

Contraloría General de la República, Dictamen N° 1.666: Elección de Presidente de los Consejos Regionales (CORES), 26 de marzo 2014

*Comptroller General of the Republic, Decision No. 1666 on election
as President of the Regional Councils (CORES), March 26, 2014*

Doctrina:

- Las normas de derecho público –categoría a la que pertenecen las comentadas preceptivas–, rigen desde su publicación en el Diario Oficial, salvo que se prevea en ellas una fecha especial de vigencia o existan disposiciones en contrario.
- Procede que los miembros del Consejo Regional de Los Ríos, luego de su instalación, elijan a su Presidente, tal como lo ordena el indicado artículo 113 de la Constitución Política de la República.

Normas invocadas:

Constitución Política de la República, artículo 113.

Ley 20.390 de 28-10-2009, art. único num 5; Ley 20.678 de 19-06-2013 art.1/num 5; Ley 19.175 art.83 y 99 bis.

Dictámenes CGR N°s 61.615/2008; 81.330/ 2011; y 1.284/2014.

Dictamen N° 21.666 de 26-III-2014:

El Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de Los Ríos consulta a esta Contraloría General sobre la obligatoriedad de que los integrantes de ese órgano colegiado elijan a su Presidente al momento de su instalación, atendido que no ha sido promulgada la ley orgánica constitucional que determina sus funciones y atribuciones.

Requerido informe al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (S) expresa que, en tanto no entren en vigencia las normas que precisen la forma de elección y las competencias de la indicada autoridad, corresponde al intendente ejercer dicho rol.

**Profesora Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile*

Sobre el particular, el punto 5 del artículo único de la ley N° 20.390, de Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional –publicada en el Diario Oficial el 28 de octubre de 2009–, reemplazó el artículo 113 de la Carta Fundamental, cuyo inciso primero ahora dispone que “El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende”.

Agrega su inciso segundo, en lo que interesa, que “El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva”.

A continuación, su inciso quinto prescribe, en lo que se refiere a la consulta en cuestión, que “El consejo regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros”, añadiendo su inciso sexto que “La ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones del presidente del consejo regional”.

Por su parte, el punto 5 del artículo 1° de la ley N° 20.678, que Establece la Elección Directa de los Consejeros Regionales –publicada en el Diario Oficial el 19 de junio de 2013–, sustituyó el Capítulo VI de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo esta, en su nuevo artículo 83, que “Las elecciones de consejeros regionales se efectuarán cada cuatro años, conjuntamente con las elecciones parlamentarias”.

Ahora bien, atendido a que el 17 de noviembre de 2013 se llevó a cabo la elección por sufragio universal a que se refiere el inciso segundo del actual artículo 113 de la Constitución Política de la República, corresponde que los consejos regionales se instalen en la oportunidad y forma dispuesta por el artículo 99 bis de la citada ley N° 19.175.

Seguidamente, cabe recordar que esta Contraloría General ha reconocido, entre otros, en sus dictámenes N°s 61.615, de 2008, 81.330, de 2011 y 1.284, de 2014, que las normas de derecho público –categoría a la que pertenecen las comentadas preceptivas–, rigen desde su publicación en el Diario Oficial, salvo que se prevea en ellas una fecha especial de vigencia o existan disposiciones en contrario.

De esta manera, atendido que la citada ley N° 20.390, constituye una regulación de aquellas a que alude la enunciada jurisprudencia de este Órgano de Fiscalización, que no contiene excepciones respecto de su aplicación, rigiendo así desde la data de su publicación, procede que los miembros del Consejo Regional de Los Ríos, luego de su instalación, elijan a su Presidente, tal como lo ordena el indicado artículo 113 de la Constitución Política de la República.

No obsta a lo anterior la circunstancia de no haberse dictado la preceptiva que establezca las atribuciones y funciones de la referida autoridad por cuanto, como se señaló, el cuerpo legal que fijó el nuevo texto de dicha disposición no supeditó su entrada en vigencia a esta condición ni prescribió otras reglas particulares para su ejecución.

Transcríbase al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a todos los Gobiernos y Contralorías Regionales del país.

Saluda atentamente a Ud.

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República

Comentario:**Fuerza normativa de la constitucion**

En el dictamen de la Contraloría General de la República que ha sido transcrito se observa la aplicación directa de la norma constitucional para resolver la consulta planteada por el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de Los Ríos.

