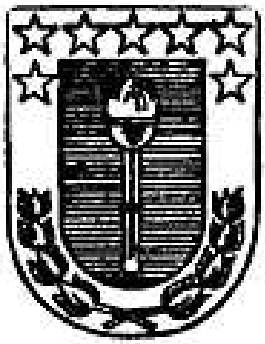
Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS

Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

LAS LEYES ORGANICAS CONSTITUCIONALES

LAUTARO RIOS ALVAREZ*
Prof. Derecho Constitucional
Universidad de Valparaíso

A poco más de dos años de vigencia de la Nueva Constitución, de las catorce Leyes Orgánicas Constitucionales (L.O.C.) que ella contempla, sólo se han dictado dos: la del Tribunal Constitucional (Ley Nº 17.997) y la de Concesiones Mineras (Ley 18.097).

Resulta, pues, plausible y encomiable el propósito expresado por el Supremo Gobierno y por el Presidente de la Junta, en el sentido de apresurar la elaboración de los respectivos proyectos.

El variado mosaico de esta legislación y su elevado rango jurídico plantean diversas interrogantes que nos proponemos analizar sucintamente.

I. *COMO SE DEFINEN*

No obstante que las Leyes Orgánicas Constitucionales tienen una índole predominantemente política, como es la consolidación de una determinada institucionalidad, también poseen caracteres jurídicos que las distinguen de las leyes ordinarias.

El primero de ellos consiste en estar expresamente previstas y calificadas como tales en la Constitución. Es así que el Artículo 63 comienza diciendo: "Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas constitucionales . . .". Este encabezamiento, por lo demás, reproduce literalmente el del Artículo 46 de la Constitución Francesa. No hay más Leyes Orgánicas Constitucionales que aquellas que la Carta Fundamental contempla y autoriza dictar.

El segundo consiste en que necesitan "para su aprobación, modificación o derogación, de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio". Este requisito –que carece de relevancia durante la transición, en que la Junta sólo legisla por la unanimidad de sus miembros– está destinado a dar continuidad y larga supervivencia a la institucionalidad jurídico–política que las Leyes Orgánicas Constitucionales contribuyan a consolidar.

*Prof. Extraordinario Vis. Universidad Católica de Tucumán. Consejero del Colegio de Abogados.

Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El tercero se refiere al necesario examen de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional debe efectuar simpre sobre ellas, antes de su promulgación (Artículo 82, 1º); examen que, con respecto a las leyes ordinarias, sólo se ejercita cuando éstas suscitan dudas u objeciones a los órganos colegisladores.

Una última característica es la prohibición que la Carta impone al Organo Legislativo para conceder al Ejecutivo la facultad de dictar decretos con fuerza de ley en las materias reservadas a ellas (Artículo 61, inciso 2º).

Con estos elementos podríamos ensayar la definición siguiente: 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. *CUALES MATERIAS REGULAN*

Las materias reguladas por las Leyes Orgánicas Constitucionales en la Constitución, por orden de aparición en su articulado –haciendo la salvedad de que se trata de determinados aspectos y no de la totalidad de esas materias–, son las siguientes: 1) Sistema Electoral y Distritos Electorales (Artículos 18, 43 y 45); 2) Enseñanza (Artículo 19, Nº 11); 3) Partidos Políticos (Artículo 19, Nº 15); 4) Concesiones Mineras (Artículo 19, Nº 24); 5) Administración del Estado (Artículo 38); 6) Estados de Excepción Constitucional (Artículo 41); 7) Congreso Nacional (Artículo 48, Nº 2, inciso 2º, 71 y 117); 8) Organización y Atribuciones de los Tribunales (Artículo 74); 9) Tribunal Constitucional (Artículo 81, final); 10) Tribunal Calificador de Elecciones (Artículo 84, final); 11) Contraloría General de la República (Artículo 87 y 88, final); 12) Banco Central (Artículo 97); 13) Consejos Regionales de Desarrollo (Artículo 101); y 14) Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal (Artículos 107 y 109).

Puede apreciarse, a simple vista, que se trata de importantes instituciones jurídico–políticas; y, entre ellas, de dos poderes fundamentales del Estado. Sin embargo, el Gobierno, las FF. AA. y de Orden y el Consejo de Seguridad Nacional carecen de Leyes Orgánicas Constitucionales.

3. *¿SON ELLAS PARTE DE LA CONSTITUCION?*

Antes de responder esta interrogante, recordemos que las Leyes Orgánicas Constitucionales, pese a ser una novedad en nuestro sistema jurídico, no constituyen una originalidad de la Carta de 1980.

Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Ellas están consultadas, con parecidos perfiles, en la Constitución Francesa de 1958, la que también contempla requisitos especiales para su aprobación así como la declaración expresa del Consejo Constitucional, de hallarse conformes a esa Constitución. (Artículo 46).

El Artículo 81 de la Carta española de 1978 establece que "son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución". La amplitud de este predicamento ha hecho decir al catedrático Alzaga Villaamil ("La Constitución Española de 1978", Madrid, 1978): que el problema de su definición le recuerda la que de la Física formuló Eddington cuando dijo que "Física es lo que en los libros de la materia se estudia como tal . . .".

