

CONTIENDAS DE COMPETENCIA ENTRE
ÓRGANOS POLÍTICOS O ADMINISTRATIVOS
Y TRIBUNALES INFERIORES DE JUSTICIA:
¿INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA
O DEROGACIÓN TÁCITA
POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO
FINAL DEL ARTÍCULO 191 DEL COT?

CONFLICT OF POWERS BETWEEN
THE EXECUTIVE BRANCH AND FIRST
INSTANCE TRIBUNALS:
UNCONSTITUTIONALITY OR IPSO FACTO
ABROGATION OF THE FINAL PARAGRAPH
OF ARTICLE 191 OF THE TRIBUNALS' CODE?

*Cristián García**

Resumen

La reforma constitucional del año 2005 entregó al Tribunal Constitucional la atribución de resolver las contiendas de competencia entre autoridades políticas o administrativas y tribunales de justicia, que no correspondieran al Senado. Dicha competencia estaba radicada hasta esa fecha en la Corte Suprema y así lo reforzaba el artículo 191, inciso final, del *Código Orgánico de Tribunales*. Con la entrada en vigencia del nuevo capítulo VII de la Constitución, sobre el Tribunal Constitucional, el precepto del COT se tornó incompatible con la nueva Constitución, configurándose una inconstitucionalidad sobrevenida. No obstante lo anterior, la Corte Suprema ha conocido de contiendas de competencia aplicando esta norma devenida en inconstitucional, sin que se haya abstenido de conocerla –aplicando su teoría de la derogación tácita por inconstitucionalidad previa aplicación directa de la Constitución– o haya

* Doctor en Derecho por la Philipps-Universität de Marburg, Alemania. Profesor de Derecho Administrativo y de Gestión Pública de la Universidad Mayor. Artículo recibido el 15 de julio de 2013 y aceptado para su publicación el 28 de agosto de 2013. Correo electrónico: cristian_garcia_m@yahoo.com

remitido al Tribunal Constitucional –vía inaplicabilidad– para que éste controlara la constitucionalidad en su aplicación concreta.

Palabras clave: contiendas de competencia, reforma constitucional, inconstitucionalidad sobrevenida, derogación tácita, *Código Orgánico de Tribunales*

Abstract

The Chilean Supreme Court authority to decide the conflicts of power between the Executive branch and first instance tribunals, was given to the Constitutional Court by the 2005 constitutional amendment. In spite of the new constitutional clause, the Congress has not adapted the final paragraph of article 191 of the Tribunal's Code, which regulates the issue. Therefore, the statutory provision is now incompatible with the new constitutional regulation. However, the Supreme Court has applied that legal provision, despite of its lack of constitutional validity. Thus, according to the Supreme Court, the conflicts of power cannot be solved by the Constitutional Court and, also, the final paragraph of article 191 of the Tribunal's Code cannot be subject to judicial review.

Keyword: Conflict of powers, constitutional amendment, unconstitutionality, ipso facto abrogation, Tribunal's Code

Previo a entrar al tema que nos convoca, es preciso hacer un poco de historia y remontarnos a la tramitación legislativa del mayor cambio en nuestra Constitución desde el retorno a la democracia: la Ley N° 20.050, que reformó varios pasajes de la Ley Fundamental, en especial respecto de la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional, que es lo que en este artículo nos interesa destacar. ¿Qué tiene que ver la reforma constitucional precitada y una norma del COT? La pregunta se responderá luego de esta breve síntesis de antecedentes.

Como se dijo, la reforma a la Constitución llevada a cabo el año 2005, mediante la Ley N° 20.050, supuso un cambio drástico en las funciones y atribuciones del Tribunal Constitucional, siendo algunas de ellas traspasadas desde la Corte Suprema a la Magistratura recién aludida. Dentro de ellas no sólo se encuentra el requerimiento de inaplicabilidad, sino que también una atribución de menor visibilidad y alcance que la anterior: la resolución de conflictos de competencia entre la autoridad política o administrativa y un tribunal inferior de justicia.

