



CORTE SUPREMA

DIRECCIÓN DE ESTUDIO, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

INFORME 32 - 2007

Análisis de la historia de la norma que obliga a consultar la opinión de la Excma. Corte Suprema en los proyectos de ley que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia.

Mayo - 2007

I **Antecedentes generales**

Tratamiento del actual artículo 77 de la Constitución Política de Chile en las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente.

- 1.** En la **Constitución de 1925**, el Poder Judicial estaba tratado en el **Capítulo VII**.¹

- 2.** El **11 de septiembre de 1973**, la Junta Militar de Gobierno asumió la conducción del poder político, bajo el concepto de "mando supremo de la Nación", procediendo a dictar en aquella misma fecha el **D.L. N° 1, Acta Constitutiva de la Junta de Gobierno**.

- 3.** La **Junta de Gobierno** el mismo año 1973, **designó una Comisión para estudiar la redacción de una nueva Constitución**.

- 4.** La **Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, comenzó a sesionar el 24 de septiembre de 1973**. Por **D.S. N° 1064, del Ministerio de Justicia, de 25 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial el 12 de noviembre del mismo año, se crea oficialmente**. En esa primera sesión se establecieron los presupuestos para la elaboración de una nueva Carta Fundamental y se solicitaron los antecedentes de trabajo a la Oficina de Informaciones del Senado.

- 5.** Es menester señalar que el **Acta Constitutiva de la Junta de Gobierno**, contenida en el **D.L. N° 1, no derogó ni suspendió la Constitución de 1925**. La Junta de Gobierno declaró que respetaría la Constitución y las leyes de la República, en la medida que las circunstancias lo permitieran.

¹ Las disposiciones relativas a la estructura y organización de los Tribunales se contenían en los **artículos 81 y 82**.

6. La Constitución del 25 fue derogándose en forma paulatina, de manera parcial y total, expresa y tácitamente.

Con fecha 9 de enero de 1976 se publicó el D.L. 1319, por el que se promulgó el **Acta Constitucional N° 1** que creó el Consejo de Estado. El 11 de septiembre de 1976, se promulgarían las **Actas Constitucionales N° 2, 3 y 4**, mediante los Decretos Leyes N° 1551, 1552 y 1553, respectivamente.

7. En relación con el Poder Judicial, el presidente de dicha Comisión señaló que era necesario afianzar la independencia del Poder Judicial, otorgándole o devolviéndole en toda su extensión el imperio con que deben hacer cumplir sus resoluciones.

8. Los señores Díez, Ortúzar, Evans y Ovalle, estuvieron encargados de redactar el documento relativo a las **metas u objetivos fundamentales en que se debería inspirar la nueva Constitución Política del Estado**, del cual hicieron entrega a la Comisión de Estudios en su **18° Sesión**, celebrada el **22 de noviembre de 1973**.

9. En el punto 13, relativo a los **Tribunales de Justicia**, dicho informe señalaba que los fundamentos en los que debían basarse las normas relativas al Poder Judicial eran, por una parte, salvaguardar las libertades públicas y, por la otra, consolidar efectivamente el Estado de Derecho.

La finalidad que ello tenía era que la nueva Constitución debía:

- Consagrar el principio de independencia del Poder Judicial y el de la inamovilidad de los jueces, destacando el carácter técnico y profesional de la judicatura;
- Establecer la independencia económica del Poder Judicial;
- Afianzar el imperio para hacer cumplir sus fallos y transformarlo en guardián de los derechos humanos, de manera de impedir que las garantías constitucionales carezcan de eficacia jurídica;

- Hacer llegar la justicia en forma rápida y expedita a todos los sectores de la población.

Finalmente, en cuanto a la estructura del Poder Judicial, el informe declaraba que éste debía ser jerárquico y piramidal, correspondiéndole a la Corte Suprema la "superintendencia disciplinaria, correccional y económica de todos los Tribunales de la República, en tiempo de paz"², idea que ya aparecía en la Constitución de 1925.

10. Rasgos generales del inicial artículo 81

En el inicial artículo 81 del proyecto elaborado por la Comisión, no se contemplaba la obligación de consultar a la Corte por leyes que modificaran su estructura y atribuciones.

En las Actas de la Comisión Constituyente, el único artículo que se refería a las materias que hoy comprende el artículo 77, era el **artículo 81**, el cual disponía:

"Una ley especial determinará la organización y atribuciones de los Tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

Sólo en virtud de una ley podrá hacerse innovación en las atribuciones de los Tribunales o en el número de sus individuos".

En cuanto al sentido del artículo, el comisionado señor Silva Bascuñan señala que "este precepto constituye un llamado a un Código Orgánico de Tribunales, en cuanto que los cambios que se haga en la organización judicial se proyecten sobre un solo cuerpo, y la expresión 'una ley' quiere decir que haya un solo cuerpo orgánico, sistemático y completo; ésa es la voluntad del constituyente y sería también la intención que la Comisión cree que debe tener la fijación de una norma"³.

² Informe preparado por los señores Evans, Ovalle, Díez y Ortúzar, para la Comisión Constituyente. Punto 13.

³ Actas de la Comisión Constituyente, Sesión 252º, de 21 de octubre de 1976, p. 185.

