



2025

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.024-24 CPR

[22 de enero de 2025]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO QUE
CREA EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA,
CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 14.614-07

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, por Oficio N° 529/SEC/24, de 11 de diciembre de 2024, ingresado a esta Magistratura con igual fecha, el H. Senado ha remitido copia autenticada del **Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, correspondiente al Boletín N° 14.614-07**, aprobado por el Congreso Nacional, con el objeto de que este Tribunal Constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control preventivo de constitucionalidad respecto de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 18 letra c), 21 letra m), 23 y 24, del artículo primero; de los numerales 1, 2 y 4 del artículo segundo; y de sus artículos tercero, cuarto y quinto;

SEGUNDO: Que, el N° 1 del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional “[e]jercer 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;”;



TERCERO: Que, de acuerdo con el precepto invocado en el considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas en las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional.

II. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD

CUARTO: Que, del oficio remisor se colige que las disposiciones del proyecto de ley remitido que han sido sometidas a control de constitucionalidad corresponden a las que se indican a continuación:

“Artículo Primero.- Apruébase la siguiente Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública:

***Artículo 1º.-** El Ministerio de Seguridad Pública, en adelante también el “Ministerio”, es la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente o la Presidenta de la República en materias relativas al resguardo, mantención y promoción de la seguridad pública y del orden público, a la prevención del delito y, en el ámbito de sus competencias, a la protección de las personas en materias de seguridad, actuando como órgano rector y concentrando la decisión política en estas materias.*

Al Ministerio le corresponde planificar, diseñar, formular, coordinar, sancionar, supervisar y evaluar las políticas, planes y programas relativos tanto a las materias indicadas en el inciso precedente, como las relacionadas con atención y asistencia a víctimas, sin perjuicio de las competencias que les correspondan a otros organismos, de conformidad a la ley. El Ministerio, en el ejercicio de sus funciones de resguardo, mantención y promoción de la seguridad pública, deberá formular estrategias de prevención y combate del delito, las que deberán considerar, entre otros, el combate al crimen organizado y actos terroristas.

En el ejercicio de sus funciones el Ministerio y los servicios públicos bajo su dependencia deberán promover el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y actuarán en conformidad con los principios de interinstitucionalidad, interoperabilidad y cooperación.

***Artículo 2º.-** Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, en su calidad de instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, dependerán del Ministerio de Seguridad Pública, en conformidad a la Constitución y las leyes.*



La dependencia referida será sin perjuicio de las facultades del Ministerio Público sobre las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en el contexto de sus atribuciones, o de las facultades de otros órganos, consagradas en la Constitución y las leyes.

Artículo 3°.- *El Ministro o la Ministra de Seguridad Pública deberá efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de los objetivos que se hayan fijado en materia de seguridad pública, orden público, prevención del delito, atención y asistencia a víctimas, así como las demás funciones y atribuciones del Ministerio.*

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, el Ministerio estará a cargo de planificar, diseñar, monitorear, coordinar, supervigilar y evaluar las políticas, planes y programas y fiscalizar las actividades dentro del ámbito de sus atribuciones.

Además, el Ministerio podrá coordinar y encomendar acciones, y pronunciarse, en el ejercicio de sus competencias, sobre la implementación de los planes y programas que desarrollen los demás ministerios y servicios públicos, de conformidad con la Política Nacional de Seguridad Pública.

En el ejercicio de sus funciones, el Ministro o Ministra podrá solicitar a cualquier órgano de la Administración del Estado los antecedentes o informaciones que estime pertinentes, aún si tienen el carácter de secretos o reservados, los que deberán ser entregados a la mayor brevedad posible o dentro del plazo requerido por aquel. En el caso de que la información o antecedentes requeridos tengan la calidad de secretos o reservados, los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones tomen conocimiento de ella deberán guardar secreto o reserva y su incumplimiento será sancionado según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 246 del Código Penal; sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o civil que corresponda. Con todo, tanto la solicitud como la entrega de los referidos antecedentes o informaciones deberán cumplir y someterse a las disposiciones de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, o a la normativa que la reemplace.

El Ministro o Ministra de Seguridad Pública podrá solicitar informes o reportes de inteligencia conforme a la ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

En ningún caso podrá solicitar antecedentes cuya divulgación afecte o pueda afectar el desarrollo de una investigación penal en curso.

Artículo 4°.- *Corresponderá al Ministerio de Seguridad Pública las siguientes funciones:*

a) Velar por el resguardo, mantención y promoción de la seguridad pública, el orden público y la prevención del delito.



El Ministerio procurará la generación de las condiciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, mediante la integración de capacidades, la gestión eficiente de los recursos y la colaboración entre los distintos niveles territoriales.

b) Promover y diseñar medidas tendientes a prevenir delitos, mediante la reducción de sus factores de riesgo de comisión y el fortalecimiento de factores protectores, evaluando continuamente, bajo criterios técnicos, especializados y basados en evidencia, las acciones y políticas públicas para el logro de los objetivos en la materia.

c) Elaborar una estrategia nacional contra el terrorismo que aborde el fenómeno delictual integralmente.

d) Formular, diseñar y evaluar las políticas y estrategias nacionales tendientes a prevenir y combatir el crimen organizado nacional y transnacional, el narcotráfico y los actos terroristas, debiendo para ello coordinar y promover el trabajo conjunto con la Agencia Nacional de Inteligencia, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y los demás organismos competentes en la materia.

e) Diseñar políticas, planes y programas tendientes a resguardar las fronteras, y velar por su correcta implementación, para evitar la comisión de delitos, así como cualquier otra afectación de la seguridad y el orden público, en coordinación con los demás organismos competentes en la materia.

f) Diseñar y aprobar políticas, planes y programas en materia de ciberseguridad, que tengan como objetivo prevenir, detectar y neutralizar las amenazas en el espacio digital respecto de servicios esenciales y operadores de importancia vital.

g) Coordinar las medidas tendientes a favorecer la atención y asistencia a víctimas de delitos, mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales, en coordinación con los organismos con competencias en la materia.

h) Diseñar y aprobar políticas, planes y programas y proponer normas en materia de seguridad privada, tendientes a que las personas naturales y jurídicas que proveen servicios de seguridad privada cumplan su rol coadyuvante de la seguridad pública.

i) Cooperar con el Ministerio Público en la coordinación, diseño e implementación de estrategias que faciliten la persecución penal, considerando su autonomía y atribuciones.

j) Diseñar políticas, planes y programas para una adecuada administración de bienes decomisados, de aquellos sujetos a una medida cuya finalidad sea asegurar el comiso, de los que no han sido reclamados por sus dueños en un proceso penal o de aquellos bienes incautados en procedimientos administrativos, sin perjuicio de su destinación y de lo dispuesto por leyes especiales.



k) *Controlar las actuaciones de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en los ámbitos administrativos y financieros, así como supervisar la gestión policial en los ámbitos estratégicos y operativos, a través de sus respectivos mandos policiales. El referido control financiero se ejercerá sin perjuicio de las normas de administración financiera del Estado.*

l) *Desarrollar y producir estudios, evaluaciones y análisis estratégicos que favorezcan el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia y la gestión de información agregada sobre las materias de su competencia, y promover que los integrantes del Sistema de Seguridad Pública desarrollen y produzcan esta información. Para tal efecto, la unidad que ejecute esta función dependerá del Ministro o Ministra de Seguridad Pública.*

m) *Diseñar, implementar y gestionar los sistemas de televigilancia y una plataforma de acceso nacional para los casos de emergencias de seguridad.*

n) *Sancionar, en conjunto con el Ministerio de Defensa Nacional, el Plan Anual de Fiscalización de Armas de Fuego establecido en el artículo 20 B de la ley N° 17.798, sobre control de armas, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto N° 400, promulgado en 1977 y publicado en 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, y supervisar su correcta implementación, en el ámbito de sus competencias.*

o) *Requerir informes o antecedentes a entidades privadas, que contribuyan al cumplimiento de sus funciones, de conformidad con las disposiciones de las leyes sobre protección de la vida privada y de datos personales.*

p) *Cumplir las demás funciones que la Constitución y las leyes le encomienden.*

Artículo 5°.- *Para el cumplimiento de sus funciones, corresponderá al Ministerio las siguientes atribuciones:*

a) *Proponer al Presidente o Presidenta de la República iniciativas legales, reglamentarias y administrativas en las materias de su competencia y evaluar su aplicación.*

b) *Elaborar y proponer al Presidente o Presidenta de la República la Política Nacional de Seguridad Pública, la que deberá incluir expresamente una estrategia de prevención del delito, la protección y atención de víctimas y las medidas de combate y prevención del crimen organizado y de los actos terroristas, entre otras. Asimismo, deberá coordinarla intersectorialmente, actualizarla y evaluarla periódicamente.*

c) *Velar por la coherencia de planes y programas relacionados con la prevención del delito que los demás ministerios y servicios públicos desarrollen, para lo cual podrá establecer instancias de coordinación interministerial e interinstitucional, en las materias de su competencia.*



d) Evaluar políticas, planes y programas diseñados o formulados por el Ministerio en materias de prevención del delito según las directrices metodológicas que éste imparta.

e) Elaborar un diagnóstico de indicadores de seguridad pública y prevención del delito, y promover su incorporación en el diseño, planificación y evaluación de las metas institucionales de los órganos de la Administración del Estado.

f) Entregar lineamientos generales en el ámbito estratégico a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, para el resguardo de la seguridad y orden público.

g) Definir y evaluar las medidas orientadas a la prevención de los delitos, en el ámbito de su competencia.

En el ejercicio de esta atribución, deberá considerar, especialmente, la adopción de medidas tendientes a prevenir la comisión de delitos por parte de menores de edad, actuando siempre de conformidad al principio del interés superior del niño, niña y adolescente.

h) Promover la seguridad y la prevención de los delitos en eventos que involucren una gran concentración de personas en espacios delimitados, y administrar y actualizar el registro al que se refiere el artículo 30 de la ley N° 19.327, de derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional.

i) Efectuar análisis estratégicos en materia de seguridad pública, en el marco de sus competencias.

j) Desarrollar y administrar sistemas de tratamientos de datos, documentos y otros antecedentes, en el marco de sus competencias, que no permitan la singularización de personas determinadas y en conformidad a la ley N° 19.628, sobre protección a la vida privada, o a la normativa que la reemplace.

Para el cumplimiento de sus funciones el Ministerio de Seguridad Pública podrá acceder a los datos relativos a prevención del delito, seguridad pública, control de orden público, persecución del delito, control y autorización de uso de armas, y rehabilitación, que mantengan los organismos de la Administración del Estado con competencias en dichas materias.

Un reglamento deberá regular el procedimiento para la transferencia de la información descrita en el párrafo anterior, el que respetará los principios establecidos en la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, o en la normativa que la reemplace, y en la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Para los efectos de acceder a los datos relativos a prevención del delito, seguridad pública, control de orden público, persecución del delito, control y autorización de uso de armas, y rehabilitación, el Ministerio podrá celebrar convenios con órganos del Estado con competencias en materias de administración de justicia y persecución del delito.



La información sobre seguridad pública se utilizará como insumo de análisis para la elaboración y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Pública, sus planes y programas, y deberá tener luego de su tratamiento, el carácter de interoperable y de libre acceso a los órganos públicos que forman parte del Sistema de Seguridad Pública.

k) Elaborar estadísticas relacionadas con la seguridad pública. Tales estadísticas se referirán, a lo menos, a la victimización, revictimización, el temor y las denuncias. Del mismo modo, podrán considerarse factores de riesgo relevantes que puedan incidir en el fenómeno delictivo, a nivel nacional, regional y comunal.

En el ejercicio de esta atribución, el Ministerio deberá, anualmente, publicar una sistematización actualizada de estadística criminal anonimizada, que, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente, deberá estar desagregada por regiones y comunas, tipo de delito y otros criterios importantes.

Para estos efectos, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública enviarán al Ministerio mensualmente datos y estadísticas policiales a partir de las faltas y delitos conocidos por la institución, y de otros procedimientos realizados por la misma.

l) Encargar la realización de estudios e investigaciones en materias que sean de su competencia.

m) Capacitar regularmente al personal del Ministerio en materias relativas a su competencia.

n) Realizar la coordinación destinada a mantener la seguridad pública y restablecer el orden público en todo el territorio de la República.

o) Coordinar y evaluar, en conjunto con los demás organismos con competencia en la materia, la ejecución de planes y programas de asistencia y atención a víctimas y protección de las personas.

p) Solicitar informes a cualquier órgano de la Administración del Estado en materias de su competencia, de acuerdo a lo prescrito en la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

q) Ejercer las atribuciones en la forma que señale la ley, respecto de las actividades que se desarrollen en materia de seguridad privada.

r) Promover, incentivar y facilitar el manejo interoperable de la información relativa a prevención, investigación, persecución penal, justicia penal, y reinserción social y rehabilitación entre las instituciones con competencia en estas materias y, especialmente, entre las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, el Ministerio Público y el Poder Judicial.



Para el cumplimiento de esta atribución, el Ministerio podrá proponer o, cuando corresponda, suscribir protocolos interinstitucionales.

s) Colaborar con las autoridades regionales y comunales y prestarles asesoría para que, en el ámbito de sus competencias, identifiquen prioridades y proyectos que se sujeten y sean coherentes con la Política Nacional de Seguridad Pública.

t) Suscribir acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas en materias de su competencia.

u) Las demás atribuciones que la Constitución y las leyes le encomienden.

En ningún caso el ejercicio de estas atribuciones podrá entorpecer las funciones que le corresponden al Ministerio Público, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, la ley N° 19.640, que establece la ley orgánica constitucional del Ministerio Público, el Código Procesal Penal y las demás leyes especiales.

(...)

Artículo 18.- *Corresponderá a la Subsecretaría de Seguridad Pública: (...)*

c) Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades y gobiernos regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

(...)

Artículo 21.- *A la Subsecretaría de Prevención del Delito le corresponderá: (...)*

m) Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades y gobiernos regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

(...)

Artículo 23.- *A los secretarios regionales ministeriales de Seguridad Pública les corresponderá:*

a) Resguardar, mantener y promover la seguridad pública y el orden público en la región, y generar las condiciones necesarias para su restablecimiento.

Para el ejercicio de esta función, coordinará instancias estratégicas con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y los demás organismos con competencia en materias de seguridad pública y prevención del delito.

b) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su competencia, en conformidad con la ley.



Además, en el ejercicio de esta atribución, deberá requerir el auxilio de la fuerza pública en los casos en que así lo instruya el Delegado Presidencial Regional.

c) Coordinar la ejecución de las políticas, planes y programas del Ministerio de Seguridad Pública en la región.

d) Implementar la Política Nacional de Seguridad Pública en la región, para lo que deberá coordinar las acciones sectoriales e intersectoriales que correspondan.

e) Adoptar medidas tendientes a la prevención de delitos, a nivel regional y en el ámbito de sus competencias, mediante la reducción de sus factores de riesgo de comisión y el fortalecimiento de factores protectores, de acuerdo a las directrices emanadas desde el Ministerio de Seguridad Pública o sus Subsecretarías.

f) Prestar asistencia y colaborar con las autoridades regionales, provinciales y comunales para que, en el ámbito de sus competencias, identifiquen prioridades y proyectos que se sujeten y sean coherentes con la Política Nacional de Seguridad Pública.

g) En general, promover la adopción de medidas tendientes a la prevención y reducción de los delitos, así como las demás funciones y atribuciones que la Constitución o las leyes le encomienden.

h) Ejercer todas aquellas atribuciones que la ley otorga a las secretarías regionales ministeriales.

Artículo 24.- *Las o los Secretarios Regionales Ministeriales de Seguridad Pública deberán cumplir los siguientes requisitos, sin perjuicio de las exigencias generales para ingresar a la Administración del Estado:*

a) Ser ciudadano con derecho a sufragio.

b) Ser mayor de treinta años de edad.

c) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos.

d) No haber sido condenado por crimen o simple delito.

e) Poseer un título profesional de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por un establecimiento de educación superior del Estado, reconocido por éste o validado en Chile de acuerdo con la legislación vigente.

f) Tener, a lo menos, tres años de experiencia profesional en materias de seguridad, prevención del delito u otras afines, o seis años de experiencia profesional.

(...)

Artículo Segundo.- *Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la*



Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales:

1. *Suprímese, en la denominación de la ley y en el epígrafe del Título I, la frase “y Seguridad Pública”.*

2. *Modifícase el artículo 1º del siguiente modo:*

a) *Reemplázase el inciso primero por el siguiente:*

“Artículo 1º.- El Ministerio del Interior será el colaborador directo e inmediato del Presidente o Presidenta de la República en el ejercicio del gobierno interior, así como en asuntos relativos al gobierno político y local del territorio, el desarrollo regional y local, la administración de los complejos fronterizos, la migración y extranjería, la coordinación en materia de prevención y respuesta frente a conflictos sociales, emergencias, desastres, catástrofes y reconstrucción y la aplicación de la normativa asociada a bienes de propiedad municipal, entre otras funciones que le encomiende aquel o las leyes. Asimismo, será el encargado de coordinar políticamente los distintos ministerios, para el logro de los objetivos gubernamentales.”.

b) *Suprímese el inciso segundo.*

c) *Reemplázase el inciso tercero, que ha pasado a ser inciso segundo, por el siguiente:*

“Además de las funciones que esta ley le señale, este Ministerio será el sucesor legal, sin solución de continuidad, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en todas las materias que no sean de competencia del Ministerio de Seguridad Pública.”.

(...)

4. *Reemplázase el artículo 3º por el siguiente:*

“Artículo 3º.- Además de las facultades ya existentes para el Ministerio del Interior en otras materias, a éste le corresponde:

a) *Coordinar políticamente los distintos ministerios, de acuerdo con las directrices que al efecto disponga el Presidente o la Presidenta de la República.*

b) *Ejercer la coordinación intersectorial y seguimiento programático de la gestión del Gobierno, especialmente en la preparación de decisiones que afecten a más de un Ministerio; servir de apoyo técnico a los Comités Interministeriales que lo requieran; e informar al Presidente o Presidenta de la República respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado.*

c) *Efectuar estudios y análisis de corto y de mediano plazo relevantes para las decisiones políticas y someterlos a la consideración de la Presidencia de la República u otros ministerios.*



d) Supervigilar al organismo encargado de coordinar la actividad de las unidades de auditoría interna de los servicios públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo.

e) Adoptar, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, todas las medidas necesarias orientadas a la descentralización administrativa y fiscal y a la equidad territorial del Estado, en base a una coordinación con los gobiernos regionales y locales; así como la orientación del desarrollo regional, provincial y local, conforme se regula en el decreto con fuerza de ley N° 1-18.359, de 1985, del Ministerio del Interior, que traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

f) Velar por el desarrollo regional y local del país, de acuerdo con las políticas, planes y programas definidas por el Gobierno Central, y los planes y programas aprobados por los gobiernos regionales, teniendo especialmente en cuenta el desarrollo de territorios considerados como zonas extremas y zonas rezagadas en materia social.

g) Colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en la conducción del gobierno interior del Estado.

h) Velar por la correcta ejecución de las leyes electorales.

i) Proponer las reformas legislativas o administrativas que considere necesarias en materia migratoria, y supervigilar, formular, implementar y supervisar políticas, planes y programas relativos a migración, así como de protección de refugiados, sin perjuicio de las atribuciones del Servicio Nacional de Migraciones en estas materias.

j) Proponer las normas sobre división política y administrativa del país y la fijación de los distintos límites territoriales y husos horarios aplicables en el territorio nacional.

k) Controlar el funcionamiento del Diario Oficial y asegurar el cumplimiento de sus fines y objetivos, pudiendo dictar los reglamentos necesarios para el desempeño de su cometido.

l) Conducir las relaciones con el Congreso Nacional que no correspondan a otros ministerios.

m) Coordinar la prevención, respuesta y reconstrucción frente a desastres y emergencias.

n) Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de su competencia.

o) Coordinar la prevención y respuesta frente a conflictos sociales que sean de competencia de los organismos sectoriales, en coordinación con los ministerios que correspondan, para su diagnóstico y manejo.

p) Administrar la Red de Conectividad del Estado.



q) Ejecutar las disposiciones del decreto ley N° 799, de 1974, del Ministerio del Interior, que deroga ley N° 17.054 y dicta en su reemplazo disposiciones que regulan uso y circulación de vehículos estatales.

r) Coordinar con el Ministerio de Bienes Nacionales la disposición de los bienes municipales.

s) Prestar soporte administrativo para el otorgamiento de las pensiones de gracia.

t) Coordinarse con la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos y los Cuerpos de Bomberos en materias que tengan relación con los órganos de la Administración del Estado.

u) Desempeñar las restantes funciones y ejercer las demás atribuciones que le encomiende la ley.”.

