Interpreta el artículo 77 de la Constitución Política de la República

Boletín N° 7871-07

Antecedentes generales

Durante la tramitación de la ley N°20.428, que otorga un bono solidario a las familias de menores ingresos, el Tribunal Constitucional determinó que el inciso tercero del artículo 1° del proyecto de ley remitido para su control preventivo es inconstitucional y ordenó su eliminación del texto definitivo (sentencia rol N°1651, del 24 de marzo del presente año).

Se adoptó tal decisión en atención a que se habría incumplido la exigencia establecida en el inciso segundo del artículo 77 de la Carta Fundamental, ya que la citada iniciativa habría sido despachada por el Congreso Nacional, encontrándose vigente el plazo que la Excma. Corte Suprema tenía para pronunciarse sobre el contenido del proyecto.

A nuestro entender, el fallo de mayoría del Tribunal Constitucional, además de pretender transformar la naturaleza del informe de la Corte Suprema, desnaturaliza el sentido de las "urgencias", se aleja del espíritu que tuvo el constituyente al modificar el artículo 74 de la Constitución (actual articulo 77, Ley 19.597) e impone un trámite hasta ahora no observado en las prácticas parlamentarias desde el año 1990 a la fecha.

El Congreso Nacional cumple con la exigencia constitucional al requerir la opinión de la citada Corte. Si éste es diligente y despacha el proyecto de ley aún antes que venza el plazo que tiene el máximo tribunal para emitir su opinión, no debe reprocharse tal celeridad.

No corresponde que el Poder Legislativo someta sus tiempos a un poder **irmetw.** No ha sido ese el espíritu del constituyente ni del legislador común.

El Presidente de la República junto al Congreso Nacional son quienes determinan la oportunidad en que debe legislarse y no la Corte Suprema.

La jurisprudencia que emana de la sentencia recaída en el proyecto de ley que culminó con la dictación de la ley N°20.248 sin duda ha venido a entorpecer la tramitación legislativa.

El proyecto cumple con los parámetros exigidos a una ley interpretativa

El Tribunal Constitucional ha sostenido en sentencia de 22 de octubre de 1992, dictada en los autos Rol N° 158 lo siguiente: *'Por medio de una ley interpretativa sólo cabe proporcionar claridad o precisión* a *la redacción de una norma constitucional, cuando su propio texto sea susceptible de originar confusión o desentendimiento, para asegurar con esa interpretación su correcta, uniforme, armónica y general aplicación" (considerando sexto),* criterio que fue reiterado en !a sentencia rol N°1288 que ese Tribunal dictara al pronunciarse sobre su propia ley orgánica constitucional, en agosto del año pasado.

Sin duda el punto en discusión cumple con los parámetros que esa propia magistratura ha establecido respecto de la procedencia de una ley interpretativa. Prueba de ello es que en su propio seno existen interpretaciones divergentes respecto a la forma en que debe ser comprendido el artículo 77 de la Constitución Política de la República.

El texto del presente proyecto de ley propuesto como norma interpretativa de nuestra Carta Fundamental, no contiene ni agrega elementos y requisitos nuevos y adicionales, no contemplados en la norma constitucional que se pretende interpretar (considerando cuarto del citado fallo), dado que sólo pretende aclarar aquellos puntos oscuros o que han generado una controversia.

Quienes suscribimos esta iniciativa hacemos nuestros todos y cada uno de los argumentos expuestos en el voto de minoría de la sentencia recaída en la ley N°20.428, que otorga un bono solidario a las familias de menores ingresos, cuyos aspectos principales eran los siguientes:

1.- El fallo de mayoría pretende que el Congreso Nacional paralice la tramitación de un proyecto a la espera de un informe no vinculante

A juicio de los Ministros que suscriben esa posición el Congreso Nacional debe paralizar el despacho de un proyecto a la espera del informe de la Corte Suprema, hasta que transcurra el plazo de la urgencia. Ello implica transformar la naturaleza del informe de la Corte Suprema.

