

Potestad reglamentaria de los órganos autónomos de la Constitución¹

Objetivo:

La idea de la clase y del presente trabajo es que se logre distinguir, claramente, entre las distintas potestades de los órganos, que de forma general ordenan o dictan normas. Distinguir a la luz de la normativa constitucional cuando un reglamento se ajusta a derecho, ello teniendo presente el principio de fuerza normativa de la Constitución y de responsabilidad de los organismos del Estado, en lo que se refiere a su control. Analizando su importancia práctica en el sistema jurídico general y particular o del caso.

Importancia práctica de los reglamentos:

La ley no puede ni debe entrar a regularlo todo. De la gran cantidad de temas que el legislador tiene que analizar para llevar a cabo la función que la Constitución le encomienda, deriva su imposibilidad práctica de regular todos los detalles que la materialidad de la ley requiera para que se de cumplimiento efectivo a la norma. Lo que se trata de impedir con la dictación de reglamentos es una demora en la formulación de la ley.

La Constitución directamente le entrega potestad normativa reglamentaria, al Presidente de la República y también a ciertos órganos a los que dotó de autonomía. La razón que el constituyente tuvo en consideración para adjudicarle tal facultad es la capacidad técnica de estos. Dicha capacidad hace que sean organismos especializados y permitan de una forma más rápida las respuesta ante situaciones concretas, lo cual no tiene el Parlamento, como organismo esencialmente político.

Es preciso realizar una aclaración en tanto al origen de la competencia que tiene los órganos para dictar tales reglamentos. No es tan sólo el constituyente quien entrega la facultad de dictar reglamentos, sino que también la ley puede hacerlo. Es así como por ejemplo la Ley General de Telecomunicaciones hace referencia a un reglamento que deja en manos de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Concepto y características de los reglamentos:

El reglamento es el producto normativo de la Administración y de ciertos organismos autónomos que están dotados de competencia para tal efecto.

El reglamento es una norma escrita y general, secundaria, subalterna inferior, complementaria o de ejecución de la ley.

De su definición, características e importancia práctica notamos su carácter instrumental o al servicio de la norma de superior jerarquía.

¹ Documento elaborado por Fernanda Villena Herrera para la cátedra del profesor Víctor Manuel Avilés H.

Entendemos, entonces, que el reglamento:

- No puede dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos.
- No puede suplir a la ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular ciertos contenidos.
- No puede limitarla o excluirla.
- Su eficacia jurídica está condicionada a la normatividad legal.

Relaciones del reglamento con la ley:

De las fuentes emanan sus principales diferencias:

La ley es producto de los órganos legislativos que, en teoría constitucional, son la voluntad general. Es la comunidad mediante sus representantes la que se obedece a sí misma, hay una autoimposición de ésta sobre sí.

En el parlamentos están los representantes de la comunidad, constituyen su voz y voto, en teoría son los miembros de la misma que se autoimponen normas las cuales los vinculan imperativamente. Por su parte, los organismos que dictan reglamentos no son la comunidad, sino que están al servicio de la misma, por consiguiente se tiene que ajustar a lo que esta le impone.

Los principios más relevantes que determinan la relación ley reglamento son:

- **Principio de jerarquía normativa:** El reglamento es subordinado a la ley y esta a la Constitución, por lo mismo no las puede contradecir. Demás está decir que el reglamento tampoco puede entrar en contradicción con la Constitución, pese a encontrarse bajo un aparente amparo legal.
- **Principio de reserva legal:** Hay ciertas materias que el constituyente halló de tal relevancia que las dejó exclusivamente en manos del legislativo, siendo tales materias campo prohibido para el reglamento. Así por ejemplo en materia penal y de fijación de tributos.
- **Principio contrarius actus:** Para que pueda dictarse una norma nueva es necesario que tenga igual o superior rango normativo que la anterior, a la cual se pretende sustituir o modificar.
De esto deriva que todo lo que está siendo normado a nivel de ley es terreno prohibido para el reglamento, ello no impide que ejecute o complemente la ley, lo que imposibilita es que haya una sustitución o modificación por una norma de inferior jerarquía.

Clasificaciones de Potestad Reglamentaria:

En cuanto a su relación con la ley:

- Autónoma.
- De ejecución.

En cuanto a los órganos que las dictan:

- Presidente de la República.
- Organismos dotados de competencia para tal efecto, la competencia puede ser entregada por la Constitución o por la ley.

Potestad Reglamentaria del Presidente de la República:

Potestad reglamentaria de Ejecución:

Aquella que se ejerce a través de dictación de reglamentos ejecutivos o subordinados a la ley. Estos reglamentos son los que dicta la Administración para hacer efectivo la aplicación y el cumplimiento de las leyes.

Esta potestad requiere como condición esencial la existencia de una ley.

En nuestro texto constitucional la encontramos consagrada en el Art. 32 n° 6:

- Art. 32: Son atribuciones especiales del Presidente de la República:
N° 6: Ejercer... la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

A raíz de este precepto no es necesario que la ley mande al Presidente a la dictación de un reglamento, ya que se encuentra consagrado en la Constitución como una de sus atribuciones.

Existe un correlato a esta facultad en materia de la ejecución de tratados internacionales.

Potestad Reglamentaria Autónoma:

Es aquella que proviene de la dictación de reglamentos autónomos e independientes, los cuales surgen al margen de toda ley de habilitación.

Nuestra Carta Fundamental, al contrario de la mayoría de las Constituciones del derecho comparado, establece un máximo de materias que pueden ser objeto de ley y entrega todos las demás a la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República. Se podría decir que las materias de ley son la excepción, pues requieren texto expreso habilitante.

El dominio máximo de ley se encuentra consagrado en el Art.63 de la Constitución que en sus 20 numerandos establece las materias que son objeto de ley. Por su parte, el Art. 32 n° 6 de la misma entrega al Presidente la potestad de dictar reglamentos en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal.

Tenemos entonces que todas aquellas materias no comprendidas en el art. 63 son parte de la Potestad Reglamentaria Autónoma del Presidente de la República. En teoría este planteamiento parece no suscitar problema alguno, el problema lo vemos cuando analizamos el Art. 63 n°20 de la Carta Fundamental y notamos la gran amplitud del mismo.

- Art. 63. Sólo son materias de ley:

Nº20: Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Con este precepto notamos que la potestad de dictar reglamentos autónomos que la Constitución entrega al Presidente es reducida al máximo, lo que ha llevado a parte de la doctrina a señalar que existe sólo en teoría, ya que el n° 20 resulta tan amplio que no dejaría espacio a la potestad reglamentaria autónoma del Presidente. Otros, en cambio, señalan que dicha potestad está referida exclusivamente a reglamentos que atañen a la organización de la Administración, razón por lo cual no se incluye dentro del número 20. en todo caso, pese a la amplitud del número 20, el mismo requiere generalidad y sentar las bases esenciales de una materia, lo que acota.

Potestad Reglamentaria de los demás Poderes del Estado.

Dado la importancia práctica de los reglamentos, tanto el Congreso Nacional como el Poder Judicial necesitan de los mismos para llevar a cabo de una manera más expedita la misión que la Constitución les encomienda, y también para así dar mayor organización a su estructura interna.

En tanto tales órganos ostentan la calidad de poderes públicos, se considera que sería un atentado al principio de separación de poderes que fuera la propia Administración, a cargo del ejecutivo, la cual se encargara de reglamentarlos. Es por ello que el constituyente consideró que el Congreso Nacional y el Poder Judicial tuvieran la facultad de dictar sus propias normas reglamentarias, de tal manera de no obstruir su función a través de la intromisión de otro poder público.

Se entiende que la potestad normativa del Congreso se encuentra en el Art. 56. Inc. Final:

- Cada una de las Cámaras establecerá **en su propio reglamento** las cláusulas del debate por simple mayoría.

Es con la frase "*en su propio reglamento*", que el Congreso Nacional se encuentra facultado para dictar normas vinculantes a sus miembros, potestad normativa de rango inferior a la legal y que tiene razón de ser para organizar su funcionamiento y estructura interna, no pudiendo ser materia de reglamento, aquello que está normado en la Constitución o la ley, o que son materias propias de ley.

Así el reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 10 de marzo de 2002 contiene un título preliminar y cuatro libros que regulan distintas materias, entre las cuales podemos mencionar. Sesiones de la Cámara, Sesiones y sus partes, De los trámites legislativos, De las comisiones de la cámara, de las comisiones permanentes, unidas, especiales y mixtas, De la información, fiscalización, Comisiones Investigadoras, Especial del control del Sistema de Inteligencia y Acusación Constitucional, De las solicitudes de Información, etc.

De la misma forma el reglamento del Senado contiene dieciocho títulos, más un título final donde se tratan distintas materias, entre las cuales podemos mencionar: Sede del Senado y Legislaturas Ordinarias y extraordinarias, Senadores y comités, Presidencia, Comisiones, Sesiones, Discusiones, Clausura del debate, Urgencias, etc.

Respecto del Poder judicial:

La potestad reglamentaria se le entiende asignada a la Corte Suprema por el Art. 82 inc. I:

- La Corte Suprema tiene la Superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación, se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales.

La potestad reglamentaria de la Corte Suprema se manifiesta a través de autoacordados, que son vinculantes para todos los tribunales de la nación, menos los cuales exceptúa expresamente el constituyente en el Art. 82, y para las partes que concurran a los tribunales.

Así la Corte Suprema dictó un autoacordado referente a la Responsabilidad del Estado Juez (indemnización por error judicial). La norma que se encuentra en el Art. 19 n° 7 letra i de la Carta Fundamental trató de ser autosuficiente, en la medida que no necesitara ley posterior para que surtiera efecto tal responsabilidad, pero era necesario que se estableciera un determinado procedimiento para llevarla a cabo, es así como la Corte en su autoacordado de 1996 estableció un plazo de interposición de 6 meses contados desde la resolución que dicta sobreseimiento definitivo o la sentencia que declara la absolución del procesado para interponer esta acción, además estableció que era necesario patrocinio de un abogado y una serie de requisitos para llevar a cabo esta acción. La Corte hizo lo mismo en tanto a la acción de Protección.

Potestad Reglamentaria de los Órganos Autónomos de la Constitución.

La Constitución del 80 ha dotado de autonomía a distintos órganos públicos distintos del Congreso Nacional y del Poder Judicial.

Los órganos públicos consagrados en la Constitución, que no tienen calidad de poderes de Estado, pero no obstante gozan de autonomía son:

- Tribunal Constitucional.
- Ministerio Público.
- Contraloría General de la República.
- Consejo de Seguridad Nacional.
- Banco Central.

- Justicia Electoral.

La potestad reglamentaria que les es entregada a estos organismos se justifica por su autonomía. El constituyente para hacerla verdaderamente efectiva los dotó de competencia para dictar sus propios reglamentos. Hay también que considerar que al ser una potestad reglamentaria, se encuentra circunscrita al marco de funciones específicas que deben desarrollar estos organismos, es decir, se encuentra limitado por las atribuciones que le son dadas, es así como el Ministerio Público no puede dictar normas de política cambiaria, ya que esta materia es de competencia del Banco Central, ni el Banco Central dictar normas que atañen a la organización de los fiscales adjuntos, ya que son materias propias del Ministerio Público.

Hugo Caldera habla de la peculiaridad que todos estos organismos se encuentren normados por una ley orgánica constitucional. Creemos que esta peculiaridad está dada por importancia de los organismos, compartimos con el autor que no es requisito para la dictación de reglamentos por organismos autónomos la existencia de una ley orgánica constitucional que los faculte para ello, basta que esté consagrado en la Constitución para que ella pueda surtir efecto.

Características de los reglamentos de los órganos públicos dotados de autonomía por la Constitución Política de 1980²:

- No tienen participación alguna ni el Presidente ni los Ministros de Estado.
- No tiene aplicación el control Preventivo de la Contraloría General de la República.
- Como consecuencia de lo anterior la Contraloría no puede representarlos, dado que a su respecto no rige el trámite de toma de razón.
- A consecuencia de lo anterior es absolutamente inaplicable, respecto de estos reglamentos la potestad de insistencia, que la Constitución reconoce a favor del Presidente.
- No tiene competencia el Tribunal Constitucional para pronunciarse acerca de los vicios de inconstitucionalidad que pudieran afectar la validez de estos reglamentos.

Control de Jurisdiccional de los reglamentos.

De las características notamos que ni la Contraloría General de la República ni el Tribunal Constitucional tienen competencia para pronunciarse acerca de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los reglamentos.

Pero bajo ninguna circunstancia esto significa que se encuentren fuera de algún control, si así lo fuera se estarían violando los artículos 6 y 7 de la Constitución, donde se consagran

² Caldera Delgado, Hugo, "Tratado de Derecho Administrativo", editorial Parlamento limitada 2001, Pág. 311.

los principios de fuerza normativa de la Constitución y de Responsabilidad de los órganos del Estado.

Encuentro necesario analizar estos preceptos para un mejor entendimiento de lo que estamos postulando:

- Art. 6 Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

- Art. 7 Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley.

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 hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto o contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

A través de la lectura de estos preceptos notamos que las actuaciones de dichos órganos no pueden quedar sin control, por lo tanto, y siguiendo nuevamente a Caldera, entendemos que tal control es entregado a los tribunales ordinarios de justicia por el Art. 76 de la Constitución que consagra el principio de inexcusabilidad de los jueces.

- La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de ejecutar lo juzgado pertenecen exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aún por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometido a su decisión...

Si no fuere de la forma que se señala se estaría violando el Estado de Derecho, el que manda se controle a los entes del Estado.

En esa línea, debe tenerse presente la plenitud jurisdiccional que al respecto establece el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución Política de la República.

Hacemos presente que además de los órganos a los que la propia Constitución Política de la República dota de facultades o potestad reglamentaria, existen una serie de órganos creados por ley que poseen la misma pues es la propia norma legal la que la asigna. Entre los mismos se encuentran, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos, las distintas superintendencias, etc.

Bibliografía:

- Caldera Delgado, Hugo. "Tratado de Derecho Administrativo". Editorial Parlamento Limitada, 2001.
- Chahin Ananía, Katrina, "La potestad reglamentaria en la Constitución de 1980", tesis u. chile, profesor guía Manuel Argandoña.
- Zúñiga Urbina, Francisco Octavio, "Control de la Potestad legal y reglamentaria"