(...)

Artículo Tercero.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías del Estado, de la siguiente manera:

1. Incorpóranse las siguientes modificaciones en el inciso primero del artículo 1°: a) Elimínase, en el numeral 1°, la expresión “y Seguridad Pública”.

b) Intercálase el siguiente numeral 5°, nuevo, pasando el actual numeral 5° a ser numeral 6° y así sucesivamente hasta llegar al numeral 25°:

“5° Seguridad Pública;”.

2. Incorpóranse, en el artículo 3°, las siguientes modificaciones:

a) Suprímese, en su encabezamiento, la expresión “y Seguridad Pública”.

b) Reemplázase el literal a) por el siguiente:

“a) Todo lo relativo al Gobierno Político y Local del territorio.

Para los efectos señalados en el párrafo anterior, y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 del Código Procesal Penal, el Ministro o la Ministra del Interior y los delegados o las delegadas presidenciales regionales podrán deducir querrela respecto de los delitos establecidos en la ley N° 12.927, sobre Seguridad del Estado, cuyo texto actualizado y refundido fue fijado por el decreto N° 890, de 1975, del Ministerio del Interior;”.

3. Incorpórase el siguiente artículo 7°, nuevo:

“Artículo 7°.- Corresponde al Ministerio de Seguridad Pública colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en lo relativo al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público.



Para lo anterior, y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 del Código Procesal Penal y de las demás facultades otorgadas por leyes especiales al Ministerio, el Ministro o Ministra de Seguridad Pública y la autoridad competente, previa delegación de facultades, podrán deducir querrela ante hechos que revistan caracteres de delito y que:

a) Han alterado el orden público, impidiendo o perturbando gravemente la regularidad de las actividades empresariales, laborales, educacionales o sociales o el funcionamiento de los servicios públicos o esenciales para la comunidad, o bien han impedido o limitado severamente a un grupo de personas el legítimo goce o ejercicio de uno o más derechos, libertades o garantías reconocidos por la Constitución Política de la República.

b) Considerados en conjunto con otros similares y próximos en el tiempo, han afectado la seguridad pública, generando en toda la población o en un sector de ella el temor de ser víctimas de delitos de la misma especie. En caso alguno podrán considerarse comprendidos en esta letra las faltas, los cuasidelitos, los delitos de acción privada, ni los incluidos en los Párrafos 2 y 5 del Título III; Párrafos 5, 7 y 8 del Título IV; Párrafos 2 bis, 3, 5 y 7 del Título VI; todos los del Título VII, salvo los de los Párrafos 5 y 6; los de los Párrafos 2, 4, 6 y 7 del Título VIII; los de los Párrafos 7 y 8 del Título IX, y los del Título X, todos del Libro Segundo del Código Penal.

c) Se trate de los delitos contemplados en las leyes N° 19.327, de derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional; N° 20.000, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y N° 20.507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.”.

Artículo Cuarto.- *Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica:*

1. Elimínase, en el ordinal ii del literal d) del artículo 3, la siguiente oración final: “Esta etapa no es materia de esta ley.”.

2. En el inciso segundo del artículo 6:

a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:

“a) El Ministro o la Ministra del Interior, quien lo presidirá.”.

b) Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes:



“d) El Ministro o la Ministra de Seguridad Pública.”.

Artículo Quinto.- *Modifícase la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior, del siguiente modo:*

1. Reemplázase el inciso primero del artículo 1°, por los siguientes incisos primero, segundo y tercero, pasando el actual inciso segundo a ser inciso cuarto:

“Artículo 1°.- El gobierno interior de cada región reside en el Delegado Presidencial Regional, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su competencia. Será nombrado por éste y se mantendrá en su cargo mientras cuente con su confianza.

El Delegado Presidencial Regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior.

El Delegado Presidencial Regional ejercerá el rol de coordinación regional de gobierno y velará por una adecuada gestión de los servicios públicos y de los planes y programas en ejecución en la región. En ejercicio de esta función, podrá requerir informes sobre el cumplimiento de las funciones de las secretarías regionales ministeriales y sobre las instrucciones de carácter técnico y administrativo que les impartan los ministerios respectivos.”.

2. Modifícase el inciso primero del artículo 2° de la siguiente manera:

a) Sustitúyese el literal b) por el siguiente:

“b) Velar por la tranquilidad y protección de las personas y bienes en la región;”.

b) Reemplázase el literal c) por el siguiente:

“c) Instruir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su competencia, a través del Secretario Regional Ministerial de Seguridad Pública, en conformidad con la ley;”.

c) Modifícase el literal j) del siguiente modo:

i. Reemplázase, a continuación de la palabra “Ministerio”, el punto y coma por un punto.

ii. Agrégase el siguiente párrafo segundo, nuevo:

“En el ejercicio de esta función deberá informar semestralmente al Ministerio del Interior sobre el estado y funcionamiento de los servicios públicos regionales o provinciales;”.

d) Reemplázase, en el literal o), la expresión “, y” por un punto y coma.



e) Sustitúyese, en el literal p), el punto final por un punto y coma.

f) Agréganse los siguientes literales q) y r), nuevos:

“q) Ejercer la coordinación en materia de prevención y respuesta frente a conflictos sociales que no importen un riesgo para la seguridad pública, y

r) Ejercer las funciones que la ley le entrega al Ministerio del Interior en el territorio de la región, conforme a las instrucciones que emanen de dicho Ministerio.”.

3. Modifícase el inciso segundo del artículo 4° del siguiente modo:

a) Reemplázase, en el literal a), la frase “, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes” por “en la provincia”.

b) Intercálase, en el literal d), entre las expresiones “jurisdicción” y “, en conformidad”, la siguiente: “, a través del Director Provincial de Seguridad Pública”.

c) Reemplázase, en el literal l), la expresión “, y” por un punto y coma.

d) Agrégase el siguiente literal m), nuevo, pasando el actual literal m) a ser literal n):

“m) Ejercer las funciones que la ley le entrega al Ministerio del Interior en el territorio de la provincia, conforme a las instrucciones que emanen de dicho Ministerio, y”.

4. Agrégase, en el artículo 12, el siguiente inciso segundo:

“Asimismo, el Servicio podrá prestar apoyo administrativo para el ejercicio de las funciones y atribuciones de las Secretarías Regionales Ministeriales y de los Departamentos Provinciales de Seguridad Pública.”.

III. NORMAS NO CONSULTADAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE INCIDEN EN LEYES DE NATURALEZA ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

QUINTO: Que, no obstante someterse a control de constitucionalidad ante esta Magistratura, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero, N° 1, de la Constitución Política de la República, como materias propias de ley orgánica constitucional las normas precedentemente transcritas, este Tribunal examinó y estimó la incidencia del legislador orgánico constitucional en las siguientes disposiciones:

“Artículo Segundo.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales:



(...)

5. Reemplázase el artículo 4º por el siguiente:

“Artículo 4º.- La estructura orgánica funcional del Ministerio será la siguiente:

- a) El Ministro o Ministra.*
- b) La Subsecretaría del Interior.*
- c) La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.*
- d) Los delegados presidenciales regionales y provinciales.*

Sin perjuicio de lo anterior, un reglamento expedido por el Ministerio del Interior, con sujeción a la planta y a la dotación máxima, determinará la organización interna del Ministerio y las denominaciones y funciones que correspondan a cada una de las unidades establecidas para el cumplimiento de las funciones que le sean asignadas, de conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, promulgado en 2000 y publicado en 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.”.

(...)

8. Reemplázase el artículo 7º por el siguiente:

“Artículo 7º.- En el ejercicio de sus atribuciones, el Ministro o la Ministra del Interior contará con la colaboración inmediata de la Subsecretaría del Interior y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Los jefes o las jefas superiores de estas Subsecretarías serán los Subsecretarios o las Subsecretarias del Interior y de Desarrollo Regional y Administrativo, respectivamente.

El Ministro o la Ministra será subrogado o subrogada por el Subsecretario o la Subsecretaria del Interior y, a falta de éste o ésta, por el o la de Desarrollo Regional y Administrativo, sin perjuicio de la facultad del Presidente o Presidenta de la República para nombrar como subrogante a otro Secretario o Secretaria de Estado.”.

9. Modifícase el inciso primero del artículo 8º del siguiente modo:

a) Reemplázase, entre la palabra “Interior” y la expresión “de Desarrollo Regional”, la coma por la conjunción “y”.

b) Reemplázase la expresión “y de Prevención del Delito” por una coma.

(...)

13. Elimínase el Párrafo 2º del Título II y los artículos 12 y 13, que lo integran.”.



(...)

IV. NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA QUE ESTABLECEN EL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO

SEXTO: Que los artículos 38 inciso primero, 101 inciso segundo, 111 inciso tercero, 113 inciso primero y 118 de la Constitución Política de la República, establecen que son propias de ley orgánica constitucional las materias que en ellos se indican y cuyo contenido a continuación se transcribe:

“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

(...)”.

“Artículo 101. (...)

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

(...)”.

“Artículo 111. (...)

El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

(...)”.

“Artículo 113. El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.

(...)”.



“Artículo 118. Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

(...)”.

V. CALIFICACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD

SÉPTIMO: Que, de acuerdo con lo expuesto en los considerandos segundo y sexto, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que pudieran estar comprendidas en las materias que la Constitución ha reservado a una ley orgánica constitucional.

De conformidad al oficio remitido se colige que se han calificado como normas orgánicas constitucionales en el marco de la tramitación legislativa del proyecto de ley los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 18 letra c), 21 letra m), 23 y 24, del artículo primero; los numerales 1, 2 y 4 del artículo segundo; y sus artículos tercero, cuarto y quinto.

En el examen del Tribunal, en dicha naturaleza jurídica se encuentran únicamente las siguientes disposiciones remitidas en consulta por el Congreso Nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional: el artículo segundo, numeral 2; artículo segundo numeral 4 en el encabezado que dispone “Reemplázase el artículo 3° por el siguiente” y la letra c) incorporada en el nuevo artículo 3°; y el artículo cuarto, numeral 2, que dispone “En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:” y su literal b) que dispone: “Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes”;

OCTAVO: Que, pese a no haber sido remitida en consulta en sede de control preventivo de constitucionalidad, este Tribunal calificará igualmente como disposición que reviste la naturaleza de ley orgánica constitucional el artículo segundo N° 5, N° 8, N° 9 y N° 13.

De esta manera, corresponden a normativa orgánica los siguientes preceptos:

- a) Artículo segundo, numeral 2;



b) Artículo segundo, numeral 4, en el encabezado que dispone *“Reemplázase el artículo 3° por el siguiente”* y la letra c) incorporada en el nuevo artículo 3° que reemplaza el artículo 3°; y

c) Artículo cuarto, numeral 2, que dispone *“En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:”* y su literal b) que dispone: *“Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes.*

d) Artículo segundo N° 5, N° 8, N° 9 y N° 13.

NOVENO: Que, por el contrario, las restantes disposiciones no revisten naturaleza de ley orgánica constitucional al no adentrarse en los aspectos competenciales determinados en el artículo 38 de la Constitución. Tampoco revisten carácter de normativa orgánica constitucional los artículos 18, letra c), y 21, letra m), contenidos en el artículo primero del proyecto de ley en revisión y que fueran calificados en su tramitación legislativa como normas de tal naturaleza conforme al artículo 113 de la Constitución.

DÉCIMO: Que, para el ejercicio de la competencia otorgada conforme al artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política de la República, se dará cumplimiento al deber de fundamentación de esta Magistratura, como fuera destacado en STC Rol N° 15.801-24, c. 8°, explicitando los fundamentos que sustentan tal determinación en consonancia con la exigencia de racionalidad que resulta consustancial a la noción de Estado de Derecho (Aldunate Lizana, Eduardo (1998). *“Categorías para el análisis de la argumentación jurídica del Tribunal Constitucional. Los argumentos sobre la base del tenor literal y la interpretación armónica”*. *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, pp. 115-120, p. 115).

Para ejercer este control preventivo obligatorio y de acuerdo con lo razonado en la STC Rol N° 14.829-23, c. 9°, al examinar la que se transformaría en la Ley N° 21.641, de 20 de diciembre de 2023, *“de forma previa al examen particular o diferenciado de cada una de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley que pudieran abarcar aspectos reservados al legislador orgánico constitucional, deben precisarse los criterios que posibilitarán la decisión del Tribunal”*.

Por lo anterior, se identificarán los criterios que guiarán a este Tribunal al resolver la naturaleza jurídica de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley a efectos de precisar los marcos de competencia de las leyes orgánicas constitucionales relacionadas con las normas en examen (así, STC Roles N° 15.796-24, c. 10, N° 15.525, c. 10°, 15.455-24, c. 9° y N° 14.829-23, c. 9°). Todo ello, con el objeto de permitir el *“desarrollo de una jurisprudencia con pretensión de estabilidad para el ejercicio de la*



competencia en sede de control preventivo de constitucionalidad de la ley” (STC Rol N° 15.043-24, c. 8°, criterio asentado en la STC Rol N° 15.525-24, c. 10°).

El proyecto de ley en que se inserta la normativa en examen

UNDÉCIMO: Que, como fuera expuesto en el marco de su tramitación legislativa, el proyecto en revisión crea el Ministerio de Seguridad Pública como Secretaría de Estado encargada de colaborar directamente con el Presidente de la República en asuntos relativos al resguardo de la seguridad y el orden público como también en la prevención del delito. Lo señalado, en línea con lo prescrito en el artículo 1° del artículo primero para su actuación “*como órgano rector*” que concentra la decisión política en estas materias.

De esta manera, el articulado del proyecto instituye una nueva organización estatal dirigida a la gestión operativa del resguardo del orden público, mediante la creación de un Sistema de Seguridad Pública.

El proyecto separa la seguridad pública de la gestión política del Jefe de Gabinete, distinguiendo el rol del nuevo Ministerio de Seguridad Pública del que corresponde al Ministerio del Interior. Aquello conduce a una reorganización de la Secretaría del Interior, que actualmente abarca competencialmente ambos ámbitos de acción y que constituye bajo el texto vigente de la Ley N° 20.502 sólo una unidad de administración.

DUODÉCIMO: Que, el proyecto de ley se compone de once artículos permanentes y once transitorios. En lo nuclear, el articulado permanente norma lo siguiente: a) La creación y organización interna del Ministerio de Seguridad Pública como órgano articulador de un Sistema de Seguridad Pública; b) Funciones y atribuciones del Ministerio; c) Dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública al Ministerio y luego especificación de sus atribuciones; d) Creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Prevención del Delito como instancias de coordinación y colaboración del Sistema de Seguridad Pública, reglando funciones y atribuciones; e) Creación de los Consejos Regionales de Seguridad Pública y Prevención del Delito, como instancias de coordinación y colaboración del Sistema de Seguridad Pública a nivel regional; f) Creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública, y regulación de la Subsecretaría de Prevención del Delito como un órgano de colaboración inmediata del Ministro o Ministra; y g) Establecimiento de las Secretarías Regionales Ministeriales a fin de desconcentrar territorialmente el Ministerio de Seguridad Pública; sus funciones, requisitos y



causales de cesación del cargo de los Secretarios Regionales Ministeriales de Seguridad Pública.

Adicionalmente, y con la finalidad de adecuar la configuración organizacional a la legislación en vigor, los artículos segundo a undécimo modifican diversos textos legales. Es el caso de la Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales; el D.F.L. N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías del Estado; la Ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres; el D.F.L. N° 1-19.175; la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería; el DL N° 844, de 1975, del Ministerio de Defensa Nacional, que crea el Departamento de Previsión de Carabineros; la Ley N° 18.993, que crea el Ministerio SEGPRES; el decreto N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la ley 16.282; la Ley N° 21.459, que establece normas sobre delitos informáticos, deroga la Ley N° 19.223 y modifica otros cuerpos legales con el objeto de adecuarlos al Convenio de Budapest; y el D.F.L. N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.

DECIMOTERCERO: Que, los diversos preceptos del articulado en discusión fueron estimados bajo el ámbito de las leyes orgánicas constitucionales referidas en la considerativa sexta. Según se tiene de los Informes de las respectivas Comisiones de la H. Cámara de Diputadas y Diputados y del H. Senado, éstos incidirían en las leyes orgánicas constitucionales contempladas en los artículos 38 y 113 de la Constitución Política, con relación a su artículo 66 inciso segundo.

Consideraciones de hermenéutica general sobre normativa orgánica constitucional

DECIMOCUARTO: Que, las leyes orgánicas constitucionales se caracterizan por versar sobre determinadas materias que la Constitución ha señalado de un modo explícito dada la importancia de su objeto de regulación, lo que justifica que deban ser sometidas antes de su promulgación a este Tribunal para su control de constitucionalidad.

Se ha reconocido así que las leyes orgánicas constitucionales son el desarrollo complementario de nuestra Constitución, y que su contenido corresponde a cuestiones fundamentales que deben ser adoptadas de una manera lo más cercana



posible a la “*voluntad general*”, según fuera expuesto por Raúl Bertelsen Repetto en la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, Sesión N° 344, 4 de abril de 1978. En el mismo sentido, Silva Bascuñán, Alejandro (2000). *Tratado de Derecho constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, t. VII, p. 29; y Henríquez, Miriam (2009). *Las fuentes formales del Derecho*. (Santiago: Legal Publishing, pp. 63-71.

En el cumplimiento de tal deber corresponde a esta Magistratura delimitar el campo específico de cada normativa orgánica constitucional, debiendo en su labor hermenéutica “*determinar en cada caso su contenido específico, diferenciándola, por una parte, de los preceptos constitucionales y sus leyes interpretativas y, por la otra, de la ley común*” (STC Rol N° 4-81, c. 4).

DECIMOQUINTO: Que, tempranamente en STC Rol N° 50-87 se asentó que la Carta Fundamental restringe el carácter orgánico constitucional a materias específicas que ella misma señala sin que corresponda extenderla a las demás prescripciones contenidas en una ley o artículo de ella que no traten específicamente de las materias enumeradas, a efectos de evitar “*(...) extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales más allá de lo necesario y permitido por la Constitución*” c. 8°. Este criterio fue ratificado en STC Rol N° 54-88, en el marco del control de constitucionalidad del proyecto de ley que modificó la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, como también en Rol N° 255-97 a propósito del proyecto de ley que otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la educación que señala, c. 7°.

