

Tribunal Constitucional de Chile

Sentencia Rol 1050

Control de constitucionalidad del proyecto de acuerdo aprobatorio relativo al Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, de 27 de junio de 1989.

Santiago, tres de abril de dos mil ocho.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que, por oficio N° 7273, de 5 de marzo de 2008, la Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de acuerdo aprobatorio relativo al **Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas**, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, de 27 de junio de 1989, a fin de que este Tribunal, en conformidad con lo dispuesto en el N° 1 del inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 6°, N° 1, letra a), y N° 2, y 7°, N° 1, oración segunda, del citado Convenio;

SEGUNDO. Que el N° 1 del inciso primero del artículo 93 de la Ley Fundamental establece que es atribución de este Tribunal: *“Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación.”;*

TERCERO. Que el artículo 6°, N° 1, letra a), y N° 2, del Convenio N° 169, sometido a control preventivo de constitucionalidad, establece:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

...

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”;

CUARTO. Que el artículo 7° del Convenio sometido a control dispone:

“Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.” Lo sometido a control de este último precepto es la oración final, la que se ha destacado en negrillas en el texto recién transcrito;

QUINTO. Que el artículo 55 de la Carta Fundamental dispone:

“El Congreso Nacional se instalará e iniciará su período de sesiones en la forma que determine su ley orgánica constitucional.

En todo caso, se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estados de excepción constitucional.

La ley orgánica constitucional señalada en el inciso primero, regulará la tramitación de las acusaciones constitucionales, la calificación de las urgencias conforme lo señalado en el artículo 74 y todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.”;

SEXTO. Que, a su vez, el artículo 22 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, establece:

“Las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente.”;

SEPTIMO. Que el artículo 113, inciso primero, de la Constitución Política, señala:

“El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización.”;

OCTAVO. Que el artículo 28 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece:

“El consejo regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.”;

NOVENO. Que el artículo 3° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala:

“La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.”;

DECIMO. Que el artículo 118, inciso segundo, de la Carta Fundamental expresa:

“La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.”;

DECIMO PRIMERO. Que el inciso segundo del artículo 1º, de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, estatuye:

“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”;

DECIMO SEGUNDO. Que las normas sometidas a control, transcritas en los considerandos tercero y cuarto precedentes, regulan materias reservadas por la Constitución a leyes orgánicas constitucionales, en cuanto, en los casos especiales que el propio Convenio contempla, vienen a establecer modos de participación de los pueblos indígenas en los niveles nacional, regional y municipal de administración que, conforme a las normas constitucionales transcritas en los considerandos séptimo a noveno que anteceden, están reservadas a esa clase especial de leyes.

En efecto, los preceptos consultados pueden obligar a que, en la tramitación interna de leyes, resulte obligatorio a las comisiones legislativas llevar a cabo consultas que, hasta la fecha, eran puramente facultativas, lo que constituye una norma especial modificatoria de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, según ya razonó este mismo Tribunal en el considerando séptimo de su fallo de fecha 4 de agosto de 2000, dictado en los autos rol Nº 309.

De igual modo, al establecer una participación consultiva obligatoria no vinculante “en los actos de gobierno”, expresión que debe entenderse en un sentido amplio, como sinónimo de ejercicio de potestad pública no jurisdiccional, puede alterar procedimientos administrativos, hacer obligatorio consultar ciertas materias a los consejos regionales y contemplar modos de participación en el ámbito municipal, lo que es materia de las leyes orgánicas constitucionales Nºs. 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, y 18.695, de Municipalidades, respectivamente;

DECIMO TERCERO. Que la consulta a los pueblos interesados que dispone el Nº 1 del artículo 6º del Acuerdo remitido no podrá, desde luego, entenderse que implique el ejercicio de soberanía, pues ella, conforme al claro tenor de lo dispuesto en el artículo 5º de la Carta Fundamental, reside esencialmente en la Nación y se ejerce por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que la propia Constitución establece.

La forma de participación consultiva que la norma en examen contempla tampoco podrá adoptar la modalidad de un plebiscito o de una consulta popular vinculante, pues la Carta Fundamental regula estos modos de participación, de manera incompatible con tal posibilidad, en los artículos 118 y 128 de la Constitución;

DECIMO CUARTO. Que ha de entenderse que al disponer el artículo 6, N° 2, del Acuerdo remitido, que la finalidad de las consultas es la de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas, no importa una negociación obligatoria, sino que constituye una forma de recabar opinión, misma que no resultará vinculante, ni afectará las atribuciones privativas de las autoridades que la Constitución Política de la República establece. En este entendido el precepto resulta plenamente compatible con la participación democrática que contempla el artículo 1° de la Carta Fundamental y con la radicación de la soberanía y de su ejercicio que contempla el artículo 5° de la misma Ley Fundamental;

