

FALLO DE LA CORTE SUPREMA: ¿RESPETO A LA INSTITUCIONALIDAD?

- La tercera sala de la Corte Suprema dictó una sentencia en la que señaló que los tribunales de justicia se encuentran autorizados para revisar las decisiones que emita el Tribunal Constitucional en materia de inaplicabilidad. Esto, junto con rechazar en definitiva el recurso de protección interpuesto por la Asociación de Funcionarios Municipales en contra de una sentencia del Tribunal Constitucional que acogió un requerimiento de inaplicabilidad presentado en una demanda de tutela laboral a una funcionaria pública.
- El fallo no sólo contraría el texto expreso de la Constitución Política de la República, sino que además desdibuja el orden institucional y estresa gravemente las relaciones entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

Con fecha 7 de octubre de 2019, la tercera sala de la Corte Suprema dictó una sentencia¹ en la que señaló, de manera preocupante, que los tribunales de justicia se encuentran autorizados para revisar las decisiones que en materia de inaplicabilidad emita el Tribunal Constitucional. Esto, luego de rechazar en definitiva el recurso de protección interpuesto por la Asociación de Funcionarios Municipales en contra de una sentencia del Tribunal Constitucional que acogió un requerimiento de inaplicabilidad presentado en una demanda de tutela laboral a una funcionaria pública. El fallo no sólo contraría el texto expreso de la Constitución, sino que, además, desdibuja el orden institucional y estresa gravemente las relaciones entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

A continuación, se relata el proceso que dio origen a la controversia y la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago. Luego, se expone el contenido de la sentencia de la tercera sala de la Corte Suprema. Finalmente, se presenta un análisis crítico del fallo del máximo tribunal, argumentando que éste excede el ámbito de las atribuciones de la Corte Suprema, que discurre sobre la base de un concepto erróneo del requerimiento de inaplicabilidad y constituye un ejercicio de diálogo interinstitucional muy torpe.

PROCESO

El proceso que dio origen a esta sentencia se produjo en el contexto de una tutela laboral promovida por una funcionaria municipal contra la Municipalidad de San Miguel, en 2018. Luego que el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel acogiera la demanda interpuesta por la funcionaria, el municipio interpuso un recurso de nulidad que fue rechazado por la Corte de Apelaciones de San Miguel, y luego, un recurso de unificación de jurisprudencia, del que conoce la Corte Suprema. A continuación, la municipalidad interpuso, ante el Tribunal Constitucional, un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1, inciso tercero y 485 del Código del Trabajo. El 6 de septiembre de 2018, el Tribunal Constitucional acogió el requerimiento, declarando que tales normas resultan inaplicables en el caso de unificación de jurisprudencia que conoce la Corte Suprema.

Habida cuenta de lo anterior, el presidente de la Conferencia Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, en representación de la funcionaria afectada, interpuso un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra de la sentencia del Tribunal Constitucional, por vulnerar el artículo 19 Nº 2 de la Constitución Política de la República.

Luego que la referida Corte de Apelaciones declarara la inadmisibilidad del recurso, se produjo la primera intervención de la Corte Suprema, acogiendo la apelación interpuesta por la parte recurrente contra dicha decisión. De este modo, la Corte Suprema ordenó a la Corte de Apelaciones de Santiago pronunciarse sobre el fondo del recurso de protección.

Consecuentemente, la Corte de Apelaciones antes mencionada denegó la acción cautelar, por las siguientes razones, contenidas en el considerando tercero de la sentenciaⁱⁱ:

1. En primer lugar, porque “se desconoce el mandato contenido en el artículo 94 de la Constitución, en cuanto que contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procede recurso alguno”.
2. Adicionalmente, porque conforme al artículo 1 de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, éste es un órgano autónomo e independiente de otra autoridad o poder. Entonces, la Corte de Apelaciones se pregunta “cómo podrían revisarse los fundamentos de su fallo y, más

- todavía, dejarlo sin efecto, sin afectar gravemente su autonomía e independencia”. La respuesta lógica es que no se puede.
3. Luego, porque “el recurso de protección es una acción cautelar de urgencia, llamada a disponer medidas con igual carácter, que afecten o perturben derechos constitucionales indubitados”, lo cual no se da en el caso concreto.
 4. Finalmente, añadió que “resolver como lo pretende el recurrente daría lugar a que, eventualmente, debiera pronunciarse como tribunal de segunda instancia la Excm. Corte Suprema, que de esta manera revisaría lo actuado por un órgano que está expresamente excluido de su superintendencia, correccional y económica, según la manda el artículo 82 de la Constitución Política”.

LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Contrario a lo que podría creerse, la sentencia de la Corte Suprema confirmó lo resuelto por la Corte de Apelaciones, denegando el recurso de protección. Por lo tanto, las partes del recurso quedaron exactamente en la misma situación ordenada por la Corte de Apelaciones.

