

LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES: ALGUNAS PRECISIONES

MARISOL PEÑA TORRES
UNIVERSIDAD DE CHILE

Sin duda que el tema de las leyes orgánicas constitucionales tiene, hoy en día, candente actualidad. Su elaboración resultará fundamental en la consolidación de la Nueva Institucionalidad de nuestro país, cuyas bases se encuentran contenidas en el Capítulo I de la Constitución Política de la República, de 1980.

El interés que la materia relativa a las leyes orgánicas reviste está directamente relacionado con la importancia de aquellas instituciones, órganos y derechos cuya regulación se pretende a través de tal normativa: Sistema Electoral (artículo 18 de la Constitución); Libertad de Enseñanza (artículo 19 N° 11); Partidos Políticos (artículo 19 N° 15 inciso 5°); Concesiones Mineras (artículo 19 N° 24 inciso 7°); Organización básica de la Administración Pública (artículo 38 inciso 1°); Estados de Excepción (artículo 41 N° 9); Congreso Nacional (artículos 43, 45, 48, 71 y 117); Organización y atribuciones de los Tribunales (artículo 74); Tribunal Constitucional (artículo 81); Tribunal Calificador de Elecciones (artículo 84); Contraloría General de la República (artículo 88 inciso 4°); Banco Central (artículo 97); Consejos Regionales de Desarrollo (artículo 101) y Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal (artículos 101 y 107). Hasta la fecha sólo se han dictado dos de estas leyes: la de Concesiones Mineras (Ley N° 18.097 publicada en el Diario Oficial N° 31.171 de 21 de enero de 1982) y la del Tribunal Constitucional (Ley N° 17.997 publicada en el Diario Oficial N° 30.968 de 19 de mayo de 1981).

Baste observar la cantidad de aspectos que el constituyente confió al legislador orgánico constitucional para comprender la trascendencia de estas leyes. En efecto, no solamente están llamadas a desarrollar los principios generales sobre los que se sustentarán dos poderes del Estado (Legislativo y Judicial), la Administración del Estado en el logro de sus objetivos, los órganos de control de la constitucionalidad y de la legalidad (Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República) sino que, por sobre

todo, son verdaderos vehículos para hacer efectiva la participación de los chilenos, tanto en el aspecto político relativo a las funciones de gobierno propiamente tales (sistema electoral, partidos políticos, Tribunal Calificador de Elecciones) como en el ámbito social referido a las facultades de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos (Consejos de Desarrollo Regionales y Comunales) a fin de concretar el ideal con que se ha definido el régimen político chileno en cuanto régimen democrático con amplia participación, en que las personas y los cuerpos intermedios puedan influir significativamente en el proceso de toma de decisiones y, en definitiva, en la configuración del bien común, tarea que no sólo compete a los integrantes de los órganos de poder político.

La Comisión recientemente designada por el Ejecutivo con el objeto de proponer los anteproyectos de leyes orgánicas constitucionales que, con posterioridad, serán sometidos a la consideración de la Junta de Gobierno se enfrenta a las vacilaciones y cuestionamientos que desde su introducción en la Carta Fundamental ha suscitado esta nueva categoría normativa, al punto que más de algún autor ha señalado que esta categoría *sui generis* de preceptos legales ha significado un atentado contra el principio de jerarquía normativa, pues tiende a perfilarse como un concepto autónomo e independiente que no obedece a los niveles tradicionales, al tiempo que es contraria al principio de seguridad jurídica. Asimismo recae en esos distinguidos juristas la responsabilidad de concretar una voluntad que sea fiel reflejo del querer, del ideal imperante en la colectividad a fin de que las referidas leyes tengan una aplicación efectiva y logren la adhesión racional y consciente de aquellos que serán regulados por ellas en base al sentido de bien y justicia que toda norma debe perseguir.

CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES

Es posible sostener que no existe consenso aún en la doctrina para definir a las leyes orgánicas constitucionales sino que, más bien, se ha optado por precisar los aspectos que las caracterizan. Entre nosotros, el profesor de la Universidad de Concepción don Sergio Carrasco Delgado ha intentado definir las señalando que "serían normas que vienen a desarrollar una institución, garantía o deber establecido en la Constitución. De esta manera, lo expresado en sus líneas esenciales o con generalidad en el texto

fundamental, es posteriormente regulado y puesto en vigencia efectiva por una ley, que sí debe remitirse a las bases que se expresan en la Constitución¹.

