

LIMITE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Arturo Aylwin Azócar
Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile

I

BASES GENERALES

El art. 32, N° 8, de la Constitución Política reconoce una potestad reglamentaria muy amplia al Presidente de la República.

Por definición esta potestad tiene por finalidad la dictación de normas de carácter general y obligatorias subordinadas a la Constitución Política y a la ley.

El precepto constitucional antes citado reconoce una doble perspectiva para la dictación de estas normas reglamentarias aun cuando en su esencia se trata del ejercicio de una misma facultad y con iguales efectos.

Es así como, por una parte, existe la potestad genérica para dictar normas generales y obligatorias tratándose de materias que conforme a la enumeración taxativa del artículo 60 de la Constitución no sean de competencia del legislador, y, por otra parte, el Presidente de la República tiene la facultad específica de establecer las normas que estime convenientes para la ejecución de las leyes.

II

LIMITACIONES GENERALES

Todo reglamento supremo debe ajustarse a la Constitución Política y a la ley.

De acuerdo con el principio básico estatuido en el artículo 6° de la Constitución Política, en relación con otros preceptos constitucionales (arts. 32 N° 8, 60, 88, etc.), resulta obvio que el Presidente de la República, al ejercer su potestad reglamentaria, debe respetar rigurosamente las limitaciones impuestas por la propia Constitución Política y está impedido para invadir el campo que es propio del legislador.

Por otra parte, conforme al principio de jerarquía de las normas, reconocido sistemáticamente en la Constitución Política, los reglamentos supremos no pueden infringir las normas básicas que integren el ordenamiento legal en vigencia. En consecuencia, en muchas ocasiones será la propia ley la que está delimitando el ámbito del reglamento.

Cuando se cumple con el trámite de toma de razón de los reglamentos supremos, a la Contraloría General corresponde verificar el cumplimiento de las limitaciones antes consignadas. En conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la Ley Fundamental, si el Organismo Contralor representa el reglamento por ser contrario a la Constitución Política no cabe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo recurra al mecanismo de insistencia; en tal caso sólo puede acudir al Tribunal Constitucional para que resuelva en definitiva la controversia.

La jurisprudencia administrativa ha entendido que las expresiones "decretos" y "resoluciones" que emplea el citado artículo 88 tienen un significado amplio y, por lo tanto, no sólo comprenden los actos administrativos de carácter particular, sino también los actos generales o de tipo reglamentario.

Esta interpretación guarda conformidad con el sistema de fiscalización de la Administración del Estado ya que si un decreto o resolución de carácter particular debe someterse al control previo de legalidad, existe mayor razón aún para que sea aplicado respecto de los reglamentos que constituyen actos de mayor trascendencia y que, por su origen y efectos, están en una jerarquía inmediatamente inferior a las leyes.

III

LA POTESTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRENTE A LA AUTONOMÍA DE OTROS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Una interpretación literal y superficial del artículo 32, Nº 8, de la Constitución Política llevaría a la conclusión de que el Presidente de la República, dentro de los límites generales mencionados anteriormente, está facultado para dictar cualquier reglamento que "crea conveniente para la ejecución de las leyes", sin que corresponda hacer discriminaciones basadas en la naturaleza de éstas o en las circunstancias que se presenten. En apoyo de esta tesis cabe aducir que la Constitución Política no hace distingos de ninguna especie.

Sin embargo, a nuestro juicio, tal afirmación sería equivocada, pues la potestad reglamentaria presidencial debe entenderse dentro del sistema integral de la Constitución Política, la que contempla la existencia de organismos dotados de suficiente autonomía. Ello exige que esa potestad rija armónicamente con la vigencia de las potestades propias de estas últimas instituciones y que son expresión de su autonomía. ✓

Según el mismo orden del articulado de la Constitución Política, podemos señalar principalmente la situación de los siguientes organismos: Congreso Nacional, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Contraloría General de la República y Banco Central.