11. Origen de la idea de consultar a la Corte Suprema

Al final de la **Sesión 298° de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, de 15 de junio de 1977**, y tras un largo debate acerca de la edad máxima de ejercicio de las funciones de los jueces, el señor **Juan de Dios Carmona** propone que **cualquier modificación al Código Orgánico de Tribunales requiera consulta previa a la Corte Suprema y aprobación del Consejo de Estado.**

En la **sesión 299 de 21 de junio de 1977**, se continua analizando el tema del Poder Judicial, y **se discute acerca de la conveniencia o no de dictar una Acta Constitucional especial** para dicho poder, como lo había solicitado la Junta de Gobierno en el Acta Constitucional N° 2. El Presidente de la Corte Suprema de la época Sr. Eyzaguirre, quien explica que ha reflexionado el tema y plantea que le parece inconveniente desde el punto de vista del gobierno y de la imagen internacional que se aparezca dando un estatuto especial al poder judicial, en circunstancia que ha sido reconocido y alabado que dicho poder no se haya visto afectado por el cambio de Gobierno. Al respecto se discute largamente, los señores Guzmán y Bertelsen expresan su opinión favorable a la idea del Acta, y finalmente se acuerda invitar a la Srta. Ministra de Justicia para la sesión siguiente:

En la Sesión 300°, de 22 de junio de 1977, la Srta. Madariaga, se pronuncia partidaria de la tesis de no dictar un Acta Constitucional, el tema es largamente discutido, sin arribar a ninguna conclusión. Se **acuerda seguir revisando las normas relativas al Poder Judicial**, dejando para otro momento el definir de que forma se materializar dichos cambios, esto es: por la vía del Acta Constitucional, o derechamente la reforma a la Constitución.

De este modo, en la **Sesión 301, de 28 de junio de 1977**, se continúa con la discusión de los artículos de la Constitución de 1925, así se analiza el artículo 81 de dicha Carta, el cual señalaba:

"Una lei especial determinará la organización ya atribuciones de los Tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

Sólo en virtud de una lei podrá hacerse innovación en las atribuciones de los Tribunales o en el número de sus individuos”.

El Presidente **señor Ortúzar, recuerda la sugerencia** del señor **Juan de Dios Carmona** en el sentido de la conveniencia de disponer que toda iniciativa de ley que modifique la estructura u organización del Poder Judicial fuese consultada a la Corte Suprema, **sin embargo expresa, que quizás tal indicación correspondía solamente para el caso en que se dictara un Acta Constitucional especial para el Poder Judicial, tema que al menos ha quedado suspendido.** En dicha **sesión el señor Carmona aclara que mantiene su sugerencia, siempre y cuando el Consejo de Estado subsista.**

Interviene el **señor Carmona señalando,** “(...) *debe concebirse un precepto que facilite la organización de la justicia en las mejores condiciones posibles e imposibilite una modificación del sistema social de que se trata, mientras rija la Constitución de que se trata, en forma tal que permita también-no es por defender su indicación- una permanente consulta a la Corte Suprema sobre cada proyecto de ley que pretenda innovar en estas materias. Y si fuera posible también la aprobación de un órgano, como Consejo de Estado- si es que se establece en forma permanente-, estima que obtendrían un resguardo bien claro acerca del carácter que debe tener la justicia”.*

El señor **Eyzaguirre,** (Presidente de la Corte Suprema), **acota** que habría que agregar la condición que la Corte Suprema tenga que **aprobar la consulta.**

El señor Diez, señala que no es así; la interpretación es la que señaló el señor Carmona: se trata de un **simple conocimiento** del asunto por parte de la Corte Suprema. **De lo contrario se estarían otorgando facultades legislativas** a la Corte Suprema.

Al finalizar dicha sesión, el señor **Carmona** señala que la indicación presentada era hecha **partiendo del supuesto de**

redactar un Acta Constitucional relativa al Poder Judicial y en la cual la ley respectiva debía consagrarse como una con características especiales. Señala que establecer la aprobación del Consejo de Estado y la consulta previa a la Corte Suprema le parecía esencial, sobre todo porque ello dejaría plasmado en dicha Acta Constitucional, aquel carácter tan especial de la independencia y el respeto al Poder Judicial. Asimismo reflexiona sobre la **necesidad** de que la ley relativa al Poder Judicial tenga **rango constitucional** de modo de **evitar** que cualquier minoría **pueda transformarla muy rápidamente**.

Se **acuerda mantener la disposición con un carácter simplemente provisional**, en el sentido de que las leyes que tengan por objeto modificar la organización, estructura o atribuciones del Poder Judicial deben ser consultadas a la Corte Suprema, aprobadas eventualmente por el Consejo de Estado y, aún, teniendo una cierta jerarquía de ley normativa, etc.⁴, quedando despachado el artículo 81 con la anotación referente a la consulta a la Corte Suprema.

En la sesión la **Sesión 331º, de 7 de diciembre de 1977**, se inicia el estudio de las disposiciones relativas al Poder Judicial que conformarían el Acta Constitucional respectiva y se procede a dar lectura al texto que se aprobó como anteproyecto de Constitución definitiva.

El **artículo 81** quedó redactado de la siguiente forma:

"Una ley especial determinará la organización y atribuciones de los Tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

La ley determinará las calidades que respectivamente deban tener los jueces, y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas Ministro de Corte o jueces letrados.

Sólo en virtud de una ley podrá hacerse innovación en las atribuciones de los Tribunales o en el número de sus individuos".

⁴ Actas de la Comisión Constituyente, Sesión 301º de 28 de junio de 1977.

Tal como se había acordado en la **Sesión 301°**, se agrega una disposición que, en principio, sólo tenía el carácter de recordatorio para la Comisión y que queda establecida en el texto a revisar, como artículo 82, disponiendo lo siguiente:

"Las leyes que tengan por objeto modificar la organización y atribuciones de los tribunales deberán tener mayor formalidad que las ordinarias."