Sin embargo, el concepto citado no permite diferenciar las leyes objeto de este estudio de cualquier otro precepto legal, puesto que, por esencia, toda ley tiende a desarrollar los principios generales enunciados en la Carta Fundamental ateniéndose a las bases que ella contiene en virtud del principio de la jerarquía normativa que impera en nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte, el profesor de la Universidad de Valparaíso don Lautaro Ríos Álvarez ha entendido que "son leyes orgánicas constitucionales aquellas que, estando expresamente previstas y designadas como tales en la Carta Fundamental, necesitan —para ser aprobadas, modificadas o derogadas— del voto unánime de los miembros de la Junta durante el período de transición, y del quórum de los tres quintos de los diputados y de los senadores en ejercicio, en la etapa de normalidad; que no admiten delegación en el Ejecutivo de la potestad legislativa; y que, además, requieren siempre —como trámite previo a su promulgación e indispensable para su validez— del control de constitucionalidad llamado a ejercitar el Tribunal Constitucional"².

Como puede advertirse, la doctrina se ha preocupado básicamente de configurar estas leyes orgánicas constitucionales desde el punto de vista de las características que revisten de acuerdo con la Constitución y los recientes fallos del Tribunal Constitucional. En efecto:

1. Estas normas versan sobre determinadas materias que la Carta Fundamental les ha encomendado de un modo explícito, dada la importancia que se les atribuye.

En este sentido, en el análisis de cada ley orgánica constitucional se hace necesario determinar cuál es el contenido específico de cada una de ellas conforme con las pautas que señala la Constitución, a fin de no perturbar el ámbito propio de la ley ordinaria ni de la potestad reglamenta-

¹ CARRASCO DELGADO, Sergio, *Las leyes orgánicas constitucionales y en particular la referida al Tribunal Constitucional. Estudio Preliminar*. XI Jornadas Chilenas de Derecho Público. U. Católica de Valparaíso. Noviembre de 1981, p. 1.

² RÍOS ALVAREZ, Lautaro, *Las leyes orgánicas constitucionales*. Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales. Escuela de Derecho. Universidad de Valparaíso.

ria inmovilizando excesivamente el ordenamiento jurídico, pues, como se verá a continuación, su reforma requiere un quórum más elevado que el de las leyes comunes.

En consecuencia, estas leyes orgánicas deben corresponder tanto en su "núcleo esencial" como en su "complemento necesario" a las materias que la Constitución les ha confiado privativamente, para lo cual se hace imprescindible el examen detenido de la norma o normas que indiquen su campo de acción.

2. Necesitan para su aprobación, modificación o derogación de un quórum calificado y especial en relación al que requiere la ley común. De acuerdo con el artículo 63 inciso 1º de la Constitución, ese quórum es de los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio.

Esta exigencia es la que lleva a advertir en contra del recurso desmedido a esta nueva categoría jurídica, pues importa el peligro de inmovilizar excesivamente el ordenamiento vigente impidiendo su adecuación a los nuevos requerimientos sociales. Todo ello, porque el Derecho es, ante todo, concreción de la realidad de la sociedad en que ha de aplicarse y por ello es lógico que —en el lenguaje de Easton— el ordenamiento jurídico traduzca en respuestas ("outputs") las necesidades o demandas ("inputs") que los miembros plantean al sistema para evitar con ello su desestabilización o crisis.

3. Deben ser sometidas, antes de su promulgación, al control obligatorio de constitucionalidad del Tribunal Constitucional al tenor del artículo 82 N° 1 de la Carta Fundamental que confía a ese órgano la tarea de "ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución". Para estos efectos, la Cámara de origen debe enviar al Tribunal el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado por el Congreso. La sentencia que emite el órgano jurisdiccional en estos casos es propiamente una resolución respecto de la cual no cabe recurso alguno, sin perjuicio de que el mismo Tribunal, conforme a la ley, pueda rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido. (Arts. 82 inciso 3º y 83 inciso 1º).

4. No pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas.

Además, debe señalarse que la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo puede ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema. (Art. 74 inciso final).

ORIGEN DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES

El origen de esta nueva categoría de normas introducida por el constituyente de 1980 se atribuye al artículo 46 de la Constitución Francesa de 1958, de la V República, conforme al cual resultan de la voluntad conjunta de dos órganos: el Parlamento y el Consejo Constitucional, pues antes de su promulgación deben ser sometidas al examen de este último, a fin de que declare su acuerdo con la Constitución, de tal forma que, desde un comienzo, nacen a la vida del derecho con un indiscutible sello de constitucionalidad.

A su vez, la Constitución española de 1978 distinguió cinco tipos de leyes cuya aprobación le correspondería al Parlamento: las leyes ordinarias; las leyes orgánicas; las leyes de armonización; las leyes marco y las leyes o Estatutos de Autonomía. Las materias propias de leyes orgánicas se contienen en el artículo 81 de la Constitución y son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Estas últimas, en concepto de los autores, serían leyes orgánicas "innominadas" en tanto que las demás serían "nominadas".

