

REFLEXIONES CON OCASION DE LA HABILITACION LEGISLATIVA QUE EL ACTA CONSTITUCIONAL TERCERA HIZO A LA CORTE SUPREMA

*Hugo Caldera D. **

El inciso 2º, del Art. 2º del Acta Constitucional Tercera somete a la Excma. Corte Suprema la regulación del procedimiento para la tramitación del recurso de protección recientemente incorporado a nuestras garantías procesales. La Corte Suprema dictó el Auto Acordado sobre "Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales", el que fue publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1977.

A continuación analizaremos la naturaleza jurídica del mandato conferido por la disposición constitucional contenida en el Acta Tercera a la Corte Suprema, disposición que suscita los siguientes interrogantes:

1. El desarrollo o la regulación del procedimiento para la tramitación del recurso de protección ¿está comprendido dentro de las atribuciones propias de la Corte Suprema, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 1º del Art. 86º de la C.P. de 1925? O, por el contrario, la regulación del procedimiento señalado, en el silencio del constituyente, ¿requeriría de un texto legal expreso complementario de la Constitución?

2. ¿Constituye el referido mandato una habilitación especial en favor de la Corte Suprema, cuya naturaleza jurídica sería equivalente a una especie de delegación directa de facultades legislativas en el Organó Judicial?

3. En caso de que el mandato o la orden dada por el Acta Tercera pudiese consistir en una delegación legislativa ¿tendría ella los mismos caracteres y las limitaciones propias de la delegación de facultades legislativas, tal como ella fue establecida por la modificación introducida en la C.P. de 1925 por la ley N° 17.284, del 23 de enero de 1970?

Previo al estudio de los interrogantes más arriba formulados es preciso establecer el alcance del Art. 4º de la C.P. de 1925, actual Art. 6º del A.C. N° 2. En efecto, el inciso 2º del Art. 6 expresa: "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes".

La disposición transcrita obliga a condicionar el funcionamiento de todos los Poderes del Estado —con la sola exclusión del Poder Legislativo—

* Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

a la exigencia de contar con una habilitación legal previa; de no existir el requisito indicado las actuaciones u órdenes que dichos poderes emitieran serían nulos y, además, originarían "las responsabilidades y sanciones que la ley señala". De acuerdo con nuestro sistema constitucional sólo el legislador posee una potestad normativa directa —de complemento o desarrollo de las normas constitucionales—, en conformidad con la cual deben ejercer sus atribuciones los Poderes Ejecutivo y Judicial.

La obligación de contar con una habilitación legal previa para el ejercicio de las funciones judiciales está reconocida implícita y explícitamente en los Arts. 2º, 4º, 7º y 10 del Código Orgánico de Tribunales. Las disposiciones citadas comprenden no sólo al aspecto orgánico (tribunales establecidos por la ley) sino que al funcional, relativo a la competencia, es decir, que los tribunales establecidos por la ley sólo pueden conocer de los asuntos que la ley les ha confiado, y dicho conocimiento debe sujetarse al procedimiento indicado por la ley. Esta afirmación se encuentra corroborada por los Arts. 1º y 2º del Código de Procedimiento Civil, y en el Título Final de este Código y en el Art. 43 del Código de Procedimiento Penal.

Con las precisiones anotadas, estimamos que podemos entrar, derechamente, al análisis de los interrogantes formulados.