De esta manera, ha de entenderse que las leyes orgánicas constitucionales son aquellas expresamente previstas en la Constitución para ámbitos específicos determinados y por su carácter excepcional no pueden ser extendidas a otros aspectos, debiendo ser interpretadas en forma restrictiva conforme se infiere de su naturaleza. Precisamente, “*han sido incorporadas a la Carta Fundamental, restrictivamente y en forma muy excepcional, para regular, en lo medular, ciertas instituciones básicas*” (Rol 160-92, c. 9°).

Lo expuesto es coincidente con aproximaciones doctrinarias. Como ha sido destacado por Pablo Ruiz-Tagle “*En el derecho comparado no es común que exista control preventivo constitucional de leyes orgánicas por parte de los Tribunales Constitucionales. De manera excepcional, en Sudamérica el control preventivo de constitucionalidad de preceptos legales, en general, por parte de Tribunales Constitucionales está consagrado en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela*”. (Ruiz-Tagle, Pablo. (2010). “La nueva Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional”. *Revista de Derecho Público*, N° 72, p. 17). La normativa orgánica constitucional constituye “*una de las manifestaciones del interés del constituyente de 1980 por limitar la capacidad reguladora de la*



ley" (Zapata Larraín, Patricio (2024). *Justicia Constitucional*. Santiago: Legal Publishing Chile, 1° edición, p. 208), por lo que toda ampliación de su ámbito competencial constituye "*una restricción al principio mayoritario*" (Aldunate Lizana, Eduardo (2010). "Interpretación constitucional y decisión política". *Pro Jure. Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso*, p. 48).

DECIMOSEXTO: Que, la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional ha ratificado este criterio de interpretación restrictiva de los alcances de la normativa orgánica constitucional (STC Roles N° 15.801, c. 18 y N° 15.796-24 c. 23, entre otros), enfatizando el carácter excepcional de aquella.

Este criterio sobre el alcance del ámbito competencial de las leyes orgánicas constitucionales guía los razonamientos del presente fallo. No dice relación únicamente con una justificación de reglas supra mayoritarias, atendido el quórum actual fijado en el artículo 66 inciso segundo de la Carta, sino de la excepcionalidad de que determinados ámbitos de regulación legislativa sean objeto de revisión en sede de control preventivo obligatorio por esta Magistratura. Ello no constituye, en ningún caso, abdicación de sus potestades sino la comprensión de su ejercicio en un sistema constitucional democrático de derecho.

ARTÍCULO PRIMERO DEL PROYECTO DE LEY

Regulación constitucional de la organización Ministerial

DECIMOSÉPTIMO: Que se ha conceptualizado la administración nacional como "*función del Estado encaminada a promover el desarrollo social, cultural y económico del país, considerado desde un punto de vista general, como nación*" (Pantoja Bauzá, Rolando (1998). *La organización administrativa del Estado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 367). Ésta se constituye por el Presidente de la República, "los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa" atendido lo dispuesto en los artículos 24 constitucional y 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En específico, la regulación de los Ministerios se encuentra en el artículo 33 de la Constitución. Los Ministros de Estado son conceptualizados como "*colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado*" prescribiendo el texto fundamental que "*La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares*". A su vez, el artículo 22 de la anotada Ley N° 18.575 reitera dicha regla constitucional,



definiéndoles como órganos de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores.

DECIMOCTAVO: Que, en su dimensión jurídica, los ministerios poseen un marco constitucional y legal de regulación (STC 2367-12).

Además de su conceptualización como unidad orgánica específica, el derecho emplea la palabra “ministerio” en dos sentidos adicionales. Tanto como organización ministerial, compuesta *“por el ministerio en sentido restringido y las respectivas subsecretarías y secretarías regionales ministeriales, en su caso”* como también en relación con *“todo el sector administrativo que depende o se relaciona con el Presidente de la República a través de un ministro”* (Pantoja Bauzá, Rolando (1998), op. cit., p. 371).

A efectos de dilucidar el carácter de la normativa que se ha remitido en consulta, corresponde determinar si el texto constitucional ha mandado la totalidad de la regulación de los Ministerios a la normativa orgánica constitucional, en el entendido de que incidiría en la *“organización básica de la administración pública”*, o si, por el contrario, el Constituyente ha aperturado márgenes de regulación al legislador común.

El artículo 33 de la Carta Fundamental. Remisión al legislador común

DECIMONOVENO: Que, un primer elemento de análisis dice relación con el tenor del artículo 33 de la Constitución, que aboga por la remisión a la legislación común en lo que dice relación con la regulación de los Ministerios. Esta disposición reconoce origen en la Constitución de 1833, remitiéndose el Constituyente al legislador para determinar el número de ministerios y sus departamentos. El artículo 84 de dicho texto prescribía que *“El número de los Ministros i sus respectivos Departamentos serán determinados por la lei”*, disposición que sería incorporada en equivalente formulación en la Carta de 1925, en su artículo 73, dictándose consecuentemente el Decreto con Fuerza de Ley N° 7912, de 1927, que Organiza las Secretarías del Estado. (STC 2367-12, cc° 10 a 15).

La Constitución vigente dispone en su artículo 33 igualmente que la ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares. Sin que haya sido dictada una nueva ley en este sentido, bajo el mandato de la Carta vigente aún rige la Ley Orgánica De Ministerios aprobada por el ya citado Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, *“modificada naturalmente por numerosas leyes posteriores que la han adicionado o derogado”* (Pantoja Bauzá, Rolando (1998), op. cit., p. 372).



VIGÉSIMO: Que, de la lectura del precepto constitucional antes señalado se constata que la Carta utiliza el vocablo “ley”, sin mayor especificación. El texto constitucional mantuvo así la remisión al legislador ordinario, toda vez que el Constituyente históricamente reguló los Ministerios por ley.

Esta remisión es de relevancia, pues el tenor literal constituye un elemento de interpretación de la Carta vigente, habiendo sido así reconocido en su jurisprudencia (Aldunate Lizana, Eduardo (1998). “Categorías para el análisis de la argumentación jurídica del Tribunal Constitucional. Los argumentos sobre la base del tenor literal y la interpretación armónica”. *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, pp. 115-120, p. 116). Para el caso en examen resulta de relevancia, igualmente, considerar que cuando el Constituyente ha confiado a ley orgánica constitucional la regulación de un órgano lo ha dispuesto expresamente, como sucede con el Banco Central, en sus artículos 108 y 109; la Contraloría General de la República, en sus artículos 98 y 99; el Ministerio Público, en su artículo 84 inciso primero; y el Servicio Electoral, en su artículo 96 bis.

El texto vigente no innova en tal sentido, lo cual no resulta anómalo si se tiene en consideración que, en general, en derecho comparado no se necesita ley para ello, tal como fuera destacado en STC Rol N° 2367-12, c. 19°.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que no obstante lo expuesto, desde el análisis gramatical de la disposición no puede desatenderse que el texto constitucional de 1980 innovó respecto de sus predecesoras en la fijación de materias del dominio reservado al legislador orgánico constitucional, cuestión que obliga a efectuar una **lectura conjunta de los artículos 33 y 38 inciso primero de la Constitución**.

Si bien, como se ha indicado, no existe una remisión a cuál materia está reservada a una ley orgánica constitucional en el artículo 33 de la Carta, la norma fundamental incorpora la noción de organización básica de la administración pública como aspecto reservado a tal dominio, atendiendo al tenor de su artículo 38. Para determinar, entonces, si toda regulación que incida en la creación, organización, reorganización, o fijación de funciones y atribuciones de un ministerio es materia de normativa orgánica constitucional o es ley simple, debe realizarse una lectura sistemática de lo dispuesto en ambos preceptos.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, lo anterior es forzoso. Como ha asentado esta Magistratura, “[e]n cada caso en particular, debe buscarse la interpretación que mejor concilie una estricta aplicación del texto constitucional con una normativa legal sistemática, coherente y ordenada que facilite su comprensión y aplicación” (STC Rol N° 50-1987, c. 8°). La Constitución debe reconocerse como una unidad que no admite la coexistencia de



enunciados normativos contradictorios. Es, así, *“un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a algún precepto de la misma”* (STC 254, c. 11).

De entenderse que cualquier precepto que incida en el ámbito reservado a la organización básica de la Administración incidiría en normativa orgánica constitucional, toda regulación sobre ministerios debería calificarse de tal manera. No obstante, éste no constituye el mandato de la Constitución. No toda regulación de las Secretarías de Estado constituye materia reservada al dominio de la ley orgánica constitucional, pues el artículo 38 inciso primero de la Carta Fundamental restringe tal ámbito sólo a la “organización básica”.

El contenido competencial del artículo 38 inciso primero de la Constitución

VIGÉSIMO TERCERO: Que los criterios para identificar el marco competencial de lo fijado por el referido precepto constitucional han sido definidos en pronunciamientos recientes por esta Magistratura, sistematizando y orientando la calificación de normativa orgánica constitucional en STC Roles N°s 15.043, 15.169 y 15.796, para determinar el sentido y alcance de la expresión *“organización básica de la Administración Pública”*.

Se ha resuelto que la expresión *“organización básica”* dice relación con sus elementos *“característicos o esenciales”* (Cea Egaña, José Luis (2013). *Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, t. III, pp. 173-174), contenidos en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de 5 de diciembre de 1986, examinada por el Tribunal en la STC Rol N° 39-86. Este carácter esencial de dicha Ley es propio de la pretensión del legislador, en cumplimiento al mandato constitucional, de contar con un estatuto legal que contenga *“la organización básica de la Administración Pública”*, es decir, un *“verdadero estatuto básico de la Administración del Estado”*, al tiempo que constituye, precisamente, una *“ley de bases”*, conforme a lo expresado en STC Rol N° 15.043-23.

Este criterio sustantivo de interpretación puede identificarse ya en la citada STC Rol N° 39-86 y permite establecer que el artículo 38 inciso primero de la Constitución convoca al legislador orgánico constitucional únicamente respecto de sus *“normas fundamentales o generales, sin que pueda entrar a los detalles relacionados con la administración”*. Así, la ley común, igualmente, está prevista por la Constitución para el desarrollo de diversos aspectos de los órganos administrativos en sus ámbitos competenciales, por lo que ninguno de éstos puede exceder dicho ámbito, y ello

porque los órganos de la Administración son heterogéneos, de modo que no pueden sino compartir una normativa básica (STC Rol N° 2367, cc. 16° y 17°).

VIGÉSIMO CUARTO: Que, el artículo 38 inciso primero alude a normas “*fundamentales o generales*” al separar las esferas de competencia de la ley orgánica constitucional frente a la de la ley simple. En lo pertinente, la STC Rol N° 15.169-24, c. 10°, siguiendo lo previamente analizado en la STC Rol N° 2367-12, c. 20°, sostuvo que “[l]os órganos de la administración del Estado operan a través de unidades o centros que imputan su actividad a la entidad jurídica de la que forman parte”, por lo que “la organización de un órgano de la Administración supone que éste ya fue creado por la autoridad correspondiente. Por lo mismo, organizarlo es adecuar los medios necesarios para su funcionamiento” (c. 21°). Mientras tanto, la Carta Fundamental crea directamente algunos órganos y convoca a la ley orgánica constitucional para establecer su organización, como sucede, por ejemplo, respecto de la organización del Banco Central (artículo 108) y de la Contraloría General de la República (artículo 99 inciso final). Como ya hemos afirmado, distinto es el caso de la Administración Pública, por cuanto la Constitución convoca a la ley orgánica constitucional sólo para regular su “*organización básica*”. En lo restante, su normativa es ámbito de definición legislativa de orden común.

VIGÉSIMO QUINTO: Que como se indicó previamente, bajo la vigencia de la actual Carta Fundamental no ha sido dictada la ley sobre ministerios a que alude el artículo 33 de la Constitución, lo cual no obsta a entender la vigencia que reviste el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, de 1927, que organiza las Secretarías de Estado. Aquel constituye ley simple, toda vez que los decretos con fuerza de ley no pueden extenderse a materias propias de leyes orgánicas constitucionales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la norma fundamental.

No obstante, como la Constitución establece que es materia de ley orgánica constitucional determinar “*la organización básica de la administración pública*”, hay aspectos de organización en las Secretarías de Estado que se insertan dentro del ámbito competencial de este tipo de leyes (STC 2367-12, c. 25). Esta es la razón de que en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38 constitucional fuera dictada la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Tan claro es lo anterior que la doctrina más acertada de los publicistas ha destacado que fue en virtud de la Ley N° 18.575 que “*se rediseñó la estructura de la administración del Estado, conforme a criterios de una mayor simplicidad, racionalidad y coherencia, lo que la hizo mucho más sistémica. Es así como se aclararon las potestades de mando y de supervigilancia del Presidente de la República sobre todos los órganos*



*administrativos, salvo aquellos que gocen del atributo de autonomía por mandato constitucional”; y, de esta manera, “al mismo tiempo, según lo establecido en los artículos 21 y siguientes, se fortaleció a los Ministerios reconociéndoseles su condición de órganos superiores de colaboración al Presidente de la República en la definición de políticas y planes, en la elaboración de normas y en la fiscalización de los órganos correspondientes a sus respectivos sectores” (Aylwin Azócar, Patricio (2009). “Evolución y progreso del régimen jurídico de la administración del estado de Chile”. En *Derecho Administrativo. 150 años de doctrina*. Pantoja Bauzá (coord.). Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 162).*

VIGÉSIMO SEXTO: Que, precisamente, la Ley N° 18.575 establece en su Título II la normativa básica en torno a los Ministerios, reglando su organización y funcionamiento. Pero la existencia de tales aspectos no excluye la intervención del legislador común para complemento de aquello que es básico en su regulación, incluyendo su número y organización, conforme al mandato constitucional contenido en el artículo 33.

Éstos constituyen elementos esenciales de la organización Ministerial. Ante la multiplicidad de Ministerios con ámbitos competenciales diferenciados, sus aspectos básicos o compartidos se encuentran determinados en el texto legal indicado. Y desde su lectura es posible inferir, consecuencialmente, en lo que respecta a esta forma de organización elemental, que ya existe regulación orgánica en lo que puede ser calificado como base. Como ha sido resuelto por este Tribunal, debe recordarse al respecto que no puede el legislador orgánico abarcar o incursionar en todos los detalles de aquellas instituciones a las que se le ha encargado regular su organización y funcionamiento, debiendo limitarse a delinear la estructura básica o fundamental para lograr un expedito funcionamiento en la práctica (STC Roles N° 160-92, c. 10°; N° 418-04, c. 8°; N° 537-06, c. 7°, N° 277-98, c. 5°). No corresponde de esta manera a esta Magistratura ampliar la esfera de regulación de la ley orgánica constitucional, puesto que el propio Constituyente ha sido explícito al establecer un criterio restrictivo.

De este modo, el mandato base de regulación de los Ministerios reside en la Constitución Política. Luego, la Ley de Bases de Administración del Estado, como normativa orgánica, en desarrollo del texto constitucional, establece el estatuto básico o común. Pero es la ley simple la llamada a determinar los restantes aspectos necesarios para modular su organización.

En la especie, lo examinado constituye un proyecto de ley que, por una parte, reorganiza una Secretaría de Estado ya existente para instituir una nueva forma de gestión operativa y por otra, crea una nueva Cartera Ministerial encargada de la conducción política en materia de seguridad pública que antes estaba confiada al



Ministerio que reorganiza y que correspondía al denominado “*Ministerio del Interior y Seguridad Pública*”. Esta organización, entonces, supone una adecuación de los medios para su recto funcionamiento en torno a un Ministerio que ya existe bajo normativa vigente y que es separado a efectos de concentrar en él sólo lo relativo al gobierno político, y la decisión política en materia de seguridad pública en otro órgano rector diferenciado de aquel.

Es así como lo desarrollado en el proyecto en examen no está reservado al artículo 38 inciso primero constitucional, pues no modifica los aspectos esenciales de organización y funcionamiento de la Ley N° 18.575. En concreto, no se innova en la estructuración básica de los Ministerios conforme lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes (Título II, Párrafo 1°) del D.F.L. 1/19653 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, recientemente, en STC Rol N° 15.139-24, al examinar esta Magistratura la reciente Ley N° 21.658, en línea con lo fallado en STC Rol N° 15.169-24, c. 10°, se asentó el criterio de que es necesario identificar una “*alteración a la organización básica de la Administración del Estado*” para estimar la faz competencial de la ley orgánica constitucional. Bajo este criterio, en la eventualidad de que los preceptos en examen mantengan “*consonancia*” con las disposiciones de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, corresponde al ámbito que es propio del legislador común, criterio que fue por lo demás reiterado en STC Rol N° 15.796-24, c. 24°.

En STC Rol N° 15.169-24, c. 10°, siguiendo lo que tempranamente fuera resuelto en STC 39-86, igualmente se resolvió que las leyes orgánicas constituciones deben ser consideradas como “*un todo armónico y sistemático*” que busca “*desarrollar los preceptos de la Carta Fundamental en determinadas materias*” (c. 5°), por lo que ésta tiene un sentido ordenador y posibilita el desarrollo de un “*verdadero estatuto básico de la Administración del Estado*”, constituyendo, precisamente, una “*ley de bases*”. Consecuencialmente, “*la ley sólo puede referirse a las normas fundamentales o generales, sin que pueda entrar a los detalles relacionados con la administración*”, por lo que la ley común está igualmente convocada al desarrollo de diversos aspectos en sus respectivos ámbitos competenciales. Si la Constitución está llamada a establecer regulaciones básicas o esenciales, equivalente razón han de seguir aquellas que desarrollan su contenido.



Debe considerarse, además, que no resulta arbitrario que la Carta Fundamental abra espacio para que ciertos ámbitos de regulación sean dejados al legislador común, encontrándose determinados aspectos generales de una estructura orgánica reservados al legislador orgánico. El complejo organizacional de la administración puede reconocer múltiples formulas, sin que corresponda rigidizar todo aquello que eventualmente pueda tener incidencia en la regulación estructural y funcional de dichas unidades.

Jurisprudencia constitucional sobre la creación y modificación de Ministerios

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, en sede de control preventivo de constitucionalidad, esta Magistratura ha examinado proyectos de ley que han creado o modificado Ministerios, su organización interna, funciones y atribuciones.

Consta así en STC Rol N° 1554-09, sobre control de constitucional del proyecto de ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley N° 20.417); en STC Rol N° 1587-10, control de constitucionalidad del proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional (Ley N° 20.424); en STC Rol N° 2061-11, control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 20.530); en STC Rol N° 2788-15, control de constitucionalidad de proyecto de ley que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y modifica normas legales que indica (Ley N° 20.820); en STC 2910-15, control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia (Ley N° 20.885); en STC Rol N° 3785-17, control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Ley N° 21.045); en STC Rol N° 4254-18, control de constitucionalidad del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores (Ley N° 21.080); en STC Rol N° 4290-18, control de constitucionalidad del proyecto de ley que otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Desarrollo Social en materia de niñez y crea la Subsecretaría de la Niñez, dependiente del mismo (Ley N° 21.090); y en STC Rol N° 4945-18, control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Ley N° 21.105).

De la revisión de tales pronunciamientos se deriva que los proyectos que crean o modifican un Ministerio, su organización interna, funciones y atribuciones han sido objeto generalmente de calificación como ley simple y que únicamente fueron



estimadas -excepcionalmente- como normas propias de ley orgánica constitucional a que alude el artículo 38 de la Constitución Política preceptos que involucraban la alteración de la organización básica de la Administración del Estado.