Ahora bien, en la configuración del concepto de "ley orgánica" en la Constitución española se encontraron dos criterios opuestos: el primero la concebía como un medio para la flexibilidad, para desconstitucionalizar al máximo todo lo que se considerara accesorio, mientras que el segundo entendía que era un recurso para la rigidez, para extender una protección supra-legal respecto de contenidos que bordeaban lo constitucional.

En Chile, por su parte, la discusión respecto de las leyes orgánicas constitucionales no se inició a propósito de la elaboración de la Constitución Política que hoy nos rige sino que ya, en abril de 1967, la Comisión de Reforma Constitucional encargada de estudiar el proyecto de ley que modificaba la Constitución Política de 1925 se avocó a estudiar la indicación del Senador señor Durán cuyo objeto era, precisamente, incorporar el

concepto de “ley constitucional” a la Carta Fundamental. En el debate sostenido al efecto se destacaron las siguientes ideas:

1. Estas leyes tendrían por objeto complementar la Constitución con disposiciones más minuciosas que las consagradas en su texto.
2. Por una parte, se pensaba que era necesario superar un problema suscitado en el Derecho Constitucional moderno en cuanto a que las Constituciones se habían tornado demasiado extensas, en circunstancias que lo ideal era que sólo contemplaran los principios y normas esenciales dejando al legislador su desarrollo, incluso en materias de cierta importancia. Por otro lado, la indicación tenía por objeto hacer más expedita la modificación de algunas materias actualmente reguladas por normas constitucionales, de tal forma que la Constitución tuviera un texto rígido y difícil de modificar considerando que establece la estructura fundamental del Estado.
3. Queda claro que serían preceptos de rango legal. La única diferencia entre las leyes constitucionales y las leyes ordinarias sería el quórum exigido para su aprobación, pues debían tramitarse igual que una reforma constitucional con la sola excepción del trámite del Congreso Pleno.
4. Se proponían como materias propias de estas leyes constitucionales las siguientes: Inhabilidades e incompatibilidades de los parlamentarios; Dieta parlamentaria; Ley orgánica de presupuestos; Régimen administrativo interior; Ley de efecto retroactivo de las leyes y el Título I del Código Civil.
La interpretación de la Constitución no podía ser objeto de su regulación.
5. En todo caso, se hizo presente la necesidad de tener un criterio parco para establecer las materias que habrían de ser regladas por estas leyes, pues lo contrario significaría —como lo resaltó el Ministro de Justicia de la época don Pedro Jesús Rodríguez— “inmovilizar sectores y áreas de gran vivencia en nuestro ordenamiento jurídico”.

Por otra parte cabe considerar que una de las primeras medidas que adoptó el Gobierno que asumió el 11 de septiembre de 1973 fue designar a los miembros de la Comisión que se encargaría de preparar un proyecto de nueva Constitución Política, a objeto de dar concreción a la institucional-

dad política, económica y social que habría de substituir a la imperante hasta entonces.

Lo cierto es que en el curso del debate desarrollado en la Comisión Constituyente —llamada “Comisión Ortúzar”, por el prestigiado jurista que la presidió— no se encuentra sistematizada la discusión que dio origen a la introducción del concepto de leyes orgánicas constitucionales en la Carta definitiva. Por el contrario, suelen encontrarse criterios equívocos al respecto.

En la Sesión N° 246, de 21 de septiembre de 1976, relativa al estudio de la garantía del derecho de propiedad, por ejemplo, se hace referencia a la necesidad de complementar esa garantía con una “ley orgánica de expropiaciones”, cuya estructura incluía tal cantidad de detalles que difícilmente encuadran con la característica de estricta generalidad que deben tener las leyes orgánicas constitucionales.

El señor Evans la concebía como una típica “ley complementaria de la Constitución”.

En la Sesión N° 252, celebrada el 21 de octubre de 1976, a objeto de debatir las normas constitucionales relativas al Poder Judicial, el señor Silva Bascuñán sostenía que, al exigir la Constitución que “una ley especial” (que posteriormente habría de ser una ley orgánica constitucional) determinara la organización y atribuciones de los tribunales, se estaba refiriendo a “un solo cuerpo orgánico, sistemático y completo” que efectuara esa regulación.