Como es sabido, durante la discusión parlamentaria que concluyó con la reforma constitucional, se intentó dejar la resolución de todo conflicto

entre órganos políticos y administrativos con tribunales de justicia –ya sean superiores o no– radicada exclusivamente en el Tribunal Constitucional. Así fue expuesto en su momento por el ex Ministro de dicha Magistratura, Eugenio Valenzuela Somarriva, durante la discusión en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, en primer trámite constitucional¹. Tal propuesta encontró apoyo en esa ocasión en los ex senadores Viera-Gallo y Hamilton².

No obstante, la Corte Suprema consideró que su atribución, esto es, conocer de los conflictos de jurisdicción promovidos entre tribunales inferiores y las autoridades políticas o administrativas, debía mantenerse en ella, arguyendo su condición de máxima autoridad del Poder Judicial y que, por tanto, es facultad suya la resolución de cualquier problema de funcionamiento en tribunales inferiores en uso de su facultad de superintendencia directiva, correccional y económica; además, jamás ha habido controversia alguna respecto del ejercicio de dicha atribución³.

A pesar de que la Comisión estimó necesario reunir ambas atribuciones en el TC, tanto en el primer como en el segundo informe reglamentario⁴, ya durante la discusión en general se alzaron voces de evitar sustraer del conocimiento del Senado la resolución de conflictos entre Tribunales Superiores y órganos políticos o administrativos⁵, lo que llevó finalmente a eliminar el entonces inciso final del artículo 79 de la Constitución, que disponía que la Corte Suprema es quien conoce de las contiendas de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado⁶ y no se considera para el Tribunal Constitucional potestad alguna para ese respecto⁷, lo que se explicaría por la complejidad de la tramitación legislativa particular y cierto desprolijo de la mesa durante la votación⁸.

¹ Historia de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050..., p. 546.

² *Op. cit.*, pp. 547 y s.

³ *Op. cit.*, p. 556. De la misma opinión fueron los Ministros de la Corte Suprema que, a su vez, eran miembros del Tribunal Constitucional en esa época, y que la hicieron constar en el informe que fue evacuado por la Magistratura Constitucional en primer trámite constitucional, en *op. cit.*, pp. 562 y s.

⁴ *Op. cit.*, pp. 567, 710 y s., 721-725 y 1124 y ss.

⁵ Véanse intervenciones de Senador Mario Ríos, *op. cit.*, pp. 866 y 1804; Senador Antonio Horvath, *op. cit.*, p. 889; Senador Sergio Fernández, *op. cit.*, pp. 1807 y s.; Senador Alberto Espina, *op. cit.*, pp. 1810 y s., y Senador Jaime Gazmuri, *op. cit.*, p. 1812.

⁶ *Op. cit.*, p. 2181.

⁷ *Op. cit.*, p. 2184.

⁸ Rechazo automático del entonces N° 11 del art. 82 CPR, que hubiera atribuido esa función al TC. *Op. cit.*, pp. 1812 y s. y 1818

Haciendo un análisis parcial, hasta dicho momento, la potestad de la Corte Suprema para conocer tales conflictos de competencia perdía rango constitucional, pero seguía radicada en ella, de conformidad al inciso final del artículo 191 del *COT* –aquí viene la primera pista para entender el problema expuesto en el título–, aunque se mantenía la incongruencia de que en las disposiciones transitorias de la Constitución se regulaba el conocimiento de las contiendas ya trabadas ante la Corte Suprema y las futuras ante el TC⁹.