VIGÉSIMO NOVENO: Que, no obstante, en STC 1901-11, relativo al control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea el Ministerio de Interior y Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales, que constituye la Ley N° 20.502 se calificó como normativa reservada al dominio orgánico constitucional la creación del Ministerio de Seguridad, contenido en el artículo 1° inciso primero del proyecto de ley. Ello, conforme se razona en su c. 5°, en razón de modificar el régimen de organización básica de la Administración del Estado.

No obstante, dicho criterio debe ser desestimado, existiendo razones de orden jurídico constitucional para abandonar lo resuelto y superar tal doctrina. Tal como fuera argumentado en STC Rol N° 171-93, c. 15°, “[l]os cambios de doctrina Jurídica por lo general deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen”. Lo relevante al efecto es que se articulen argumentaciones de carácter jurídico, esto es, basado en parámetros normativo-constitucionales.

Lo razonado es consecuencia de lo latamente expuesto a propósito de la regulación de las Secretarías de Estado y del contenido de la preceptiva en examen, toda vez que la normativa consultada únicamente reestructura la división de un Ministerio para mejor distribución de ámbitos de competencia. Adicionalmente, lo resuelto en el fallo indicado representa un criterio aislado en la historia jurisprudencial del tribunal, sin que pueda verificarse de su lectura una explicitación de las premisas que sustentaron la existencia de una alteración en la organización administrativa del estado. Todo ello, sin perjuicio de no resultar coherente con la correcta interpretación del ámbito competencial mandatado en el artículo 38 constitucional.

TRIGÉSIMO: Que, es del caso destacar, asimismo, que no todo proyecto que crea Ministerios ha sido objeto de remisión para revisión en control preventivo de constitucionalidad por el Congreso Nacional, al no haber sido calificados por este como normativa orgánica. En su oportunidad no fue remitido a consulta el proyecto de Ley que creo el Ministerio del Deporte, cuyo Título I trataba de la naturaleza y funciones, organización, personal y del Consejo Nacional del Deporte, actual Ley N° 20.686. Tampoco sucedió con la creación del Ministerio de Energía, estableciendo modificaciones al D.L. N° 2.224, de 1978 y a otros cuerpos legales, Ley N° 20.402 o el proyecto de ley que creo el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la



República, Ley N° 18.993. Tampoco fue controlada la Ley N° 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación Pública.

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, teniendo presente lo que se viene razonando, la normativa contenida en el artículo primero, artículos 1°, 4°, 5°, 23 y 24, no abarca el ámbito competencial del artículo 38 de la Carta Fundamental.

Dichas disposiciones, que contemplan la creación y organización de una nueva cartera ministerial y de una reorganización Ministerial para reestructurar sus funciones y prerrogativas, dicen relación con aquellas materias que el Constituyente ha reservado al dominio de la ley ordinaria y, en consecuencia, quedan excluidas del ámbito de la ley orgánica constitucional. No constituye normativa orgánica la determinación de aspectos de funcionamiento de un determinado organismo en un proyecto de ley que reestructura él mismo si éstos no establecen aspectos contemplados en ámbitos reservados en legislación orgánica.

En específico, respecto de las funciones y atribuciones de los órganos administrativos debe resolverse, asimismo, que ellas no son materia de ley orgánica constitucional. Del tenor literal del artículo 38 de la Constitución se desprende que es de tal dominio competencial lo siguiente: (i) organización básica de la Administración Pública, (ii) garantías para la carrera funcionaria; (iii) los principios de carácter técnicos y profesionales en que deba fundarse la carrera funcionaria; (iv) medidas que aseguren la igualdad de oportunidades de la carrera funcionaria; (v) medidas de capacitación como también el perfeccionamiento de los integrantes de la Administración Pública. Así lo ha declarado esta Magistratura, al señalar que las normas que *“dicen relación con las funciones que está llamado a desempeñar el nuevo servicio y no con su configuración [...] no tienen naturaleza orgánica constitucional y, en consecuencia, no forman parte de la ley a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución”* (STC Rol N° 1031-08, c. 7°, en relación con la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales). En el mismo sentido obran pronunciamientos en STC Rol N° 2205-12, c. 7°, respecto a las facultades de la Autoridad Coordinadora y STC Rol N° 2245-12, c. 6°, sobre las facultades de la Comisión Nacional de Acuicultura y Consejo Zonales de Pesca.

Corresponde, igualmente, calificar como ley simple la regulación de atribuciones y requisitos de los Secretarios Regionales Ministeriales de Seguridad Pública, en cuanto, no constituyen una alteración esencial de la organización administrativa del Estado, en relación con lo ya dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 18.575, que contempla desconcentración territorial mediante Secretarías Regionales Ministeriales, a cargo de un Secretario Regional Ministerial. La organización a nivel legal de los Ministerios ya reconoce un orden jerárquico esencial

constituido a través del Ministerio, Subsecretarías, Secretaría Regional Ministerial, en su caso, como también División, Departamento, Sección y Oficina. Además, no resulta extraño que se exijan requisitos propios para el cargo, en cuanto el artículo 16 de la Ley N° 18.575 prescribe que “[p]ara ingresar a la Administración del Estado se deberá cumplir con los requisitos generales que determine el respectivo estatuto y con los que establece el Título III de esta ley, además de los exigidos para el cargo que se provea”.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que, tampoco puede considerarse como normativa orgánica constitucional el artículo 2° del artículo primero del proyecto de ley.

El precepto en cuestión prescribe que dependerán del Ministerio de Seguridad Pública las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, en su calidad de instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, la que se entenderá sin perjuicio de las facultades del Ministerio Público sobre las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en el contexto de sus atribuciones, o de las facultades de otros órganos, consagradas en la Constitución y las leyes.

Este mandato de dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública reitera lo dispuesto en el artículo 101 inciso segundo que se remite a la legislación común, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 103 inciso segundo constitucional. Tal como fuera resuelto en STC Rol N° 14.006-23, c. 7° únicamente es materia de ley orgánica constitucional lo dispuesto en el inciso primero del artículo 105 de la Constitución, en lo que guarda relación con las “*normas básicas sobre nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros y a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuestos de las Fuerzas Armadas y Carabineros*”.

El precepto tampoco implica alteración de la organización básica de la administración del Estado. La Ley N° 18.961 orgánica constitucional de carabineros ya establece en su artículo 1° inciso segundo que “*Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior*”. En equivalente sentido, el Decreto Ley N° 2.460, que no posee rango de normativa orgánica sino que de ley común, mandata en su artículo 1° lo siguiente: “*La Policía de Investigaciones de Chile es una Institución Policial de carácter profesional, técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo personal estará sometido a un régimen jerárquico y*



disciplinario estricto. Se vinculará administrativamente con el referido Ministerio a través de la Subsecretaría del Interior”.

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, en STC Rol N° 1901-11, relativo al control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales, que constituye la Ley N° 20.502, se calificó como ley simple su artículo 2°, al prescribir que *“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas”*.

El contenido del precepto en análisis no resulta propio de ley orgánica constitucional. En primer lugar, porque cuando la Carta Fundamental, en el inciso segundo de su artículo 101, dispone que la misión que describe de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se debe ejecutar *“en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas”* emplea el concepto *“orgánico”* sin agregar el calificativo de *“constitucional”*, por lo que, debiendo interpretarse los conceptos que la Constitución emplea en forma estricta y siendo el campo de las materias orgánicas constitucionales excepcional, la aludida referencia dice relación con lo propio de la ley simple o común. En segundo lugar, porque la calificación de la materia como reservada a la ley común se funda tanto en las consideraciones ya expuestas en esta sentencia a propósito del artículo primero del proyecto de ley, como también en lo razonado en la considerativa que antecede.

TRIGÉSIMO CUARTO: Que, tampoco puede considerarse como normativa orgánica constitucional el artículo 3° del artículo primero del proyecto de ley.

El precepto en cuestión contempla disposiciones relacionadas con el deber del Ministerio para efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para cumplimiento de los objetivos que se hayan fijado en materia de seguridad pública, orden público, prevención del delito, atención y asistencia a víctimas, en el marco de sus funciones y atribuciones.

Como fue resuelto en voto de prevención en STC Rol N° 1901-11, la coordinación es un principio de organización de los órganos de la administración que busca que actúen con unidad y coherencia en el logro de sus fines. Ello, con miras a que, en su acción, los órganos eviten la duplicación o interferencia de funciones según lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado. Aquella constituye un deber para la Administración, lo que implica mirar a sus órganos no sólo jerárquica o competencialmente, sino horizontalmente, puesto



que hay materias o sectores que no pueden ser abordados con una sola visión y requieren, por tanto, un enfoque intersectorial.

TRIGÉSIMO QUINTO: Que el inciso segundo del artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado establece que la coordinación es un principio rector a observar en la Administración del Estado. Este es un modo de ejercer competencias que permite el ejercicio conjunto de las competencias propias; por lo mismo, no implica ni privar ni compartir potestades. Involucra la articulación simultánea de facultades que son propias, no siendo necesaria la dependencia o jerarquía entre los órganos llamados a efectuar la coordinación.

Este deber es además reconocido por la Constitución (artículos 33, 111, 115 bis, 118 y 123) y opera en distintos niveles. Por una parte, opera al interior de cada órgano. Así, por ejemplo, a los subsecretarios y los Ministerios les corresponde “*coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector*” (artículo 24, Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado) y opera intersectorialmente en relación con otros organismos que tengan alguna competencia en la materia. Por la otra, se lleva a cabo tanto a nivel nacional (artículo 24, Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado) como local (artículo 10, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades), 20 bis y 104 ter de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

TRIGÉSIMO SEXTO: Que el deber de coordinación instituido en el proyecto en la disposición en examen se enmarca en lo expuesto, sin que innove consecuentemente en las competencias que actualmente define la normativa orgánica de bases generales de la administración del Estado para los órganos que integran la administración. De ahí que las atribuciones de coordinación que el proyecto confiere no sean propias de ley orgánica constitucional.

Igualmente, reviste carácter de ley común lo dispuesto en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 3° del artículo primero. Aquellos contemplan la prerrogativa del Ministro de Seguridad Pública para solicitar a cualquier órgano de la Administración del Estado los antecedentes o informaciones que estime pertinentes, aunque tengan carácter de reservados, incluyendo informes o reportes de inteligencia conforme a la Ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado que crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Ello, sin perjuicio de que en ningún caso podrán solicitarse antecedentes cuya divulgación afecte o pudiere afectar el desarrollo de investigaciones penales en curso.

De su lectura se constata que lo regulado es materia de ley de quórum calificado y no orgánico constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 8° de la Carta Fundamental, que mandata a dicha normativa la regulación de aspectos relativos a la reserva de antecedentes en poder de órganos de la administración del Estado. Es del caso considerar, además, que la Ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, que aplica a toda actividad de inteligencia que realicen los órganos que integren dicho Sistema, no fue objeto de examen por esta Magistratura en sede de control preventivo de constitucionalidad, atendido el carácter de ley simple de su contenido.

Artículos 18 letra c) y 21 letra m) del artículo primero del Proyecto de Ley

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, asentado lo anterior, corresponde descartar también la calificación de normativa orgánica constitucional de los artículos 18, letra c), y 21, letra m), del artículo primero del Proyecto de Ley, que fue remitida en consulta por el Congreso Nacional para examen bajo su eventual incidencia en la competencia del legislador orgánico constitucional previsto en el artículo 113 de la Constitución, según calificación normativa efectuada en el marco de su tramitación legislativa.

El contenido de tales preceptos dice relación con atribuciones de las Subsecretarías de Seguridad Pública y de Prevención del Delito para celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las Municipalidades y Gobiernos Regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

No obstante haberse calificado tales disposiciones como normativa orgánica en virtud del artículo 113 de la Constitución, debe descartarse asimismo su incidencia en el dominio competencial fijado por el artículo 38 de la norma fundamental. Los preceptos no alteran la organización básica ya contemplada en los artículos 24, 25 y 27 de la Ley N° 18.575. Las Subsecretarías se encuentran concebidas normativamente como organismos colaboradores inmediatos de los Ministros, a cargo de coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley.

Tampoco existe innovación competencial en torno a las prerrogativas actualmente vigentes. La Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales ya contempla dicha atribución en la letra i) del artículo 3°.

Asimismo, aunque la norma incorpore una referencia a Municipalidades y Gobiernos Regionales, ello no instituye nuevas competencias para dichos organismos. La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 4, letra j), establece la prerrogativa de las municipalidades para celebrar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también para adoptar medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad. Cabe anotar, junto a ello, que, en términos generales, el artículo 8° de la misma Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que: *“Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios”*. Únicamente podría ser calificado como normativa orgánica constitucional el otorgamiento de atribuciones esenciales a las municipales, según se deriva del artículo 118 inciso quinto de la Carta, en línea con lo latamente desarrollado en STC Rol N° 15.801-24, c. 20°, a partir del examen de múltiple jurisprudencia constitucional respecto al precepto constitucional en cuestión.

Además, corresponde tener presente que actualmente la Subsecretaría de Prevención del Delito ya posee la atribución de celebrar acuerdos o convenios con las municipalidades. Siguiendo lo dispuesto en su artículo 13, letra c), de la Ley N° 20.502, se encuentra facultada para *“c) Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la ejecución de las políticas, planes y programas de prevención, rehabilitación y reinserción social de infractores de ley”*.

A su vez, el artículo 115 de la Constitución señala en su inciso cuarto que *“a iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios o entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio”* remitiendo a la ley orgánica constitucional únicamente el establecimiento de *“las normas generales que regularán la suscripción, ejecución y exigibilidad de los referidos convenios”*. Concretizando dicha disposición, la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece en su artículo 20 que, para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional podrá *“Convenir, con los ministerios, los servicios públicos, las municipalidades u otros gobiernos regionales programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 81”*.



De lo anotado se deriva que lo llamado por el texto fundamental a ser regulado bajo normativa orgánica constitucional ya existe, sin que pueda derivarse una modificación. No se innova en atribuciones que detenta el Gobierno Regional en su ámbito de competencia, por lo que, tal como fuera resuelto en STC Rol N° 15.982-24, c. 10°, no pueden, consecencialmente, abarcar materias reservadas a las leyes orgánicas constitucionales.

ARTÍCULO SEGUNDO DEL PROYECTO DE LEY

TRIGÉSIMO OCTAVO: Que, el artículo segundo del proyecto de ley contempla modificaciones en la Ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. Aquella fue remitida en consulta por el Congreso Nacional para examen bajo su eventual incidencia en la competencia del legislador orgánico constitucional previsto en el artículo 38 de la Constitución, según calificación normativa efectuada en el marco de su tramitación legislativa.

Debe descartarse el carácter de ley orgánica constitucional del N° 1 de dicha disposición. Aquel suprime en la denominación de la ley y en el epígrafe del Título I, la frase “*y Seguridad Pública*”, cuestión que no dice relación con un aspecto sustancial, sino que constituye únicamente una mera adecuación normativa propia de los procesos de reforma legislativa que permiten asegurar que las disposiciones sean congruentes entre sí, de modo de dar coherencia al ordenamiento jurídico.

No obstante, por el contrario, los N°s 2 y 4 en su encabezado que dispone “*Reemplázase el artículo 3° por el siguiente:*” como también en la letra c) incorporada en el nuevo artículo 3° del precepto deben calificarse como normativa orgánica constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional, en cuanto las modificaciones realizadas por tal normativa deben seguir la declaración previa de ley orgánica constitucional que el Tribunal le asignara en la STC Rol N° 1901-11 c. 5°, en relación con los artículos 1° y 3° letra c) de la Ley N° 20.502 “*al modificar el régimen de organización básica de administración del Estado que establece la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*”.

En este mismo sentido obra pronunciamiento de este Tribunal en STC Rol N° 15.015-23, examinando una derogación a un precepto previamente estimado bajo el ámbito del legislador orgánico constitucional, razonando que “*el artículo 66 de la Constitución especifica que el ámbito de la ley orgánica constitucional abarca, igualmente, la “derogación” de las disposiciones que ostentan dicha naturaleza jurídica, es que debe seguirse*



lo previamente resuelto al examinar en control preventivo de constitucionalidad la anotada ley, y así ser declarado". Equivalente criterio es sostenido en STC Rol N° 14.455-23, c. 13° y en STC Rol N° 15.525-24, c. 50°.

En virtud de equivalentes consideraciones, ha de estimarse como objeto de regulación orgánica el artículo segundo en sus N°s 5, 8, 9 y 13, en virtud de la calificación de la normativa modificada mediante aquellos en STC Rol N° 1901-11. En lo restante, las disposiciones abarcan ámbitos de legislación común al incidir en modificaciones que fueron calificadas de tal naturaleza.

ARTÍCULO TERCERO DEL PROYECTO DE LEY

TRIGÉSIMO NOVENO: Que, el artículo tercero del proyecto de ley modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías del Estado. Al efecto, ello constituye una regulación propia de ley simple toda vez que los Decretos con Fuerza de Ley no pueden extenderse a materias propias de leyes orgánicas constitucionales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la norma fundamental.

Adicionalmente, en STC Rol N° 4945-18 el artículo 31 de la actual Ley N° 21.105 que modificó el artículo 1° del D.F.L. N° 7.912, agregando en el listado de Ministerios el de Deporte, como también el de Mujer y la Equidad de género, y el de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación no fue objeto de pronunciamiento en razón de su naturaleza de ley simple.

Por último, igualmente resultan vinculantes las consideraciones desarrolladas a propósito del carácter de ley simple de la normativa que regula la organización ministerial en cuanto ningún aspecto esencial de la organización básica de la administración del Estado es modificado mediante el precepto en análisis. No constituye tampoco una innovación competencial la prerrogativa para deducir querellas prevista en el N° 2 letra b) de la disposición analizada, toda vez que aquella ya se encuentra explicitada en el artículo 3° del D.F.L. antes especificado.

ARTÍCULO CUARTO DEL PROYECTO DE LEY

CUADRAGÉSIMO: Que el artículo cuarto del proyecto de ley introduce modificaciones en la Ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica.



En este sentido, debe calificarse como normativa orgánica constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional únicamente el artículo cuarto N° 2 que dispone *“En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:”* y su literal b) que dispone: *“Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes: “d) El Ministro o la Ministra de Seguridad Pública.”*. Esta norma modifica el artículo 6° inciso segundo de la Ley N° 21.364 en relación con la integración del Comité Nacional.

Para lo anterior rigen equivalentes consideraciones a lo previamente resuelto a propósito de las disposiciones orgánicas contempladas en el artículo segundo del proyecto en razón de que las modificaciones realizadas por este precepto, en lo transcrito, deben seguir la declaración previa de ley orgánica constitucional que el Tribunal le asignara en la STC Rol N° 11.001-21.

ARTÍCULO QUINTO DEL PROYECTO DE LEY

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Que el artículo quinto del proyecto de ley modifica la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior.

Las modificaciones relacionadas con el Delegado Presidencial Regional tienen carácter de ley simple. Sus atribuciones tienen un carácter eminentemente administrativo y operativo, en tanto este cargo es una extensión del Poder Ejecutivo en las regiones, encargado de coordinar la implementación de políticas públicas y velar por el orden administrativo local, siendo el deber de coordinación un deber general de la administración conforme ya fuera razonado.

En este sentido, el artículo 115 bis de la Constitución señala expresamente que aquel *“ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley”*, lo que constituye una remisión al legislador común, sin que tampoco pueda estimarse que el contenido del precepto involucre una modificación en el diseño estructural de la administración, como núcleo de las materias que deben ser reguladas por normativa orgánica.