Ahora bien, el primer indicio del debate acerca de la noción de “leyes orgánicas constitucionales” se encuentra en la Sesión N° 297, de 14 de junio de 1977, en la que se continuaban analizando los aspectos constitucionales relativos al Poder Judicial. El profesor Jaime Guzmán hacía ver, en aquella oportunidad, que la intención del constituyente era lograr Constituciones breves, escuetas, las que en la práctica, en los países latinos, no obstante, tendían a ser desarrolladas. En este contexto y considerando que las Actas Constitucionales surgieron como ordenamientos transitorios se hacía necesario, en el futuro, purificar el texto constitucional para ver qué normas, por su jerarquía, merecían realmente permanecer en él y cuáles no. Sin embargo, dada la importancia de ciertas materias, resultaba conveniente establecer un escalón intermedio entre la Constitución y la ley ordinaria integrado por “leyes constitucionales” que se caracterizarían por requerir un quórum especial y mayores exigencias que la ley común.

Agregaba el señor Guzmán que “de estas Actas Constitucionales podrían desprenderse en definitiva los preceptos más fundamentales para el texto del proyecto de Constitución Completa, pero quedarían en carácter de leyes constitucionales —no se sabe si bajo el nombre de Actas Constitucionales o de leyes constitucionales— ciertos preceptos respecto de los cuales es importante que no queden sujetos a los vaivenes de las mayorías ocasionales propias de las leyes comunes ... pero el hecho de que estas normas hayan sido promulgadas con rango constitucional podría tener la ventaja de asentarlas en el ordenamiento jurídico”. Insiste en esta idea en la Sesión N° 299 de 21 de junio de 1977.

A su vez, don Juan de Dios Carmona se había mostrado partidario, en esa misma sesión, de incorporar en la Constitución e incluso en un Acta Constitucional únicamente aquellas normas más elementales y generales, pues hay preceptos que no merecen rango constitucional por referirse a materias propias de ley.

En la Sesión N° 298, de 15 de junio de 1977, destinada también al debate sobre el Poder Judicial, el mismo señor Carmona acotaba:

“Se habló de que pudiera haber leyes, especialmente en lo referente a la *estructura de los poderes del Estado* (aquí podría encontrarse la explicación al término “orgánicas” atribuido a estas leyes) y a las cuales se refiriera la Constitución, con un rango especial por sobre las leyes comunes, siendo uno de estos casos el texto que ahora se está analizando, porque aquí se encarga a una ley especial la organización y administración de los tribunales. Cree que la idea que se tenía era la de crear algunas condiciones y requisitos muy especiales para que estas leyes pudieran ser modificadas, no sólo exigencia de quórum en el Congreso Nacional o en el órgano legislativo que pueda tomar las decisiones del caso, sino también resguardos muy fundamentales sobre iniciativas o materias que pudieran alterar la estructura de los poderes del Estado en la forma establecida por la Constitución. Estima que estas leyes, indudablemente, deben ser resguardadas con estos principios...”.

La Sesión N° 301, de 28 de junio de 1977, sigue destinada al debate de las normas relativas al Poder Judicial. En relación al artículo 81 del Anteproyecto, que encomendaba a una “ley especial” el determinar la organización y atribuciones de los Tribunales, el señor Carmona demuestra su preocupación por el carácter que tendría esta ley, pues pese a la importancia de la materia que reglaría podría bastar una mayoría parlamentaria ocasional para desvirtuar y, eventualmente, acabar con todo el sistema por

ella instituido. Ese peligro sería evitado, a su juicio, si esa ley tuviera "rango constitucional".

NATURALEZA DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES: ¿SON PRECEPTOS LEGALES?

Así como existieron criterios opuestos en la configuración del concepto de leyes orgánicas constitucionales en el ámbito del Derecho Comparado, también los hay en cuanto a la precisión de su naturaleza jurídica, pues algunos piensan que se trata de normas complementarias de la Constitución y que participarían de su misma jerarquía. Sin embargo, la mayoría opina que se trata de preceptos legales que tienen, no obstante, una entidad superior a la de la ley ordinaria, pues, precisamente, están llamadas a ocupar un escalón intermedio entre la Constitución y dichas leyes. Así lo ha entendido, por lo demás, nuestro Tribunal Constitucional³.

Lo anterior permite adelantar, desde ya, que la ley ordinaria no puede vulnerar lo dispuesto por la ley orgánica constitucional, situación que implicaría violar, aunque de un modo indirecto, la propia Constitución, puesto que el Tribunal Constitucional, previamente, había declarado que sus preceptos se conformaban con la Carta Fundamental, garantizando, de esta forma, la constitucionalidad de cada uno de sus preceptos si se considera que el examen que dicho órgano jurisdiccional realiza en virtud del artículo 82 N° 1 de la Constitución es un análisis global del texto íntegro del proyecto de ley orgánica, tal como ocurre con las leyes interpretativas de la Constitución.