El precepto queda pendiente y en la **Sesión 333°, de 14 de diciembre de 1977**, se aprueba incluir el texto recién citado, como inciso final del artículo 81.

En la misma sesión, se discute el eventual alcance que tendría la intervención de la Corte Suprema y si podría considerarse la opinión contraria de la Corte como un veto. En efecto, **al hacer presente al Presidente de la Corte Suprema de la época que las formalidades especiales a las que se refiere el texto consisten en una consulta a la Corte Suprema o al Consejo de Estado**, en atención a la importancia que dichas leyes revisten, éste plantea el debate sobre el alcance del precepto. De este modo, la discusión se centró en que la facultad de la Corte Suprema no revistiera un carácter tal que se asemejara a tener potestades que no le correspondían, en el sentido de que, por su intervención, se rechazara algún proyecto de ley.

Se dejó en claro en esa sesión, de todos modos, que **ir más allá** de la consulta **"sería convertir virtualmente a la Corte Suprema en órgano legislativo"**⁵

Finalmente, en la **Sesión 415°, de 28 de septiembre de 1978**, se aprobó la norma tal como aparece en el texto plebiscitado de 1980, eliminándose la referencia al Consejo de Estado. El presidente de la Comisión indica que, cuando el texto dice *"La misma ley señalará..."* está claramente estableciendo que "se trata de una ley orgánica constitucional la que debe regular todo lo concerniente a la organización y atribuciones de los tribunales, la que sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema."⁶

⁵ Opinión del señor Jaime Guzmán Errázuriz.

⁶ Silva Bascuñán, Alejandro. *"Tratado de Derecho Constitucional"*, Segunda Edición, tomo VII, Págs. 223-228. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, año 2000.

El texto del anteproyecto, como **artículo 83**, quedó como sigue:

"Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los Tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

La ley determinará las calidades que respectivamente deban tener los jueces, y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas Ministros de Corte o jueces letrados.

*Sólo en virtud de una ley aprobada con **quórum calificado y debiendo oírse previamente a la Corte Suprema**, podrá hacerse innovación en las leyes relativas a la organización y atribuciones de los tribunales".*

- 12.** Al promulgarse la Constitución Política de la República de 1980, el artículo 83 antes señalado, correspondió finalmente al **artículo 74** con el siguiente texto:

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

La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema".

- 13.** En el año 1999, la **Ley de Reforma Constitucional N° 19.597**, de **14 de enero de 1999**, por disposición de su artículo único, reemplazó el inciso segundo del artículo 74 por los actuales incisos 2°, 3°, 4°, 5° y 6°. De este modo, el artículo quedó con el siguiente texto:

Art. 74. *"Una **ley orgánica constitucional** determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de*

justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.

La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales, sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva.

La Corte Suprema deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita la opinión pertinente.

Sin embargo, si el Presidente de la República hubiere hecho presente una urgencia al proyecto consultado, se comunicará esta circunstancia a la Corte.

En dicho caso, la Corte deberá evacuar la consulta dentro del plazo que implique la urgencia respectiva.

Si la Corte Suprema no emitiera opinión dentro de los plazos aludidos, se tendrá por evacuado el trámite”.

Como se explicará más adelante, **dicha modificación tuvo su origen en la opinión del Máximo Tribunal**, de fecha 19 de abril de 1995, **con ocasión de informar sobre el proyecto de ley relativo a la modificación del artículo 16 de la Ley N° 18.918**, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.⁷

14. Actualmente, la disposición que dice relación con esta materia está **comprendida en el artículo 77** de la Constitución Política de la República de Chile, con el mismo texto.

⁷ Ver Capítulo II de este informe, sobre la opinión de la Corte Suprema.

II.

Opinión de la Corte Suprema recaída en el proyecto de ley que modifica el artículo 16 de la ley N° 18.918.⁸

1. La norma constitucional recién analizada, se complementa con lo dispuesto en el **artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional**, en cuanto dictaba las reglas complementarias para la tramitación de leyes que incluyeran modificaciones a la estructura y atribuciones del Poder Judicial.

2. El inicial artículo 16 de la ley referida decía lo siguiente:

"Los proyectos que contengan preceptos relativos a la organización y atribuciones de los tribunales serán puestos en conocimiento de la Corte Suprema para los efectos indicados en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política. El proyecto deberá remitirse a la Corte al momento de darse cuenta de él si el mensaje o moción se hubiere presentado sin la opinión de esa Corte, o deberá hacerse posteriormente por el presidente de la Corporación o comisión respectiva si las disposiciones hubieren sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las conocidas por la Corte Suprema".

3. Restablecida la normalidad democrática, se comienzan a presentar diversas situaciones entre el Congreso y la Corte Suprema, en cuanto al alcance del precepto constitucional, la oportunidad en que debía requerirse la opinión de esta última, las consecuencias de la omisión de este requisito, el plazo dentro del cual debía emitirse el informe, la solución en el caso de retardo en la entrega del mismo, por nombrar algunas.

Consecuencia de ello es que los diputados señores Viera Gallo, Cerda y Coloma presentaron, el 21 de noviembre de 1991, con el **Boletín 547-07**, un proyecto de modificación de la ley orgánica constitucional del Congreso, el cual tenía por finalidad

⁸ Oficio Corte Suprema N° 203/95. *Informe a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento sobre proyecto de ley relativo a la modificación del artículo 16 de la ley N° 18.918*, de 19 de abril de 1995.

resolver las dificultades que la redacción de dicho texto, en ese entonces, había provocado.