Ya en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados se repone la atribución radicada en el Tribunal Constitucional¹⁰, se mantiene la eliminación aprobada por el Senado de la atribución conferida a la Corte Suprema¹¹ y se suprime la atribución del Senado para conocer de las contiendas de competencia¹², entregándole de esa forma exclusivamente al TC el conocimiento de la totalidad de las contiendas de competencia que se susciten entre autoridades políticas o administrativas y tribunales de justicia, sin importar su rango. Sin embargo, esta última disposición fue rechazada por el Senado¹³, quedando de manifiesto que la Comisión

“estimó necesario precisar los términos del numeral 12° de esta disposición, de manera que éste establezca con claridad que el Tribunal Constitucional resolverá solamente las contiendas de competencia que hoy corresponden a la Corte Suprema”¹⁴.

Finalmente, el Presidente de la época hace uso de su facultad de veto y agrega al actual art. 93, N° 12°, CPR la frase “que no correspondan al Senado”¹⁵, tornando con eso inequívoca la voluntad del constituyente derivado en traspasar íntegramente la atribución de la Corte Suprema al TC¹⁶.

⁹ Historia de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050..., *op. cit.*, pp. 2191 y s.

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 2340, 2448 y ss.

¹¹ *Op. cit.*, p. 2338.

¹² *Op. cit.*, p. 2333.

¹³ *Op. cit.*, pp. 2630 y ss.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 2537.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 2727.

¹⁶ Textualmente dice que el veto presidencial “determina que las contiendas de competencia que le correspondía conocer a la Corte Suprema han pasado a ser materia de conocimiento del Tribunal Constitucional. Este veto es particularmente necesario, puesto que es la única manera de hacer conciliables dos normas en la Constitución: la permanente en el Senado y la que parcialmente se le había atribuido al Tribunal Constitucional”. *Op. cit.*, p. 2723.

Por su parte, el senador Alberto Espina refuerza lo anterior al señalar: “veto número 16) incorpora una norma de concordancia en el sentido de que corresponderá al Tribunal Constitucional resolver las contiendas de competencia que se traben entre tribunales

Definido lo anterior, a lo que debe sumarse como fundamento la disposición transitoria cuadragésima tercera, inciso segundo¹⁷, en relación con la cuadragésima quinta¹⁸ de la Constitución, queda meridianamente claro que la Corte Suprema ya no detenta la atribución para conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre órganos políticos y administrativos y tribunales inferiores de justicia. ¿Qué suerte siguió entonces el artículo 191, inciso final, del COT? Es preciso recordar su tenor y contrastarlo con el antiguo artículo 79, inciso final, CPR.

Artículo 191, inciso final, del *Código Orgánico de Tribunales*

Corresponderá también a la Corte Suprema conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado.

Artículo 79 de la Constitución, cuyo inciso final fuera derogado por Ley de Reforma Constitucional N° 20.050.

La Corte Suprema (...).

Conocerá, además, de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado.

Como se puede apreciar, ambos son idénticos. Lamentablemente los órganos colegisladores olvidaron presentar un proyecto de ley que eliminara dicho inciso –no pudo ser incluido en la reforma constitucional por expresa prohibición del art. 15 de la LOC del Congreso Nacional– y así evitar la discusión que iniciamos en este artículo.

La primera aseveración que surge espontáneamente es que quizás el dilema sobre su derogación tácita por inconstitucionalidad o su inconstitucionalidad sobrevenida es más teórico que práctico, pues, como es una norma reguladora de atribuciones, mientras no sea ejercida, su pervivencia es inocua. Aunque dicha postura pudiera tener asidero, la Corte Suprema sí ha ejercido la mencionada atribución y ha resuelto contiendas de competencia entre órganos políticos y administrativos y tribunales inferiores

inferiores de justicia y autoridades políticas o administrativas, y al Senado, las que tengan lugar entre tribunales superiores de justicia y autoridades políticas o administrativas". *Op. cit.*, p. 2761.

¹⁷ Las contiendas de competencia actualmente trabadas ante la Corte Suprema y las que lo sean hasta la entrada en vigor de las modificaciones al capítulo VII, continuarán radicadas en dicho órgano hasta su total tramitación.