Al efecto, debe recordarse que la idea con que fueron establecidas las leyes orgánicas en la Constitución francesa de 1958 fue, justamente, la de que no quedarán dudas de que tales cuerpos normativos se ajustaban a la Ley Fundamental en la medida que habían sido sometidos al examen previo de constitucionalidad del Consejo Constitucional.

Entre nosotros, la idea que se sostiene fue recalcada en el seno de la Comisión Constituyente por el profesor Raúl Bertelsen Repetto al proponer que el informe que debía enviarse al Presidente de la República sobre las ideas precisas del anteproyecto de Nueva Constitución Política del

³ Véase Sentencia de 22 de diciembre de 1981 relativa al proyecto de ley que deroga el artículo 18 de la Ley N° 16.437, de 23 de febrero de 1966.

Estado, debía "señalar brevemente que las leyes orgánicas son una prolongación de la Constitución y se necesita que su constitucionalidad sea indubitable". (Sesión N° 409, de 10 de agosto de 1978).

Pareciera, entonces, que la necesidad de que la ley ordinaria respete a la ley orgánica constitucional proviniera del principio de jerarquía normativa. Sin embargo, es preciso destacar que dicho principio se aplica cuando distintas normas están llamadas a regular una misma materia, lo que hace necesario establecer un orden de prelación entre ellas. Este supuesto no se da entre las leyes ordinarias o comunes y las orgánicas constitucionales, pues la Constitución ha señalado taxativamente las materias que estas últimas pueden reglar, de tal forma que las leyes ordinarias no pueden invadir un ámbito que les está vedado sin contradecir la propia Constitución, en tanto que las leyes orgánicas también la violarían si excedieran el campo de acción que la norma fundamental les fijó, restando atribuciones al legislador ordinario y a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Por lo señalado, la relación ley orgánica-ley ordinaria se define más que por el principio de jerarquía de las normas por el "principio de competencia", teniendo presente que el fundamento que impide a una autoridad invadir la órbita de atribuciones de otra radica en el principio de clausura que impera en el Derecho Público, según el cual sólo puede hacerse aquello que está expresamente permitido, que no es sino una consecuencia del clásico principio de la separación de los poderes y órganos del Estado.

Ahora bien, si el objetivo de las leyes orgánicas constitucionales es desarrollar en un texto armónico y sistemático determinados preceptos constitucionales, tal desarrollo debe limitarse a fijar el "estatuto general" del derecho o institución de que se trata, dejando su regulación específica e implementación práctica al legislador ordinario. No cabe, entonces, que la ley orgánica agote a través de sus preceptos la materia que se le ha confiado, inmovilizando innecesariamente el ordenamiento jurídico; por el contrario, debe permitir su complementación por la ley ordinaria. El profesor español García de Enterría dice que, en este caso, no se asiste a un conflicto de competencia sino que a un "conflicto de adecuación" de la ley común a la ley orgánica, cuya estructura es claramente jerárquica, pero sólo para estos efectos, pues, como se ha dicho, las leyes orgánicas son preceptos legales.

Una de las actividades que hasta el momento ha cumplido la Comisión encargada del estudio de las leyes orgánicas constitucionales ha sido la de

recoger opiniones entre los más versados especialistas respecto de las materias objeto de esas leyes y, concretamente, en lo que se refiere a las Bases de la Administración Pública. En la Sesión N° 10, de 5 de mayo pasado, el profesor Manuel Daniel Argandoña, confirmando lo que se ha expresado en los párrafos precedentes, señalaba que “la diferencia entre los dos tipos de normas (leyes orgánicas y leyes comunes) más que de jerarquía, es de competencia, con una especie de reserva a la ley orgánica de aspectos institucionales que requieren mayor estabilidad. Concluye que no es indiferente, en consecuencia, que lo orgánico constitucional descienda al terreno de la ley común, porque ello atentaría contra dicha estabilidad; ni que la ley común se introduzca en lo orgánico constitucional, pues al entrar ésta al sistema rígido de modificación establecido para la ley orgánica perdería su flexibilidad. El temor de desbordar el ámbito de lo orgánico constitucional podría conducir a quedarse en el plano de ideas muy generales, confundiendo con la Constitución misma; y el afán de establecer un cuerpo realmente orgánico podría hacer caer en ese desborde”.