VI. NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO, QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA



CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Que, los artículos segundo, numeral 2; segundo, numeral 4, en el encabezado que dispone *“Reemplázase el artículo 3° por el siguiente”* y la letra c) incorporada en el nuevo artículo 3°; cuarto, numeral 2, que dispone *“En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:”* y su literal b) que dispone: *“Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes”*; y segundo N° 5, N° 8, N° 9 y N° 13, del proyecto de ley, son conformes con la Constitución Política de la República.

IX. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN

CUADRAGÉSIMO TERCERO: Que, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que las normas sobre las cuales este Tribunal emite pronunciamiento, fueron aprobadas, en ambas Cámaras del Congreso Nacional, con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 33; 38 inciso primero; 66 inciso segundo; 101 inciso segundo; 111 inciso tercero; 113 inciso primero y 118 de la Constitución Política de la República; y lo prescrito en los artículos 48 a 51 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,

SE DECLARA:

I. QUE SON CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 14.614-07:

- a) **Artículo segundo, numeral 2;**
- b) **Artículo segundo, numeral 4, en el encabezado que dispone *“Reemplázase el artículo 3° por el siguiente”* y la letra c) incorporada en el nuevo artículo 3° que reemplaza el artículo 3°;**
- c) **Artículo cuarto, numeral 2, que dispone *“En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:”* y su literal b) que dispone: *“Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes”*.**



d) Artículo segundo N° 5, N° 8, N° 9 y N° 13.

II. QUE NO SE EMITE PRONUNCIAMIENTO, EN EXAMEN PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, DE LAS RESTANTES DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY, POR NO REGULAR MATERIAS RESERVADAS A LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.

Desestimado el carácter de ley orgánica constitucional del artículo segundo, N° 4, en lo que respecta al artículo 3° que reemplaza el artículo 3° de la Ley N° 20.502 en sus literales a) b), d), e), f) g), h), i), j), k), l) m), n), o), p), q), r), s), t), u) y del artículo quinto, N° 1, en su encabezado que dispone: “1. *Reemplázase el inciso primero del artículo 1°, por los siguientes incisos primero, segundo y tercero, pasando el actual inciso segundo a ser inciso cuarto:*” **con el voto dirimente de la Presidenta del Tribunal Constitucional, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ**, de conformidad con lo previsto en el literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

DISIDENCIAS

Las Ministras señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y ALEJANDRA PRECHT RORRIS estuvieron por calificar como ley simple el artículo segundo en los encabezados de sus N°s 2 y 4 que disponen respectivamente “*Modifícase el artículo 1° del siguiente modo:*” y “*Reemplázase el artículo 3° por el siguiente:*”. En igual sentido estuvieron por declarar ley simple el N° 5 del artículo segundo del proyecto de ley, calificado como normativa orgánica constitucional en su encabezado, como también el artículo cuarto en el encabezado del N° 2 que dispone “2. *En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:*” como también el literal b) introducido por tal precepto que dispone: “b) *Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes:*”. Ello en virtud de las consideraciones siguientes:

1°. Como se ha dicho en reiteradas oportunidades, para determinar el rango orgánico constitucional le corresponde a esta Magistratura “determinar en cada caso su contenido específico diferenciándola, por una parte, de los preceptos constitucionales y sus leyes interpretativas y, por la otra, de la ley común.” (STC Rol N°4-81).

Ello, teniendo en consideración que las leyes orgánicas constitucionales “son, en cierta manera, el desarrollo o la deducción natural del precepto constitucional”



(*Actas de la Comisión Ortúzar, Tomo X, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 472*). En ese entendido, solo tienen ese carácter las normas que poseen un contenido material, y, conforme, a ello debe interpretarse el artículo 66 de la Constitución.

2°. Los “encabezados” contemplados en un proyecto de ley respecto de las normas que lo integran constituyen órdenes que da el legislador para los efectos de adecuar el texto de la norma legal a los cambios contemplados en el proyecto aprobado por el Congreso Nacional. Tales órdenes o instrucciones conducen a que, una vez incorporadas dichas modificaciones a la ley, su texto no las contemple por cuanto son ajenas a la materia que ella regula. Ello sucede tanto si tales encabezados disponen la sustitución, modificación, reemplazo o derogación de una determinada disposición o de una parte de ella.

3°. Resulta, pues, que sólo el enunciado normativo, es decir, “una unidad lingüística que establece una conducta” (STC 626), y que supone la existencia de sujetos obligados cuya conducta produce una consecuencia jurídica, se encuentra contemplado, para poder examinar si nos encontramos frente a una ley común o a una de carácter orgánico constitucional, en el contenido sustantivo o material de la norma aprobada y no en el encabezado.

4°. Calificar el encabezado de una norma contenida en un proyecto de ley como orgánico constitucional no sólo constituye una confusión teórica sino, además, puede provocar consecuencias prácticas carentes de sentido en el marco de la deliberación legislativa. Como en un mismo cuerpo normativo pueden haber normas propias de ley orgánica constitucional y otras reservadas a la ley común, puede suceder que, al someterse a votación un encabezado con un quórum de aprobación más alto (orgánico constitucional) que el contenido de la modificación (ley simple), se corra el riesgo de que no lo alcance y de que, por ello, pueda llegar a aprobarse el contenido sin expresión de la acción ordenada (sustituir, modificar, añadir o eliminar). Ilustraremos lo anterior con un ejemplo. Se formula una indicación del siguiente tenor, “*Reemplázase el artículo 3° por el siguiente:*” (“encabezado”) “*Artículo 3°.- Sólo le corresponderá al Ministerio del Interior coordinar políticamente los distintos ministerios, de acuerdo con las directrices que al efecto disponga el Presidente o la Presidenta de la República*” (contenido). Si el encabezado no alcanza a obtener la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio y el contenido sí alcanza el quorum exigido para ley simple, sólo subsistirá este último, sin que se sepa si la regla sustancial aprobada es modificatoria o sustitutiva de otra.

5°. Esta Magistratura debe encontrarse en condiciones de prever el alcance de sus decisiones respecto de los demás órganos del Estado y actuar conforme a los mandatos constitucionales, legales y reglamentarios vigentes, ya que sus sentencias



“modelan el comportamiento de todos los órganos del Estado y, en especial, de los poderes colegisladores” (Garrote, Emilio (2012), “Cosa juzgada constitucional sui géneris y su efecto en las sentencias del Tribunal Constitucional”, en *Estudios Constitucionales* Vol. 10 N° 2, p. 413), por lo que, junto a las otras razones que se han expresado, estas ministras disienten de la calificación jurídica respecto de los encabezados del artículo 2 Nos. 2 y 4 del proyecto de ley consultado.

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estimaron declarar bajo el ámbito competencial de ley orgánica constitucional las normas que a continuación señalan, de acuerdo con el Oficio del H. Senado, y por las razones que serán consignadas en el presente voto.

I. Sobre el control de constitucionalidad de leyes orgánicas respecto al proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública

1°. Conforme al Mensaje Presidencial que inicia la tramitación legislativa del Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, correspondiente al Boletín N° 14.614-07, éste se enmarca en un proceso de modernización de policías. Se destaca en aquel, como al efecto el Consejo para la Reforma de Carabineros de Chile emitió un informe final en enero de 2020 identificando una serie de propuestas, destacándose entre ellas la *“generación de una nueva institucionalidad a cargo de la dirección estratégica y supervigilancia de la seguridad, para lo que se sugirió revisar la estructura orgánica del actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública, evaluando la creación de un Ministerio de Seguridad Pública”*. Todo ello a efectos de identificar los requerimientos de fortalecimiento orgánico para el adecuado ejercicio de su rol.

2°. Es así como el proyecto de ley culminada su tramitación legislativa, y remitido a esta Magistratura para su examen en sede de control preventivo obligatorio de constitucionalidad contempla en su artículo primero la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República, dotado de una estructura orgánica adecuada para el ejercicio de las funciones y atribuciones que se le confieren. El proyecto de ley regula asimismo su organización interna, conformada por el Ministro de Seguridad Pública, dos subsecretarías- una de Seguridad Pública y otra de Prevención del Delito- y su desconcentración territorial mediante Secretarías Regionales Ministeriales de Seguridad Pública.



Pero además de instituir una nueva cartera ministerial, estructurando funciones, prerrogativas, y organización interna, el artículo segundo del proyecto de ley reorganiza consecuentemente el actual Ministerio de Interior y Seguridad Pública, cuya creación según se reconoce en la considerativa 29° fuera calificado de norma orgánica constitucional en STC Rol N° 1901-11. Adicionalmente los artículos segundo a undécimo contemplan adecuaciones a diversos cuerpos normativos como consecuencia de la creación del Ministerio de Seguridad.

3°. Las disposiciones previamente indicadas no pueden ser calificadas como ley simple conforme a la Constitución Política de la República. Una lectura ajustada al texto fundamental en torno a la noción de la normativa orgánica constitucional, el marco competencial de su artículo 38 y el contenido de los preceptos en examen permite derivar inevitablemente el carácter orgánico constitucional de aquellos.

A. Principios fundamentales de interpretación para el juez constitucional

4°. Quienes suscriben el voto disidente concuerdan con la calificación realizada por el Congreso Nacional al estimar la convocatoria al legislador orgánico constitucional. Dicha conclusión se desprende de la interpretación que deriva de la Constitución Política de la República, conforme a la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas constitucionales y del espíritu del constituyente, al incorporarlas a la Carta Fundamental.

En el ejercicio de la labor interpretativa que corresponde a esta Magistratura es efectivo que, en manera alguna debe ser extendido el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales más allá de lo necesario y permitido por la Constitución. Sin embargo, tampoco resulta admisible bajo el mandato constitucional la restricción de aquel pues ello no se conformaría a una recta interpretación conforme a sus formulaciones. El marco competencial ha sido asignado por la Ley Suprema y sólo resulta procedente al intérprete, al delimitar sus ámbitos, especificar lo que están respectivamente llamadas a regular.

5°. Debe recordarse que no puede homologarse sin más la interpretación general de preceptos legales con la constitucional. Resulta efectivo que la Carta Fundamental admite interpretación bajo los cánones comunes de la hermenéutica jurídica al formar parte de un sistema normativo, pero *“también es cierto que toda Constitución no es igual a las demás normas integradoras de aquel sistema, porque es única, básica o fundamental; suprema o máxima; escueta o general; teleológica y no sólo declarativa; autoaplicativa o de fuerza normativa propia e inmediata, etc.”* (Cea, José Luis (2002).



Derecho Constitucional Chileno. Tomo I. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera edición. p. 168). En este sentido *“nunca puede el intérprete olvidar ni despreciar la utilización de los muy conocidos cánones de la hermenéutica corriente, particularmente los estudiados a propósito de los artículos 19 a 24 del Código Civil. Éstos serán siempre útiles, pero jamás llegarán a reemplazar las exigencias que, por su intrínseca naturaleza, tiene toda Carta Fundamental”* (Cea, José Luis (2002), op. cit., p. 171).

Un primordial criterio hermenéutico para el juez constitucional radica en la interpretación de buena fe del texto constitucional *“sea que el intérprete esté o no de acuerdo con su contenido, comparta o disienta de lo preceptuado en él, haga o no suyos los valores fundamentales del ordenamiento jurídico articulados en su texto”*, ello a efectos de aceptar sus mandatos *“sin caer en resquicios, manipulaciones o tergiversaciones movidas por designios ideológicos, partidistas, sectarios, de oportunidad o conveniencia, etc”*. (Cea, José Luis (2002), op. cit., p. 170). Se trata en consecuencia, de aceptar de forma transparente sus mandatos y prohibiciones.

En ese sentido, es la Constitución la que determina qué materias son propias de ley orgánica constitucional, de modo tal que las fuentes del derecho constitucional chileno se estructuran en base a 4 tipos distintos de leyes que el constituyente determina o mandata al legislador, según el contenido de que se trate, fijando la competencia en la misma Constitución, de aquellas cuestiones que son de carácter orgánico, como por ejemplo la organización básica de la Administración, lo cual es perfectamente compatible con cualquier otro tipo de leyes que la misma Constitución determine.

Tal como fuera sostenido en voto disidente del pronunciamiento en STC Rol N° 15.550-24, cc. 1° y 2°, esta Magistratura *“debe procurar que el legislador desarrolle las materias que el constituyente expresamente le ha encomendado tratar, de forma acorde a la flexibilidad normativa que la Carta Fundamental ha determinado para cada materia en particular”*. Quienes concurren en la presente disidencia coinciden en que no cabe cualquier lectura de la norma fundamental puesto que ello implicaría derechamente aseverar la *“ausencia de contenido normativo o de carácter vinculante en la Norma fundamental”* (Díaz Revorio, Francisco Javier. La interpretación y la jurisprudencia constitucionales (2008). Quid Iuris Núm. 6, p. 13). Supeditar la Constitución a interpretaciones no ajustadas al texto implicaría descartar su preeminencia normativa, cuya vigencia resulta fundamental en cuanto norma suprema reguladora de los poderes del Estado.



B. Conceptualización y marco competencial de las leyes orgánicas constitucionales

6°. Según fuera enfatizado en votos disidentes de STC Roles N°s 15.525-24 y 15.796-24, las leyes orgánicas constitucionales involucran una determinación competencial y no de jerarquía de leyes. Resulta así anómalo o derechamente desajustado al texto constitucional afirmar su “excepcionalidad” pues entre la ley simple y aquella únicamente existe una diferencia del dominio competencial llamado a ser abarcado.

Al respecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal delimitaron la naturaleza jurídica de este tipo de leyes, señalando que *“no son sino el producto del ejercicio de la potestad legislativa y, desde este punto de vista, no se diferencian de los demás tipos de leyes, esto es, de las leyes de quórum calificado y de las leyes ordinarias”*. Así, agregó, *“entre las leyes orgánicas constitucionales y las demás leyes no existe una diferencia sustancial, dado que todos los distintos tipos de leyes son el resultado de una misma Potestad jurídica: la legislativa”*, o, tampoco, una diferencia de tipo jerárquica o relación de subordinación, la que sólo se produciría si *“la ley ordinaria tuviera asignado, por la Constitución, complementar, pormenorizar o detallar disposiciones contenidas en una ley orgánica constitucional”*. En contrario, agregó el autor, *“[l]a ley ordinaria no tiene como marco referencial o competencial a otra ley sino a la Constitución”*. (Caldera, Hugo (1984). “La Ley Orgánica Constitucional y Potestad Reglamentaria”. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, Vol. 11, N°s 2-3, pp. 455-460, p. 455).

En equivalente afirmación la ex Ministra del Tribunal Luz Bulnes Aldunate, igualmente desarrolló que el modelo francés inspiró la incorporación de las leyes orgánicas constitucionales en nuestro sistema constitucional. Explicó en 1984 que la Constitución no entregó una definición de este tipo de ley, lo que, más bien, se desprende *“sólo de la indicación de las materias que deben ser normadas por ella”* (Bulnes, Luz (1984). “La Ley Orgánica Constitucional”. En *Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, Vol. 11, N°s 2-3, pp. 227-239, p. 229). Así, si bien originalmente se les reservaba un alto quórum para su aprobación, modificación o derogación, ello obedecía a una *“superlegalidad de forma”* que *“nunca constituye una jerarquía normativa superior, pues para ello es menester que opere una subordinación entre los órganos que dictan las diferentes leyes”*, desprendiéndose que *“jamás puede existir distinta jerarquía normativa entre preceptos emanados de un mismo órgano”*. A mayor abundamiento, éstas se encuentran comprendidas, igualmente, bajo la esfera del entonces vigente artículo 60, actual artículo 63, en que se establecen las *“materias de ley”* (Bulnes (1984), pp. 231-232).

De esta forma, *no hay entre la ley común y la ley orgánica un principio de subordinación de una a otra. Además, ambas emanan de un mismo órgano y deben sujetarse a la Constitución; por lo demás, si la ley ordinaria violara la ley orgánica, sería inconstitucional, al regular materias que no son de su competencia, pues ambas tienen una misma jerarquía y las dos están subordinadas a una ley superior, que es la Constitución*” (Bulnes (1984), p. 232).

7°. De lo anotado se deriva que todas las leyes previstas en la Constitución pertenezcan a una misma categoría, por lo que *“los eventuales conflictos con otras normas legales deben resolverse con el principio de distribución de competencias, y no con el criterio de la jerarquía”* (Verdugo, Sergio (2014). “Leyes de Quórum Calificado y Debate Constituyente”. En *Revista de Derecho Público Iberoamericano*, N° 5, pp. 251-270, p. 255), por lo que no es procedente, conforme a la Constitución, establecer principios de generalidad o especialidad en los ámbitos respectivos de la ley común frente a la ley orgánica constitucional, o que una deba agotar sus posibilidades de aplicación frente a la otra, por ejemplo. Las competencias fueron asignadas por la Constitución y sólo resulta procedente al intérprete, al delimitar sus ámbitos, especificar lo que están respectivamente llamadas a regular, pero no su redefinición.

Esta conceptualización de las leyes orgánicas constitucionales no se estructura sin más desde una lectura formalista de ellas, derivada de los quóruns originalmente asignados o de su revisión en sede de control preventivo de constitucionalidad previo a su promulgación. Ellas involucran en el diseño de la Carta Fundamental un aspecto sustantivo, relacionado con las materias sobre las cuales radica su dominio competencial atendida la especial importancia de su objeto de regulación. No ha de olvidarse que fueron concebidas como leyes destinadas a complementar o desarrollar el texto fundamental (Raúl Bertelsen Repetto en la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, sesión N° 344, 4 de abril de 1978). Su existencia se justifica así no sólo porque reglas altas de quórum legislativo tienden a la producción de mayor estabilidad político-normativa, sino que en virtud de su objeto competencial propio (Verdugo, Sergio (2012), Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXIX (Valparaíso, Chile, 2012, 2do Semestre) [pp. 395-434], p-397).

Este aspecto, que guarda relación con su contenido, resulta central a efectos de su recta comprensión bajo el mandato del texto constitucional.

8°. Este Tribunal igualmente en la precisión de sus elementos definitorios ha resuelto en equivalente sentido. Este tipo de leyes “[*versan*] sobre determinadas materias que la Constitución ha señalado de un modo explícito dada la importancia que les atribuye; necesitarán para su aprobación, modificación o derogación de los cuatro séptimos de los



diputados y senadores en ejercicio; las materias reservadas a ellas no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas y deben ser sometidas antes de su promulgación al Tribunal Constitucional para su control de constitucionalidad" (STC Rol N° 4-81, cc. 3° y 4°, concepto seguido, igualmente en las STC Roles N° 7-81, c. 8°; N° 62-88, c. 7°; N° 115-90, c. 3).

C. Sobre el control de constitucionalidad de leyes orgánicas constitucionales en el derecho comparado

9°. Que, además, debe aclararse que las leyes orgánicas constitucionales no son una creación del constituyente chileno de 1980, pues previo a la creación de la Carta vigente existían leyes de la misma naturaleza jurídica en el derecho comparado. Así lo ha explicado la doctrina nacional al reconocer que, si bien las leyes orgánicas constitucionales no tienen precedente en la tradición constitucional chilena, ellas no son una novedad en sistemas jurídicos extranjeros, pues *"En el derecho comparado, en la Constitución francesa de 1958 y en la española de 1978, encontramos esta categoría de leyes"* y que *"nuestra Constitución de 1980 adoptó, respecto de las leyes orgánicas constitucionales, un sistema que tiene gran semejanza con el establecido en la Constitución francesa de 1958"* (Caldera Delgado, Hugo (1985): La ley orgánica constitucional en la Constitución Política de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, pp. 1-4).