4. El citado proyecto contenía dos modificaciones referentes a la Corte Suprema.

La primera de ellas, considerada con la letra a), proponía sustituir la expresión "al momento de darse cuenta de él" por la siguiente: "en cualquier momento antes de su votación en la Sala".

La segunda, propuesta con la letra b), agregaba dos incisos, que corresponderían a los incisos segundo y tercero, nuevos:

"Si la Corte Suprema no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se le hubiese comunicado el proyecto de ley, se tendrá por cumplido el trámite previsto en el referido artículo 74 de la Carta Fundamental.

Con todo, cuando se tratare de una iniciativa legal respecto de la cual el Presidente de la República haya hecho presente la urgencia para su despacho, se hará presente esa circunstancia en la comunicación a la Corte y, en tal caso, ésta deberá pronunciarse antes del vencimiento del plazo constitucional. Si no lo hiciere, se producirá el efecto indicado en inciso anterior".

5. Por lo anterior, en **Oficio N° 265/95** enviado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado a la Corte Suprema, con fecha 12 abril de 1995, se consultó a ésta sobre la opinión que le merecían dichas modificaciones. Al respecto, **la Corte Suprema**, en **Oficio N° 203/95⁹**, de fecha 19 de abril de 1995, postuló su rechazo puesto que, de hacerlas aplicables, **podía darse el caso de llegar a prescindirse del informe de la Corte, lo cual no era posible puesto que con ello se contradiría la voluntad del constituyente, claramente señalada en el inciso segundo del artículo 74.**

⁹ *Op.cit.*

Específicamente la **Corte Suprema**, en relación al **punto a)**, **señaló** que dicha modificación no le parecía conveniente puesto que, en su opinión, “[la Corte Suprema] siempre debe ser oída en forma oportuna”, añadiendo que “está llana a encontrar fórmulas que permitan facilitar el expedito trámite de los proyectos de ley”.

Por otra parte, **en relación al punto b)**, señaló que los nuevos incisos propuestos le impondrían la obligación de emitir su informe dentro de los plazos determinados que contempla la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para el despacho de los proyectos con urgencia, lo que generalmente no es conocido por el Tribunal. Agregó que, por lo demás, en el pronunciamiento de sus informes, la Corte siempre ha sido oportuna, sin necesidad de que la obligación contenida en una ley le ordene cumplir con este requisito.

Señala por último, que, “en atención a lo corto del plazo de tramitación en aquellos casos en que la calificación de un proyecto es de suma urgencia (tres días), podría ocurrir, precisamente por ello, que el informe llegara posteriormente pese a la atención urgente que se le pueda prestar entre la infinidad de materias que diariamente debe conocer esta Corte Suprema”, a lo que propone como solución que el Presidente de la República solicite el informe antes de enviar su proyecto.

6. En consideración a la opinión emitida por la Corte Suprema respecto de las modificaciones planteadas al artículo 16 de la Ley N° 18918, es que, en **Sesión de 7 de junio de 1995**, la **Comisión** de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento del Senado **propuso el rechazo del proyecto de ley**, pese a lo cual destacó que la vía más adecuada para efectuar dichas modificaciones era la de reformar el artículo 74 de la Constitución Política¹⁰.

7. Siendo rechazado dicho proyecto es que con fecha **22 de julio de 1998** se constituyó una **Comisión Mixta**, la cual tuvo

¹⁰ La ley 19.597, de **14 de enero de 1999**, reemplazó el inciso segundo del artículo 74 por los actuales incisos 2°, 3°, 4°, 5° y 6°, recogiendo los criterios expuestos por la Comisión.

como tarea emitir un pronunciamiento sobre la oportunidad para que la respectiva Cámara remitiera a la Corte Suprema los proyectos de ley que dijieran relación con su organización y atribuciones.

8. Es así como el **29 de noviembre de 2000**, la Comisión Mixta presenta su propuesta de reforma a la ley N° 18.918 la cual constaba de un artículo único y que reemplazaba en el artículo 16 la expresión "al momento de darse cuenta de él" por "al darse cuenta de él o en cualquier momento antes de su votación en la Sala".

Dicha propuesta fue aprobada en ambos trámites, siendo ratificada por el Congreso Pleno el **1 de agosto de 1998**.

Luego de las observaciones formuladas por el Presidente de la República, las cuales fueron informadas positivamente por el Congreso, con fecha **18 de agosto de 2001**, se publica la **ley N° 19.750**, que introduce las modificaciones al artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, quedando, en definitiva, el texto como sigue:

Art. 16: *"Los proyectos que contengan preceptos relativos a la organización y atribuciones de los tribunales, serán puestos en conocimiento de la Corte Suprema para los efectos indicados en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución Política. El proyecto deberá remitirse a la Corte al darse cuenta de él o en cualquier momento antes de su votación en la Sala si el mensaje o moción se hubiere presentado sin la opinión de esa Corte, o deberá hacerse posteriormente por el presidente de la corporación o comisión respectiva si las disposiciones hubieren sido incorporadas en otra oportunidad o hubieren sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las conocidas por la Corte Suprema."*¹¹

¹¹ La ley orgánica Constitucional del Congreso Nacional no ha sufrido modificaciones desde el año 2003. En la materia, es necesario coordinar el texto de este artículo con las reformas efectuadas a la Constitución Política, puesto que el artículo 74 al que hace referencia dicha ley, corresponde al actual artículo 77 de la Carta Fundamental.