Por su parte, el profesor José Luis Cea planteó, en relación con lo señalado, la idea de que tales cuerpos normativos podrían incluir disposiciones propias de una ley común, “porque por definición la organicidad implica la idea de un conjunto o sistema coherente y completo de preceptos en sí aplicables, lo que no puede cumplirse sólo con la dictación de principios y normas de gran generalidad que, gráficamente, serían semejantes a una obra gruesa, inacabada y de muy reducida capacidad de concreción práctica”, agregando que “sería útil que la misma ley declarara para el efecto de control preventivo de la inconstitucionalidad que le incumbe, cuáles son las disposiciones fundamentales u orgánicas, cuáles son los elementos complementarios o indispensablemente conexos a aquéllas y cuáles, en fin, son las normas legales meramente comunes” (Sesión N° 12, de 12 de mayo de 1983. Pág. 20).

En todo caso, si triunfa la tesis de que la ley orgánica sólo debe comprender el “estatuto general” en relación a la materia que la Carta le encomienda, dejando confiada a la ley ordinaria su regulación específica, deberá tender a solucionarse el problema que ya se ha presentado en torno a las leyes “parcialmente” orgánicas, esto es, cuerpos normativos que contienen preceptos propios de leyes ordinarias y de leyes orgánicas, a la vez. Las soluciones doctrinarias han variado desde sugerir la purificación del proyecto a fin de distinguir separadamente ambos tipos de normas o

calificar todo el proyecto como ley orgánica o como ley ordinaria, en su caso. Sin embargo, ya se ha insinuado que el problema podría ser superado en la medida que se atribuya el carácter de ley orgánica sólo a aquellas cuyo objeto y, por tanto, núcleo esencial fuera una materia que la Constitución le ha reservado explícitamente.

Al respecto, puede señalarse que en nuestro Tribunal Constitucional ya se han producido disensiones en relación al problema expuesto. En efecto, uno de los ministros integrantes de esa alta magistratura —don Enrique Correa Labra— ha sido partidario, a través de sus votos de minoría, en diversos fallos, de ampliar el ámbito de las leyes orgánicas constitucionales a materias que, no obstante, la mayoría de los magistrados consideraron propias de leyes comunes. Baste citar, como ejemplo, la sentencia de 26 de noviembre de 1981, recaída en el proyecto de ley modificatoria del Código de Comercio en materia de letras de cambio y pagarés, en que la mayoría de los miembros del Tribunal sostuvieron la incompetencia de éste para conocer del mencionado proyecto por no revestir el carácter de L.O.C. impidiéndole, en consecuencia, ejercer el control de constitucionalidad que le confía el artículo 82 N° 1 de la Constitución Política. En cambio, el señor Correa se inclinó por defender la competencia del Tribunal Constitucional al efecto en razón de que el proyecto de ley en examen revestía el carácter de una ley orgánica constitucional, al importar una modificación del Código Orgánico de Tribunales, que hoy tiene esa naturaleza al tenor de lo dispuesto por el artículo 74 de la Carta Fundamental en relación a la Disposición 5ª Transitoria de la misma.

A su vez, por sentencia de 27 de junio de 1982, recaída en el proyecto de ley que facultó a las Municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructuras sanitarias destinadas a resolver problemas de marginalidad habitacional durante los años 1982 y 1983, el ministro Correa expresó su opinión —también minoritaria— en el sentido de que el Tribunal Constitucional debía efectuar su examen sobre la totalidad del proyecto sometido a su consideración, declarando inconstitucionales aquellos preceptos propios de ley ordinaria por invadir, precisamente, el ámbito reservado a las leyes orgánicas con lo cual se obliga al legislador a analizar cuidadosamente las materias que incluye en una u otra legislación.

Por otra parte, deben destacarse, también, las opiniones vertidas por los miembros de la Comisión encargada de elaborar el Anteproyecto de

Constitución Política del Estado en torno a la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales.

En este sentido, es posible señalar que don Juan de Dios Carmona sostenía que “la Constitución debe ser breve, concisa y general, y que hay que dejar a la ley, incluso a leyes con rango constitucional, el detalle, la normativa que diga relación con problemas importantes o fundamentales sobre la marcha del Estado, *pero que no tengan categoría constitucional*”. (Sesión N° 310, de 3 de agosto de 1977).

Ante una pregunta del señor Ortúzar (Presidente) dice que “leyes orgánicas constitucionales son, por ejemplo, la ley orgánica de los Tribunales, la Ley Electoral, la Ley de la Prensa, la Ley Orgánica de Presupuestos y otras, las que a su modo de ver deberán tener un rango constitucional menor que las reformas constitucionales, a fin de poner trabas a su modificación por parte de mayorías parlamentarias eventuales”. Para ese efecto debían tener una tramitación especial y su enmienda ajustarse a los mismos procedimientos de su conformación. (Sesión N° 353).