Agrega el mismo autor –coincidiendo en esto con los profesores de la madrileña Universidad Complutense, Prieto Sanchís y de la Universidad de Murcia, Garrorena Morales– que las Leyes Orgánicas Constitucionales: "Se conciben como un tipo de disposiciones que se sitúan en la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico en una zona intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias, y cuyo procedimiento de gestación, alteración o supresión está dotado de una ligera nota de rigidez". (Ob. cit., pág. 538). Acotemos que, mientras en la Constitución Española se exige el quórum de la *mayoría absoluta* del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto, la nuestra requiere de los *tres quintos* de los miembros en ejercicio de ambas cámaras; por lo cual, entre nosotros, la "ligera nota de rigidez" es bastante pronunciada, hasta hacerse similar a la de la propia Constitución. (Artículo 116).

Con todo, las Leyes Orgánicas Constitucionales no son parte del contenido material de la Constitución sino leyes complementarias: no se dictan en el ejercicio del Poder Constituyente, sino de la Potestad Legislativa; no se elaboran para reformar la Constitución sino, precisamente, para reafirmarla. En resumen, son menos leyes que la Constitución, pero más leyes que las de quórum calificado (cuya aprobación requiere de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio) y que las leyes ordinarias.

4. *¿PROCEDE CONTRA ELLAS EL RECURSO DE INAPLICABILIDAD?*

A primera vista, pareciera obvia la conclusión de que, si respecto de las Leyes Orgánicas Constitucionales, es siempre necesario el examen preventivo de constitucionalidad que ejercita el Tribunal Constitucional (T.C.), una vez publicadas con su aprobación, ya no sería posible el control posterior llamado a ejercitar la Excelentísima Corte Suprema a través del recurso de inaplicabilidad.

Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Sin embargo, recordemos que el principio en que se sustenta la irreversibilidad de lo resuelto por el Tribunal Constitucional es la autoridad de la "cosa juzgada", que supone identidad de cosa pedida (declaración de inconstitucionalidad de un precepto) e identidad de causa de pedir (razones que configuran el vicio de inconstitucionalidad y que justifican esa declaración).

En cambio –salvedad hecha de las consultas puntuales que pueda resolver aquél durante la tramitación del proyecto (ver sentencia del Tribunal Constitucional del 26–XI–81 sobre el proyecto de Concesiones Mineras)– el trámite de control de las Leyes Orgánicas Constitucionales se reduce a que dicho Tribunal . . . "no formule reparo alguno sobre la constitucionalidad del proyecto" . . . (Artículo 25 del Reglamento para la Tramitación de las Leyes).

Cierto es que este trámite lo evacua el Tribunal Constitucional bajo la forma de una sentencia. Y en ella ha tenido el cuidado de declarar que los preceptos del proyecto de ley remitido son constitucionales. (Ver Sentencia del 22–XII–81 sobre Leyes Orgánicas Constitucionales de Concesiones Mineras). Pero cierto es, también, que tal declaración se formula, en términos generales, respecto de un asunto que no ha suscitado controversia, en que no se han objetado determinadas disposiciones, ni se han sometido a análisis y resolución particular los supuestos vicios de inconstitucionalidad de que ellas pudieran adolecer. En otras palabras, el Tribunal Constitucional actúa, en estos casos, como órgano de control externo de constitucionalidad, y no propiamente como tribunal.

Con todo, lo decisivo en esta materia es el Artículo 83 de la Constitución Política, cuyo inciso 3º señala: "Resuelto por el Tribunal Constitucional (T.C.) que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable *por el mismo vicio que fue materia de la sentencia*". Y que el Artículo 80 atribuye a la Excelentísima Corte Suprema la facultad de declarar inaplicable "todo precepto legal contrario a la Constitución", sin entrar a distinguir el origen ni la categoría de tal precepto.

Refuerzan nuestra afirmación de que –con la salvedad anotada– es procedente, contra esta clase de leyes, el recurso de inaplicabilidad, tanto el Artículo 35 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuando sólo exige fundar la sentencia de éste "respecto de los preceptos que, durante su tramitación, hubieren sido cuestionados"; como su Artículo 45 que sólo contempla la comunicación de las sentencias del Tribunal Constitucional a la Excelentísima Corte Suprema –para los efectos del citado Artículo 83 de la Constitución– cuando ellas resuelven *conflictos* de constitucionalidad.

5. *CUAL DEBE SER SU CONTENIDO*

Es ésta una cuestión de extraordinario interés teórico y práctico.

Generalmente se ha entendido que las Leyes Orgánicas Constitucionales sólo pueden regular aquellos determinados aspectos que ex-

Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

presamente menciona la Constitución. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica Constitucional sobre la Administración Pública sólo podría: a) determinar su organización básica; b) garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico profesional en que deba fundarse; c) asegurar la igualdad de oportunidades en el ingreso a ella; y d) regular la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Toda otra norma atinente a la Administración –por mucho que contribuya a su organicidad– debe ser materia de leyes ordinarias que la complementen. Dados los especiales requisitos –el necesario control de constitucionalidad, la rigidez y el elevado rango de las Leyes Orgánicas Constitucionales– es ésta, sin duda, una posición ortodoxa.