En efecto, el dictamen resuelve que, a la luz de la disposición constitucional aprobada el año 2009¹, el Presidente del Consejo Regional debe ser elegido por los miembros del Consejo en virtud de lo expresamente dispuesto en el artículo 113 de la Carta Fundamental, aunque todavía esté pendiente la promulgación de la ley orgánica constitucional que establece las atribuciones y funciones de Consejo Regional, a la cual hace referencia el inciso quinto de dicho artículo. En consecuencia, contrariamente a lo que había considerado la Subsecretaría del Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública ya no corresponde al Intendente ejercer dicho cargo.

Al tenor de este dictamen, resulta interesante reflexionar una vez más sobre la aplicación directa de la Constitución como medio eficaz para garantizar el principio de supremacía constitucional.

Hace un par de décadas se ha introducido en el constitucionalismo chileno la expresión *fuerza normativa de la Constitución* para referirse a la aplicación directa de la norma constitucional y a la vinculación directa a la Constitución que tienen todos los órganos del Estado.

La afirmación de ser disposiciones directamente aplicables tiene su fuente normativa en el artículo 6°, particularmente el inciso segundo, de la Carta de 1980 que dispone que “los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”, generando su infracción las responsabilidades y las sanciones que determine la ley, según reza el tercer inciso de la misma disposición.

A partir de la referida norma constitucional la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado el concepto de fuerza normativa de la Constitución en el entendido que la Carta Fundamental para ser verdaderamente eficaz debe ser directamente aplicable².

En nuestro medio, desde fines del siglo XX se ha desarrollado la importancia de este concepto en el sentido que las disposiciones constitucionales son auténticas normas jurídicas y vinculan inmediata y simultáneamente a todos los órganos del Estado, y a todas las personas y grupos. Ya en el año 1998, se destacaba que la fuerza normativa de la Constitución encuentra justificación en el principio de jerarquía de las normas³. Posteriormente numerosos autores han aseverado la importancia de este principio como forma de control y garantía de la supremacía constitucional⁴.

¹ Ley de Reforma Constitucional N° 20.390 de 28 de octubre de 2009.

² En la doctrina comparada destacan, entre otros, Bidart Campos, Germán, “El derecho de la Constitución y su fuerza normativa”, Ediar, Buenos Aires, 1995; y García Enterría, Eduardo, “Curso de Derecho Administrativo” Vol. I, Editorial Civitas, España, 1981.

³ Bulnes Aldunate, Luz, *La fuerza normativa de la Constitución*, en Revista Chilena de Derecho, P. Universidad Católica de Chile, 1998.

⁴ Algunos autores son: Miguel Angel Fernández González en “La fuerza normativa de la Constitución”, en Revista de Derecho Público Vol. 63, Universidad de Chile, 2001, p.78; José Luis Cea Egaña en “Derecho Constitucional chileno” Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 2008; Mario Verdugo Marinkovic y otros en “Derecho Constitucional”, Editorial Jurídica de Chile, reimpresión 2005; Patricio Zapata Larrain en “Justicia Constitucional”, Editorial Jurídica de Chile, 2008; y Rodrigo Aros

Puede afirmarse que hoy en Chile y en el constitucionalismo contemporáneo existe consenso en que las autoridades públicas se encuentran directamente vinculadas a los preceptos constitucionales y que la Carta Fundamental debe considerarse como fuente de derecho directamente aplicable.

De manera tal, que se ha estimado que en virtud de este principio es posible aplicar directamente la Constitución para suplir omisiones del legislador, como por ejemplo la ausencia de promulgación de una ley que la propia Carta haya ordenado dictar, como es el caso en análisis. En igual sentido, cabe recordar que antes de la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional éste dictó el año 2008 dos Auto Acordados destinados a regular materias referidas a su funcionamiento, estando aun pendiente la dictación de la ley orgánica del último inciso del artículo 92, la que data de 10 de agosto de 2010⁵. Igualmente, aun sin regulación de la referida ley, ésta magistratura ejerció la facultad para declarar la inconstitucionalidad de oficio en el caso del artículo 116 del Código Tributario, en virtud de la facultad otorgada en el inciso duodécimo del artículo 93.⁶