DECIMO QUINTO. Que la posibilidad de participación que las normas en análisis del Convenio entregan a los pueblos indígenas no pugnan con el principio de participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional, que consagra el artículo 1° de la Carta Fundamental, toda vez que ellas disponen, para un grupo socioeconómicamente vulnerable, con la especificidad histórica cultural que le es propia, un mecanismo de participación que no tiene carácter vinculante;

DECIMO SEXTO. Que consta de los antecedentes de autos que los preceptos sometidos a control, y a que se ha hecho referencia en los considerandos tercero y cuarto de esta sentencia, han sido aprobados por ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Ley Fundamental;

DECIMO SEPTIMO. Que, conforme a lo razonado, los artículos 6°, N° 1, letra a), y N° 2, y 7°, N° 1, oración segunda, del Convenio N° 169, sobre pueblos indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, contemplado en el Acuerdo Aprobatorio remitido, únicos sobre los que se pronuncia este Tribunal, no son contrarios a la Constitución Política de la República.

Y VISTO, ADEMÁS, lo prescrito en los artículos 55, 93 N° 1, 113 y 118 de la Constitución Política de la República, y lo dispuesto en los artículos 34 a 37 de la Ley N° 17.997, orgánica constitucional de este Tribunal,

SE DECLARA que los artículos 6°, N° 1, letra a), y N° 2, y 7°, N° 1, oración segunda, del Convenio, contenido en el proyecto de Acuerdo aprobatorio, son constitucionales.

El Presidente del Tribunal, señor Juan Colombo Campbell, concurre al fallo, teniendo presente lo que a continuación se expresa:

1º. Que en el presente control preventivo de constitucionalidad del **Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas**, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, de 27 de junio de 1989, la Cámara de Diputados, por oficio N° 7273, de marzo de este año, ha enviado el proyecto de acuerdo aprobatorio a fin de que se ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 6º, N° 1, letra a), y N° 2, y 7º, N° 1, oración segunda, del citado Convenio;

2º. Que, sin embargo, durante el trámite legislativo del referido Convenio N° 169, un grupo de diputados, en julio del año 2000, formuló un requerimiento a este Tribunal Constitucional con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad tanto del Convenio en su integridad como de ciertos artículos de él dando origen a la causa Rol N° 309;

3º. Que en el aludido requerimiento se planteó la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones: Artículo 9º, numeral 1º, al establecer una norma de excepción en materia penal; Artículo 9º, numeral 2º, que considera las costumbres de dichos “pueblos” al aplicar sanciones penales; Artículo 10º, numerales 1º y 2º, que toma en cuenta las características económicas, sociales y culturales en la imposición de las sanciones, dándose preferencia a aquellas distintas al encarcelamiento; Artículo 14, que impone al Estado la obligación de reconocer el derecho de propiedad y la posesión a los “pueblos interesados” sobre “las tierras que tradicionalmente ocupan”; Artículo 15, que afecta el derecho del Estado sobre las minas, como igualmente el derecho real de quienes tienen concesiones mineras, al imponerles limitaciones a favor de un grupo étnico determinado; y Artículo 17, numeral 2º, que impone a los chilenos de origen indígena una limitación a su derecho de dominio sobre bienes raíces, al obligarlos a consultar a “sus pueblos” previamente para disponer de sus tierras fuera de sus comunidades;

4º. Que, en la sentencia de 4 de agosto de 2000, **el Tribunal indicó que, respecto del artículo 9º, numeral 1º del Convenio: “al ser incompatible con el sistema constitucional chileno de solución de conflictos penales, no puede tener aplicación y, como su natural consecuencia, no permite ser tachado de inconstitucional, toda vez que dispone el tratado que la norma en análisis va a recibir aplicación sólo en cuanto sea compatible con el sistema jurídico propio de cada Estado;”.**

En tanto que, en relación al artículo 9, numeral 2º, del Convenio, señaló que: “en la medida en que autoriza al juez para tomar en cuenta la costumbre, no contraviene la Constitución Política, toda vez que la jurisdicción que ejerce y que, para el caso concreto, se singulariza en su competencia específica, lo autoriza para ponderar todos los elementos de hecho y de derecho ventilados en el proceso, entre los cuales pueden encontrarse las costumbres de los pueblos indígenas, sin que ello violente, de manera alguna, la igualdad ante la ley, y menos, la igual protección de sus derechos ante la justicia que ésta le brinda;”.