En la misma sesión a que corresponde la intervención precedente, el profesor Raúl Bertelsen estimaba necesaria la revisión obligatoria de las leyes orgánicas constitucionales, por cuanto se trata de *preceptos constitucionales* que no pueden ser detallados en la Carta Fundamental por su excesiva extensión y respecto de los cuales no puede quedar duda alguna de que los órganos colegisladores se han ajustado a la Constitución.

A propósito de la discusión sobre el Tribunal Constitucional, don Gustavo Lorca sugería que, entre sus atribuciones, se consagrara la de “resolver en forma obligatoria acerca de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, atendido que ellas poseen un rango superior a la ley ordinaria y que, en buena medida, *pasan a ser parte integrante de la Constitución*, por lo cual debe existir absoluta armonía entre su texto y el de esta última”. (Sesión N° 358, de 25 de abril de 1978).

El Presidente de la Comisión, don Enrique Ortúzar, a su vez, consideraba que “la reforma constitucional y la ley orgánica constitucional no se hallan en un mismo nivel de importancia, y tanto es así que, en el primer caso, la aprobación se realiza en Congreso Pleno y, en el segundo, separadamente en ambas Cámaras, lo que a su modo de ver implica también quórum distintos”. (Sesión N° 389, de 27 de junio de 1978).

Los antecedentes citados permiten, en todo caso, entender que la ley orgánica constitucional es una *normativa de rango legal* y que no forma parte de la Constitución sino que se ubica entre ésta y la ley común.

También cabe resaltar que, partiendo de la base de que estamos frente a una "ley", el señor Pérez de Arce (Asesor de CONARA), refiriéndose a la Ley Orgánica de la Administración del Estado, la concebía como una "ley marco o base". (Sesión N° 310, de 3 de agosto de 1977). La misma idea de la ley orgánica constitucional como ley normativa es considerada por don Enrique Ortúzar al estudiarse la posibilidad de una ley orgánica para la Contraloría General de la República. (Sesión N° 309, de 2 de agosto de 1977).

Al respecto, la profesora Luz Bulnes —miembro de la Comisión encargada de estudiar y proponer los proyectos de leyes orgánicas constitucionales— ha entendido que se introdujo en nuestro ordenamiento constitucional, con características generales, la institución de las leyes de base o leyes normativas, consagradas en el Anteproyecto sólo en materia social teniendo presente que la idea primitiva era terminar con la ley como norma de clausura (abandonando el principio del "dominio mínimo legal") y extender el ámbito de la potestad reglamentaria, lo que, en el hecho, no se habría logrado por la amplitud de materias que el artículo 60 de la Constitución confió al legislador, la mayoría de las cuales dan lugar a "leyes de base". Cabe preguntarse, entonces, que si éste es el criterio con que deberá actuar el legislador común desarrollando los principios básicos del ordenamiento jurídico, ¿no es lógico pensar que, con mayor razón, las leyes orgánicas constitucionales —llamadas a regular derechos o instituciones de la mayor trascendencia— deban mantenerse en el estricto plano de los principios más generales?⁴

El profesor Eduardo Soto Kloss, especialmente invitado a la Comisión de estudio de las leyes orgánicas constitucionales para manifestar su opinión respecto de la que regirá las Bases de la Administración Pública, ha expresado, de acuerdo con lo anterior, que "las leyes orgánicas constitucionales no son tales, sino leyes básicas, porque establecen las bases de un ordenamiento". (Sesión N° 10, de 5 de mayo de 1983).

Sentado el supuesto de que las leyes orgánicas constitucionales son normas de rango legal, se plantea el problema de determinar si puede entablarse en contra de ellas el recurso de inaplicabilidad de que conoce la

⁴ BULNES ALDUNATE, LUZ, *Leyes de base y potestad reglamentaria en la Constitución de 1980*. XI Jornadas Chilenas de Derecho Público. U. Católica de Valparaíso. Noviembre de 1981, 4.

Corte Suprema y que procede, en principio, respecto de “todo precepto legal” contrario a la Constitución de conformidad con su artículo 80.

En este sentido puede señalarse que en la Sesión N° 353 de la Comisión Constituyente, el profesor Jaime Guzmán expresaba que “las leyes orgánicas constitucionales serían asimilables a la Constitución para los efectos de declarar la inaplicabilidad de una ley común que violara alguna ley orgánica, pero que seguiría vigente el recurso de inaplicabilidad para las leyes orgánicas constitucionales que se opusieran a la Carta Fundamental, a menos que se exigiera un trámite como el señalado por la Constitución Francesa en el sentido de que el Tribunal Constitucional debe dar su aprobación previa”.

