

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS AUTOS ACORDADOS

Enrique Navarro Beltrán
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Chile
Universidad Finis Terrae

I.

ANTECEDENTES GENERALES

La Corte Suprema tiene la **superintendencia** directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales de justicia, exceptuándose sólo el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales, tal como lo expresa el actual artículo 82 de la Constitución Política de la República.

Los tribunales superiores de justicia, en uso de sus **facultades económicas** han dictado diversos Autos Acordados (en adelante "A. A.") para mejorar la administración de justicia.

Incluso algunos han recaído en la tramitación de procesos, que fundamentalmente dicen relación con acciones tutelares, a falta de normativa legal.

Así, por ejemplo, es del caso citar los Autos Acordados sobre recurso de inaplicabilidad¹; recurso de amparo²; recurso de queja³; error judicial⁴ y recurso de protección.⁵

¹ Auto Acordado de la Corte Suprema, de 22 de marzo 1932

² Auto Acordado de la Corte Suprema, de 19 de diciembre de 1932

³ Auto Acordado de la Corte Suprema, de 1º de diciembre de 1972

⁴ Auto Acordado de la Corte Suprema, de 3 de agosto de 1983, modificado el 24 de mayo de 1996

⁵ Auto Acordado de la Corte Suprema, de 29 de marzo de 1977, modificado el 27 de junio de 1992 y el 9 de junio de 1998

II **ANTECEDENTES HISTORICOS**

La Constitución de 1823 le otorga a la Suprema Corte –que se establece ese mismo año- la *"superintendencia directiva, correccional, económica y moral ministerial, sobre los tribunales y juzgados de la Nación"* (artículo 148).

En el mismo sentido, la Constitución de 1828 establece como atribución de la Corte Suprema *"ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación"* (artículo 96, N° 10).

Luego, la Carta de 1833 reiteró que habrá en la República una magistratura -la Corte Suprema, ya establecida diez años antes- a cuyo cargo está *"la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones"* (artículo 113).

Esta última, que se dictará en 1875, le entrega una vez más a la Corte Suprema *"la jurisdicción correccional, disciplinaria y económica sobre todos los tribunales de la Nación"* (artículo 108).

Al estudiarse esta normativa, se dejó constancia que *"los tribunales podían, a consecuencia de las atribuciones que se les da en lo económico, dictar lo que se llama auto acordados, así como tomar medidas o adoptar disposiciones de carácter general relativas a la policía judicial"*.⁶

El mismo autor expresa que los referidos autos acordados *"son medidas de carácter general, encaminadas al cumplimiento exacto de las disposiciones legales vigentes. En ningún caso podría acordar reglamentos o decretos, que invadiesen las facultades de los otros poderes constitucionales"*⁷

Por último, la Carta de 1925 indica que la Corte Suprema *"tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones"* (artículo 86);

⁶ MANUEL EGIDIO BALLESTEROS, *la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Chile*, Tomo I, 1890, p. 18

⁷ Ibid., p. 539

En concordancia con lo señalado en el artículo 82 de la actual Carta Fundamental, el artículo 96, N° 4, del Código Orgánico de Tribunales dispone que corresponde al Pleno de la Corte Suprema: *“Ejercer las facultades administrativas, disciplinarias y económicas que las leyes le asignan (...). En uso de tales facultades, podrá determinar la forma de funcionamiento de los tribunales y demás servicios judiciales, fijando los días y horas de trabajo en atención a las necesidades del servicio.”.*

Así, por lo demás, fue explicitado por el TC en diversas sentencias que se pronunciaron respecto de requerimientos interpuestos respecto de Autos Acordados.⁸

⁸ Roles N°s 783/2007; 1557/2009; y 1812, 1816 y 1817/2010

III. **NECESIDAD DE UN CONTROL DE LOS A.A.**

Como se sabe, en las últimas décadas y, específicamente, a partir de la Carta de 1980, se han formulado una serie de críticas por parte de la doctrina nacional a dicha potestad, en atención a la circunstancia que dicha normativa emanada de los tribunales superiores podría encontrarse en eventual pugna con el **principio de legalidad procedimental** que establece el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política.