Sobre el artículo 14 del Convenio, indicó que: “el Convenio no ejecuta por sí mismo las medidas sino que invita al Estado a ponerlas en ejecución, debe precisarse que los procedimientos necesarios para implementarlas, deben ajustarse al marco del sistema jurídico nacional en el que, ni la Constitución Política ni la ley, dan cabida a expropiaciones para tal efecto”, añadiendo que “no

queda comprendido en el marco del sistema jurídico nacional de expropiaciones,” por lo que “tampoco vulnera el artículo 19, N° 24º, de la Carta Fundamental;”.

En relación al artículo 15 del Convenio expresó que: “no compromete las bases constitucionales del régimen de concesiones mineras, ni afecta los derechos de los concesionarios”, indicando más adelante que “al ser en su esencia programática y al confirmar el derecho de los pueblos indígenas de acceder a la propiedad minera, se ajusta a la preceptiva constitucional, no existiendo reproche que hacerle en este sentido.”

Añade el Tribunal que sobre el artículo 17 del Convenio: “no impone a los chilenos de origen indígena ninguna limitación nueva a su derecho de dominio ni violenta el artículo 19, N° 24º, de la Constitución Política”;

5º. Que, como puede apreciarse, respecto de los artículos 9º, numerales 1º y 2º, 10, numerales 1º y 2º, 14, 15 y 17, numeral 2º, del Convenio N° 169, el Tribunal Constitucional ya emitió pronunciamiento, y, aunque el Oficio de la Cámara de Diputados en esta ocasión somete a control preventivo de constitucionalidad, de acuerdo al artículo 93, N° 1, de la Constitución, sólo las disposiciones contempladas en los artículos 6º, N° 1, letra a), y N° 2, y 7º, N° 1, oración segunda, del aludido Convenio, es menester señalar que las consideraciones indicadas en el fallo de 4 de agosto de 2000, en relación a los otros artículos no consultados a este Tribunal, ya fueron objeto de consideración por parte de esta Magistratura.

Se previene que el Ministro señor Enrique Navarro Beltrán, concurre al fallo teniendo especialmente presente las siguientes motivaciones:

PRIMERO: Que, según se dejó constancia en la **historia fidedigna** del establecimiento de esta norma, **los preceptos contenidos en el Convenio N° 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, no son autoejecutables**, teniendo así el carácter de normas programáticas, que deberán ser desarrolladas por el legislador;

SEGUNDO: Que, en efecto, el propio Ejecutivo hizo presente que **“tales disposiciones responden al tipo de preceptos no ejecutables con el sólo mérito del Tratado”** (Gonzalo Arenas, Subsecretario del Ministerio de Planificación, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 9 de enero de 2008, p. 33). Por su parte, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor **José Antonio Viera-Gallo**, recordó que –tal como lo indicó el fallo del Tribunal Constitucional- **las disposiciones del convenio “revisten carácter programático, es decir, que son compromisos del Estado y sus Poderes que se comprometen a realizar”**, concluyendo que, en consecuencia, **“la mayoría de las normas del Tratado no son autoejecutables”** (Ibid., p. 62). En igual sentido, **el Director Jurídico de la Cancillería manifestó que “el Convenio contempla disposiciones programáticas, redactadas como meras aspiraciones, cuya realización debería darse en la medida de lo posible”** (Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 9 de enero de 2008, p. 16);

TERCERO: **Que las disposiciones contenidas en los artículos 6 y 7 del aludido Convenio N° 169, que se someten al control preventivo obligatorio de este Tribunal, deben interpretarse en estricta concordancia con el artículo 5° de la Constitución Política de la República, tal como lo consigna este mismo fallo;**

CUARTO: Que, como se sabe, el **artículo 5°, inciso primero, de la Carta Fundamental indica que “la soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”;**

QUINTO: Que lo anterior significa que **el ejercicio de la soberanía nacional debe realizarse sólo a través de las elecciones** y plebiscitos (en caso de reforma constitucional o en el ámbito municipal), previstos al efecto por la Constitución Política, tal como ya lo señaló esta Magistratura en los autos Rol N° 279/1998, y por las autoridades, como en la especie los representantes del pueblo democráticamente elegidos por los ciudadanos, según consignan los artículos 13 y 15 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 47 y 49 de la misma;

SEXTO: Que, adicionalmente, las normas que son objeto de revisión por parte de esta Magistratura no deben interpretarse como emanación de la función consultiva, misma que se encuentra radicada en órganos constitucionales a quienes expresamente se ha otorgado dicha facultad en el ámbito legislativo o administrativo. Así, al Senado le corresponde “dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite” (artículo 53 N° 10), mientras que la Corte Suprema debe ser oída en toda ley relativa a la organización y a atribuciones de los tribunales (artículo 77). Los artículos 6 y 7 del Convenio no vienen sino a dar concreción al derecho fundamental de las personas a participar con igualdad de oportunidades, como lo indica el artículo 1° de la Ley Fundamental, en estrecha vinculación con la libertad de opinión y el derecho de petición que se encuentran asegurados en el artículo 19 N°s 12 y 14;