1. A partir de la premisa consistente en que el procedimiento de acuerdo con el cual los tribunales deben conocer de las materias comprendidas (en el aspecto substancial) dentro de su competencia (por mandato de la constitución y de las leyes, v. gr. Código Orgánico de Tribunales y Códigos de Procedimiento) debe estar previamente establecido por la ley, podremos estar en situación de considerar el alcance de la potestad normativa que el inciso 1º del Art. 86 de la C.P. atribuya a la Corte Suprema y que ésta ejercita a través de la dictación de autos acordados. Dicha potestad normativa (comprendida dentro de las facultades económicas de la Excma. Corte y en el contexto de las perspectivas, señaladas por la Constitución) no puede ser considerada sino como un poder normativo secundario, otorgado para la más expedita y adecuada aplicación de la ley. Potestad que, por ser de ejecución de la ley, se encuentra subordinada a ésta, siendo, en consecuencia, una potestad secundaria, ligada a la ley y establecida para la mejor aplicación de la ley de procedimiento. Esta constatación nos revela que la potestad que tiene la Excma. Corte es análoga a la que posee el Presidente de la República, en conformidad con lo ordenado por el Nº 2 del Art. 72 de la C.P., actual Nº 1, del Art. 10, del D.L. Nº 527, de 1974. Sin embargo, existen diferencias substanciales entre una y otra, puesto que la que corresponde a la Corte Suprema es una potestad restringida (aunque exclu-

siva y excluyente); en cambio, la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República es genérica.

Si el constituyente no hubiere delegado expresamente en la Corte Suprema la regulación del procedimiento del recurso de protección, este Organismo habría sido incompetente para reglamentarlo, puesto que dicha reglamentación habría correspondido realizarla al único Poder Constitucional que posee un poder normativo primario, sólo subordinado a la Carta Fundamental, esto es, al Poder Legislativo. Nuestra afirmación ha sido tácitamente reconocida por la misma Corte Suprema, al dejar sin aplicación la norma del Art. 20 de la C.P., que expresa: "Todo individuo en favor de quien se dictare sentencia absolutoria o se sobreseyera definitivamente, tendrá derecho a indemnización, en la forma que determine la ley, por los perjuicios efectivos o meramente morales que hubiere sufrido injustamente"; en similar situación, aunque no idéntica, se encuentra el Art. 87 de la citada Carta, en que los tribunales ordinarios no se han reconocido competencia "para resolver las reclamaciones interpuestas en contra de los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas". Como decíamos, el caso planteado no es idéntico al del Art. 20, debido a que en el Art. 87 la Constitución expresa que su "organización y atribuciones (la de los Tribunales Administrativos) son materia de ley".

Nuestra posición se apoya en la actitud adoptada por nuestros tribunales a propósito de la excarcelación contemplada en la letra d) del N° 6 del Art. 1° del Acta Constitucional Tercera, en cuya parte final se expresó que "la ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla", mientras no se dictó la ley — D.L. N° 2, 185/78.

Los tribunales continuaron aplicando las normas sobre excarcelación establecidas en el Título IX, "De la libertad provisional de los procesados", del Libro II, 1ª Parte, del Código de Procedimiento Penal, no obstante que existía fundamento bastante para considerar que el Acta Tercera había derogado (o, en todo caso, modificado) las normas correspondientes del Código de Procedimiento Penal, a contar del 18 de septiembre de 1976 (Art. 8° transitorio del A.C. N° 3).

2. Si aceptamos que la reglamentación del procedimiento del recurso de protección habría debido contenerse en una ley, el mandato u orden del citado inciso 2°, del Art. 2°, del Acta Tercera, debe considerarse como una habilitación especial, de naturaleza legislativa, que el constituyente hizo en favor de la Corte Suprema. Esta constatación nos lleva, forzosamente, a concluir que, en el caso precitado, el constituyente sustrajo del Poder Legislativo la facultad que éste posee, ordinariamente, para complementar o desarrollar un precepto de la Constitución, en la especie, el recurso de protección. En estas circunstancias el Poder Legislativo no

tendría atribuciones para reglamentar el Procedimiento del mencionado recurso, siendo incompetente para dictar el procedimiento aplicable a esta garantía constitucional; tampoco podría dicho poder legislativo modificar o derogar el auto acordado que la Excma. Corte dictó en cumplimiento del mandato directo recibido del constituyente. Establecido lo anterior, el auto acordado del trámite recurso de protección es una norma de naturaleza legal, aún más, es materialmente una ley complementaria de la Constitución, pero cuyo origen no es legislativo sino judicial.