El Consejo de Seguridad Nacional, regulado por el Capítulo XI de la Constitución Política, está sometido a la regla específica del artículo 96, inciso final, de acuerdo con la cual se confiere a ese organismo la facultad de dictar el reglamento relativo a su organización y funcionamiento. Cabe consignar que dicha potestad es amplísima, pues tratándose de este organismo no habrá ley orgánica ni siquiera de rango legal corriente, como debe ocurrir con las demás instituciones antes mencionadas.

Examinemos brevemente la situación que se presenta en cada caso:

a) *Congreso Nacional*. El artículo 48 de la Constitución Política al tratar de las acusaciones constitucionales establece que "la acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso". Por su parte, el artículo 71, inciso final, establece que las urgencias deben someterse a lo que dispone la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, "la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley".

La pregunta que procede formular es la siguiente: ¿Podría el Presidente de la República reglamentar esta ley orgánica constitucional?

b) *Poder Judicial*. El artículo 74 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados”.

Surge la misma pregunta que en el caso anterior: ¿Podría el Presidente de la República dictar las normas reglamentarias que estimase convenientes para la ejecución de esta ley?

No conocemos un solo caso de reglamentación del Código Orgánico de Tribunales, salvo tratándose de la fijación de territorios jurisdiccionales de algunos tribunales en virtud de una autorización expresa dada por el legislador.

c) *Tribunal Constitucional*. El artículo 81, inciso final, de la Constitución Política dispone textualmente:

“Una ley orgánica constitucional determinará la planta, remuneraciones y estatuto del personal del Tribunal Constitucional, así como su organización y funcionamiento”.

La duda que pudo existir en su oportunidad en cuanto a determinar si el Presidente de la República está o no facultado para reglamentar esta ley, en ejercicio de la Potestad Reglamentaria del artículo 32, N° 8, ya fue disipada de un modo categórico por el propio legislador. En efecto, el artículo 90 de la ley N° 17.997, que aprobó la Ley Orgánica de ese Tribunal, establece lo siguiente: “El Tribunal podrá, mediante auto acordados, dictados en sesiones especialmente convocadas al efecto, reglamentar las materias a que se refiere esta ley”.

d) *Tribunal Calificador de Elecciones*. El artículo 84 otorga una competencia amplia a este Tribunal para conocer los escrutinios generales, calificar las elecciones, resolver sobre reclamaciones y proclamar los candidatos elegidos tratándose de los procesos electorales de Presidente de la República, de senadores y diputados. El inciso final del referido precepto dispone que “una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador”.

¿Podría el Presidente de la República reglamentar dicha ley? Debe recordarse que el Tribunal Calificador de Elecciones que funcionó durante la vigencia de la Constitución Política de 1925 no fue jamás sometido a normas reglamentarias dictadas por el Presidente de la República.

Los tribunales electorales regionales, previstos en el artículo 85 de la Constitución Política, se encuentran substancialmente en la misma situación.

e) *Contraloría General de la República*. El artículo 88 del texto constitucional, después de regular la institución de la toma de razón, dispone en su inciso final: “En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional”.

¿Es posible que el Presidente de la República en el ejercicio de la potestad reglamentaria del artículo 32, N° 8, dicte normas reglamentarias de esta ley de organización y funcionamiento de la Contraloría General?

Conviene destacar el hecho de que después de la reforma introducida a la Constitución Política en el año 1943, que dio autonomía constitucional al Órgano Contralor, no se conoce ningún decreto presidencial que haya reglamentado alguna norma de su Ley Orgánica, cuyo texto actualizado fue aprobado por la ley N° 10.336. Por el contrario, son numerosos los reglamentos e instruc-

ciones que han dictado los Contralores Generales en materias relativas a sumarios, auditorías, contabilidad, formas de dictámenes, reintegros de estipendios percibidos indebidamente y sobre otras materias inherentes a las funciones que ejerce la Entidad Fiscalizadora al amparo de la autonomía constitucional reconocida por la Carta de 1925 y reafirmada, de un modo más categórico, en la actual Constitución.

f) *Banco Central*. El artículo 97 de la Constitución Política ordena:

“Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley constitucional”.