Dicha situación se ve acrecentada en 1998 con motivo de las modificaciones introducidas al A. A. que regula la tramitación del recurso de protección y que -en esencia- se centraban en el trámite de admisibilidad de la acción.⁹

Ilustrativo resulta que ese mismo año se presentara un proyecto de ley por moción de los diputados señores Prokurica, Longton, Espina y Cardemil, en el que se otorgaba competencia al Tribunal Constitucional para "*resolver las cuestiones sobre la constitucionalidad de un auto acordado, instructivo o resolución de carácter general de la Corte Suprema*"; lo que en todo caso sólo podía ser planteado por el Presidente de la República o por cualquiera de las cámaras.

Entre las motivaciones del proyecto se indica precisamente la discusión pública suscitada con motivo de "*la facultad de la Excm. Corte Suprema para regular el recurso de protección, en la que algunos han cuestionado la atribución de dicho Tribunal, mientras otros han cuestionado más bien la regulación particular que ha adoptado la Excm. Corte*".¹⁰

El tema de fondo -se indica- y que "*ha surgido con motivo de esta discusión pública es el ámbito que le corresponde abarcar a la Corte Suprema en el ejercicio de su superintendencia económica. Al respecto, si los autos acordados limitaran los derechos fundamentales de las personas o abarcaran el ámbito que el constituyente ha reservado en forma privativa como de dominio legal, indudablemente estaríamos en presencia de un conflicto constitucional de difícil solución*".

⁹ Vid. Revista de Derecho de la Universidad Finis Terrae 2 (1998), p. 59 y ss.

¹⁰ Boletín N° 22057-07

Por último, respecto de las facultades económicas, ejercidas frente a la carencia de legislación, se estima *“no oportuno limitar su ejercicio, sino que más bien consagrar un mecanismo para establecer, en caso necesario, la debida correspondencia de dichas instrucciones, circulares o autos acordados con la Constitución”*.¹¹

Sobre el punto es necesario recordar y tener presente que la Excm. Corte Suprema ha señalado sobre la materia que *“los autos acordados son resoluciones de carácter y efectos internos que dicta esta Corte generalmente relativas al más expedito y eficaz funcionamiento de los tribunales ordinarios de justicia. A veces, en casos excepcionales, se producen **vacíos normativos**, omisiones legales básicamente de naturaleza procesal, y cuando ello ocurre, esta Corte Suprema, para que los jueces puedan desempeñar en forma apropiada y en forma conducente sus labores, dicta el **auto acordado supletorio necesario**, el que tiene vigencia sólo hasta cuando se legisle al respecto.”*¹²

¹¹ Ibid

¹² Oficio N° 003354, de 30 de enero de 2001, AD 16.936

IV. **ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

1. Como se sabe, la reforma constitucional surgió en sendas mociones de destacados parlamentarios.¹³

En efecto, ambas **mociones parlamentarias** contemplaban el control de los mismos

Así, en el texto de la Alianza por Chile (cuyos autores son los senadores señores Chadwick, Díez, Larraín y Romero), se refiere a los "autos acordados de la Corte Suprema que afecten materias o recursos constitucionales".¹⁴

Por su parte, en el proyecto de la Concertación (originado por moción de los senadores señores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo), el control corresponde a los "autos acordados de los tribunales superiores de justicia y de los tribunales de justicia electoral, como asimismo los reglamentos de los órganos constitucionales autónomos".¹⁵

2. En el Informe de la **Comisión de Constitución del Senado** se contiene la facultad que se otorga al Tribunal Constitucional para conocer del:

"Control de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte Suprema, por las Cortes de Apelaciones y por el Tribunal Calificador de Elecciones, que versen sobre materias constitucionales o propias de ley orgánica constitucional".¹⁶

3. Por su parte, la **Cámara de Diputados** aprobó el siguiente texto:

"Resolver las cuestiones de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones".¹⁷