Características del informe

Debe ser previo: Este carácter emana del inciso segundo del artículo 77 de la Constitución *("...oyendo previamente* a *la Corte Suprema').* Este inciso fue explicado en el veto que dio origen a la Ley de Reforma Constitucional N° 19.597: "La *consulta* a la *Corte Suprema debe ser "previa", o sea, antes que se produzca la modificación. Ello equivale a señalar que debe efectuarse durante la tramitación; no antes que ésta se inicie en el Parlamento.".*

Obligatorio: Este carácter emana del inciso segundo del artículo 77 de la Constitución, de acuerdo con el cual *"la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales, sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema".*

No vinculante: Ello emana del hecho de que la Constitución sólo obliga a que el Congreso oiga a la Corte Suprema, no que siga sus opiniones. Un informe es no vinculante, cuando siendo facultativo u obligatorio pedirlo, el órgano llamado a resolver no está obligado a seguir su contenido.

. El informe es un trámite esencial, pero trámite al fin y al cabo. Su naturaleza de *"trámite"* la reconoce el inciso final del artículo 77 de la Constitución al señalar que si la Corte no emite el informe dentro de plazo *"se tendrá por evacuado el trámite".* El trámite es *"cada uno de los pasos del proyecto por una u otra rama del Congreso"; "es el conjunto de actos que se cumplen en el curso de las deliberaciones, votaciones y procedimientos que se van sucediendo en una u otra Cámara"* (Silva Bascuñán, Alejandro; Tratado de Derecho Constitucional; T. VII; Edit. Jurídica; Santiago 2000; pág. 93).

El informe de la Corte no tiene un fin en sí mismo; es para que el Congreso y el Ejecutivo lo consideren al momento de legislar. Por lo mismo, todo lo que tenga que ver con este informe debe interpretarse a la luz de esta consideración y no al revés, es decir, ordenando el procedimiento legislativo al informe de la Corte.

2.- El procedimiento legislativo no se suspende

Al respecto cabe tener presente que ni siquiera un requerimiento ante el propio Tribunal Constitucional reprochando la inconstitucionalidad de un proyecto de ley, lo hace. Expresamente el artículo 93, inciso sexto, de la Constitución, dispone: *El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto".*

No puede suspender el procedimiento de aprobación de una ley un informe solicitado, pero no evacuado, de un proyecto que modifique la ley a que se refiere el artículo 77 de la Constitución. Tanto es así, que si dicho informe no se emite en la oportunidad debida, 'se *tendrá por* evacuado *el trámite"* (artículo 77, inciso sexto).

Historia fidedigna

La norma original del texto de la Constitución, modificada en 1998, señalaba: *-La ley orgánica constitucional relativa* a *la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente* a la *Corte Suprema"* (artículo 74, inciso segundo).

Dicha norma original sufrió una modificación sustancial en 1998 por la Ley de Reforma Constitucional N° 19.597, cuyo texto es el que hoy permanece vigente.

Las razones para producir esta modificación constan *en* el informe emitido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado: *"Es dable señalar que, además de las consideraciones expresadas en los fundamentos de la moción en análisis, la Comisión tuvo presente que al establecer la exigencia de oír previamente* a *la Corte Suprema antes de modificar la ley orgánica constitucional tantas veces señalada, el constituyente sólo tuvo el propósito de otorgar al Máximo Tribunal* la

posibilidad de expresar su opinión en relación con las iniciativas legales que incidan en las materias a que se refiere el artículo 74 de la Ley Suprema.

Ahora bien, entender la norma en términos absolutos, configuraría un verdadero derecho a veto que se otorgaría a la Corte Suprema, pues mediante el simple expediente de abstenerse de dar su opinión o de postergarla por tiempo indefinido, produciría el efecto de paralizar completamente la tramitación del provecto e impedir que se convierta en ley.

Lo anterior no resulta coherente con el hecho de que en nuestro ordenamiento institucional los únicos órganos colegisladores son el Congreso Nacional y el Presidente de la República y, consecuentemente, ellos son los llamados a determinar la conveniencia o inconveniencia de dictar una ley, así como la oportunidad para hacerlo."