¹⁸ Las reformas introducidas al capítulo VII entran en vigor seis meses después de la publicación de la presente reforma constitucional con la excepción de lo regulado en la Disposición cuadragésima tercera.

de justicia, que le han sido presentadas con posterioridad al 26 de febrero de 2006¹⁹. Para ello, se ha basado expresamente en el artículo objeto de este comentario. Así, en el rol 3023-2008 la Corte Suprema resolvió una cuestión de competencia entre el Juzgado de Policía Local de Coyhaique y la DGAC. Interpuesta una demanda en contra de LAN por infracciones a la Ley del Consumidor y acogida por el Juez de Policía Local la excepción de incompetencia absoluta opuesta por la demandada, fue remitida a la DGAC quien declinó la competencia y devolvió los antecedentes al tribunal. Éste tuvo por trabada la contienda y ordenó elevar los autos a la Corte Suprema, la que, luego de oír a la Fiscal Judicial (S), ordenó conocer del asunto al Juzgado de Policía Local de Coyhaique. Es bastante probable que los Ministros que resolvieron hayan seguido lo expresado por la Fiscal, quien comenzó su actuación señalando que

“la resolución de la presente contienda de competencia corresponde a V.E con arreglo al artículo 191 inciso final del Código Orgánico de Tribunales”,

a pesar de que es incuestionable que el Juzgado de Policía Local es un tribunal especial de justicia, que no puede ser catalogado como Tribunal Superior²⁰, ni menos que la DGAC sea un órgano dependiente de la Corte Suprema y no tenga carácter de autoridad administrativa²¹. En conclusión, éste fue un caso resuelto por la Corte Suprema en aplicación de una norma de rango legal que ya no era compatible con la Constitución.

Otra causa encontrada en que la Corte Suprema aplicó el artículo 191, inciso final, del COT para justificar su atribución fue en el rol 644-2011. En esta oportunidad la contienda de competencia tuvo lugar entre el Juzgado de Familia de Puente Alto y la Fiscalía Local de Puente Alto del Ministerio Público, originada por una denuncia formulada a Carabineros de Chile por situaciones de violencia intrafamiliar²². El Juzgado de Familia remitió los antecedentes a la Corte Suprema, “en base a lo dispuesto en el artículo 191 inciso final del Código Orgánico de Tribunales”, la Fiscalía Judicial respaldó tal aseveración y la Corte Suprema falló, atendido lo

¹⁹ Fecha de inicio de la vigencia de las atribuciones del TC, de acuerdo a la disposición transitoria cuadragésima quinta de la Constitución, en relación al inciso segundo de su disposición transitoria cuadragésima tercera.

²⁰ Art. 8 de la Ley 15.231, refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto N° 307 de 1978.

²¹ Véase art. 1° de la Ley N° 16.752

²² En este punto es preciso hacer notar que un alto porcentaje de las contiendas de competencia que ha conocido el TC desde el año 2006 a la fecha tienen que ver con esta clase de denuncias, por lo que llama aún más la atención que en el año 2011 un juez de familia remita los antecedentes a la Corte Suprema y ésta lo resuelva.

dispuesto –entre otras normas citadas– en el artículo 191 inciso final del *Código Orgánico de Tribunales*, que debía seguir conociendo la Fiscalía de Puente Alto. Nuevamente la Corte Suprema ejerce una atribución que cree aún detentar, basada en una norma legal que ya no tiene sustento constitucional.

En ambos casos la Corte Suprema pudo, incluso, seguir su propia jurisprudencia más reciente²³, haber sido más explícita y manifestar la existencia de la derogación tácita por inconstitucionalidad del inciso final del artículo 191 del COT. Aunque no compartimos dicha doctrina, cabrían en los casos precedentemente expuestos los presupuestos definidos por la Corte para que opere la derogación:

- a) norma preconstitucional, entendida como tal de momento que es anterior a la modificación a la Constitución del año 2005;
- b) la supremacía constitucional y la aplicación directa de la Constitución, que obligaría a regirse por ella y no basarse en una norma legal que claramente se opone a la Ley Fundamental, y
- c) la aplicación de la norma en el tiempo es asunto de vigencia –propio de los tribunales del fondo– y no de validez²⁴.