III.

Revisión empírica del criterio seguido por el Tribunal Constitucional en relación con las leyes orgánicas relativas al Poder Judicial

1. Norma que obliga al Tribunal Constitucional a emitir su opinión respecto de leyes orgánicas referentes al Poder Judicial

La disposición que obliga al Tribunal Constitucional a emitir está contenida en el artículo 93, N° 1 de la Constitución Política de la República. Dicho artículo señala:

*"Son atribuciones del Tribunal Constitucional:
1° Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación."*

2. Concepto de Ley Orgánica

Dentro de las disposiciones constitucionales, **no existe alguna que se dedique a entregar un concepto** de ley orgánica constitucional.

Pese a lo anterior, las **Actas Constitucionales** entregan un lineamiento en este sentido. En la **Sesión 344° de la Comisión Constituyente, de 4 de abril de 1978**, el señor Raúl Bertelsen¹², explica que las leyes orgánicas complementarias o constitucionales son "*en cierta manera, el desarrollo o la deducción natural del precepto constitucional que debe ser breve, sencillo, claro y de vasto alcance*"

Con motivo de lo anterior, el **Tribunal Constitucional** ha concluido, que "queda al intérprete determinar en cada caso su

¹² Por disposición de la Comisión, el señor Bertelsen fue el encargado del estudio de las materias relativas al Gobierno, Tribunal Constitucional y el Poder de Seguridad junto con el señor Lorca.

contenido específico diferenciándola, por una parte, de los preceptos constitucionales y sus leyes interpretativas y, por la otra, de la ley común” Esa tarea permitirá establecer tanto dicho contenido imprescindible como sus elementos complementarios indispensables, esto es, aquellos que, lógicamente deben entenderse incorporados en el rango propio de esa determinada ley orgánica constitucional.”¹³

Es decir el **Tribunal Constitucional entiende** que las leyes orgánicas, son una nueva categoría de leyes, que ocupan un lugar intermedio entre la Constitución y la ley común.

En cuanto a la **doctrina, consultados entre otros**, el profesor de Derecho Administrativo señor Hugo Caldera Delgado, éste ilustra el tema¹⁴ afirmando que la Constitución de 1980 adoptó respecto de las leyes orgánicas constitucionales, un sistema que tiene gran semejanza con el establecido por la constitución en Francia, en donde no se las define.

El profesor Caldera disiente de la opinión del Tribunal Constitucional, en el sentido que no cree que la ley orgánica constitucional tenga una categoría supralegal, entendiendo por tal el encontrarse entre la Constitución y la ley común; en cambio **sostiene que la ley orgánica constitucional es una de las formas de expresión de la actividad legislativa, y que se diferencia de la ley ordinaria solamente** en cuanto al procedimiento o que regula su creación. Es decir tienen un quórum más alto para su aprobación y están sujetas al trámite de control preventivo de constitucionalidad.

Sostiene asimismo, que derivado de qué se entienda por ley orgánica constitucional, se plantea el problema-no resuelto hasta ahora- de determinar **si una ley orgánica constitucional puede o no contener normas que no tengan tal rango**. Hasta ahora el tribunal ha optado por no pronunciarse por aquéllas normas que, contenidas en una ley sometida a su control preventivo, no tiene el carácter de

¹³ Determinación jurisprudencial por el Tribunal Constitucional del ámbito de la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia. Sentencia 26 nov 1981, rol N° 4, cons 4º, p.2.

¹⁴ En el Texto “ La Ley Orgánica Constitucional en la Constitución de 1980, Editorial Jurídica de Chile, 1985

orgánica constitucional. Sin embargo los votos de minoría en aquellos casos, han hecho ver que las leyes orgánicas debieran solamente contener normas de tal rango en aras de no generar problemas al momento de modificarlas.

Ha agregado también, en sentencia **Rol N° 4, considerando 4°, de 26 de noviembre de 1981**, que:

“Para establecer el contenido específico de las materias reservadas a las Leyes Orgánicas Constitucionales es fundamental tener presente el espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestro sistema jurídico, reflejado en los preceptos que las consagran, en su objetivo y en sus características esenciales”.

Por último, en lo que respecta al Poder Judicial, en sentencia **Rol N° 14, cons. 5, de 14 de octubre de 1982**, ha precisado que “De las disposiciones constitucionales transcritas fluye con claridad que **el constituyente sólo ha considerado como materia propia de ley orgánica constitucional la relativa a la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República**”.

3. Revisión de fallos emitidos por el Tribunal Constitucional sobre la materia.

Desde 1980 en adelante, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones otorgadas por la Constitución Política¹⁵, ha venido ejerciendo el control de Constitucionalidad *a priori* de las leyes orgánicas constitucionales.

En los numerosos fallos que dicho Tribunal ha emitido, con respecto a las leyes orgánicas referentes al Poder Judicial, desde aquel año hasta la fecha, se refleja un criterio más o menos uniforme en cuanto al ámbito que comprende el concepto de ley orgánica constitucional, cuando se ha referido al actual **artículo 77 de la Carta Fundamental**, como ya se ha señalado en el punto anterior.

¹⁵ Constitución Política de 1980, reformada por la ley N° 20.050. Capítulo VIII relativo al Tribunal Constitucional, artículo 93.

Para delimitar el alcance de dicho precepto, el criterio del Tribunal puede resumirse fundamentalmente en las siguientes ideas:

A. Las leyes orgánicas constitucionales deben limitarse a la estructura básica y atribuciones del Poder Judicial, en cuanto ello no esté reglado por la Constitución.