Sin embargo, la Corte Suprema decidió modificar el considerando tercero recientemente expuesto, dando una justificación distinta al fallo. Esto quiere decir que el único efecto de la sentencia fue enviar un mensaje a la comunidad jurídica, intentando redefinir las atribuciones del Tribunal Constitucional en relación con los tribunales de justicia. En este sentido, el efecto del fallo sólo puede ser el de intentar enviar una señal institucional, pues, en lo resolutivo, no afectó a las partes del litigio.

La Corte se refirió a dos materias: el recurso de protección y el requerimiento por inaplicabilidad. En cuanto al recurso de protección, sostuvo que las actuaciones del Tribunal Constitucional están sujetas al recurso de protección. No obstante que el artículo 94 de la Constitución establece que contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procede recurso alguno, la Corte consideró que ello “no impide que la presente acción pueda prosperar, toda vez que la acción de protección no puede ser entendida como un recurso cuyo objeto sea enmendar lo resuelto por el Tribunal Constitucional”. En cambio, el objetivo del recurso de protección sería “determinar si la actuación impugnada incurrió en una vulneración de la Constitución y la ley, en el caso de autos, al señalar los actores que el órgano constitucional excedió al ámbito de sus competencias”.

Más aún, a pesar de reconocer la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema estima que “aquello no significa que, por su calidad de órgano autónomo, todas sus actuaciones queden al margen de la revisión que pueda hacer la jurisdicción”. De este modo, la autonomía del Tribunal Constitucional quedaría circunscrita “exclusivamente con el ejercicio de las facultades que le han sido expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico” y, por lo tanto, “las actuaciones del órgano, llevadas a cabo al margen de las atribuciones entregadas por la ley o la Constitución, pueden ser controladas por la vía jurisdiccional mediante esta acción constitucional”.

Por otra parte, en lo que respecta al requerimiento de inaplicabilidad, la sentencia hace dos afirmaciones, vinculadas entre sí. Primero, que si bien el Tribunal Constitucional está facultado para establecer la constitucionalidad de un precepto legal, no puede “excediendo las atribuciones entregadas en el artículo 93 N°6 de la Carta Fundamental, declara[r] inconstitucional la interpretación que ha sido efectuada por los tribunales de justicia, con lo cual se inmiscuiría en una labor propia de los tribunales”.

En segundo lugar, señala que si bien lo anterior no puede controlarse por medio del recurso de protección, “es el juez de la causa [...] el que debe determinar el alcance de la sentencia del Tribunal Constitucional”.

En otras palabras, la tercera sala de la Corte Suprema afirma que el Tribunal Constitucional, cuando conoce de inaplicabilidad, no puede interpretar la ley, debiendo pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto en general y no respecto de sus posibles interpretaciones. De este modo, la Corte Suprema traza sorprendentemente el ámbito de las competencias del Tribunal Constitucional. Tal y como lo entiende la mayoría de los ministros de la tercera sala de la Corte Suprema, quien debe determinar lo anterior es el juez del fondo, es decir, el destinatario de la sentencia de inaplicabilidad. Si en opinión del juez del fondo, el Tribunal Constitucional se ha excedido en sus atribuciones, entonces no se encuentra obligado por dicha decisión.

REFLEXIONES TRAS LA SENTENCIA DE LA TERCERA SALA DE LA CORTE SUPREMA

La sentencia de la tercera sala de la Corte Suprema es problemática, desde, a lo menos, tres puntos de vista. En primer lugar, la sentencia adopta definiciones que exceden las facultades de los tribunales de justicia. Segundo, yerra sobre la naturaleza de la inaplicabilidad y el ámbito de competencias del Tribunal

Constitucional. Tercero, constituye un ejercicio muy torpe de diálogo interinstitucional.

En cuanto a lo primero, es claro que el razonamiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, descartado por la tercera sala de la Corte Suprema, se aviene fielmente a la letra y al espíritu de la Constitución Política de la República, coincidiendo, por lo demás, con la manera en que tradicionalmente se han comprendido dichas disposiciones. La lógica de la tercera sala de la Corte Suprema constituye una innovación que llega a resultados contradictorios con lo dispuesto por la Constitución: contraría expresamente lo dispuesto por su artículo 94 y pone en entredicho la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, el argumento de que la acción de protección no constituye una revisión de lo resuelto por el Tribunal Constitucional no puede sostenerse seriamente. Ello implicaría que la justicia ordinaria puede determinar cuándo el Tribunal Constitucional habría actuado dentro de su competencia –y, por lo tanto, se debe rechazar la protección– y cuándo excedió sus facultades –y pueden aplicarse las medidas cautelares correspondientes–. Pero, ¿cómo entender este ejercicio sino como una revisión de lo fallado por el Tribunal Constitucional, el que pasaría a quedar bajo la superintendencia de la Corte Suprema?