A mayor abundamiento, se ha dicho que en sistemas normativos extranjeros la institución de las leyes orgánicas *"aparece en la Constitución francesa de 1958 -texto que tuvieron presente los miembros de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución para incorporarla a la Carta de 1980"* (Bulnes Aldunate, Luz (1984): La ley orgánica constitucional Revista chilena de Derecho, vol. 11, N°2 y 3, pp. 227-228).

Lo mismo ha explicado la doctrina española, señalado que *"en muchos países existe un cuerpo importante de normas legales dictadas por el legislativo que -no en teoría, pero sí en la práctica- complementan, desarrollan, modifican o adaptan la constitución. Estas leyes, que suelen ser de rango superior a las demás, reciben diversos nombres: "constitucionales" (Italia), "orgánicas" (España), etc"* (PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (2006): Teoría constitucional. Santiago, Editorial LexisNexis, segunda edición, p. 39).

10°. Estas leyes *"regulan materias que "suelen ser de gran trascendencia, como la organización judicial. Como decíamos en el capítulo anterior, estas leyes son muy importantes porque ninguna Constitución (en sentido material) puede ni debe estar sólo en una única ley, y ninguna Constitución (en sentido formal) puede regularlo todo, ni debe siquiera intentarlo"* PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (2006): Teoría constitucional. Santiago, Editorial LexisNexis, segunda edición, p. 39). Dichas normas, regulan aquellas temáticas que el



constituyente de cada país estima que son fundamentales o *“indispensables para el funcionamiento del mismo sistema constitucional”* (Pardo Falcon, Javier (1990): El Consejo Constitucional francés. La jurisdicción constitucional en la Quinta República. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 164).

Como las leyes orgánicas son una de las fuentes más relevantes del derecho constitucional, tanto en el ordenamiento jurídico chileno como en el derecho comparado, las Cartas de cada Estado han establecido medidas que tiendan a proteger y dar estabilidad a las normas, entre las que destacan la exigencia de un quórum especial y el control preventivo de constitucionalidad.

11°. Así, tal como en Chile nuestra Carta Fundamental exige un quórum de aprobación mayor al de la ley simple establecer, modificar o derogar una ley orgánica constitucional; en Francia se exige que para su aprobación haya acuerdo *“entre la Asamblea Nacional y el Senado”*, y si este no se logra, *“el texto de la ley no puede ser aprobado en el último examen sin el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional”* (Caldera Delgado, Hugo (1985): La ley orgánica constitucional en la Constitución Política de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, p. 1); y en España *“La Constitución Española dispone que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por leyes cuya aprobación y ulterior modificación o derogación se somete a requisitos especiales”*, destacando, entre dichos requisitos, *“que las normas relativas a ciertas materias queden sujetas a un procedimiento especial, que exige una mayoría cualificada”* (De Otto, Ignacio (1988): Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Barcelona, Editorial Ariel S.A., segunda edición, pp. 111-113).

Del mismo modo, la Constitución vigente ha confiado a esta Magistratura la atribución de ejercer el control de constitucionalidad preventivo y obligatorio de las leyes orgánicas, para asegurar, en las materias que el constituyente ha encargado desarrollar al legislador orgánico, se respete la flexibilidad normativa de la Ley Suprema. En similar sentido, la Carta francesa señala que, antes de la promulgación de las leyes orgánicas, ellas deberán ser sometidas al control del Consejo Constitucional; es más, de acuerdo a la doctrina, en dicho país se ha establecido que *“las leyes orgánicas constitucionales no pueden promulgarse sino luego que el Consejo Constitucional haya declarado que no contravienen el texto de la Constitución”* (Caldera Delgado, Hugo (1985): La ley orgánica constitucional en la Constitución Política de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, p. 2)

12°. En suma, y de la revisión del derecho comparado, es posible concluir que el constituyente de 1980 ha seguido el modelo jurídico de otros países al establecer que ciertas materias, de especial relevancia para el funcionamiento de la



institucionalidad y el Estado de Derecho, deben ser regulados por el legislador orgánico, para dotarlas de mayor protección y estabilidad. En este sentido, esta Magistratura puede y debe ejercer el control de constitucionalidad de los proyectos de ley que se le envían, en virtud del artículo 93, inciso primero, N°1, de la Carta Fundamental, respetando el sentido con el que se diseñó el sistema de fuentes del derecho constitucional en nuestro Estado; sin anular, reducir o desvirtuar las competencias que la Constitución le ha confiado al legislador orgánico.

D. El control preventivo de constitucionalidad obligatorio en el ordenamiento jurídico chileno

13°. Que, el artículo 82 inciso primero, N° 1°, del texto original de la Constitución, actual artículo 93 inciso primero, N° 1°, entregaba como “atribución” de este Tribunal *“[e]jercer 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”*, precepto modificado en su actual redacción por la Ley N° 20.050, de 26 de agosto de 2005, en que se mantuvo el control preventivo de este tipo ley, en tanto este Tribunal debe *“[e]jercer 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;”*.

La decisión de la Constitución es sistémica a partir de la naturaleza jurídica de este tipo de leyes, en que están llamadas a normar determinados ámbitos expresamente previstos en ésta, entregando a otro “*órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder*”, conforme lo dispone el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, ejercer su control preventivo de constitucionalidad. Este ejercicio es propio del deber de sujeción a la Constitución que pesa sobre todos los órganos del Estado, puesto que *“[l]a Constitución debe aplicarse y no debe ser solo una declaración lírica y programática, de allí que el cumplimiento de sus normas se sujete a distintos tipos de control previo y a posteriori, de allí también que la ley orgánica por su contenida deba obligatoriamente sujetarse al texto constitucional y controlarse previamente como requisito en su proceso formador”* (Bulnes (1984), p. 239).

Y se ha entregado por la Carta Fundamental a este Tribunal el control preventivo de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales teniendo presente su función de resguardo de la supremacía constitucional y del Estado de Derecho, en general, en ejercicio de un poder contralor, fiscalizador o modelador de las atribuciones de las funciones clásicas y activas del poder (Rivera, Teodoro (1984). “El Tribunal Constitucional”. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica*



de Chile, Vol. 11, N°s 2-3, pp. 339-349, p. 345). El control que se realiza es de tipo jurídico, en tanto el órgano llamado a ejercerlo, el Tribunal Constitucional, *“no fija al legislador los términos de la ley ni interviene en su contenido; emplea métodos jurídicos en el mismo; y tiene la obligación de fallar en Derecho”* (Verdugo, Sergio (2010). *“Control preventivo obligatorio: Auge y caída de la toma de razón al legislador”*. En *Revista de Estudios Constitucionales*, Año 8, N° 1, pp. 201-248, p. 207);

14°. Que, de la jurisprudencia de esta Magistratura Constitucional en ejercicio de la prerrogativa contemplada en el artículo 93 inciso primero, N° 1°, de la Constitución, se extraen diversos criterios para guiar el recto ejercicio de tal prerrogativa.

El Tribunal ha razonado que las leyes orgánicas constitucionales, al concretizar los aspectos competenciales que les ha reservado la Constitución, no abarcan todos los detalles de aquellas instituciones que deben ser reguladas en su organización y funcionamiento, sino, más bien, aquello expresamente previsto en la Carta Fundamental para *“lograr un expedito funcionamiento en la práctica”* (STC Rol N° 160-92, c. 10°), con la finalidad de dar *“estabilidad al sistema de gobierno”* (STC Rol N° 255-97, c. 5°). Por ello, estas leyes deben contener *“textos armónicos, sistemáticos y coherentes”* (STC Rol N° 376, c. 10°), en correlación con todo el sistema normativo, por cuanto, según lo razonado previamente en el examen de su naturaleza jurídica, *“el problema de los distintos tipos de leyes es de competencia y no de jerarquía”* (STC Rol N° 260-97, c. 25°).

Derivado de lo fallado por el Tribunal, es que la calificación de ley orgánica constitucional es asignada a determinadas normas legales en el sentido de preceptos específicos, de tal forma que dentro de una misma ley pueden coexistir disposiciones que tienen esa naturaleza junto con otras que constituyen leyes comunes (STC Rol N° 134-91, c. 2°), determinación que el Tribunal adopta en el ámbito específico que la Constitución reserva a cada una de estas leyes (STC Rol N° 1145-08, c. 18°). Por esta razón, igualmente, aquellos preceptos legales referidos a normas orgánicas constitucionales y que se encuentran indisolublemente vinculados con aquéllas poseen la misma naturaleza de una ley orgánica constitucional y deben seguir su calificación, así como las normas que ordenan una regulación pormenorizada de preceptos estimados bajo la naturaleza de ley orgánica constitucional (STC Rol N° 460-05, c. 15°). Equivalente calificación ha de extenderse a aquellos preceptos.

En este último sentido, el carácter de ley orgánica constitucional que atribuye el Tribunal ejerciendo el control preventivo de constitucionalidad a uno o más preceptos, debe extenderse a los restantes con que forma *“un todo armónico e indivisible que no es posible separar o escindir”* (STC Rol N° 1894-11, c. 7°). Se ha razonado así que tal calificación abarca no solo aquello que se considera sustancialmente parte del



contenido competencial de aquellas, sino que igualmente sus áreas vecinas lógicamente ligadas porque de no estarlo aquellas perderían autonomía en su concreción. Así se sostuvo tempranamente en STC Rol N° 7-81, en cuanto ciertas disposiciones constituyen un complemento necesario para su mejor inteligencia. De allí, por tanto, que toda materia complementaria que tenga la virtud de precisar o determinar el sentido y alcance de los contenidos orgánicos indubitados, debe considerarse incluida también en la esfera de la respectiva Ley Orgánica Constitucional.

15°. Que, estos Ministros disidentes concurren al presente voto bajo las premisas interpretativas previamente desarrolladas en una concepción de las leyes orgánicas constitucionales ajustada al espíritu del constituyente que involucra no restringirles en términos tales que, en la práctica, no regulen aquello que la Constitución les ha expresamente encomendado. Un control demasiado sencillo y que, por ello, prive de aplicar una institución expresamente contenida en la Carta Fundamental, *“implica, en los hechos, una ausencia de control”* (Verdugo, Sergio (2010). *“Control preventivo obligatorio: Auge y caída de la toma de razón al legislador”*. En *Revista de Estudios Constitucionales*, Año 8, N° 1, pp. 201-248, p. 207).

Por ello, como se ha adelantado, será reafirmado el voto disidente sostenido en las STC Roles N°s 15.525-24, 15.550-24 y 15.796-24, por cuanto el Tribunal Constitucional *“debe procurar que el legislador desarrolle las materias que el constituyente expresamente le ha encomendado tratar, de forma acorde a la flexibilidad normativa que la Carta Fundamental ha determinado para cada materia en particular. En línea con lo anterior, además, en virtud del artículo 93 inciso primero N°1 de la Constitución, esta Magistratura debe calificar como leyes orgánicas constitucionales a todos aquellos preceptos que, siendo parte de un proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad, efectivamente versen sobre las temáticas que la Carta Fundamental ha reservado para ser reguladas a través de normas orgánicas constitucionales. Así, para determinar si un precepto parte de un proyecto de ley tiene naturaleza orgánica constitucional, el juez constitucional debe contrastar las disposiciones de la Carta Fundamental que confían la regulación legislativa de una temática a una ley orgánica constitucional con los preceptos sometidos a examen”*, por cuanto, sostuviéramos -y reiteramos en esta oportunidad- *“el Constituyente deliberadamente ha confiado o mandatado al legislador orgánico constitucional el desarrollo de ciertas materias, justamente para dotarlas de protección especial”*. Corresponden a materias que *“dicen relación con aspectos fundamentales para el mantenimiento de un régimen democrático”* y que *“tienen directa relación con aspectos relevantes y esenciales para la estructuración y vigencia de un Estado de Derecho”* (Caldera (1984), p. 459).

II. Las materias contenidas en el proyecto de ley son orgánicas constitucionales en virtud del artículo 38 de la Carta Fundamental

16°. Tal como fuera precisado en voto disidente en causa Rol N° 15.043-23, redactado por el Suplente de Ministro, señor Manuel Núñez Poblete, relativo al proyecto de ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información, correspondiente al Boletín N° 14.847-06, actual Ley N° 21.663, *"debe recordarse que el artículo 38 de la Constitución se posiciona dentro del epígrafe "Bases generales de la Administración del Estado". Estas bases generales, originales del cuerpo constitucional de 1980, son sucintas y se refieren básicamente a tres asuntos capitales de la ordenación de la Administración del Estado: organización, personal y responsabilidad. Por lo que toca al personal las Bases generales constitucionales fijan un contenido mínimo que debe ser desarrollado por la legislación orgánica responsable de establecer los "cimientos en que descansarán los elementos orgánicos de la Administración" (STC Rol N° 2.367, c. 16°).", por lo que "[n]o debe por tanto olvidarse que las bases tiene carácter constitucional y no simplemente legal. Para decirlo en términos simples: corresponde al legislador orgánico desarrollar esas bases constitucionales y, con el mismo quórum, decidir cuándo se justifica un régimen distinto a la regla general"*.

17°. Que, razonó el voto disidente previamente indicado en STC Rol N° 15.043-23, examinando el ámbito del legislador, que *"[e]ste régimen de las excepciones a los principios organizativos básicos no se explica por un supuesto carácter supralegal de las leyes orgánicas constitucionales (cuestión debatida en nuestro país después de restablecida la democracia) sino por cuanto la excepción altera o se aparta de la regla general (STC N° 10.455, c. 10°) debiendo ajustarse a un procedimiento y quorum equivalente de aprobación. En términos negativos, lo que innova respecto de esos principios básicos se mantiene dentro de los márgenes de la legislación ordinaria (STC Rol N° 2.910, cc. 13°-14°) y por lo tanto no requiere someterse al quórum y controles propios de la ley orgánica constitucional."*

18°. Según fuera ya precisado, la idea matriz del proyecto en examen pretende la *"generación de una nueva institucionalidad a cargo de la dirección estratégica y supervigilancia de la seguridad, para lo que se sugirió revisar la estructura orgánica del actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública, evaluando la creación de un Ministerio de Seguridad Pública"*. No bastaba en consecuencia, para cumplir con tales objetivos la orgánica ya contenida en la actual configuración de las Secretarías de Estado, sino que, en contrario, una nueva institucionalidad que contemplara funciones y atribuciones en el marco de sus fines específicos.

Los preceptos que crean o modifican órganos en la Administración del Estado, confiriéndoles atribuciones y funciones para desarrollar sus cometidos, especificando su organización interna, mecanismos de integración, y regímenes de

incompatibilidades e inhabilidades, implican la regulación de asuntos encomendados a una ley orgánica constitucional según lo dispuesto en el artículo 38 inciso primero de la norma fundamental.

En concreto el artículo primero del proyecto de ley incide directamente en este ámbito de dominio orgánico constitucional, según se explicará. Aquel crea una nueva cartera ministerial, en la articulación de un nuevo sistema de seguridad pública que encomienda al Ministerio de Seguridad la coordinación sectorial e intersectorial en materia de seguridad pública, orden público, prevención del delito, atención y asistencia a víctimas. Todo ello en un marco de redefinición de sus funciones, atribuciones, y estructura organizativa interna. No resulta ello diferente en torno al contenido de lo regulado en el artículo segundo del proyecto que reestructura al Ministerio del Interior a objeto de concretizar la separación de su ámbito competencial.

III. Sobre la interpretación armónica entre el artículo 33 y el artículo 38 de la Constitución en este proyecto de ley

A. Sobre la tradición constitucional chilena en materia regulación ministerial

19°. Recurriendo a la historia constitucional chilena, es posible evidenciar el verdadero sentido del artículo 33 de la Carta Fundamental, al analizar la evolución de la regulación ministerial en nuestro país. De acuerdo a la doctrina, “[N]uestras primeras constituciones fijaban el número e incluso la competencia de los Ministros de Estado” (SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): Tratado de derecho constitucional. Tomo V. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición, p. 98). Así ocurría en los textos constitucionales 1812, 1814, 1818, 1822, 1823 y 1828.

Sin embargo, el constituyente de 1833 decidió confiar a la ley la determinación del número de los ministros y sus respectivos departamentos. En efecto, el artículo 84 de dicha Carta señalaba que “[E]l número de ministros i sus respectivos departamentos serán determinados por la ley”. Del tenor literal de esta norma, por lo tanto, es evidente que **la Constitución encargó al legislador solamente regular el número de ministros y sus respectivos departamentos; sin encargar que la creación de nuevos Ministerios y la determinación de sus atribuciones fueran establecidas por el legislador. Es más, la doctrina especializada en Derecho Administrativo de la época señalaba que “[N]inguna lei determina las atribuciones de los Ministros”, pues se consideraba que aquellas tenían regulación constitucional**, ya que se consideraba que las atribuciones de los Secretarios de Estado eran las mismas que las del Presidente de la República,



sin que tuvieran atribuciones “*especiales*” (AMUNÁTEGUI RIVERA, José Domingo (1900): *Resumen de Derecho Administrativo aplicado a la legislación de Chile*. Tribunal Constitucional de Chile. Colección de Obras de Derecho Público. Volumen V, p. 47).

Para explicar lo anterior, la doctrina señalaba que “[N]inguna lei determina las atribuciones de los Ministros; realmente no tienen especiales; les corresponden las del Jefe del Estado, con quien acuerdan todos los actos de gobierno y administración” (AMUNÁTEGUI RIVERA, José Domingo (1900): *Resumen de Derecho Administrativo aplicado a la legislación de Chile*. Tribunal Constitucional de Chile. Colección de Obras de Derecho Público. Volumen V, p. 47).

Por tanto, desde esa época, la doctrina recalcaba la importancia de los Ministerios y de su regulación, pues se consideraba que ellos eran indispensables “*en la máquina del Estado*”, debido al recargo de las atribuciones “*del Jefe del Ejecutivo de quien [el Ministro] es secretario*” (CARRASCO ALBANO, Manuel (1874): *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*. Tribunal Constitucional de Chile, colección de obras de Derecho Público, Volumen I, p. 127).

20°. Tanta es la importancia que la doctrina histórica otorga a los Ministerios, que se criticó el hecho de que se confiara la regulación de su número y departamentos a la ley. En esta línea, el jurista Jorge Huneeus, al comentar el texto de la Carta de 1833, señala que “[B]ueno es advertir que la Constitución citada es la única que nosotros conocemos de entre las que rigen en todos los países sujetos al sistema representativo, que no haga mérito de los Ministros ó Secretarios de Estado. En todas las demás se les da existencia constitucional”; advirtiendo que algunas Constituciones confiaban “*á la Ley la fijación de su número*” (HUNEEUS, Jorge (1891): *Obras de Don Jorge Huneeus. La Constitución ante el Congreso. Segunda y última parte. Arts. 50 á 159 (59 á 168) y transitorios*. Tribunal Constitucional de Chile, colección de Obras de Derecho Público, Volumen III, p. 163).