Tal criterio se ha seguido en los siguientes fallos:

Rol N° 7, cons. 9°, segundo párrafo, de 22 de diciembre de 1981.

Rol N° 171, cons. 10°, segundo párrafo, de 22 de julio de 1993.

Rol N° 4, cons. 6°, primer párrafo, de 26 de noviembre de 1981.

La idea se ha reproducido, textualmente, en los fallos precitados, como sigue: *"El contenido de esta ley orgánica constitucional debe limitarse a aquellas normas que regulan la estructura básica del Poder Judicial en cuanto ella no está reglada por la propia Carta Fundamental"*.

B. La expresión "organización y atribuciones" tiene un alcance limitado, en dos sentidos:

B.1 Con respecto al artículo 60¹⁶, números 3 y 17 de la Constitución Política, en cuanto a que no todo lo que diga relación con esa expresión será objeto de ley orgánica constitucional.

El propio constituyente ha señalado, en el actual *artículo 63 de la Constitución*, que existen materias que serán reguladas por una ley común, entre las cuales se cuentan:

- en el número 3) aquellas que sean objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra; y
- en el número 17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;

¹⁶ El artículo 60 a que se hace mención, corresponde en la actualidad al artículo 63, por motivo de la reforma de que fue objeto la Carta Fundamental el año 2005.

El criterio antes indicado se ha seguido en los siguientes fallos:

Rol N° 4, cons. 6°, segunda parte de 26 de noviembre de 1981.

"El propio constituyente se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con esta materia queda bajo su dominio legal. En efecto, los preceptos "que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra" y aquel que señala la ciudad donde debe funcionar la Corte Suprema, son materias de ley común, que están comprendidas en el artículo 60, números 3 y 17, respectivamente".

Rol N° 7, cons. 6°, primer párrafo y 9°, primer párrafo, de 22 de diciembre de 1981

"6°. Que, por su parte, el artículo 60 de la Constitución, en sus números 3) y 17), ha reservado a la competencia de la ley común materias que inciden o se relacionan en forma directa con el contenido genérico de la ley orgánica en estudio, esto es, las normas que regulan la organización y atribuciones de los tribunales que fueron necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

En efecto, el artículo 60, N° 3, dispone que son materias sólo de ley común las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra, y el mismo precepto en su N° 17 reserva también a la competencia de la ley ordinaria señalar la ciudad en la cual debe funcionar la Corte Suprema".

9°. Que el espíritu del constituyente al incorporar a nuestro ordenamiento jurídico las leyes orgánicas constitucionales, precisado en el considerando anterior, es suficientemente ilustrativo para interpretar, en forma armónica, el artículo 74 de la Constitución, en cuanto al contenido que debe tener la ley orgánica constitucional a que dicho precepto se refiere, con lo preceptuado en los números 3) y 17) del artículo 60 de la misma Carta, que reservan a la competencia de ley común materias de menor trascendencia que inciden o se relacionan en forma directa con la "organización y atribuciones de los tribunales"

Rol N° 171, cons. 7° y cons. 10°, segundo párrafo¹⁷, de 22 de julio de 1993.

"7°. Ha sido el propio constituyente quien se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con el contenido genérico de la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones de los tribunales' queda bajo su dominio legal, pues ha reservado a la

¹⁷ Este considerando reproduce idénticamente el texto del cons. 9°, primer párrafo, de la sentencia de 22 de diciembre de 1981, Rol N° 7.

competencia de la ley común en su artículo 60, números 3 y 17 de la Constitución, materias que inciden o se relacionan directamente con la referida ley orgánica constitucional”.

B.2 Con relación al inciso segundo del artículo 74¹⁸ de la Constitución Política.

Si aquel dispone que “La misma ley señalará las calidades (...)” lo que hace es dejar en claro que no pretende que la expresión “organización y atribuciones” comprenda todas las materias.

Los siguientes fallos reflejan tal criterio:

Rol N° 7, cons. 5° y 6°, segundo párrafo, de 22 de diciembre de 1981

*“Como se deriva de la lectura del artículo 74 en estudio, la Constitución señaló **dos órdenes de materias que debe contener esa ley orgánica constitucional. Una establecida en forma genérica**, al ordenar que determinará “la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”, **y la otra, en forma específica**, al disponer que deberá indicar “las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o Jueces Letrados.*

*(...) Por lo demás, el propio artículo 74 de la Constitución se ha encargado de prevenir que, en la intención del constituyente, la expresión “organización y atribuciones...” tiene un alcance limitado, ya que, no obstante ella, acto seguido dispone que esta misma ley deberá contener las normas destinadas a señalar “las calidades...”. **Si la intención del constituyente no fuere la señalada, toda esta segunda parte del inciso primero del artículo 74 carecería de sentido, pues ella, indudablemente, habría quedado comprendida dentro de la expresión “organización y atribuciones de los tribunales”.***

Rol N° 271, considerandos 15° y 16° de 31 de marzo de 1998

“15°. (...)Una vez que la ley ha determinado la competencia del tribunal, existen dentro de nuestro ordenamiento positivo procesal, civil, penal, comercial, etc., un conjunto de disposiciones que también otorgan facultades a los tribunales; pero no ya en relación

¹⁸ El artículo 74 a que se hace referencia corresponde en la actualidad al artículo 77 de la Constitución Política.

con su esfera de acción que ya fue determinada por la norma relativa a la competencia, sino con la forma o manera en que el tribunal respectivo debe resolver la contienda que la ley ha entregado a su conocimiento. (...)