De lo referido se desprende que la intención del constituyente pareció ser la de que el recurso de inaplicabilidad fuera improcedente respecto de las leyes orgánicas constitucionales si ellas habían sido ya sometidas al control preventivo obligatorio de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, afirmación que aparece avalada por la sugerencia formulada por el profesor Raúl Bertelsen en la Sesión N° 409 de la Comisión Constituyente en el sentido de que, como ocurrió en el ámbito de la Constitución Francesa de 1958, dichas normas deben nacer a la vida del Derecho con un sello indubitable de constitucionalidad que no pueda ser discutido a posteriori, ni siquiera por la vía del recurso de inaplicabilidad.

No obstante, el problema no ha sido del todo dilucidado en la doctrina, pues se sostiene que si las leyes orgánicas constitucionales son “preceptos legales” no podrían hacer excepción a la posibilidad de interponer en su contra el recurso de inaplicabilidad, a lo cual se añade que si la propia Constitución dispuso, en su artículo 83, que, “resuelto por el Tribunal (Constitucional) que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia”, significa, a contrario sensu, que el recurso o la declaratoria de inaplicabilidad de oficio de la Corte Suprema es plenamente procedente respecto de un vicio de inconstitucionalidad diferente de aquel sobre el cual se pronunció el Tribunal Constitucional que actúa en estos casos como órgano de control externo de constitucionalidad y no como tribunal. Esto se debe a que la declaración se formula, en términos generales, en relación a un asunto que no ha suscitado controversia y en que no se han objetado en particular los supuestos vicios de inconstitucionalidad de que pudiera adolecer⁵.

⁵ RÍOS ALVAREZ, Lautaro, op. cit.

Sin duda, que la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional unida a un detenido estudio del espíritu que iluminó al constituyente de 1980 permitirán encontrar la solución más adecuada.

CONCLUSIONES

La lectura y examen de los antecedentes que han permitido ir perfilando el concepto de "leyes orgánicas constitucionales" dentro del ordenamiento jurídico permite concluir lo siguiente:

1. Las leyes orgánicas constitucionales obedecen a la idea de lograr Constituciones breves o sumarias reducidas a los principios fundamentales, de tal forma que su desarrollo corresponda al legislador. Claro que si se trata de derechos o instituciones de gran importancia, su regulación no puede quedar entregada al legislador ordinario sino que al legislador orgánico constitucional.
2. Son leyes *orgánicas*, porque se refieren a los órganos del Estado o, al menos, porque reglan en forma global un determinado derecho o institución y son *constitucionales*, no porque tengan la jerarquía de la Carta Fundamental, sino porque las materias que son objeto de su regulación han estado contempladas, en principio, en el propio texto constitucional (Constitución o Actas Constitucionales) y, porque, desde luego, su conformidad con la Constitución resulta evidente.
3. Constituyen un escalón intermedio entre la Constitución y la ley ordinaria; no obstante, son *preceptos de rango legal* que tienden a destacarse como figuras autónomas en el Derecho Constitucional moderno.
4. Tanto las materias que regulan (principio material) como la exigencia de un quórum más elevado para su aprobación, modificación o derogación (principio adjetivo o procedimental) hacen que estas leyes orgánicas constitucionales se encuentren *sobre* las leyes ordinarias, por lo cual éstas deben ajustarse a ellas, lo que, en el fondo, implica la conformidad con la propia Constitución debido al control preventivo

obligatorio de constitucionalidad que sobre las referidas leyes orgánicas ejerce el Tribunal Constitucional y que tiende a reafirmar con carácter indubitable, desde su nacimiento, su efectiva constitucionalidad.

5. La diferencia entre las leyes orgánicas constitucionales y las leyes ordinarias está dada por el *principio de competencia*, toda vez que las materias que son objeto de las primeras están taxativamente señaladas por la propia Constitución. Por tanto, siendo ambos tipos de normas preceptos de rango legal no se aplica el principio jerárquico entre ellas, precisamente porque regulan aspectos diferentes.
6. En cuanto a las materias que deben ser objeto de la normativa estudiada, es preciso efectuar un examen detenido de cada norma constitucional que se remita a ellas para determinar su ámbito. En todo caso, debe destacarse que ellas sólo pueden comprender *los principios o el estatuto general* del derecho o institución de que se trata a menos que el propio constituyente haya prescrito algo distinto, pues lo contrario implicaría inmovilizar excesivamente el ordenamiento jurídico impidiendo su adecuación a los nuevos requerimientos y necesidades sociales.
7. Como consecuencia de lo anterior, la ley orgánica constitucional puede ser perfectamente complementada por la ley ordinaria a través de normas que aún mantengan la característica de aplicación general para todos los habitantes del Estado propia de la ley y por la potestad reglamentaria en los aspectos de más detalle.
8. Las leyes orgánicas constitucionales no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas.