

SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

Jorge Reyes Riveros

Universidad Católica de Chile y
Universidad Nacional Andrés Bello

I. PROPOSITO

La proposición que se intenta formular tiene por objeto el íntegro amparo de la normativa consagrada en la Constitución Política de la República frente a su transgresión y, en especial, cuando se presenten situaciones de pugna con órdenes jurídicos de inferior jerarquía, como la ley, el reglamento, el acto administrativo.

La idea central es que en la resolución jurídica de un asunto determinado que incluye, por cierto, la interpretación de preceptos de cualquier rango, prevalezca en absoluto el texto constitucional, para lo cual es preciso que exista un sistema nacional de control que cubra todas las posibilidades de transgresiones, es decir, para garantizar una efectiva vigencia de la norma constitucional.

II. FUNDAMENTOS

A. *El Estado Constitucional de Derecho*

La primera base es el reconocimiento, amparo o protección, e incentivo de los derechos inherentes al ser humano —lo que, en mi opinión, constituye el objeto del Estado Constitucional de Derecho— y sus consecuencias:

a) el papel instrumental del Estado de hallarse o estar al servicio de la persona y de promover el bien común, y

b) el rol, también del Estado, de desempeñar las funciones de regulador del ejercicio de tales derechos —mediante ley— y de contralor de la correspondiente normativa.

La segunda, formada por sus elementos, esto es, la soberanía; la distribución *equilibrada* de las funciones públicas; la idea o principio democrático, y finalmente el principio de juridicidad.

B. *El principio de juridicidad*

1. Comprende elementos complementarios imprescindibles: la responsabilidad y el sistema nacional de control.

La sola presencia del principio de juridicidad en una sociedad nacional dada, sin la concurrencia simultánea de los principios de responsabilidad y de control, convertirán a aquél en una simple declaración de buenos propósitos e intenciones, en una declaración de carácter programático. Más aún, sin ellos no habría propiamente un cabal Estado Constitucional de Derecho.

La Carta Política, consecuente con estos asertos, consagra expresamente el principio de responsabilidad —incisos terceros de los artículos 6º y 7º— y contempla todo un sistema nacional de control jurídico (artículos 20 y 21; 38, inciso 2º; 48 y 49, N.ºs. 1, 2 y 3; 73; 79 y 80; 81 al 83; 84 y 85; 87 y 88; 101 y 102).

2. La juridicidad se encuentra compuesta por diferentes órdenes de esta especie y de distinto rango.

Claramente así se aprecia de lo prevenido en el artículo 6º de la Constitución Política. Dicho artículo concibe la norma constitucional como una preceptiva obligatoria para todos, de orden superior y soberana. Al mismo tiempo prevé otros órdenes jurídicos que la propia Ley Fundamental regula, que están bajo la jerarquía de la Constitución Política, como la ley, el decreto con fuerza de ley, el tratado internacional, el reglamento, otros decretos, las instrucciones (artículos 60 y siguientes; 50, 61 y 88, 32 N.º 8).

3. Además, los órganos estatales, sin excepción alguna y en todas las acciones de éstos, deben conformarse a la norma constitucional, la cual no sólo obliga al Estado, sino a cada uno de los miembros de la sociedad nacional.

En estas condiciones, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Gobierno, la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Consejo de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden, los Gobiernos Regionales, las Municipales, entre otros, se encuentran obligados a conformar sus acciones a la Carta Política y, dentro de este deber, el de aplicar la supremacía constitucional.

C. *La función de control jurídico supone su distribución equilibrada entre diferentes órganos del Estado*

Tal función no ha sido —ni habría podido serlo— conferida a un solo tipo de órganos del Estado; corresponde, en verdad, a muchos de ellos, o a todos, y comprende a órganos judiciales, parlamentarios, y administrativos en control interno y externo.

En este sentido, el constituyente ha sido muy sabio y lo suficientemente explícito al distribuir más o menos equilibradamente la función mencionada en diversas entidades estatales.

Lo mismo expresado en otra forma: sería imposible imaginar la labor de control concentrada en un solo órgano del Estado, por importante que éste sea.

No es posible concebir que las tareas atinentes al control parlamentario, exclusivas de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno o para acusar constitucionalmente a determinados gobernantes y autoridades; o exclusivas del Senado para resolver como jurado la acusación constitucional referida, o para decidir la admisibilidad de acciones civiles en contra de un Ministro de Estado, o para resolver una contienda de competencia; o las pertenencias a los órganos judiciales para decidir un recurso de protección o de amparo o para resolver un contencioso administrativo; o las que correspondan a entidades administrativas externas que actúan de oficio y a través de comisiones inspectivas en los servicios públicos —Contraloría General de la República y Superintendencias—; o las propias de los órganos administrativos en el control interno, y otras, se radicaran en un solo organismo estatal.