Al razonar de esta manera, la tercera sala de la Corte Suprema se atribuye facultades que no tiene, como redefinir el equilibrio de poderes entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial. Este debate corresponde al poder constituyente, no al legislador (en sentido estricto) y, mucho menos, a los tribunales de justicia. Que la tercera sala de la Corte Suprema haya decidido adoptar determinaciones que, de haberse tramitado en el foro político, habrían requerido dos tercios de los miembros de ambas cámaras del Congreso, demuestra la gravedad de la usurpación cometida. De aquí que no sorprenda la dura advertencia que hace tan sólo unos días efectuara el Colegio de Abogados, en cuya declaración pública a propósito de este caso señaló lo siguiente:

Un Poder Judicial que invade progresivamente las competencias de otros órganos constitucionales, debilita el Estado de Derecho llamado precisamente a proteger, creando incertidumbre jurídica y poniendo en riesgo la defensa eficaz de los derechos de los ciudadanos y su actuación en el desarrollo de sus actividades.ⁱⁱⁱ

Ahora bien, en lo que respecta al requerimiento de inaplicabilidad, la sentencia afirma dos cosas. Por una parte, que el Tribunal Constitucional no está autorizado para declarar inconstitucional las interpretaciones de la ley. En los días siguientes a la sentencia, varios autores han criticado esta conclusión. Por ejemplo, Carlos Peña pregunta perspicazmente cómo podría un tribunal resolver sobre la inaplicabilidad de la ley al caso concreto sin interpretarla:

El error de este razonamiento deriva del hecho que él supone que un enunciado lingüístico contenido en una ley es distinto de la forma de leerlo, cuando es obvio que esa distinción no es simplemente posible. Determinar el significado de un enunciado –es decir, lograr que signifique esto o aquello– no se distingue del enunciado mismo, salvo que a este último se le considere una simple suma de grafías sobre un papel. Pero, obviamente, no es el caso. Las reglas para ser reglas necesitan estar dotadas de significado y para que ello ocurra deben ser leídas, es decir, interpretadas^{iv}.

Pero, además, la sentencia afirma que es el juez del fondo quien debe determinar qué parte de la sentencia es obligatoria y vinculante. Pero ello descansa en un error de concepto. En efecto, lo que caracteriza a una obligación es precisamente que los obligados no pueden supeditar el mandato a que los fundamentos del mismo coincidan con su propio criterio. Un juez está obligado por una decisión del Tribunal cuando debe aplicarla, compartirla o no sus fundamentos. Desde el momento en que se le entrega la facultad de determinar en qué medida la decisión es vinculante, la sentencia del Tribunal Constitucional deja de ser propiamente una sentencia y se convierte en un antecedente más en el proceso, es decir, una opinión o un consejo, que el juez del fondo puede sopesar libremente.

Por último, la sentencia de la Corte Suprema atenta contra el mutuo respeto y deferencia que se deben los distintos órganos del Estado. Es normal que haya cierta fricción entre los distintos órganos y poderes del Estado. Sin embargo, el orden institucional exige que, ante los conflictos y discrepancias de competencia, los órganos involucrados generen las condiciones para un diálogo que permita perfeccionar las normas de control y competencia en fricción.

Previo a este episodio, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional había desarrollado una discusión sobre la naturaleza y los alcances de la sentencia de inaplicabilidad. En su fallo, la tercera sala de la Corte Suprema desconoce este debate, imponiendo unilateralmente su visión: traza el ámbito de competencias del Tribunal Constitucional, afirma que sus decisiones se pueden controlar vía

protección y que, en cualquier caso, su fuerza obligatoria depende de la apreciación del juez del fondo. De este modo, se entorpece la oportunidad de mejorar las instituciones, y se escala en una dañina lucha de poderes.

Así lo atestiguaron las mutuas declaraciones que siguieron al fallo. Mientras el Tribunal Constitucional afirmó que el “Tribunal Constitucional no está sujeto a la superintendencia de la Corte Suprema y menos nuestras decisiones”^v; la tercera sala de la Corte Suprema respondió que “la autonomía constitucional del referido tribunal no excluye la revisión judicial posterior por medio de la acción constitucional de garantía de derechos fundamentales”^{vi}.

En definitiva, los ciudadanos esperamos que nuestros jueces resuelvan los asuntos sometidos a su conocimiento conforme a la normativa vigente, sin torcer el sentido de las normas. Asimismo, esperamos una mayor deferencia en el trato mutuo que se deben entre instituciones autónomas del Estado. La salud del Estado de Derecho depende de que los jueces cuiden la institucionalidad que justifica su propia autoridad, resguardando las normas que hacen posible el funcionamiento de la sociedad.

ⁱ Sentencia CS, Rol 21.027-2019.

ⁱⁱ Sentencia CA de Santiago, Rol N 566-2019

ⁱⁱⁱ Declaración del Colegio de Abogados, 15 de octubre de 2019.

^{iv} Peña, C, “Peligros para el orden constitucional”, en El Mercurio, 9 de octubre de 2019.

^v Declaración pública del Tribunal Constitucional, 8 de octubre de 2019.

^{vi} Declaración pública algunos miembros de la tercera sala de la Corte Suprema, 10 de octubre de 2019.