3. En lo que atañe a la naturaleza de la delegación legislativa contenida en el inciso 2º, del Art. 2, del A.C. Nº 3, en relación con el mecanismo de delegación contemplado en el Nº 15, del Art. 44, de la C.P., podemos señalar las siguientes diferencias:

(a) La delegación legislativa ordinaria contemplada en el Nº 15, del Art. 44, de la Constitución Política, debe ser hecha por el Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo (representado por el Presidente de la República), en cambio la delegación del inciso 2º, Art. 2º, del A.C. Nº 3 fue autorizada por el Constituyente, de manera directa, en el Poder Judicial;

(b) La delegación legislativa ordinaria no puede extenderse a determinadas materias, indicadas en los incisos 2º y 3º, del Nº 15, del citado Art. 44; en consecuencia, se trata de una facultad delegatoria restringida por la Constitución Política, en los términos en que ésta lo establece y que excluye la posibilidad de delegar la potestad normativa primaria (atribuida al Poder Legislativo) referente a "la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones, ni el plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales" de la misma manera que la autorización (delegación legislativa) "no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y regímenes de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional ni de la Contraloría General de la República";

A la delegación efectuada a la Corte Suprema (en consideración a que fue hecha por el constituyente) no la afectan las limitaciones señaladas a propósito de la delegación legislativa que, para estos efectos, hemos denominado "ordinaria";

(c) Respecto de los actos (decretos con fuerza de ley) que el Presidente de la República dicte, en uso de una delegación legislativa ordinaria, está previsto el requisito del trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República, órgano que deberá "rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización conferida". En el caso del auto acordado sobre el procedimiento del recurso de protección no fue establecido el trámite de toma de razón, el cual —en el silencio del constituyente— tampoco habría podido exigirse, puesto que él recae sobre deter-

minados actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo, en la especie, sobre los decretos supremos y resoluciones de los Jefes de Servicios de la Administración del Estado;

(d) La autorización contenida en una ley delegatoria "sólo podrá darse por un tiempo limitado, no superior a un año". En consecuencia, transcurrido el plazo fijado por la ley delegatoria, o en el silencio de ésta, el Presidente de la República solamente podrá ejercitar dicha potestad delegada dentro del término indicado expresamente en la delegación, transcurrido el cual su competencia se habrá agotado; en todo caso, el legislador no podría otorgarle dicha habilitación especial más allá del límite de un año establecido al efecto por la Constitución, la cual ha limitado, en este sentido, al propio legislador. La delegación que se hizo en favor de la Excma. Corte Suprema no tiene señalado plazo; por consiguiente, la Corte Suprema no agotó su competencia con la dictación del referido auto acordado, atribución delegatoria cuya vigencia es indefinida en el tiempo, circunstancia ésta que permite al Alto Tribunal modificar este auto acordado, reemplazándolo por otro que contemple un nuevo procedimiento para la tramitación del recurso de protección.

(e) Como señalamos, el N° 15, del Art. 44, de la Constitución Política, consagra un control jurídico sobre el ejercicio que se haga de la facultad delegada por parte del Presidente de la República; en el caso de la delegación hecha en favor de la Corte Suprema no se previó fiscalización alguna.

(f) La facultad de modificar o de reemplazar el procedimiento para la tramitación del recurso de protección tendría que hacerse, forzosamente, de manera que no se produjera un vacío o laguna en el cual dicho recurso no tuviera señalado un procedimiento para hacer valer la garantía que él persigue asegurar.

Finalmente, habiendo dado respuesta a los tres interrogantes que nos formulamos al comienzo de este trabajo, dejaremos planteada una duda relativa a la reglamentación que la Excma. Corte dio al referido recurso. El, el interrogante, es el siguiente: ¿La Corte Suprema sobrepasó los términos de la delegación que le hizo el Acta Constitucional Tercera, al establecer la doble instancia en el conocimiento y fallo del recurso de protección?