En la exposición de motivos del veto que sufrió la iniciativa y que definió el texto actualmente vigente, se señala expresamente que el informe de la Corte Suprema *"no suspende el curso de la tramitación del proyecto de ley. Es decir, solicitada la consulta a la Corte, el proyecto no se detiene en su tramitación".*

Lo mismo reiteró el entonces senador Sergio Diez, quien, en el informe de la Comisión de Constitución sobre el veto del Ejecutivo, indicó:

"Las soluciones propuestas son prudentes y razonables para enmendar los inconvenientes observados en la práctica, haciendo presente, al efecto, que en no pocos casos la Corte Suprema ha demorado excesivamente su respuesta; que en algunos casos no la ha *evacuado y que, en otros, ha emitido informes cuya calidad no se condice con el alto nivel del organismo consultado".*

Doctrina

`La *Constitución no ordena suspender la tramitación del proyecto mientras no se expida el informe, de modo que seguirá su proceso normal incluso durante el plazo que está corriendo para el pronunciamiento del dictamen" (Silva* Bascuñán, A.; ob. cit.; pág. 227).

3.- **El fallo de mayoría desnaturaliza el sentido de las "urgencias"**

Para la mayoría de los Ministros del T.C. el plazo de la urgencia vigente cuando se requiere el informe, rige para que la Corte emita su opinión, aun cuando el Congreso haya

despachado la iniciativa. Se produciría, por tanto, una supervivencia de dicho plazo, pues a pesar de que terminó la tramitación, éste sigue rigiendo.

Ello pugna con la naturaleza de las urgencias. Estas son *"un apremio en el despacho de una determinada iniciativa"; "el efecto propio de la urgencia es colocar a la Cámara en que se haga valer, en la obligación constitucional de despachar el trámite en el plazo establecido por el constituyente" (Silva* Bascuñán, Alejandro; ob. cit.; págs. 172 y 175).

Por su parte, de acuerdo al artículo 27 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN), la urgencia implica que la *"discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo'* respectivo.

La urgencia es, de conformidad al artículo 74, inciso primero, de la Constitución, para *"el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites".* Por eso, cuando el Presidente de la República califica un proyecto con una urgencia, *"la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo"* que señala la LOCCN (artículo 74, de la Constitución).

Como se observa, la urgencia está concebida para y dentro del procedimiento legislativo. Por ello, una vez que el proyecto termina su tramitación ésta se extingue.

Si bien el artículo 77 de la Constitución establece como plazo para que la Corte Suprema evacue su informe el de treinta días, como regla general, éste disminuye al *"plazo que implique la urgencia respectiva "si* el proyecto tiene dicha urgencia.

El precepto constitucional señala el momento de inicio del plazo que tiene la Corte Suprema para informar *("desde la recepción del oficio en que se solicita la opinión pertinente"),* pero nada dice con la misma precisión hasta cuándo tiene para informar. Ese es el plazo que *"implique la urgencia respectiva".*

Éstas siguen la lógica y el ritmo del procedimiento legislativo; no se explican ni definen fuera de él.

Al referirse a la urgencia para definir los días que tiene la Corte Suprema para evacuar su informe, éstos no sólo se modifican de acuerdo a ellas, sino que también se extinguen de la manera en que éstas se terminan.

Extinción de las urgencias

Hay causas naturales y provocadas. En las primeras no interviene ningún elemento externo a su normal extinción. Por ejemplo, transcurre el plazo que implica y el Congreso o una de sus Cámaras despacha el proyecto. En las segundas interviene un hecho o decisión que altera su normal desenvolvimiento. Por ejemplo, se retira la urgencia; se cambia; se terminan las sesiones.

Es causal de extinción de una urgencia, entonces, el despacho del proyecto de ley por el Congreso. No tiene sentido que subsista una urgencia después de este hecho, si estas son para 'el *despacho de un proyecto".*

Por tanto, si un proyecto es despachado por el Congreso, el plazo -que *implique la urgencia respectiva"* que define el término que tiene la Corte para informar, se extinguió también. Lo contrario, implicaría dejar subsistente, en una especie de realidad virtual, una urgencia sin procedimiento al cual acceder y poner las urgencias al servicio del informe de la Corte Suprema y no del procedimiento legislativo.

4.- Absurdos que se generan a partir del fallo de mayoría

a) Si hay que esperar que la Corte Suprema informe un proyecto calificado con urgencia para que el Congreso Nacional pueda despachar el proyecto, ¿cómo cumple el Congreso el plazo de la urgencia? Porque habría que esperar el transcurso del plazo para que la aludida Corte informara y sólo recién ahí se procedería a votar. Ello afecta la orientación de la urgencia que va dirigida a un pronto despacho de un proyecto de ley.
b) Si un proyecto es calificado con simple urgencia y el Congreso lo despacha en 10 días ¿habría que esperar el informe de la Corte Suprema esos 20 días? Eso daría a dicha Corte un poder de suspensión del procedimiento legislativo formidable y

construido a partir de una simple omisión, consistente en dilatar dicho dictamen hasta el último instante, y, a pesar de las urgencias y de la voluntad de avanzar de los órganos dotados de potestad legislativa.