Por esto, la doctrina señalaba expresamente que sería preferible que los Ministros de Estado estuvieran regulados en la Constitución, siguiendo al derecho comparado y los textos constitucionales de 1818, 1822, 1823 y 1828, las cuales al menos establecían en la Carta Fundamental “*la existencia constitucional de los Ministros*”. Así, por ejemplo, para **existía la necesidad “incuestionable, ante la teoría y ante el Derecho Positivo” de que los Ministerios fueran regulados por la Ley Suprema**. (HUNEEUS, Jorge (1891): *Obras de Don Jorge Huneeus. La Constitución ante el Congreso. Segunda y última parte. Arts. 50 a 159 (59 a 168) y transitorios*. Tribunal Constitucional de Chile, colección de Obras de Derecho Público, Volumen III, p. 163).

Luego, el constituyente de 1925, la Carta Fundamental mantuvo la norma en comento, tal como consta en su artículo 73, el cual establecía que “[E]l número de los Ministros y sus respectivos departamentos serán determinados por la ley” (Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2024. Tercera edición, p. 233). Por tanto, el sentido de la regulación ministerial se mantuvo.

Por último, el constituyente de 1980 decide mantener la tradición constitucional chilena en esta materia, señalando, en el artículo 33 de la Carta vigente, que “La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares”, simplemente modificando la palabra “departamentos”, por organización, y agregando que la ley, además, establecerá el orden de precedencia de los Ministros; pero manteniendo el sentido y el alcance de los textos constitucionales anteriores en esta materia. Por esta razón, se dictó Decreto con Fuerza de Ley N°7.912, que posee rango de ley, para determinar el orden de subrogación “En los casos de ausencia, enfermedad o renuncia de alguno de los Ministros, lo reemplazará, siempre que el Presidente de la República no hiciere designación expresa, aquel que le suceda en el orden de precedencia establecido”.

Así, es evidente que la regulación del artículo 33 de la Constitución está determinada en razón del Decreto con Fuerza de Ley mencionado precedentemente.

21°. En coherencia con lo anterior, consideramos que el fallo de autos yerra en este punto al calificar como ley simple el artículo primero del proyecto de ley. En primer lugar, pues restringe el marco competencial del mandato del artículo 38 constitucional bajo una interpretación meramente literalista del artículo 33 de la Carta. Tal como hemos destacado a propósito de lineamientos generales hermenéuticos “nunca puede el intérprete olvidar ni despreciar la utilización de los muy conocidos cánones de la hermenéutica corriente, particularmente los estudiados a propósito de los artículos 19 a 24 del Código Civil. Éstos serán siempre útiles, pero jamás llegarán a reemplazar las exigencias que, por su intrínseca naturaleza, tiene toda Carta Fundamental” (Cea, José Luis (2002), op. cit., p. 171). No obstante, se ha considerado por la mayoría que la utilización de la expresión “ley” sin especificación en el artículo 33 de la Carta Fundamental fundaría una decisión de la ley suprema que permite márgenes particularmente amplios en la regulación de Ministerios que prácticamente dejaría sin efecto lo dispuesto en el artículo 38 inciso primero de la Constitución.

El razonamiento expuesto es erróneo. Obvia la debida comprensión de la Carta Fundamental como un todo en el cual la interpretación de sus preceptos ha de ser realizada en coherencia con todas sus disposiciones en cuanto ella constituye “un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a

anular o privar de eficacia a algún precepto de la misma” (STC 254-97, c. 11°). Pero además se sustenta en una comprensión inadecuada de la norma. Resulta efectivo al respecto, tal como se precisa en la considerativa 19° que el artículo 33 de la Carta Fundamental reconoce origen en la Constitución de 1833, que luego bajo idéntica formulación fue incorporado a la Constitución de 1925. No obstante, en ninguno de estos textos fundamentales existía reserva de ámbito competencial para el legislador orgánico. Fue la Carta de 1980 la que innovó en este sentido, razón por la cual la mera referencia a la voz “ley” no puede desentenderse de un contexto sistémico en el cual ciertos dominios de regulación bajo la Constitución vigente se encuentran reservados a dichos tipos de leyes, como es el caso de la regulación de la *“organización básica de la administración del Estado”*. Tan claro es ello que pese a la existencia del D.F.L. N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías del Estado, la Ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, contempla regulación de las Secretarías Ministeriales en cumplimiento del mandato dispuesto en el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política, comprendiéndoles así como elementos base de la organización de la administración. Por el contrario, de la lectura del D.F.L. aludido, se verifica una regulación de aspectos mayoritariamente relacionados con la prelación entre Ministerios que en caso alguno puede servir de base para negar que otros aspectos sustanciales, tales como creación, organización, funciones y prerrogativas de un Ministerio deban ser ubicados sin más en el plano de la ley común.

22°. A lo anotado debe añadirse que por mandato constitucional del artículo 24 el Presidente de la República es el titular de la función administrativa a nivel nacional. Esta posición institucional del Presidente de la República *“configura políticamente a su magistratura como la encarnación de la unidad nacional y administrativamente la inviste de la máxima jerarquía de la Administración del Estado”* (Pantoja Bauzá, Rolando. La organización administrativa del Estado. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1998, p. 369). Ejerce así poder de mando sobre toda la administración central y poderes de dirección superior y control sobre la administración descentralizada.

En lo que concierne en torno al objeto de examen, los Ministerios son órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en funciones de gobierno y administración. Para la Constitución son nada menos que órganos colaboradores de la máxima autoridad en la administración del Estado, reconocidos así como parte de la administración del Estado en el artículo 1° de la Ley N° 18.575, resultando difícil aseverar al respecto que no constituyan un aspecto esencial en la organización administrativa del Estado.

De lo anotado puede concluirse que la regulación de aquello en lo que concierne a su creación, reorganización y funciones es en realidad un aspecto fundamental de la organización administrativa del Estado. Es efectivo que no puede el legislador orgánico abarcar o incursionar en todos los detalles de aquellas materias reservadas al dominio de normativa orgánica constitucional, pero de la lectura del articulado en examen no es posible sin más afirmar que se trate de la regulación de meros “detalles”. En concreto, se trata derechamente de preceptiva que define una estructura básica que articula una nueva cartera ministerial, incidiendo a su vez en la readecuación de otra. *El proyecto de ley instituye un nuevo Ministerio, regula su organización interna*, conformada por el Ministro de Seguridad Pública y dos subsecretarías, como también su desconcentración territorial mediante Secretarías Regionales Ministeriales de Seguridad Pública. Pero además el artículo segundo del proyecto de ley reorganiza consecuentemente el actual Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

23°. En adición a lo expuesto, esta Magistratura Constitucional en STC 1901-11, examinó el proyecto de ley que creó el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales, que constituye la Ley N° 20.502. En dicha oportunidad se calificó como normativa reservada al dominio orgánico constitucional la creación del Ministerio de Seguridad, contenido en el artículo 1° inciso primero del proyecto de ley, en razón de modificar el régimen de organización básica de la Administración del Estado, según se razona en su considerativa 5°.

Dicho fallo declaró no solamente la creación de una cartera ministerial como normativa orgánica constitucional, sino que además diversos preceptos que determinaban su estructura organizativa interna en razón de alterar el régimen de organización básica de la administración. A saber, i) el artículo 3° letra c) del proyecto de ley controlado, que establecía como atribución del Ministerio aludido la coordinación de todos los programas desarrollados en relación con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, así como la ejecución de las políticas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley; ii) el artículo 7 inciso final que en regulación sobre Subsecretarías dispone el orden de subrogación del Ministro, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para nombrar como subrogante a otro Secretario de Estado; iii) El artículo 8, relacionado con funciones y atribuciones de las Subsecretarías del Interior, de Desarrollo Regional y Administrativo y de Prevención del Delito; iv) El artículo 12, que disponía la creación del de una Subsecretaría de Prevención del Delito, como órgano de colaboración inmediata del Ministro; y v) El



artículo 13 en sus incisos segundo y tercero letra a), relacionados con las funciones de la Subsecretaría Prevención delito para coordinación de planes y programas que los demás Ministerios y Servicios Públicos desarrollen en este ámbito, como también la evaluación de planes, programas, acciones, prestaciones y servicios de diversas entidades referidas en el inciso segundo del precepto.

Lo razonado en tal fallo aboga en favor de las consideraciones expuestas en el presente voto disidente. Tanto la creación, como modificación de la estructura organizativa interna de una cartera ministerial y la determinación de sus funciones y atribuciones constituyen elementos esenciales de la organización administrativa del Estado y es en razón de ello que no puede obviarse el cumplimiento de lo mandado en el artículo 38 inciso primero constitucional.

IV. Preceptos orgánicos constitucionales del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad

24°. Que en razón de lo expuesto corresponde calificar como normativa orgánica constitucional al incidir en el ámbito competencial dispuesto en el artículo 38 inciso primero de la Carta Fundamental el **artículo primero del proyecto de ley** en sus artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 18 letra c), 21 letra m), 23 y 24.

Adicionalmente, en cuanto el **artículo 2° del artículo primero del proyecto de ley** dispone que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán del Ministerio de Seguridad Pública, sin perjuicio de las facultades del Ministerio Público sobre aquellas, debe considerarse como precepto abarca el ámbito competencial dispuesto en los artículos 38, inciso primero, 84, 101 y 105 de la Constitución.

Al efecto, la disposición incide en su operativa para *“garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas”*. Se trata de un criterio jurisprudencial en el ámbito de la competencia orgánica constitucional desarrollado, entre otras, en la STC Rol N° 103-90, al examinar la que se transformaría en la Ley N° 18.691, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, en el sentido de que el artículo 90 de la Carta Fundamental que se encontraba vigente al efectuar el examen preventivo de constitucionalidad, actual artículo 101, implica que las normas básicas referidas a estas instituciones son todas *“aquellas normas o materias que constituyen elementos complementarios indispensables de las básicas, de acuerdo a la jurisprudencia de este Tribunal”* (c. 7°). Dicho criterio ha sido conteste en el examen de este tipo de materias, manteniéndose, a vía ejemplar, en las STC Roles N°s 1901-11, 2730-14, 4214-17, y, recientemente, en STC Roles N° 12.516-21, c. 13° y 15.015-23, c. 10°, razonándose que *“la interpretación lógica y sistemática de las*

disposiciones de la Carta Fundamental importa que en general las normas atinentes a Carabineros de Chile, como Fuerzas de Orden y Seguridad Pública reguladas en la propia Constitución y en su ley orgánica constitucional por mandato expreso de aquella (artículos 101 y 105), no pueden estimarse como propias de ley simple o común”.

Asimismo, en cuanto en el marco de la dependencia al Ministerio de Seguridad Pública su inciso segundo contempla una delimitación de competencias con el organismo encargado de la persecución penal que incide en su operatividad, es que debe calificarse como norma orgánica constitucional también en virtud de lo dispuesto en el artículo 84 de la Carta Fundamental, en relación a la prerrogativa del Ministerio Público para impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante una investigación penal. Ello en línea con voto disidente en STC Rol N° 15.525-24, cc. 16° a 19°.

Asimismo, debe considerarse como normativa orgánica constitucional igualmente el **artículo 3 del artículo primero del proyecto de ley**, no solamente en virtud del artículo 38 de la Constitución, sino que también en virtud de lo dispuesto en los artículos 84 y 66 inciso segundo de la Carta Fundamental. Al efecto, la disposición contempla el deber del Ministro de Seguridad Pública para efectuar tanto la coordinación sectorial, propia a cada ámbito ministerial, como también intersectorial para el logro de los objetivos relacionados con su propósito constituyendo una forma organizativa que difiere de la organización regular ministerial. Esto supone que no sólo opera al interior de la administración, sino que incluso en coordinación con el Ministerio Público, según se deduce de la lectura de su inciso final, incidiendo así en una delimitación competencial de aquel que abarca dominio competencial orgánico y en el grado de autonomía del Ministerio Público según dispone el inciso final del artículo 84 de la Carta. Todo ello, sin perjuicio de que equivalente disposición fuera calificada como norma orgánica constitucional en STC 1901-11, en el actual artículo 4 de la Ley N° 20.502.

En lo que concierne al **artículo 4 del artículo primero del proyecto de ley** corresponde calificar igualmente como normativa orgánica constitucional sus literales i) y k), en virtud de lo dispuesto en los artículos 38, inciso primero, 84, 101 y 105 respectivamente. El literal i) en cuanto dispone como función del Ministerio de Seguridad Pública: *“Cooperar con el Ministerio Público en la coordinación, diseño e implementación de estrategias que faciliten la persecución penal, considerando su autonomía y atribuciones”*, abarca dominio competencial del artículo 84 referido, al incidir en la operatividad y autonomía del organismo persecutor público para el desarrollo de sus funciones de persecución penal, mientras que el literal k) incide en lo dispuesto en el artículos 101 y 105 constitucionales en análogos términos a lo razonado a propósito

del artículo 2° del artículo primero del proyecto de ley, al abordar materias relacionadas con la operativa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública para garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas.

Corresponde igualmente calificar de normativa orgánica constitucional los **artículos 18 letra c) y 21 letra m) del artículo primero del proyecto de ley** en virtud de lo dispuesto en los artículos 113 y 118 de la Ley Suprema, sin perjuicio de lo expuesto a propósito de la aplicación del artículo 38 de la Constitución. El contenido de tales preceptos dice relación con atribuciones de las Subsecretarías de Seguridad Pública y de Prevención del Delito para celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las Municipalidades y Gobiernos Regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias, constituyendo disposiciones que no pueden leerse desvinculadas desde la creación de una nueva institucionalidad operativa para el resguardo de la seguridad y orden público, confiriendo atribuciones a las Municipalidades al respecto como así también a los Gobiernos Regionales. Por ello no pueden entenderse que aquellas constituyan sin más una mera *“concretización de una modalidad de ejercicio de una facultad ya conferida”* según fuera resuelto recientemente en STC Rol N° 15.801-24, c. 21°.

A su vez, **el artículo 23 del artículo primero del proyecto de ley** debe calificarse adicionalmente como norma orgánica constitucional en virtud de lo dispuesto en los artículos 101, 105 en lo que respecta a su literal a) y su literal b) por lo dispuesto en el artículo 77 de la Carta Fundamental. Obran razones en tal sentido en términos análogos a lo razonado a propósito de la operatividad de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública para garantizar el orden público y la seguridad pública interior en la coordinación estratégica de aquellas efectuada por los secretarios regionales ministeriales de Seguridad Pública, contemplándose además en el literal b) ya aludido una prerrogativa para requerir intervención de la fuerza pública en los territorios de su competencia, lo que supone intervención de los tribunales de justicia.

25°. Que asimismo debe calificarse como normativa orgánica constitucional los **numerales 1, 2 y 4 del artículo segundo del proyecto de ley** en su integridad. Se sustenta ello en la alteración a las bases de la organización administrativa del Estado que el precepto supone, en cuanto modificación de una cartera ministerial conforme fuera latamente detallado, pero asimismo conforme a lo resuelto por esta Magistratura en tal sentido en STC 1901-11, que examinó el proyecto de ley que creó el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales, que constituye la Ley N° 20.502, razón por la cual debe aplicarse igualmente el artículo 66 inciso segundo constitucional en

la modificación de preceptos previamente calificados como normativa orgánica. La Constitución califica dentro del artículo 66, como preceptos orgánicos constitucionales a aquella ley que aprueba, modifica o deroga otra ley orgánica constitucional. Por lo tanto, en este caso, se trata de una modificación de preceptos declarados previamente como orgánicos constitucionales, lo cual supone que se califique como con la misma naturaleza jurídica el precepto legal en su totalidad.

Es del caso considerar, en lo que dice relación con la denominación de ley que es modificada mediante el N° 1 del precepto debe regir la calificación de normativa orgánica. Dicho título no constituye una mera adecuación formalista, vacía de contenido normativo. Ni tampoco puede ser interpretado sin más de manera aislada desde el contenido propio de su regulación. En estén sentido como se ha indicado doctrinariamente, "No se piense que el análisis del título oficial de la ley no tiene ni importancia ni significado específicamente jurídico. Por una parte, es parte de la propia ley (es aprobado junto con el resto de la misma) y participa, por tanto, de la "fuerza de ley". Y, por otra parte, dogmáticamente se traduce en que es utilizable para interpretar sus disposiciones como un elemento más que es de la ley" (Alejandro Vergara Blanco: "Formación de la Ley y Técnica Legislativa", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, N° 2, 1991, p. 243).

26°. Igualmente constituye normativa orgánica constitucional el **artículo tercero N° 2 en el literal b) y N° 3 del proyecto de ley** en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Carta Fundamental en cuanto dicha disposición en el marco de una nueva institucionalidad contempla una prerrogativa del Ministerio del Interior para deducir querrela respecto de delitos establecidos en la Ley N° 12.927, sobre Seguridad del Estado, supuestos punitivos de alteración del orden público y afectación de seguridad pública, como también en delitos contemplados en las leyes N° 19.327, de derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional; N° 20.000, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y N° 20.507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

27°. Que el **artículo cuarto N° 2 del proyecto de ley** abarca dominio competencial de normativa orgánica constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional en cuanto las modificaciones realizadas por tal normativa deben seguir la declaración previa de ley orgánica constitucional que el Tribunal le asignara en la STC Rol N° 11.001-21, c. 11° y 12°, en relación con el artículo 6° modificado. La Constitución califica dentro del artículo 66, como preceptos orgánicos constitucionales a aquella ley que aprueba, modifica o deroga otra ley



orgánica constitucional. Por lo tanto, en este caso, se trata de una modificación de preceptos declarados previamente como orgánicos constitucionales, lo cual supone que se califique como con la misma naturaleza jurídica el precepto legal en su totalidad.

28°. A su vez, el **artículo quinto del proyecto de ley** reviste también carácter de norma orgánica constitucional. La disposición modifica la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior. Al respecto valen las consideraciones efectuadas a propósito del alcance del artículo 38 constitucional a propósito de la determinación de funciones y atribuciones de un órgano de la Administración del Estado y la modificación de una normativa de rango orgánico constitucional.

29°. En línea con lo anterior, también deben calificarse como normas propias de rango orgánico constitucional los **artículos 6, 9 y 10 del artículo primero** del proyecto de ley en examen.

En concreto, el artículo 6° referido, guarda relación con atribuciones del Ministro de Seguridad en relación con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Rige al respecto su calificación en torno a lo dispuesto en el artículo 38 inciso primero de la Ley Suprema en los términos latamente expuestos, pero también por equivalentes razones a propósito de lo desarrollado en torno al artículo 2° del artículo primero del proyecto de ley, esto es, por su incidencia en el marco competencial de los artículos 101 y 105 de la Constitución al relacionarse con la operativa de aquellas para cumplimiento de sus funciones relacionadas con *“garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas”*.

Por último, los artículos 9° y 10°, mediante los cuales se crean los Consejos Regionales de Seguridad y de Prevención del Delito como también los Consejos Comunales de Seguridad Pública constituyen materia de ley orgánica constitucional pues crean y determinan las funciones esenciales de un órgano nuevo en la Administración del Estado, llamado a ejercer potestades públicas, en línea con los razonamientos base del presente voto disidente.