SEPTIMO: Que, finalmente, la normativa que se aprueba tampoco importa alteración alguna de la forma de Estado unitaria, desconcentrada o descentralizada en su caso, al tenor de lo previsto en el artículo 3° de la Constitución Política. Así, el Mensaje del Presidente de la República señala sobre el punto que “la intención o el objetivo manifiesto del Convenio es no crear situaciones, no obstante la reglamentación propuesta, que puedan poner en peligro la unidad de los Estados o su integridad territorial”. Las disposiciones del Convenio, tal como lo consignó durante la tramitación del proyecto el Subsecretario de Planificación -aludiendo expresamente a lo resuelto por este Tribunal-, “son suficientemente claras como para concluir que los pueblos indígenas, al igual que sus connacionales, quedan enteramente sometidos al ordenamiento constitucional vigente y demuestran, asimismo, que no están dotados de potestades públicas propias”. Más recientemente, el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, recordó que los denominados pueblos indígenas y tribales “no son sujetos de derecho internacional, por tanto, no pueden amenazar la unidad del Estado (Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 9 de enero de 2008, p. 38). Lo mismo hizo presente el Senador señor Sergio Romero (Ibid., p. 39).

Acordada con el **voto en contra del Ministro señor Mario Fernández Baeza**, quien estuvo por declarar las normas consultadas como orgánicas e inconstitucionales por los siguientes argumentos:

1. Que en el **sexto párrafo del preámbulo del Convenio N° 169** de la OIT, objeto del acuerdo aprobatorio del Congreso Nacional en la especie, se señala como uno de los supuestos para su dictación el observar *"... que en muchas partes del mundo esos pueblos (los indígenas y tribales en países independientes) no pueden gozar de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven.."*, **aseveración que no es aplicable al Estado de Chile**, cuya Constitución Política consagra en su primer artículo la plena realización espiritual y material posible para todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, "con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

2. Que **el numeral 3. del artículo 1 del Convenio** de la especie señala: *"La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."* **Esta advertencia significa que el Convenio no se refiere a la expresión "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas", o "En nombre de los pueblos de los Estados" con que se inician los preámbulos de la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos, respectivamente.**

3. Que, igualmente, **la norma del Convenio N° 169 de la OIT, arriba mencionada, no debe entenderse extendida a la expresión pueblo en cuanto elemento constitutivo de Estado, junto con el territorio y soberanía, pues en tal sentido aquél se considera sujeto del Derecho Internacional. Como lo señala la doctrina, "el elemento del concepto Estado pueblo (Volk) no puede ser homogéneo, la decisión sobre quién pertenece al pueblo de un Estado no se orienta según características étnicas, biológicas, culturales o lingüísticas, sino según un concepto puramente jurídico, esto es, la nacionalidad"** (Otto Kimminich/Stephan Hobe: Einführung in das Völkerrecht, (Introducción al Derecho Internacional Público) A. Francke Verlag, Tübingen, 2000, pág. 90).

4. Que resulta igualmente evidente que **la expresión pueblo** de que trata el Convenio de la especie, no alude al significado de conglomerado social opuesto a la oligarquía o plutocracia en el poder, originado en la antigua fórmula de la república romana Senatus Populusque Romanus, que expresaba, en el acoplamiento no disyuntivo, los dos componentes fundamentales y permanentes de la civitas romana: el senado, o sea el núcleo de las familias gentilicias originarias expresadas por los patres, y el pueblo, o sea el grupo démico progresivamente integrado y apenas instalado en la ciudad y que entró en el Estado al caer la monarquía " (Norberto Bobbio et. al.: Diccionario de la Política, Siglo XXI Editores, México, 1997, pág. 1318).