¹³ Sobre la materia vid. Navarro Beltrán Enrique, Reformas Constitucionales 2005, Revista del Colegio de Abogados de Diciembre de 2005, p. 46 y 47

¹⁴ Boletín 2526-07

¹⁵ Boletín 2534-07

¹⁶ Informe de la Comisión de Constitución del H. Senado

¹⁷ H. Cámara de Diputados, 22 de junio de 2005

4. El **H. Senado** comparte en términos generales el texto.¹⁸

5. Finalmente, en el **Veto presidencial** se propone agregar el control de constitucionalidad de las instrucciones generales emanadas del Ministerio Público, lo que sin embargo fue posteriormente retirado, luego de observaciones formuladas al efecto por el Senador señor Viera Gallo.¹⁹

De este modo, el texto aprobado por los legisladores no incluye otros cuerpos normativos.²⁰

Del texto aprobado y vigente se desprende las siguientes observaciones de carácter general:

a) Sólo se trata del control de **ciertos y determinados Autos Acordados**, como es el caso de los pronunciados por la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y Tribunal Calificador de Elecciones.

b) Así las cosas, **se han excluido importantes resoluciones**, como es el caso de los autos acordados que pudieren emanar de otros órganos jurisdiccionales relevantes, como el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia²¹ o el Tribunal de la Contratación²².

c) Por último, como puede observarse **sólo se trata de autos acordados** y no de otras normas como pudieren ser las instrucciones y otras disposiciones, como por ejemplo, los reglamentos internos de las cámaras.

¹⁸ Informe de la Comisión de Constitución, 8 de julio de 2005

¹⁹ Veto presidencial, 16 de agosto de 2005

²⁰ Ley N° 20.050, de 26 de agosto de 2005

²¹ El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia dictó un Auto Acordado sobre asuntos contenciosos y no contenciosos, con fecha 22 de julio de 2004. La Corte Suprema rechazó una solicitud presentada en donde se cuestionaba la constitucionalidad de la referida normativa.

²² La Corte Suprema, por Acta N° 81-2003, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2003, dicta Auto Acordado sobre el funcionamiento del Tribunal de Contratación Pública.

V **NATURALEZA JURIDICA**

En cuanto a la naturaleza jurídica de los autos acordados se ha sentenciado que debe tratarse de actos de carácter "*general y abstracto*" y no de simple resoluciones administrativas.²³ Esto es, "un cuerpo de normas generales y abstractas, dictado generalmente por tribunales colegiados (Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y Tribunal Calificador de Elecciones), con el objeto de imponer medidas o impartir instrucciones dirigidas a velar por el más expedito y eficaz funcionamiento del servicio judicial".²⁴

Se estableció que "*en aspectos de funcionamiento en que el legislador no ha establecido normas o que expresamente no le ha reservado a éste, el propio órgano judicial puede auto regularse*", haciendo presente que "*naturalmente estas regulaciones no pueden contradecir normas legales ni menos las de rango constitucional*". Por ende, se concluye que "*los autos acordados no pueden regular materias que el constituyente ha reservado al legislador*".²⁵

Obviamente los tribunales de justicia pueden "*en materias disciplinarias de su competencia, precisar su propio funcionamiento, dictando normas reglamentarias ante la falta de normas legales, a través de un auto acordado*".²⁶ De este modo, "*en aspectos de funcionamiento en que el legislador no ha establecido normas o que expresamente la Constitución no le ha reservado a éste, el propio órgano judicial puede autoregularse. Impedirlo haría imposible o enteramente discrecional el ejercicio de la facultad disciplinaria. Un Poder Judicial independiente y responsable de prestar un buen servicio a todas las personas, puede, a través de sus autoridades, regular el ejercicio de sus facultades disciplinarias por medio de autos acordados. Naturalmente estas regulaciones no pueden contradecir normas legales ni menos las de rango constitucional*".²⁷

²³ Rol 1009, 8.04.2008

²⁴ Rol 1557, 14.04.2011

²⁵ Rol 783, 31.08.2007, consid. 25. Antecedentes de los autos acordados en ENRIQUE NAVARRO BELTRAN, *Los autos acordados y la reforma de 2006*, 2007

²⁶ Ibid., consid. 29

²⁷ Rol 1568, 16.11.2010

VI. **CASO ESPECÍFICO DEL A.A. DE R.P.**

Como se ha expresado, las principales críticas han surgido respecto del Auto Acordado que regula el denominado recurso de protección.²⁸ El punto que cuestiona cierta doctrina es si se pudo fijar un plazo para presentar la acción, establecer el trámite de admisibilidad e incluso imponer sanciones.²⁹ Obviamente la discusión se ha acentuado con el incremento de las inadmisibilidades, en particular en Santiago. En todo caso, debe recordarse que dicha resolución debe ser unánime y motivarse ya sea por extemporaneidad o por manifiesta falta de fundamento de la acción presentada.

Se ha estimado que se ajusta a la Carta Fundamental el auto acordado que regula la tramitación del recurso de protección y que señala la forma en que procede la vista de la causa en segunda instancia³⁰ y la condena en costas³¹.

En relación a los antecedentes históricos del Auto Acordado sobre el Recurso de Protección, ellos se remontan al Acta Constitucional N° 3, de 1976, la que, en su artículo 2, inciso 2°, indicaba específicamente que *"la Corte Suprema dictará un auto acordado que regule la tramitación de este recurso"*. Dicho Auto Acordado fue pronunciado por la Corte Suprema con fecha 29 de marzo de 1977, publicándose en el Diario Oficial de 2 de abril de 1977.

Posteriormente, como se sabe, al discutirse el texto en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución se dejó constancia de la supresión de la atribución para arbitrar lo necesario con el objeto de hacer rápido y eficaz el procedimiento: *"En primer lugar, porque tiene esa facultad; en segundo lugar, porque significa alargar innecesariamente la disposición y, en tercer lugar, porque podría entenderse que en otros casos, al no decirlo expresamente, la Corte Suprema no tendría dicha facultad"*.³² Del mismo modo, en el Consejo de Estado se indicó por el consejero Philippi que *"era innecesario el inciso final, dado que la Corte Suprema posee la facultad de dictar autos acordados, por lo que, si se*

²⁸ Vid. Nota 6

²⁹ Vid. nota 6

³⁰ Roles 1812, 1816 y 1817

³¹ Rol 1557, 14.4.2011

³² Sesión N° 215, 26 de mayo de 1976, p. 2

establece tal atribución en la Carta Fundamental, podría llegarse a la absurda conclusión de que dicho auto acordado tiene la jerarquía de norma constitucional". Por su lado, el señor Ortúzar explicó que *"en la fecha en que se redactó la norma observada no se había dictado aún ningún auto acordado sobre tan importante materia",* por lo que *"concuera que ahora el precepto resulta innecesario".* Razón por la cual *"por unanimidad se acuerda suprimir el inciso final del artículo 20 del anteproyecto".*³³

El profesor Eduardo Soto Kloss señala sobre este punto que *"en caso alguno podría entenderse que dicho Auto Acordado carece ahora de sustento normativo, pues, como vimos en el párrafo precedente, la Corte Suprema posee de suyo la potestad normativa para dictar auto acordados, tanto bajo la Constitución Política de 1925 como ahora con la de 1980."*³⁴

Sin embargo, **el gran ausente sigue siendo el legislador,** quien en 15 años no ha aprobado un texto legal. Baste citar los proyectos del senador Bombal de 1998 (y que se encuentra archivado)³⁵ y de los diputados Martínez, Bustos, Cardemil, Elgueta, Luksic, Soto, Bartolucci y Rocha, de 2001, que es más amplio y contenido en 63 artículos.³⁶ El año 2005 también ingresó otro proyecto, del actual senador Navarro, quien propone un plazo de seis meses para deducir la acción cautelar.³⁷

Un caso incesante de analizar es el del recurso de amparo o habeas corpus, si se tiene presente que el Auto Acordado de 1932 fue dictado bajo la vigencia del antiguo Código de Procedimiento Penal, dado que el actual no contempla regulación alguna al habeas corpus, al entender que se trata de una materia no exclusivamente penal.³⁸

³³ Sesión N° 65, 13 de marzo de 1979, en Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990), 2008, Tomo I, p. 390

³⁴ EDUARDO SOTO KLOSS, *El Recurso de Protección. Orígenes, Doctrina y Jurisprudencia*, Santiago, 1982, p. 230

³⁵ Boletín 2191-07. Archivado

³⁶ Boletín 2809-07. En primer trámite constitucional (Comisión de Constitución, Legislación y Justicia)

³⁷ Boletín 4011-07. En primer trámite constitucional.

³⁸ Vid. Navarro Beltrán, Enrique, La Constitución Política frente a la reforma procesal penal; Revista de Derecho Público 64 (2002); p. 91-98

VII

AUTO ACORDADO SOBRE PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

El único cuerpo normativo declarado inconstitucional –en parte- en este período es el auto acordado dictado por la Corte de Apelaciones de Santiago y que decía relación con el procedimiento disciplinario aplicable a los jueces inferiores, cuestionándose la circunstancia de que contemplare una etapa secreta durante la investigación sumarial.³⁹

La Corte Suprema posteriormente dictó una nueva normativa aplicable a todos los tribunales de justicia.

³⁹

Rol 783, 31.08.2007

VIII
CASOS DECLARADOS INADMISIBLES

1. **Autos Administrativos**

(Rol Nº 1009-07, 8.4.2008)

En este caso se estima que “no tiene el carácter general y abstracto que distingue a las normas de un auto acordado, sino que son simples resoluciones administrativas expedidas por la Corte Suprema en ejercicio de la superintendencia directiva sobre los tribunales de justicia”

2. **Inaplicabilidad de un AA**

(Rol Nº 1842-10), 25.11.2010)

No se acoge a tramitación desde que: a) “no contiene exposición clara de los fundamentos de derecho en que se apoya”; b) “no expone con precisión suficiente la manera en que lo dispuesto en el auto acordado afectaría el ejercicio de sus derechos fundamentales”; c) formula erróneamente la petición (inaplicabilidad).

3. **Auto Acordado sobre gestión y administración en tribunales de familia**

(Rol Nº 1870-10, 19.01.2011)

Se declara inadmisile por falta de gestión pendiente

4. **Auto Acordado sobre recurso de protección**

(Rol Nº 1924-11, 8.03.2011)

Se declara inadmisile puesto que existe vicios: a) formales (está planteado como inaplicabilidad, no acompaña AA y no identifica correctamente a las partes); y b) de fondo (se pretende dejar sin efecto resolución judicial y no se indica la manera precisa en que afecta derechos constitucionales).

5. **Auto Acordado Tricel**

(Rol Nº 1989-11, 31.05.2011)

Se declara inadmisile por falta de legitimación, puesto que no la tiene el Tribunal Electoral Regional de la XI Región, ni tampoco es afectado en derechos fundamentales.

6. **Auto Acordado disciplinario de la CS**

(Rol Nº 2293-12, 29.8.2012)

No se acoge a tramitación en atención a que: a) formula erróneamente una acción de inaplicabilidad; b) no contiene exposición clara de los fundamentos, “produciéndose una discordancia entre la argumentación que lo sustenta y la pretensión que finalmente ejercita, careciendo, por consiguiente, de una fundamentación jurídica bastante.