Aunque pueda sonar seductora esta exégesis, no existe norma en la Constitución que deje fuera del radio de acción del Tribunal Constitucional las normas preconstitucionales o que se haga una distinción entre vigencia y validez de la norma²⁵, aunque debe reconocerse que el TC, en su sentencia rol 991, dejó un manto de duda al estimar que la decisión de la vigencia de una norma por efectos de una Constitución posterior puede ser declarada por el juez de fondo, pero no puede inhibir al TC de la declaración de validez de ella. Consideramos que esta posición carece de un argumento que nos parece central y determinante: la eventual pérdida de vigencia de un precepto legal se da única y exclusivamente por su incompatibilidad con la Constitución –es indiferente si es anterior o posterior–, por lo que necesariamente es un efecto de la constatación de dicha incongruencia con la ley máxima²⁶. Nos parece de toda lógica arribar a tal conclusión desde que la reforma constitucional de 2005 concentró en el TC el control constitucional de los preceptos legales. Finalmente corresponde agregar que, si acogiéramos la tesis de la derogación tácita

²³ Véase, entre otras, sentencia de la Corte Suprema, 2010, rol 1018-09, Sociedad Establecimiento Comercial Camarrico Ltda. con Héctor Alvear.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Artículo 93, N^{os} 6 y 7, hablan de preceptos legales, sin hacer distinción alguna. Además, STC rol 472, c. 7°.

²⁶ En ese sentido van las prevenciones de los Ministros Colombo y Peña en la STC rol 991.

por inconstitucionalidad, siempre que exista una norma preconstitucional susceptible de ser aplicada en forma decisiva en la resolución de una gestión pendiente, tendría la parte interesada dos alternativas para su inaplicación: en la casación del fondo ante la Corte Suprema (alegando su derogación tácita) y en la inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional; ni hablar sobre eventuales fallos contradictorios en relación al mismo precepto.

Ahora bien, esto nos llevaría a colegir necesariamente que en estos casos debe declararse la inconstitucionalidad sobrevenida o sobreviniente, la que sólo puede ser pronunciada por el TC, de acuerdo a lo ya explicado en el párrafo anterior.

En conclusión, ¿qué debió hacer la Corte en los casos presentados? Somos de la opinión que correspondía devolver los autos remitidos por el Juzgado de Policía Local y el Tribunal de Familia de Puente Alto, respectivamente, pues no le correspondía a la Corte Suprema conocer de la contienda de competencia trabada, sino que al Tribunal Constitucional, tal como lo resolvió éste en varias oportunidades (STC roles N°s 702 a 705) cuando se percató de que no era competente. No obstante la compatibilidad con nuestro ordenamiento jurídico de la solución anterior, creemos que lo óptimo debió ser la vía de la inaplicabilidad: suspender la vista e interponer un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad para que fuera conocido por el Tribunal Constitucional –único órgano llamado a controlar la constitucionalidad de la leyes–, con el objeto de obtener una declaración formal de que dicho precepto legal violenta directamente la Constitución y, por ende, no debe ser aplicado por la Corte para conocer de la contienda sometida a ella. De esa forma, podríamos iniciar el camino para expulsar definitivamente de nuestro ordenamiento jurídico una norma legal flagrantemente inconstitucional que quedó en el olvido del legislador.

Bibliografía

Historia de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica, 2005.

Ley N° 16.752, que fija organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil, 1968.

TC, sentencias roles 472, 702, 703, 704, 705, y 991

Corte Suprema, (2010), rol 1018-09