Tal situación absurda pugnaría con el principio de la distribución equilibrada de las funciones del Estado, lo que podría llevar a sostener la no vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

III. ORGANOS DEL ESTADO A LOS QUE CORRESPONDE VELAR POR LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

A. *El Tribunal Constitucional*

1. Funciones respecto de la supremacía constitucional en cuanto a la ley.

En síntesis, le compete pronunciarse preventiva y obligatoriamente en lo que toca a las leyes orgánicas constitucionales y a las interpretativas de las normas constitucionales.

En relación a las de quórum calificado, a las comunes y a las de reforma constitucional, como también respecto de los tratados, sólo

interviene si es consultado por el Presidente de la República o por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Si este tribunal es el órgano estatal por excelencia en materia de preservación del cumplimiento de la normativa constitucional, cómo explicar que existan leyes y otros actos asimilables a la ley que no estén sometidos a su control preventivo, ni se entiende que los habitantes individualmente considerados no tengan, en ninguna forma, el acceso a esa judicatura para hacer presente, durante el examen preventivo de constitucionalidad, la lesión o menoscabo a sus derechos por el precepto legal que adolece de vicio de inconstitucionalidad.

Un amparo cabal de la supremacía constitucional debe considerar tales situaciones llenando el actual vacío.

Naturalmente, la solución requiere de una enmienda constitucional.

2. Funciones en cuanto a la supremacía constitucional en relación a otros actos como los decretos con fuerza de ley, los reglamentos, otros decretos y aun acuerdos de órganos colegiados o pluripersonales y también respecto de los autos acordados de la Corte Suprema y de los Reglamentos Internos de las Cámaras.

Sólo la Cámara de Diputados, el Senado o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio pueden reclamar de los vicios de la inconstitucionalidad de algunos de estos actos.

¿Por qué se ha de marginar en estos casos a las personas de presentar reclamos respecto de ellos cuando existan transgresiones a la Carta Política y se afecten sus derechos e intereses legítimos? ¿Por qué razón habrá actos tan trascendentes como los autos acordados de la Corte Suprema y los Reglamentos Internos de las Cámaras que no estén sometidos a control alguno y que nadie pueda impugnarlos cuando contravengan preceptos constitucionales?

He aquí otros vacíos que importan una desprotección del principio de supremacía constitucional y a la vez un desamparo de los miembros de la comunidad nacional que sufran menoscabo en sus derechos, y que el Tribunal que justamente debiera tener la jurisdicción respectiva, el Tribunal Constitucional, sólo posee en determinados casos atribuciones para conocer de algunos de esos asuntos y a instancias de ciertas autoridades.

B. *Los Tribunales de Justicia*

1. Conclusión fundamental

El artículo 6º inciso 1º de la Carta Política establece el deber de los tribunales de so-

meter sus acciones a las normas constitucionales.

De acuerdo con esta premisa, dispuesta por una norma constitucional de las Bases de la Institucionalidad, todo Juez, en todas sus acciones, y por lo tanto, en sus resoluciones, se encuentra en el imperativo de aplicar la normativa constitucional. Si hubiere contradicción entre un precepto legal, u otro de menor rango, que se invocan y fuesen pertinentes al asunto por resolver, y la disposición constitucional, el magistrado debe aplicar ésta y no aquéllos (esto importa como una vía indirecta en cuanto a la supremacía constitucional).

2. Compatibilidad con el recurso de inaplicabilidad

En el caso del recurso de inaplicabilidad, la Corte Suprema declara, en un caso concreto, que un determinado precepto legal por apartarse o no ajustarse a la Carta Política, no debe aplicarse a la resolución del asunto de que se trata.

Cuando no existe dicho pronunciamiento supremo, el tribunal que conoce del caso sometido a su competencia sólo puede y debe preferir la aplicación de la norma constitucional frente a la de ley que le contradice, sin declarar la inaplicabilidad del precepto legal.

Esta es la forma de conciliar la disposición del artículo 80 con la preferente del art. 6º inciso 1º.

Si se pretendiera que ambos preceptos constitucionales son inconciliables, se llegaría a una solución extrema, puesto que no podría propugnarse la especialidad del precepto del art. 80 sobre el 6º, ya que este último, por ser base de la Institucionalidad, no podría entenderse marginado de aplicación.

C. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS ORGANOS DE CONTROL EXTERNO (SUPERINTENDENCIA)

El Organismo Contralor, por ser una entidad del Estado al igual que las Superintendencias, también se encuentra en el deber de observar lo dispuesto por el art. 6º inciso 1º de la Ley Fundamental.

Así, en el ejercicio de su objeto de velar por el principio de juridicidad del actuar de la Administración del Estado, se halla en la necesidad jurídica de aplicar el principio de supremacía constitucional. Ello, incluso en el caso en que una ley trasgreda el orden constitucional, debiendo en tal situación preferir la norma constitucional a la legal y sin que ello importe, por cierto, una declaración de

inconstitucionalidad o de inaplicabilidad de la norma legal de que se trate (vía indirecta).

D. Los órganos administrativos en ejercicio del control interno

También tendrían que proceder en igual forma y por la misma razón antes señalada. Debe recordarse que los arts. 9 y 10 de la Ley 18.775, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establecen los recursos administrativos, gratuito, que procederá siempre, y el jerárquico, en virtud de los cuales por razones de juridicidad puede revisarse un acto de la Administración. Asimismo, reconocen el control jerárquico que involucra el control jurídico administrativo interno que lleva a idéntica situación.

E. El Defensor del Pueblo u Ombudsman

Dentro del sistema nacional de control hay actualmente un espacio que está vacante y es el que corresponde al Defensor del Pueblo.

La protección y amparo de las personas más modestas en nuestro país frente a la arbitrariedad, abuso e ilegalidad por órganos del Estado o aun por otros individuos, no se encuentran razonablemente satisfechas o cubiertas comoquiera que aquellas personas carecen de los medios económicos para recurrir a los abogados y además porque, por su nivel cultural y social, no se atreven o carecen de iniciativa en relación a las situaciones descritas.

Es necesario un órgano del Estado que proceda de oficio —actuar, por regla general, diferente al de los Tribunales de Justicia— en los asuntos, a veces de menor envergadura económica; que, además, llegue a la Administración del Estado y al propio Poder Judicial en aspectos tan importantes y actualmente dentro del principio de juridicidad, como la eficiencia y la probidad.

Todo ello hace aconsejable crear este órgano estatal para cumplir una función de control que ahora no desempeñan ni los tribunales ni los órganos de control administrativos externos ni internos, completando así un sistema íntegro de control gubernamental en protección del Estado Constitucional de Derecho.

F. El Congreso Nacional

1. La Cámara de Diputados

Tanto en lo que concierne a la fiscalización de los actos del Gobierno, cuanto en la acusación constitucional y como órgano del Estado, se halla, asimismo, obligado por el art. 6º inciso 1º de la Constitución Política y

tendrá que observar la supremacía constitucional en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.

2. El Senado

Lo mismo ocurre con el Senado en sus funciones exclusivas de resolver como jurado una acusación constitucional, como en lo que toca al pronunciamiento relativo a la admisibilidad de hacer efectiva la responsabilidad civil de un Ministro de Estado, y aun en lo que respecta a una contienda entre los tribunales superiores de justicia y las autoridades políticas y administrativas.

IV. CONCLUSIONES

1. El principio de juridicidad trae aparejado los elementos de la responsabilidad y del control.

2. Tal principio comprende diversos órdenes jurídicos y una supremacía normativa, en la que destaca la preeminencia de la Constitución Política.

3. Los órganos del Estado, sin excepción alguna, se hallan sometidos al principio de juridicidad y, por consiguiente, a la responsabilidad, al control y al principio de supremacía constitucional.

4. La función de control debe y se encuentra distribuida equilibradamente entre numerosos órganos públicos, lo que importa marginar la concentración de tal función de todas formas.

5. La plena vigencia de un Estado Constitucional de Derecho, de la manera explicada, requiere en Chile de ciertas modificaciones a la Carta Política o la dictación de ley:

a) Refuerzo de las funciones contraloras del Tribunal Constitucional, dotándole de jurisdicción para pronunciarse obligatoria y preventivamente de todos los proyectos de ley antes de su promulgación, como también respecto de los tratados, de los autos acordados de la Corte Suprema al igual que de los Reglamentos de las Cámaras.

b) Acción popular ante el Tribunal Constitucional para impugnar los decretos con fuerza de ley, los reglamentos y otros decretos por vicio de inconstitucionalidad.

c) Cualquier persona del pueblo puede hacer presente sus derechos en el trámite de control preventivo del Tribunal Constitucional.

d) La creación del Defensor del Pueblo.

6. La vigencia cabal del principio de supremacía constitucional impone a todos los órganos del Estado aplicar la norma del art. 6º inciso 1º de la Carta Política, aun en el caso de pugna entre una disposición legal y un precepto de la Carta Política.