IX. **ASPECTOS PROCESALES**

En cuanto al requirente, la Constitución Política indica que la acción puede impetrarse por el Presidente de la República o cualquiera de las Cámaras (10 miembros) y por toda persona que sea parte en juicio o gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial o desde la primera actuación del procedimiento penal, "cuando sea afectada en el ejercicio de sus derechos fundamentales por lo dispuesto en el respectivo Auto Acordado".⁴⁰

Por su parte, la ley indica que el escrito debe contener: a) requisitos generales; b) señalar con precisión la manera en que el AA afecta el ejercicio de los derechos fundamentales y c) acompañar AA.⁴¹

Del mismo modo se limitan los efectos de la solicitud de suspensión de la aplicación del AA.⁴²

La sala primero analiza la admisión, esto es, si cumplen con las exigencias generales señaladas anteriormente.⁴³

Por su parte, la admisibilidad es una materia que se propone sea conocida por la Sala de Turno, quien deberá ver si se cumplen los requisitos constitucionales y legales y, en caso de no serlo, lo declara inadmisibile por resolución fundada, teniéndose el requerimiento por no presentado.⁴⁴

Debe analizar, por tanto:

- a) Si no es formulado por persona u órgano legitimado;
- b) Si se promueve respecto de un AA que ya fueron declarados constitucionales en una sentencia previa y se invoque el mismo vicio;

⁴⁰ Artículo 93 de la Constitución Política de la República

⁴¹ Artículo 52

⁴² Artículo 52, inciso final, conforme al cual "la interposición del requerimiento no suspenderá la aplicación del auto acordado impugnado".

⁴³ Artículo 53

⁴⁴ Artículo 54

- c) cuando no exista gestión pendiente;
- d) si no se indica la manera en que el AA afecta el ejercicio de los derechos constitucionales del requirente

En cuanto a la tramitación misma se propone en el proyecto que el fondo sea conocido también por una sala, para lo cual deberá notificar al órgano que dictó el A.A., teniendo los afectados un término para hacer llegar observaciones o antecedentes, luego de la causa se procede a la vista de la causa con alegatos y a su posterior resolución dentro de 15 días.⁴⁵

Por último, en cuanto a los efectos de la sentencia, ésta tiene un alcance derogatorio sin efecto retroactivo.⁴⁶

Como ya se ha señalado, la ley indica también que habiéndose pronunciado el TC sobre la constitucionalidad de un AA, el Tribunal no puede admitir a tramitación ningún requerimiento para resolver sobre cuestiones de constitucionalidad del mismo AA, salvo que se invoque un vicio distinto que el hecho valer con anterioridad.⁴⁷

Finalmente, si se rechaza la petición puede imponerse costas, salvo que existan motivo plausible⁴⁸

⁴⁵ Artículo 56

⁴⁶ Artículo 58

⁴⁷ Artículo 59

⁴⁸ Artículo 60

X.
CONCLUSIONES

De lo señalado es posible concluir lo siguiente:

1. Diversos AA han regulado a la fecha procedimientos, en muchos casos precisamente frente al **silencio legislativo**.
2. La norma constitucional aprobada -y que somete a eventual control constitucional a los autos acordados- es bastante más restrictiva, pues **sólo se incluyen algunos AA** (Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y TRICEL).
3. **Quedan excluidos** otros AA (por ejemplo, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia o el Tribunal de Contratación Pública) y otras normas, como es el caso de las instrucciones del Ministerio Público y los reglamentos de las Cámaras.
4. Co era previsible uno de los primeros en originar disputa fue el **AA sobre RP**. Se ha planteado dudas por cierta doctrina, mientras que para otros en la historia fidedigna de la norma se puede encontrar su legitimidad constitucional.
5. El **legitimado** es **cualquier afectado** en el ejercicio de sus derechos fundamentales por el AA, existiendo juicio o gestión pendiente ante otro tribunal ordinario o especial e incluso desde la primera actuación del proceso penal (cualquier diligencia o gestión, sea de investigación, de carácter cautelar o de otras especie, que se realizara por o ante un tribunal con competencia en lo criminal, el Ministerio Público, o la Policía, en que se atribuyere a una persona responsabilidad en un hecho punible, art. 7 inc. 2 del CPP).

6. Se ha **desechado** las inconstitucionales presentada contra el **AA de tramitación del recurso de protección**, en relación a las siguientes materias: a) condena en costas; y b) vista de la causa en segunda instancia.

7. A la fecha **sólo se ha declarado inconstitucional un AA de la ICA de Santiago que regulaba el procedimiento disciplinario**. Posteriormente, la CS dictó una nueva normativa