Contribuye a reforzarla el tenor literal del Artículo 60, Nº 1 de la Constitución, cuando dice: "*Sólo* son *materias* de ley: 1) Las que *en virtud de la Constitución* deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales". De allí que sea razonable concluir que cualquiera otras materias no específicamente designadas quedan fuera de la órbita competencial del legislador para atribuirles carácter de Ley Orgánica Constitucional. Y así, dichas materias, por más conexas que sean y por indispensable que parezca integrar su regulación al objeto principal, deben quedar entregadas a otros cuerpos legales.

Esta posición conduce a generar una curiosa "organicidad" que de todo tiene, menos de orgánico. En efecto, es *orgánico* aquello que constituye un todo acabado y armónico. No parece sensato construir en un lugar los cimientos y pilares de un edificio para levantar, luego, las habitaciones y dependencias en los terrenos contiguos.

En materia legislativa, es deseable que un cuerpo orgánico integre la totalidad de los preceptos aplicables a la materia que regula.

–¿Cómo compatibilizar la organicidad real que el criterio jurídico reclama, con la organicidad meramente nominal que entrañan las Leyes Orgánicas Constitucionales? Y –¿cómo hacerlo de manera de no contravenir el mandato del constituyente y rigidizar –de paso– tanto la estructura básica de la institucionalidad como sus aspectos accesorios que deben mantenerse flexibles?

La solución a estos inconvenientes resulta tan sencilla como parar el huevo de Colón ... Bastaría que en un artículo final de tales leyes se precisara cuáles de sus preceptos –es decir, sólo aquellos que desarrollan el mandato constitucional– tienen el carácter de Ley Orgánica Constitucional, para los efectos previstos en la Carta Fundamental. Sólo con respecto a ellos procedería el control preventivo y obligatorio del Tribunal Constitucional. Los demás tendrían el tratamiento y el rango legal que les correspondiera.

Así, por lo demás, ha ocurrido con el Artículo 3º transitorio de la Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras; el cual, no obstante tratar una materia que no está consultada como Ley Orgánica Constitucional, forma parte de ésta sin ese carácter, habiéndolo declarado así el propio Tribunal Constitucional (Sentencia del 22–XII–81; decl. 1ª).

Artículo: Las Leyes Orgánicas Constitucionales
Revista: Nº174, año LI (Jul-Dic, 1983)
Autor: Lautaro Ríos Álvarez

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

6. *ORGANO IDONEO PARA EL ESTUDIO DE LAS LEYES ORGANICAS CONSTITUCIONALES*

No es necesario recordar que el órgano competente para legislar es la Junta de Gobierno, la que lo hace por la unanimidad de sus miembros, en uso de una atribución exclusiva (Disposición Transitoria 18ª, letra B). Esto es, naturalmente, sin perjuicio de la iniciativa legal que comparten sus miembros con el Ejecutivo, exceptuados los casos en que el poder de impulsión de éste es exclusivo (D.T. 19ª, Artículos 60, Nº 14 y 62, inciso 3 y 4).

Tanto es así que la Junta ejerce en forma exclusiva el Poder Legislativo que el Ejecutivo no dispone, durante la transición, de un derecho de veto propiamente tal, sino de la facultad de formular observaciones que pueden, o no, ser acogidas por la Junta.

Pero en esta parte nos estamos refiriendo al órgano competente para el estudio, análisis e informe de los proyectos de Ley Orgánica Constitucional.

Dice el Artículo 28 de la Ley 17.983 –sobre Organos de Trabajo de la Junta y Procedimiento Legislativo– que "los proyectos de ley serán analizados e informados por Comisiones Conjuntas integradas por representantes de cada una de las Comisiones Legislativas, en igual número, en los siguientes casos: a) Cuando se trate de . . . Proyectos de Leyes Orgánicas Constitucionales . . .". Y añade que dichas comisiones serán presididas por el miembro de la Junta que corresponda según la materia del proyecto y la distribución de materias que hace la misma ley.

–¿Qué papel corresponde, entonces, a la Comisión recientemente nombrada por el Ejecutivo para impulsar las Leyes Orgánicas Constitucionales? Esta Comisión cumplirá el rol de elaborar los proyectos que resuelva activar S.E. el Presidente de la República, haciendo uso de su iniciativa legal; y, principalmente, de aquellos que dependen del resorte de su sola iniciativa.

Una alta responsabilidad incumbe tanto a esta Comisión Especial designada por el Ejecutivo, como a las Comisiones Conjuntas del Poder Legislativo que los analicen e informen: ella consiste en interpretar y traducir la voluntad mayoritaria de la Nación, en fórmulas jurídicas que, siendo fieles al espíritu de la Constitución, aseguren la adhesión a estas leyes del futuro electorado nacional y de quienes serán sus representantes en el Congreso.

Nos parece, en este punto, decisiva la participación que en la gestación de estas leyes se reconozca a la ciudadanía interesada en formular indicaciones; y que el presidente de la Comisión Especial ha asegurado estar dispuesto a recibir.