Por su parte, el artículo 98, inciso final, establece:

“El Banco Central no podrá adoptar ningún acuerdo que signifique de una manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza”.

Otra vez surge la misma pregunta: ¿Es posible que el Presidente de la República dicte normas reglamentarias para este organismo autónomo constitucional?

IV

CRITERIOS GENERALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA PLANTEADO

Las respuestas a las interrogantes antes enunciadas deben encontrarse en la naturaleza misma de los organismos de que se trata, en relación con la plenitud del ejercicio de sus funciones y con las potestades del Presidente de la República.

Hay dos ideas básicas que es necesario tener presentes.

1.º Por una parte, cabe consignar que el Presidente de la República, sin perjuicio de las tareas propias del gobierno que le corresponden, tiene la administración del Estado sin que pueda inmiscuirse en tareas que son ajenas a ésta conforme al principio de competencia consagrado en el artículo 7º de la Constitución Política. Con esa perspectiva y dentro de ese ámbito hay que entender los atributos y efectos de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 32, Nº 8, del texto constitucional.

2.º Por otra parte, la idea de la independencia de los Poderes Públicos y de autonomía conferida expresamente por el constituyente a la Contraloría General de la República, al Tribunal Calificador de Elecciones, al Banco Central y al Tribunal Constitucional, repugna de un modo esencial la posibilidad de que el Presidente de la República, administrador del Estado, pueda regular el ejercicio de las funciones de tales instituciones.

Fácil es imaginar la gravedad que implicaría que el Presidente de la República reglamentare cualquiera de las funciones del Tribunal Calificador de Elecciones, del Tribunal Constitucional o de la Contraloría General de la República. Ello implicaría anular la autonomía consagrada por el constituyente a fin de asegurar la independencia de su gestión. En el caso específico del Órgano Contralor el problema revestiría mayor gravedad aún, pues su rol consiste precisamente en fiscalizar a la Administración del Estado encabezada por el Presidente de la República. Repugna a cualquier sistema de fiscalización que el órgano fiscalizado establezca las reglas a que deberá someterse el órgano fiscalizador.

Respecto de este último punto corresponde agregar que si anteriormente hubo dudas sobre si la Contraloría General formaba o no parte de la Administra-

ción, ello quedó definitivamente disipado en el actual texto constitucional al establecer en un capítulo aparte (capítulo IX) el régimen de la entidad fiscalizadora, después de haber regulado en capítulos también separados los diversos Poderes Públicos, el Tribunal Constitucional y los Tribunales Electorales.

La mera exposición hecha sobre las diversas situaciones que se plantean confirman ampliamente la tesis que estamos sustentando en el sentido de que el Presidente de la República no puede reglamentar las funciones que están radicadas en los órganos amparados por la autonomía constitucional y que no integran la Administración del Estado.

Resulta obvio que en esta materia corresponde interpretar las normas conforme a un mismo criterio, de tal manera que exista uniformidad en la aplicación de los mismos principios, los que son por naturaleza indivisibles, y es obvio que para estos efectos deben ponderarse también en forma adecuada los antecedentes históricos que confirman la tradición jurídica nacional de respeto a la autonomía de los organismos que en definitiva constituyen la sustentación básica del Estado de Derecho.

De lo anterior se deduce la especial trascendencia que tiene la norma contenida en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada por tan alto Tribunal, y que reconoce de un modo formal la potestad de aquél para reglamentar sus funciones excluyendo en esta materia al Presidente de la República.

Por la misma razón, y para reafirmar la interpretación que propugnamos, cabe recordar, una vez más, que al parecer no existe un solo decreto reglamentario del Presidente de la República que regule una o más funciones de un organismo constitucionalmente independiente o autónomo.

CONCLUSIONES

La Potestad Reglamentaria del Presidente de la República sólo puede ejercerse dentro del ámbito administrativo que es propio de su competencia y, por lo tanto, no rige para regular el ejercicio de funciones de organismos que por mandato constitucional gozan de independencia o autonomía respecto del Poder Ejecutivo.