Historia fidedigna

En el veto de la Ley N° 19.597 se resaltó que la urgencia para el despacho del proyecto prima sobre cualquier otra consideración:

"La principal objeción al proyecto se refirió a *las urgencias y su vinculación con la consulta* a la *Corte. Durante la tramitación de este proyecto, varios parlamentarios dejaron expresa constancia que en el evento que el Presidente de* la *República hiciera presente la urgencia* a *un proyecto de ley, el plazo de treinta días que tiene la Corte, se debe ajustar al plazo que establezca la urgencia. En otras palabras,* la *disposición constitucional que obliga al Congreso* a *despachar un proyecto de ley dentro de un plazo determinado por la urgencia, prima sobre el plazo de treinta días que tiene la Corte para evacuar su informe.*

Lo anterior, no obstante ser jurídicamente defendible, es una interpretación. Ello hace que sea necesario clarificarlo desde el punto de vista normativo.

No basta con dejar constancia para la historia fidedigna, que prima el plazo de la urgencia por sobre los treinta o sesenta días que tiene la Corte para evacuar su informe, pues el Tribunal Constitucional o el propio Parlamento, puede tener otro criterio. Lo anterior traería enormes dificultades".

Comentarios finales

- Lo importante en un procedimiento es el resultado final. Por eso deben sacrificarse ciertos elementos en aras de ese propósito. Por ejemplo, el proyecto en cuestión tenía la calificación de discusión inmediata_ Ello implica dos cosas de acuerdo a nuestro ordenamiento (artículo 27, LOCCN). Por una parte, el Congreso tiene tres días para su discusión y votación. Por la otra, el proyecto se discute en general y en particular a la vez. Es decir, en aras un pronto despacho, se sacrifican los ritmos y etapas comunes del análisis de un proyecto. Dicho sentido de resultado no es conciliable con que el Congreso, haciendo caso de la urgencia, se haya esforzado por aprobar el proyecto dentro del brevísimo tiempo que la discusión inmediata implica, y se le sancione con la inconstitucionalidad de uno de los preceptos aprobados por no haber esperado el informe

de la Corte Suprema. El Congreso cumplió el mandato del artículo 74 constitucional de *"pronunciarse dentro del plazo" que* la urgencia implica.

- La sanción es desproporcionada: Si el proyecto se despachó, no tiene sentido el informe, pues no podrá ser evaluado o ponderado. En este caso particular, hay que considerar, además, que el informe de la Corte Suprema, contenido en el Oficio N°20, de 19 de marzo de dos mil diez, se contiene una opinión favorable al proyecto, sin que contenga ninguna propuesta de cambio o de perfeccionamiento del mismo. Se limita, más bien, a hacer una descripción de las normas que aquel contiene.

Precedente

Con ocasión del anterior bono extraordinario establecido en la Ley N° 20.360, se produjo la misma situación, sin que se hubiere objetado la constitucionalidad del precepto en el respectivo control obligatorio. En efecto, el proyecto fue tramitado por el Congreso Nacional, a pesar de que estaba *pendiente"* el plazo de la urgencia para que la Corte Suprema informara. El Congreso Nacional despachó el proyecto el 18 de junio de 2009. De la respuesta de la Corte Suprema se dio cuenta en la Cámara de Diputados y, por lo mismo, ésta tomo conocimiento, recién el día 30 de junio de 2009.

En virtud de lo expuesto, los Diputados abajo firmantes vienen en proponer el siguiente

PROYECTO INTERPRETATIVO DEL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

"Artículo único: Fijase el verdadero sentido y alcance de la exigencia establecida en el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República, en orden a que el Congreso Nacional está facultado para despachar un proyecto de ley que modifique la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales, aún cuando la Corte Suprema no haya emitido la opinión que le fue requerida y esté vigente el plazo que tiene para hacerlo."