También se ha estimado que en un caso judicial concreto el juez que conoce la causa puede, en virtud de la eficacia directa de la Constitución, dejar sin aplicación o prescindir de una disposición legal que entre en conflicto con la norma constitucional. Esta situación tuvo origen en la década de los años 80 en sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago⁷, que revocó la resolución de primera instancia que fijaba de acuerdo a la ley vigente una indemnización irrisoriamente baja en un caso de expropiación, atendido lo cual la sentencia dispuso realizar una nueva liquidación de acuerdo a parámetros de reajustabilidad razonables, dando aplicación directa a las normas constitucionales que protegen los derechos de las personas⁸.

Si bien hoy esta tesis de la prescindencia de la aplicación por el juez de una norma eventualmente inconstitucional a un caso concreto es vigorosamente sostenida por algunos constitucionalistas⁹, debe tenerse presente que la reforma constitucional de 2005, concentró el control de constitucionalidad de las leyes en el Tribunal Constitucional, otorgando no solo a las partes sino también al juez la facultad de plantear ante esta Magistratura las dudas de constitucionalidad que puedan surgir ante un caso concreto. Al efecto, el inciso 11 del artículo 93 dispone que un precepto legal cuya aplicación resulte contraria a la Constitución “podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto”. Por ello y atención a esta disposición, hoy existen ciertas discrepancias doctrinarias al respecto por cuánto esta facultad que la Carta otorga al juez no tiene carácter imperativo sino que es facultativa y, por tanto, no lo obliga a acudir al Órgano Constitucional.

Otros casos de aplicación directa de la Constitución se constatan en numerosos fallos del Tribunal Constitucional en que éste se ha referido al denominado efecto de irradiación de la Constitución en cuánto, a su entender, las normas constitucionales se proyectan a todo el ordenamiento jurídico.

Chia en “La fuerza normativa de la Constitución” en Revista de Derecho Público Vol. 66, Universidad de Chile, 2004; Aldunate Lizana, Eduardo, “La fuerza normativa de la Constitución y el sistema de fuentes del derecho” en Revista de Derecho de la P. Universidad Católica de Valparaíso, 1er semestre, 2009, pp. 443-484.

⁵ “Auto Acordado sobre sesiones ordinarias y horarios de audiencia y de atención al público”, Diario Oficial de 11 de noviembre de 2009 y “Auto Acordado sobre ingresos, formación de tablas y vista de las causas”, Diario Oficial de 3 de diciembre de 2009.

⁶ STC Rol N° 681- 2006.

⁷ Sentencia redactada por el entonces Ministro Carlos Cerda (hoy Ministro de la Corte Suprema).

⁸ Véase el caso en García Barzelatto, Ana María, “Los Elementos de Interpretación Constitucional y su recepción en la Jurisprudencia Chilena”, Editorial Jurídica de Chile p. 239.

⁹ Ríos Álvarez, Lautaro; Fernández González Miguel Ángel, obs. cit. en nota 5.

Así, por ejemplo, ha señalado: "Que lo explicado en el considerando precedente resulta coherente con la fuerza normativa que singulariza a la Carta Fundamental, característica conforme a la cual ésta se irradia al ordenamiento jurídico entero, al punto que ninguna de sus disposiciones puede quedar al margen de o en pugna con la supremacía que es propia de ella"¹⁰.

También en relación con la aplicación del artículo 6 de la Constitución el Tribunal ha enfatizado el alcance universal de la supremacía constitucional en términos que "la Constitución obliga tanto a los titulares e integrantes de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo, y es deber de todos ellos respetarla. El principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 6° de la Constitución tiene un alcance universal. Por tanto, las organizaciones políticas deben también atenerse a la Constitución como norma suprema y a las leyes, tanto en su organización interna como en su actual en la vida pública"¹¹.

Ahora bien, como ya se ha afirmado, el Dictamen de la Contraloría General de la República transcrito al comienzo, es un nuevo ejemplo de aplicación directa de la norma constitucional ya que, ante la ausencia de la ley orgánica correspondiente y la consulta de la autoridad ministerial, el órgano Contralor va directamente a lo que dispone la Carta Fundamental y no obstante la ausencia de la ley que determinará las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo Regional, da aplicación a la norma constitucional que dispone que "el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros"¹².