5. Que en la misma línea de razonamiento, debe entenderse que **la expresión pueblo usada en el Convenio** de la especie no se refiere a la especificidad racial que posee una parte de la población de un Estado, pues tal materia ya está regulada en el derecho internacional público en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en Resolución 2106, de 21 de diciembre de 1963, cuyo artículo 1º, numeral 1, establece: *"En la presente "Convención" la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje, u origen nacional o étnico que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, o de cualquiera otra esfera de la vida pública."*

6. Que esta Magistratura, en fallo recaído en causa Rol Nº 309, de cuatro de agosto de 2000, en el considerando 38º, referido al **concepto pueblo**, señaló: *"Que acotando el tema, descartaremos, desde ya, el concepto restringido con que se emplea dicha palabra, esto es, como sinónimo de cuerpo electoral, según lo resolviera este Tribunal al interpretar el artículo 15 de la Constitución en la causa Rol Nº 279, ya que tal concepto no se aviene ni con el contexto de la Convención Nº 169 ni con su espíritu expresado en su preámbulo. Del mismo modo debemos desestimar que el concepto "pueblo" tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional, ya que lo establece en esas mismas palabras el artículo 1, Nº 3, del tratado en estudio"*.

7. Que **-aun teniendo presente la jurisprudencia señalada** en el considerando anterior-, revisando el significado de la **expresión pueblo** según los razonamientos y antecedentes expuestos, queda en evidencia que en las normas sujetas a examen de constitucionalidad por esta Magistratura su uso es equivalente a la de portador, sino sujeto de soberanía en las decisiones manifestadas en comicios públicos. En efecto, la letra a) del numeral 1. del artículo 6 de la Convención Nº 169 de la OIT señala: (Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:...) *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente."*

8. Este significado de **la voz pueblo se encuentra también subsumido en el artículo 1º, numeral 1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, cuando establece: *"Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."* No puede entenderse que en este cuerpo jurídico internacional pueblo está usado como equivalente a Estado, pues esta expresión es utilizada en todo su articulado cuando se refiere a las partes del **tratado**, y justamente, para fijar la responsabilidad de verificar lo ya transcrito, al señalar en el numeral 3 del mismo artículo: *"Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios*

autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán ese derecho en conformidad con las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas”. Como se advierte, existe una clara distinción entre pueblo, sujeto del derecho, y Estado responsable de promoverlo y respetarlo.

9. En nuestro ordenamiento constitucional la expresión pueblo se utiliza nítidamente como portador singular de la soberanía en el primer inciso del artículo 5º de la Constitución Política: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.” El origen remoto de esta disposición se encuentra en el artículo 2º del Reglamento Constitucional Provisorio de 1812 (“El pueblo hará su Constitución por medio de sus representantes.”), el artículo 2º de la Constitución de 1833 (“El Gobierno de Chile es popular representativo.”) y el artículo 3 de la Constitución de 1925 (“Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición.”).

10. Que el inciso segundo del artículo 15 de la Constitución Política señala: “Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.”, entre los que no se cuentan consultas a una parte de la población, a excepción de los plebiscitos comunales regulados por el párrafo 3º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Nº 18.695, con base en la facultad sita en el inciso segundo del artículo 118 de la Carta Política. Tanto para la celebración de estos plebiscitos comunales como de las elecciones que dentro de cada distrito o circunscripción tienen lugar para elegir a los diputados y senadores, existen registros electorales legalmente establecidos para conformar los colegios electorales respectivos.

11. Que las tres normas del Convenio de la especie que ocupan a esta Magistratura establecen o suponen consultas formalizadas a una parte indeterminada de la población del país, denominada pueblo originario o tribal, lo que colisiona con la singularidad constitucional del pueblo chileno y con la igualdad esencial de todos quienes forman parte de él, así como no encuentra sustento en la consagración y regulación constitucional y legal orgánica de las formas participativas masivas, electorales o plebiscitarias previstas en nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de rozar las atribuciones que la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175, entrega en su artículo 19 al gobierno regional. En consecuencia, sin mediar el establecimiento de normas de rango correspondiente que despejen las dudas jurídico-conceptuales descritas respecto del sentido de la expresión pueblo con que debe recepcionarse el Convenio bajo consulta, y que regulen las consultas descritas como participación de tales pueblos, el Ministro disidente considera que las normas bajo examen son orgánicas e inconstitucionales.

Redactaron los Ministros que la suscriben, y la disidencia y prevenciones, sus autores.

Devuélvase el proyecto a la Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

Rol N° 1050-08-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por

- su presidente don **Juan Colombo Campbell**
y los Ministros señores
- *José Luis Cea Egaña,*
- Raúl Bertelsen Repetto,
- Hernán Vodanovic Schnake,
- Mario Fernández Baeza,
- Jorge Correa Sutil,
- Marcelo Venegas Palacios,
- Marisol Peña Torres,
- Enrique Navarro Beltrán y
- Francisco Fernández Fredes.

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

Nota:

Los párrafos destacados de la presente publicación fueron añadidos por www.politicaspUBLICAS.cl para fines de discusión y estudio académico.

Versión oficial de la Sentencia 1050 está disponible en:
<http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/904>