los derechos fundamentales involucrados.

Bibliografía

1. Libros

ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2003): *Los Principios Generales del Derecho* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile) 278 pp.

ALDUNATE LIZANA, Eduardo (2009): *Jurisprudencia Constitucional 2006-2008. Estudio Selectivo* (Santiago, Legal Publishing) 102 pp.

ALESSANDRI, SOMARRIVA, VODANOVIC (1990): *Derecho Civil. Partes Preliminar y General* (5ª edición, Santiago, Editorial Ediar Conosur) Tomo I.

BARRA GALLARDO, Nancy, y CELIS DANZINGER, Gabriel (2009): *Contratación Administrativa bajo la Ley de Compras* (2ª edición, Santiago, Legal Publishing) 177 pp.

CEA EGAÑA, José Luis (2004): *Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile) Tomo II, 733 pp.

CRUZ-COKE OSSA, Carlos (2009): *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (Santiago, Ediciones Universidad Finis Terrae) 744 pp.

CURY, Enrique (1992): *Derecho Penal, parte general* (2ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo I, 345 pp.

DUCCI C., Carlos (2005): *Derecho Civil. Parte general* (4ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) 448 pp.

ETCHEVERRY, Alfredo (1999): *Derecho Penal. Parte General* (3ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo I.

EVANS DE LA CUADRA, Enrique (1999): *Los Derechos Constitucionales* (2ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo II, 387 pp.

GARRIDO MONTT, Mario (1997): *Derecho Penal. Parte General* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo I.

HUBNER GALLO, Jorge (1984): *Introducción al Derecho* (5ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) 428 pp.

LABATUT G., Gustavo (2000): *Derecho Penal* (9ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo I, 337 pp.

NOGUEIRA A., Humberto (2007): *El Debido Proceso en la Constitución y el sistema interamericano* (Santiago, Editorial Librotecnia) 530 pp.

NOGUEIRA A., Humberto (2006): *Lineamientos de interpretación constitucional y del bloque constitucional de derechos* (Santiago, Editorial Librotecnia) 413 pp.

NOVOA M., Eduardo (2005): *Curso de Derecho Penal Chileno. Parte General* (3ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo I.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2006): *Tratado de Derecho Constitucional* (2ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo XI, 313 pp.

SOTO KLOSS, Eduardo (2009): *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales* (Santiago, Legal Publishing) 788 pp.

UGARTE CATALDO, José Luis (2009): *Tutela de Derechos Fundamentales del Trabajador* (Santiago, Legal Publishing). 102 ppp.

VERDUGO, PFEFFER, NOGUEIRA (1999): *Derecho Constitucional* (2ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) Tomo II.

VODANOVIC H., Antonio (2003): *Manual de Derecho Civil* (4ª edición, Santiago, Editorial LexisNexis) Tomo I, 404 pp.

WILLIAMS B., Jaime (1999): *Lecciones de Introducción al Derecho* (3ª edición, Santiago, Fundación de Ciencias Humanas) 458 pp.

ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2008): *Justicia Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) 623 pp.

2. Artículos de revista, capítulos de libros y otros documentos

AGUERREA MELLA, Pedro (2005) "El estatuto constitucional de las penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución", en *Conferencias Santo Tomás de Aquino* (Universidad Santo Tomás): pp.51-62.

BOETTIGER PHILIPPS, Camila (2009): "El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Actualidad Jurídica* (Universidad del Desarrollo) Año X, N° 20, Tomo II: pp. 577-596.

CORREA, Rodrigo (2009) "Vulgarización por constitucionalización", en *Democracia y Derechos Fundamentales desde la Filosofía Política* (Universidad de Chile, Editorial Jurídica de Chile): pp. 35-54.

FAVOREU, Louis (2001) "La Constitucionalización del Derecho", en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (Vol. XII): pp. 31-43.

FIAMMA OLIVARES, Gustavo (1990). "Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva". *Gaceta Jurídica*, N° 123: pp. 7-12.

GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2009): "¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio", en *Actualidad Jurídica* (Universidad del Desarrollo) Año X N° 19 Tomo I: pp. 327-372.

MENDOZA, R., y ODDO, B. (2003): "Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley especial", en *Actualidad Jurídica* (Universidad del Desarrollo) Año IV N° 8: pp. 273- 291.

ROMÁN CORDERO, Cristian (2008): "Derecho Administrativo Sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema", en PANTOJA BAUZÁ, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo. 120 años de cátedra* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp.107-141.

3. Jurisprudencia jurisdiccional

- Corte de Apelaciones de Coyhaique (1996): Rol 4130-1996, 10 de octubre de 1996.
- Corte de Apelaciones de Santiago (2005): Rol 6025-2004, 4 de agosto de 2005.
- Corte de Apelaciones de Santiago (2008): Rol 1962-2006, 31 de enero de 2008.
- Corte de Apelaciones de Temuco (2007): Rol 1464-2007, 15 de noviembre de 2007.
- Corte de Apelaciones de Valparaíso (2004): Rol 4445-2002, 28 de enero de 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004): "Ricardo Canese vs. Paraguay", 31 de agosto del 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001): "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", 2 de febrero de 2001.
- Corte Suprema (1988): Rol 25.892, 26 de enero de 1988.
- Corte Suprema: Rol 1842-2000.
- Corte Suprema (2005): Rol 4404-2005, 4 de agosto de 2005.
- Corte Suprema (2007): Rol 6618-2006, 27 de marzo de 2007.
- Tribunal Constitucional (1982): Rol 12-1982, 16 de julio de 1982.
- Tribunal Constitucional (1982): Rol 15-1982, 29 de noviembre de 1982.
- Tribunal Constitucional (1987): Rol 46-1987, 21 de diciembre de 1987.
- Tribunal Constitucional (1996): Rol 244-1996, 26 de agosto de 1996.
- Tribunal Constitucional (2003): Rol 376-2003, 17 de junio de 2003.
- Tribunal Constitucional (2003): Rol 388-2003, 25 de noviembre de 2003.
- Tribunal Constitucional (2003): Rol 389-2003, 28 de octubre de 2003.
- Tribunal Constitucional (2005): Rol 437-2005, 21 de abril de 2005.
- Tribunal Constitucional (2006): Rol 479-2006, 8 de agosto de 2006.
- Tribunal Constitucional (2006): Rol 480-2006, 27 de julio de 2006.

Toda la jurisprudencia del TCCh citada se encuentra disponible en www.tribunalconstitucional.cl [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2009]

4. Jurisprudencia administrativa

- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 45905 de 1976.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 20991 de 1984.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 10789 de 1993.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 25606 de 1993.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 26634 de 1993.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 14079 de 1998.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 19325 de 2000.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 25961 de 2000.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 3858 de 2001.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 6926 de 2001.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 38075 de 2002.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 14571 de 2005.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 33768 de 2005.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 6986 de 2006.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 59709 de 2008.

Todos los dictámenes de la CGR se encuentran disponibles en <http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri/DictámenesGeneralesMunicipales.nsf> [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2009]

5. Otras fuentes

Actas Oficiales de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución. Disponibles en http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2009]

DE LA CRUZ MILLAR, Alicia (2007): *Decisiones con Reserva de Interpretación y el Tribunal Constitucional Chileno: 20 años evitando la inconstitucionalidad* (Santiago, Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Chile) 171 pp.

Real Academia Española (2001): *Diccionario de la Lengua Española* (22ª edición, Madrid, Editorial Espasa) Tomo II.