16°. (...)Para ello es necesario distinguir entre una regla de competencia que es la que regla la relación procesal fijando el campo dentro del cual el tribunal puede actuar para llegar a la decisión y aquella otra norma que gobierna la relación jurídica sustancial que constituye el tema de la decisión. Esta última norma, en términos generales, llamada "decisoria litis", es la que señala las directrices, pautas o facultades conforme a las cuales el juez debe resolver la causa sometida a su decisión una vez fijada su competencia. (...) Esta clase de preceptos, ajenos a la competencia, al igual que los que versan sobre el procedimiento, no son propios de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución¹⁹.

C. Las disposiciones que otorgan nuevas atribuciones a los tribunales de justicia, las que eliminan algunas de ellas, así como las que modifican normas que determinan su competencia, son propias de ley orgánica constitucional.

Tal criterio se ha seguido en:

Rol N° 351, cons. 6°, de 7 de mayo de 2002

"En el proyecto que establece el sistema de jueces de turno y de dedicación exclusiva en materia penal e introduce modificaciones a la tramitación de segunda instancia en materia penal, se contiene normas propias de la ley orgánica constitucional a que hace referencia el artículo 74 de la Constitución, puesto que otorgan nuevas atribuciones a la Corte Suprema y a las Cortes de Apelaciones".

Rol N° 359, cons. 12°, de 5 de septiembre de 2002

"En el proyecto que modifica la ley de Cooperativas se contienen normas propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución, puesto que modifican y otorgan nuevas atribuciones a los tribunales de justicia".

Rol N° 386, cons. 6°, de 7 de octubre de 2003

"Las normas sometidas a conocimiento de este Tribunal son propias de la ley orgánica constitucional contemplada en el artículo 74,

¹⁹ Este último párrafo se ha reproducido también en sentencia Rol N° 273, cons. 11°, de 10 de junio de 1998.

incisos primero y segundo de la constitución Política, puesto que conceden nuevas atribuciones a los tribunales de justicia”

Rol N° 408, cons. 6°, de 20 de abril de 2004

“Que, los artículos 20, inciso cuarto, y 87, contenidos en el artículo primero, el artículo octavo y el artículo primero transitorio del proyecto remitido forman parte de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, inciso primero, de la constitución Política, puesto que otorgan nuevas atribuciones a los tribunales de justicia y modifican normas que determinan su competencia , materia que es propia de dicho cuerpo normativo y tienen, en consecuencia, naturaleza orgánica constitucional”.

Rol N° 409, cons. 6°, de 12 de mayo de 2004

“Que, el artículo 5°, inciso cuarto, del proyecto remitido forma parte de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, inciso primero, de la Constitución Política, puesto que otorga una nueva atribución a los tribunales de justicia, materia que es propia de dicho cuerpo normativo y tiene, en consecuencia, naturaleza orgánica constitucional”.

Rol N° 411, cons. 6°, de 17 de junio de 2004

“Que el nuevo artículo 7, inciso segundo de la ley N° 19.496, sobre protección de los Derechos de los Consumidores, contenida en el artículo único N° 8, y los artículos 50 A y 50 E, comprendidos en el Título IV del mismo cuerpo legal, que se sustituye por el artículo único N° 26, ambos del proyecto sometido a conocimiento de este Tribunal, por su naturaleza son propios de ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la constitución política, al conceder nuevas atribuciones a los tribunales de justicia”.

D. Las leyes que digan relación con la organización y atribuciones del poder Judicial, formarán parte de la ley orgánica en tanto sean necesarias para la pronta y cumplida administración de justicia.

Rol N° 171, cons. 10, de 22 de julio de 1993.

“La ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución y el concepto de “organización y atribuciones de los tribunales” en él referido, debe comprender aquellas disposiciones que regulan la estructura básica del Poder Judicial en cuanto son necesarias “para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”

Rol N° 350, cons. 6° y 7°, de 23 de abril de 2002.

"Tal como este Tribunal lo ha hecho presente en oportunidades anteriores, la ley orgánica constitucional a que alude el inciso primero del artículo 74 de la Carta Fundamental debe comprender aquellas normas que regulan la estructura básica del Poder Judicial en la medida en que son necesarias "para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República".

Rol N° 407, cons. 6°, de 8 de abril de 2004.

"Que, el artículo 1° del proyecto remitido es propio de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74, inciso primero, de la Constitución Política, por cuanto, al sustituir el artículo 504 del Código orgánico de Tribunales, elimina atribuciones de las Cortes de Apelaciones y Juzgados que dicen relación con la pronta y cumplida administración de justicia en el territorio de la República, materia que es propia de dicho cuerpo normativo".

Ha declarado el Tribunal Constitucional, en **sentencia de 22 de julio de 1993, Rol N° 171, considerando 14°**, que "No aceptar o apartarse de la interrupción (*sic*) reiterada que este Tribunal ha dado sobre el contenido específico de la ley orgánica constitucional que establece el artículo 74 de la Constitución, implica **ridigizar la legislación sobre esos aspectos, pues podría considerarse materia de ley orgánica constitucional, todo aquello** que directa o indirectamente dijere relación aún remota con organización o atribuciones de los tribunales; con la aplicación consecuente de los principales requisitos y características de este tipo de leyes (...)"