Sin embargo y no obstante ser la fuerza normativa de la Constitución un principio regularmente aceptado en nuestra doctrina y jurisprudencia, es posible encontrar autores que tienen una mirada crítica al respecto, advirtiendo que se producen casos en que la concreción de este principio se debilita en vez de vigorizarse.

Así, el profesor Eduardo Aldunate en un trabajo publicado el año 2009 sostiene que "la idea de fuerza normativa de la Constitución, comúnmente aceptada en la doctrina y la jurisprudencia nacional, es una noción de múltiples contenidos que no se encuentran debidamente acotados en su uso argumental, y cuya pluralidad no contribuye a racionalizar y concretar las propias exigencias que se estima derivadas de ella"¹³. Estima que "en especial no se discuten las consecuencias negativas que para la propia fuerza normativa de la constitución puede tener un manejo generoso o vago del significado de esta idea, ni de las dificultades que plantea el postulado de una extensión irrestricta de sus efectos normativos en el sistema de fuentes"¹⁴.

Sin embargo, la idea de la fuerza normativa se impone con vigor y su invocación es mayoritaria en nuestro ordenamiento. Sin más, así lo ha reconocido el Presidente de la Excm. Corte Suprema en el discurso de apertura del año judicial 2014, en términos que ha señalado que "es el mismo Estado el que ha estructurado las siguientes ideas básicas respecto de la Constitución como Carta Política: *Supremacía*: La Ley Fundamental reconoce –no crea– un conjunto de derechos y garantías a todas las

¹⁰ STC N° 976 de 2007, considerando 35; y STC N° 1287 considerando 36.

¹¹ STC N° 567, considerando 4, en Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2011) Editores Enrique Navarro Beltrán y Carlos Carmona Santander, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 45, 2011, p. 43.

¹² Artículo 113 inciso quinto.

¹³ Aldunate Lizana, Eduardo, "La fuerza normativa de la Constitución y el sistema de fuentes del derecho" en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 1er semestre, 2009, p. 482.

¹⁴ Ibidem p. 444.

personas, se constituye en la primera disposición a respetar, supremacía que le ubica en la cúspide de la pirámide legal. *Aplicación directa*: Todas las autoridades y personas, al interior del Estado, le deben respeto y les asiste la obligación de aplicarla directamente en todas sus determinaciones, incluidos el Poder Constituyente y los tribunales; *Medida sustancial*: Es el parámetro de comparación para resolver la validez de las normas legales, como de toda decisión de sus autoridades. En el evento de evidenciar transgresión a la Constitución por la normativa o de decisión de rango inferior, pública o privada, éstas ven afectada su legitimidad y validez, perdiendo eficacia y vigencia en el ordenamiento jurídico interno; *Efecto derogatorio*: La declaración fundamental determina el cese de los efectos vinculantes de toda disposición previa que la contraríe, debiendo los tribunales ordinarios y especiales, determinar las fuentes aplicables al caso, precisar su derogación tácita; *Interpretación*: Toda determinación del sentido y alcance del ordenamiento jurídico debe efectuarse considerando la norma fundamental, buscando y prefiriendo siempre la interpretación que mejor resguarde los derechos garantizados por la Constitución (...)”¹⁵.

En conclusión, estimamos que:

- a. La norma constitucional se irradia a todo el ordenamiento jurídico y tiene un efecto vinculante sobre toda norma inferior que la contraríe, lo que es consecuencia del principio de supremacía constitucional.
- b. La aplicación directa de la Constitución es una obligación de toda autoridad, órgano, grupo o persona.
- c. Las normas constitucionales tienen directa aplicación frente a la ausencia de normas legislativas complementarias.
- d. El órgano jurisdiccional puede dejar sin aplicación una norma infraconstitucional que estime inconstitucional, lo que no significa desconocer que actualmente el control de constitucionalidad ha quedado concentrado en el Tribunal Constitucional, pudiendo el juez aplicar la facultad que le concede el inciso 11 del artículo 93 de la Constitución y consultar al Tribunal Constitucional ante una duda de constitucionalidad.

¹⁵ Párrafos extractados del Discurso pronunciado el 1º de marzo de 2014 por el Presidente de la Excma. Corte Suprema, don Sergio Muñoz Gajardo.