- E.** Finalmente, han existido opiniones disidentes dentro del propio Tribunal, las cuales se han fundamentado como sigue:

Sentencia de 18 de octubre de 1994, Rol N° 199, voto disidente del Ministro Sr. Juan Colombo Campbell, punto 2.

*"La Carta Fundamental, al establecer que una ley orgánica constitucional debe determinar las atribuciones propias de los tribunales de Justicia, **no hace distinción alguna acerca de la naturaleza de ellas, de manera que debe entenderse, de acuerdo a una sana interpretación, que se refiere a todas las que en derecho les correspondan o se les confieran** (...) En consecuencia, al otorgar una atribución a la*

Corte Suprema, es una norma que se encuentra comprendida dentro de las materias que el constituyente ha reservado a la ley orgánica constitucional referida en el artículo 74 de la Constitución Política”.

Sentencia de 22 de julio de 1993, Rol N° 171, voto disidente de los Ministros señores Colombo, García y Jordán, punto 7.

“Teniendo en cuenta que las normas sobre atribuciones de los tribunales deben aplicarse desde la formación del proceso y hasta la precisión total del tribunal que debe intervenir en su solución, debe concluirse que las **reglas que se refieren a la distribución de causas quedan incluidas entre aquellas que se refieren a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia**”.

Sentencia de 28 de feb de 1994, Rol N° 185, voto disidente del Ministro Sr. Juan Colombo Campbell, punto 2.

“**Toda norma que incida en la fijación de atribuciones de los tribunales, debe quedar comprendida en el ámbito de las leyes sobre organización y atribuciones de los tribunales, que tienen el rango de orgánicas constitucionales** al tenor de lo previsto por el artículo 74 de nuestra Carta Fundamental”.

IV **Conclusiones**

1. Como se advierte, en un comienzo fueron variadas las maneras de interpretar el artículo 77²⁰ de la Constitución Política, en lo relativo a qué debe entenderse por “leyes orgánico constitucionales”.

2. Los criterios más relevantes dicen relación con:

²⁰ En su oportunidad correspondió al artículo 74 de la Carta Fundamental.

- a. La distinción que vendría impuesta por la redacción del artículo 60²¹ de la Constitución Política en el sentido que, al enumerar dicho artículo cuales materias son objeto de ley, en el numeral 1) se señala a las leyes "*orgánicas constitucionales*"; y en el 3) se refiere a "*las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra*".

De lo anterior se desprende entonces, que las leyes orgánicas constitucionales, entre otras, no pueden referirse a las que son objeto de codificación, en los términos indicados en el número 3) del artículo citado.

En ese sentido, cabe señalar que numerosos proyectos que los legisladores someten a la opinión de este máximo tribunal, muchas veces se refieren estrictamente a temas procedimentales, los cuales, según el criterio expuesto, no debieran ser objeto de consulta.

- b. Quizás **el criterio más importante sobre la materia**, sea aquel que limita el alcance y sentido de la expresión "organización y atribuciones", desde el punto de vista de las ***normas de "competencia" versus las "decisoria litis"***, entendiéndose por estas últimas, aquellas relativas a la forma o manera en que el tribunal respectivo debe resolver la cuestión sometida a su conocimiento desde el punto de vista sustancial.

- c. Tales consideraciones constan en sentencia del TC, Rol N° 271, de 31 de marzo de 1998. En efecto señala el

²¹ El artículo 60 a que se hace mención corresponde al actual artículo 63, todo ello en virtud de la reforma de que fue objeto la Carta Fundamental, en virtud de la ley 20.050, de 26 de agosto de 2005.

considerando 16 de dicha sentencia, que "es necesario distinguir **entre una regla de competencia que es la que regla la relación procesal fijando el campo dentro del cual el tribunal puede actuar para llegar a la decisión y aquella otra norma que gobierna la relación jurídica sustancial que constituye el tema de la decisión.** Esta última norma, en términos generales, llamada "decisoria litis", es la que señala las directrices, pautas o facultades conforme a las cuales el juez debe resolver la causa sometida a su decisión una vez fijada su competencia. (...) agregando finalmente que "(...) **Esta clase de preceptos, ajenos a la competencia, al igual que los que versan sobre el procedimiento, no son propios de la ley orgánica constitucional** a que se refiere el artículo 74 de la Constitución"²².

3. Como se aprecia en este informe, hasta la fecha no se han registrado criterios nuevos o distintos a los anteriormente expuestos. El Tribunal Constitucional, desde el año 1981 ha venido estableciendo los criterios más enriquecedores que deben seguirse para determinar si una ley tiene o no el rango de Orgánica Constitucional y lo que ha hecho en sus fallos posteriores ha sido reproducirlas en forma idéntica.

4. En relación al número de consultas sobre proyectos de ley que este tribunal recibe anualmente, cabe señalar que, desde el año 2000 a la fecha, ha habido un considerable aumento. En

²² Este último párrafo se ha reproducido también en sentencia Rol N° 273, cons. 11°, de 10 de junio de 1998.

efecto, si a dicha fecha esta Corte recibió 33 proyectos para informar, al año 2006, la cantidad se ha incrementado en alrededor del 100%, con un ingreso de 65 proyectos, remitiendo la Corte 45 Oficios, en respuesta de dichas consultas.

Es todo cuanto puedo informar a V. S.

José Ignacio Vásquez Márquez
Director de Estudio Análisis y Evaluación
Corte Suprema

Santiago, 09 de mayo de 2007

AL SEÑOR
SERGIO MUÑOZ GAJARDO
MINISTRO CORTE SUPREMA
PRESENTE

JIVM/PHG