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por declarar la inconstitucionalidad del literal a) del N° 2 del artículo segundo en la expresión *“Asimismo, será el encargado de coordinar políticamente los distintos ministerios, para el logro de los objetivos gubernamentales.”*



1°. Que, la norma contenida en el proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública encarga al Ministro del Interior coordinar políticamente los distintos ministerios, para el logro de los objetivos gubernamentales, en circunstancias que el artículo 33 inciso final de la Constitución dispone que “[e]l Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”;

2°. Que, esta norma constitucional es originaria de la actual Carta Fundamental. Fue incorporada, según consta en las actas de la Comisión de Estudio en el marco del debate sostenido por los comisionados a raíz de la idea que planteó la creación de un Jefe de Gabinete (Sesión 356ª, celebrada el jueves 20 de abril de 1978, pp. 2.298-2.300.);

3°. Que, sin embargo, el comisionado Jaime Guzmán advirtió que “(...) *habría que tener presente lo establecido en el artículo 71 de la Constitución del 25 y en el artículo 9° del Decreto-Ley 527 que otorga al Presidente de la República una facultad genérica, de carácter amplio para todo cuanto diga relación con el mantenimiento del orden público interno y la seguridad del país. A su juicio, hay que tener mucho cuidado en lo anterior, porque el Presidente de la República no sólo puede hacer lo que expresamente está facultado por la Constitución, sino también todo cuanto no invada la atribución del legislador o no vulnere las normas de la ley o de la Constitución, Dice que, en tal sentido, el Presidente de la República tiene la facultad de hacer lo que hizo el 4 de enero último y también para hacer lo que está haciendo en este momento de nombrar a un civil como una especie de Jefe de Gabinete, que no es un Jefe de Gobierno, pero que en sus características se acerca mucho a ello. A su modo de ver, lo decisivo es si esta designación engendra para la persona nombrada facultades y responsabilidades distintas de las de un Ministro de Estado, cosa que no ocurre actualmente con el Ministro de Hacienda ni con el de Interior, a quienes el Jefe del Estado ha entregado determinadas responsabilidades: como podría entregárselas a algunos de sus colaboradores más directos, pero jurídicamente se reserva la posibilidad de retornarlas en cualquier momento, y, por otra parte, la responsabilidad de todos los actos referidos al Jefe de Gobierno la sigue teniendo él.*

Considera que la posibilidad está abierta y sin necesidad de mencionarla en el texto constitucional, y si se consignara, se crearía una confusión en cuanto a si se están entregando o no, determinadas atribuciones al Jefe de Gobierno, que, en circunstancias normales corresponderían al Presidente de la República, creándole responsabilidades que serían propias de un Jefe de Estado” (Sesión 356ª, p. 2.298-2.299);

4°. Que, explicando la idea original, el comisionado Bertelsen manifestó “(...) que lo que persigue con la disposición propuesta es facultar al Jefe del Estado, para que en un momento dado pueda descargar sus ocupaciones nombrando una especie de “Ministro Jefe de

Gabinete” para coordinar la labor de los distintos Ministerios. A este respecto, agrega, el señor Carmona era partidario de aceptarla y, en su opinión, es conveniente consignarla, sobre todo que esta especie de Jefe de Gobierno no es ajena a la historia constitucional chilena, pues no otra cosa fue don Diego Portales, y que su intención al proponerla fue dar un carácter distinto al presidencialismo chileno, que en las últimas décadas se ha ido tornando en “providencialista” (Sesión 356^a, p. 2.299);

5°. Que, con todo, el comisionado Guzmán precisó que “[n]o le parece conveniente consignar la proposición del señor Bertelsen por las implicancias que acarrearía, y porque habría que entrar a precisar explícitamente que ella no altera las facultades ni las responsabilidades jurídicas del Presidente de la República ni del Ministro designado en ese cargo, que sigue siendo un Ministro de Estado común y corriente para todos los efectos jurídicos. Añade que la idea del Jefe de Gobierno es propia del régimen parlamentario, y si el Presidente de la República le da forma en un régimen presidencial en una situación de hecho, le parece que arbitrará también todas las medidas para evitar que el fenómeno tome forma de un parlamentarismo, sobre todo si existe un Parlamento funcionando. Considera acertado que el Presidente de la República haya hecho esta designación ahora, pero muestra sus reservas en cuanto a la posibilidad de que lo hiciera con un Parlamento funcionando, pues estaría abriendo el camino para que se expresaran gérmenes parlamentaristas” (Sesión 356^a, p. 2.300);

6°. Que, el debate continuó en la sesión siguiente (celebrada el martes 25 de abril de 1978), interviniendo el comisionado Guzmán para sugerir una solución intermedia a las dos posiciones esbozadas en la reunión anterior, en el sentido que “(...) Estima, basado en que el hecho de que el Jefe de Gobierno sea necesariamente el Ministro del Interior puede ser inconveniente en cierto momento por recargarse mucho la labor en una misma persona, que el Presidente de la República bien podría designar Ministro sin Cartera, encargado de la coordinación de todos los Ministerios y con calidad de Jefe de Gabinete, a una persona determinada, sin nombrarla Ministro del Interior o de una Cartera específica. Manifiesta que, por eso, se inclina más por la idea de los Ministros sin Cartera -aun cuando sabe que tradicionalmente no es ortodoxo dentro de los regímenes presidenciales, sino que, más bien, propio de los sistemas parlamentarios- que por la institución tan sui géneris que ha ido surgiendo en Chile, de personas que, sin ser Ministro, tienen ese rango” (Sesión 357^a, p. 2.303);

7°. Que, en la Sesión 358^a (celebrada también el martes 25 de abril de 1978), el Presidente de la Comisión manifestó su parecer sobre esta discusión, señalando “(...) que el esquema institucional que se está elaborando tiene la flexibilidad suficiente como para permitir tales experiencias, por lo que no considera conveniente institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno, pues vendría a romper todo el esquema constitucional. Estima indispensable pensar, al igual que lo hace la señora Bulnes, si este Jefe de Gobierno sería elegido o si sería

designado por el Presidente de la República, y si las atribuciones que éste le otorgara debería respetarlas él mismo o no, pues, de otro modo, no tendría sentido institucionalizar el cargo. A su juicio, si se trata de orientarse hacia la posibilidad de que el Jefe del Estado no enfrente directamente la política contingente y tenga un recurso para derivarla en otra persona, como se ha hecho, no hay inconveniente para establecer que podrá designar a uno o más Ministros Coordinadores de las funciones de los distintos Ministerios. Agrega que, no obstante, se rompe todo el esquema si se institucionaliza el cargo, ya que habría que estudiar quién lo designará, cuáles son sus atribuciones y si el Presidente de la República está obligado a respetarlas o puede, en un momento dado, recuperar la conducción plena, aparte que ello no se aviene con lo que hasta ahora han sido la tradición y la idiosincrasia del pueblo chileno” (p. 2.321-2.322).

Por ello, concluye señalando que “(...) si de lo que se trata es de facultar al Presidente de la República para que designe un Ministro que, si se quiere, en carácter de Jefe de Gabinete -no le parece que el nombre haga la institución-, coordine la acción de los demás Ministerios, y de establecer en la ley Orgánica de Ministerios la posibilidad de que el Presidente de la República nombre Secretarios de Estado sin Cartera y encomiende a uno o más de ellos la coordinación de determinadas áreas, sometidos a esta especie de jefatura superior del primero, no ve obstáculo alguno para que la proposición sea compartida por todos los miembros de la Comisión, habida cuenta de que ello también lo puede realizar hoy día el Jefe del Estado” (Sesión 358ª, p. 2.324):

8°. Que, en fin, el comisionado Guzmán sostuvo que “(...) está de acuerdo con la idea de establecer expresamente en la Constitución la facultad del Presidente de la República de encomendar a uno de los Ministros de Estado la coordinación de las tareas del Gabinete, si se precisa que dicha misión no alterará ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que ella establece para uno y otro.

Hace presente que no le agrada dar a ese Ministro el título de “Jefe de Gobierno”, en atención a que ello podría causar una interpretación equívoca y confundir a la opinión pública y prefiere que la práctica le atribuyese después la denominación de “Jefe de Gabinete” o inclusive la ya mencionada” (Sesión 358ª, p. 2.324).

En conclusión, “(...) Destaca que es partidario de la designación de un Ministro encargado de coordinar la acción del Gabinete, dejando constancia de que ello no implicará modificar ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que la Constitución asigna al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado” (Sesión 358ª, p. 2.324);

9°. Que, en concreto, el Anteproyecto de norma propuesto por la Comisión de Estudio disponía que “[e]l Presidente de la República podrá designar a uno o más Ministros encargados de coordinar la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”. Esta norma fue levemente modificada, para

terminar de configurar el actual artículo 33 inciso final de la Constitución, por el Consejo de Estado, sin que exista constancia del debate que condujo a la enmienda (Sesión 71ª, 24 de abril de 1979, Jaime Arancibia Mattar *et al.* (editores): *Actas del Consejo de Estado de Chile (1976-1990)*, Tomo I, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2008, p. 446);

10°. Que, también resulta útil, como lo recuerda don Alejandro Silva Bascuñán (*Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo V, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000, pp. 111-112), traer a la memoria que la Ley N° 18.993, que creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en la que se le encargan las “(...) *funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, sin alterar sus atribuciones proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan*” (artículo 1°). Asimismo, a dicho Ministerio corresponde “*Prestar asesoría al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, en materias políticas, jurídicas y administrativas, como asimismo, asesorar al Presidente de la República y al Ministro del Interior y demás Ministros, cuando así lo requieran, en lo que se refiera a las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional; como también con los Partidos Políticos y otras organizaciones sociales e instituciones de la vida nacional, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de Gobierno*” (artículo 2° letra a) y “*Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión de Gobierno*” (artículo 2° letra b);

11°. Que, precisamente, al discutirse ese proyecto de ley se formuló una consulta a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, por parte de la Comisión de Gobierno, acerca de “(...) *si las funciones de asesoría y demás atribuciones que los artículos 1° y 2° del proyecto de ley que crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia entregan a esta nueva Secretaría de Estado, corresponden al concepto que sobre estas entidades da el artículo 19 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado*” (Boletín N° S15-10).

En el informe evacuado por la Comisión referida, del que se dio cuenta a la Sala del Senado en la 19ª sesión, celebrada el 25 de julio de 1990, consta que “(...) unánimemente, acordó dejar expresa constancia de que lo dispuesto en el proyecto de ley en análisis -en cuanto asigna funciones de coordinación al Ministerio que se crea- es sin perjuicio de la facultad que tiene el Presidente de la República de entregar al Ministro o a los Ministros que estime conveniente, las funciones de coordinación a que alude el inciso tercero del artículo 33 de la Ley Fundamental, ya mencionado” (pp. 4-5).

12°. Que, por último, explicando el sentido y alcance del artículo 33 inciso final de la Constitución, el profesor Mario Verdugo señalaba que “(...) *los comentarios que puedan hacerse acerca de su alcance son igualmente obvios*;

A) Se trata de una atribución que corresponde exclusivamente al Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; B) Es una atribución eminentemente facultativa y por lo mismo sólo al Presidente corresponde decidir si hace o no uso de ella; C) La circunstancia de que importe una facultad privativa del Presidente, no implica que el acto administrativo por la cual se concreta escape del control de legalidad; D) El cometido que se impone a uno o más Ministros puede tener un doble alcance: 1) actuar como coordinador de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado bien 2) desempeñar igual rol en las relaciones entre Gobierno con el Congreso Nacional; E) Consecuente con lo anterior, queda entregada a la voluntad presidencial hacer uso de la facultad con uno y otro alcance o con ambos a la vez; F) La designación de uno o más Ministros con las características indicadas, no implica en forma alguna creación de cargos nuevos- ello precisaría, naturalmente de un acto legislativo. En tal sentido debe tenerse presente la constancia que dejó la Comisión de Estudios a la que se alude en el párrafo III de este informe; G) La locución "Secretarios de Estados" que emplea el texto era usado por la Constitución de 1833, en lugar de la voz "Ministros" y en tal sentido se continua utilizando en el lenguaje corriente; y H) la expresión "coordinación" no tiene definición legal y por consiguiente debe ser entendida en su sentido natural y obvio "arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben uno a otros o al resultado que pretende" (Informe en Derecho sobre alcances del inciso 3° del artículo 33 de la Constitución, 6 de enero de 1992, pp. 9-10);

13°. Que, en consecuencia, habiéndose desestimado por el constituyente de 1980 la creación de un Jefe de Gabinete, Ministros sin cartera o alguna figura análoga, lo que se dispuso, conforme al artículo 33 inciso tercero de la Carta Fundamental, fue habilitar al Presidente de la República para que pudiera, cuando lo estimara conveniente, encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional, atendida "(...) la amplitud de atribuciones presidenciales (...)" (Paula Ahumada Franco: "La Administración Presidencial y el Control de la Burocracia", *Revista de Derecho Público*, Vol. 76, 2012, p. 157).

Dicha atribución presidencial, desde luego, corresponde exclusiva y excluyentemente al Presidente de la República y su ejercicio depende sólo de la decisión del Jefe de Estado en orden a encomendar a uno o más Ministros coordinar la labor que corresponde a los Secretarios de Estado o desempeñar ese rol en las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional;

14°. Que, la doctrina especializada en estas materias ha verificado que, en general la estructura de la Administración del Estado ha sido bastante estable durante todos estos años, lo que se explica por la regulación legislativa, pero también "(...) guarda relación con un elemento cultural, ya que los gobiernos no han apostado por figuras

organizativas muy diferentes de las vistas en estos años, a pesar de las posibilidades existentes para ello. Por ejemplo, la Constitución Política, en su Art. 33, permite la designación de “ministros coordinadores” encargados de liderar el trabajo mancomunado de servicios y ministerios respecto de una materia determinada. Esta figura ha sido utilizada en un número limitado de oportunidades, como en el caso de Óscar Landerretche cuando fue nombrado ministro presidente de la Comisión Nacional de Energía, o de José Miguel Insulza en el cargo de ministro coordinador en materias de seguridad ciudadana. En ambos casos la persona a la que se asigna el cargo de ministro coordinador no deja de cumplir las materias de su cartera de origen, asumiendo nuevas funciones de coordinación y liderazgo en el sector definido. Dicha figura, que podría haber sido utilizada también para abordar problemas de diferente tipo en función de necesidades de política pública o de contingencias, no ha sido un instrumento relevante para actuar de manera coordinada sobre un ámbito de actividad. El problema que plantea el mecanismo es que a un ministro que ya posee un cargo se le suma una nueva responsabilidad, lo que aparentemente debería ubicarlo por sobre otras autoridades políticas, aunque en los hechos sigue siendo un ministro más” (Cristián Pliscoff V.: “La Estructura del Poder Ejecutivo en Chile: Historia, Presente y Reflexiones para el Futuro”, Isabel Aninat S. y Slavez Razmilic B. (editores): *Un Estado para La Ciudadanía. Estudio para su Modernización*, Santiago, CEP, 2018, pp. 182-183);

15°. Que, en cambio, la norma del proyecto de ley que objetamos irrumpe en la atribución exclusiva y discrecional del Presidente de la República para determinar que la labor de coordinación entre Secretarios de Estado o con el Congreso Nacional, corresponderá, indefectiblemente, al Ministro del Interior y ya no a una decisión del Jefe de Estado, pues lo que dispuso la Constitución fue que no existieran Jefes de Gabinete, Ministros sin cartera ni coordinadores, sino que dejó radicada únicamente en el Presidente de la República la determinación, caso a caso, de ese encargo, por lo que estimamos que la norma del proyecto es inconstitucional;

16°. Que, en efecto, al examinar los antecedentes legislativos de esta nueva preceptiva, queda corroborado el reproche constitucional que manifestamos -que, por cierto, se replica respecto lo dispuesto en el nuevo artículo 3°, letras a), b) y l) de la Ley N° 20.502-, puesto que, si bien en el mensaje con que se dio inicio al proyecto de ley, del ex Presidente de la República, Sebastián Piñera, se planteaba “(...) separar la seguridad pública de la gestión política del jefe de gabinete, busca distinguir el rol de un nuevo Ministro de Seguridad Pública del rol del Ministro del Interior como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en la coordinación de la acción política del gobierno, a nivel central y territorial” (p. 25), la indicación formulada por el Presidente de la República Gabriel Boric incorpora la norma que objetamos;

17°. Que, evaluando esa indicación, el ex Subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli “(...) planteó que uno de los de los problemas que se discutió ampliamente en la Comisión Bicameral de Seguridad Pública, fue el cómo generar un Ministerio de Seguridad traspasando la dependencia de las policías sin despotenciar al jefe de gabinete político y eso, a su juicio, es algo que quedó mal definido en la propuesta del Ejecutivo. Arguyó que en el artículo segundo de la indicación sustitutiva, se mantiene la ley N° 20.502 respecto de las competencias del Ministerio del Interior, pero con dos características bastante inconvenientes a su entender. En primer lugar, define su competencia como todo lo relativo al gobierno político y local del territorio, sin mayor claridad respecto de eso.

Asimismo, citó el numeral 4) del artículo segundo de la indicación del Ejecutivo, donde se dice que el Ministerio del Interior tiene como función principal la coordinación política desde los distintos ministerios, de acuerdo con las directrices que le dé el Presidente la República. Sin embargo, advirtió que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia tiene una División de Coordinación Interministerial como parte de su función esencial.

De la misma manera, alegó que se propone que vele por la correcta ejecución de las leyes electorales, lo que a su juicio pugna con la competencia que hoy en día es de un órgano autónomo como el SERVEL. Finalmente, en la misma línea, indicó que se le atribuye la función de conducir las acciones con el Congreso Nacional que no correspondan a otros ministerios, observando que tal labor es desarrollada también por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por lo que fue de la idea de que la propuesta del Ejecutivo más que potenciar al Ministro del Interior, hace competir a dos Ministros del Comité Político, calificándolo como altamente inconveniente.

Finalmente, aseguró que el rediseño hecho por el Ejecutivo para el Ministerio del Interior, no satisface la necesidad de tener un Jefe de Gabinete con amplias facultades para poder asumir como el *primus inter pares*, dejándolo despotenciado luego de la separación respecto de la seguridad pública” (Segundo Informe de la Comisión de Seguridad recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, Boletín N° 14.614-07, 19 de junio de 2023, pp. 19-20);

18°. Que, al contrario, y confirmando que aquella es la interpretación más adecuada de la nueva disposición, la Ministra del Interior sostuvo que quería “(...) hacer mención del tema de la coordinación interministerial.

La jefatura de gabinete es una dimensión importante de fortalecer en esta nueva institucionalidad.

El Gobierno va a presentar una indicación significativa en esta materia en la próxima fase de tramitación de este proyecto, en la Cámara de Diputados, que tiene por objeto darle una expresión más concreta a fin de que esté graficado en la normativa este rol de jefatura de

gabinete del Ministerio del Interior, que hoy más que nada... (se desactiva el micrófono por haberse agotado el tiempo y se vuelve a activar por indicación de la Mesa)... es una tradición basada en que es el Ministerio más antiguo, en una serie de elementos protocolares; pero, desde el punto de vista de las capacidades institucionales, no hay nada que lo garantice.

Entonces, se considera muy trascendente que el perder los roles de seguridad no debilite al Ministerio del Interior en sus tareas de coordinación. Y para eso se van a presentar una serie de indicaciones y modificaciones para, entre otras cosas, traspasar esta función, que hoy está radicada en Segpres, con el objeto de que esta se concentre en ser un Ministerio de tramitación legislativa y que la materia de coordinación interministerial quede radicada en Interior" (Diario de Sesiones del Senado, 371ª Legislatura, sesión 32ª, 19 de junio de 2023, p. 60);

19º. Que, en fin, durante el trámite de Comisión Mixta, se debatió nuevamente sobre el alcance de esta disposición, manifestándose opiniones diversas, entre las que consta la intervención del diputado Schalper quien "(...) argumentó en la Comisión Mixta sobre la importancia de mantener la expresión "colaborador directo e inmediato" en la descripción del rol del Ministerio del Interior. Explicó que esta terminología ha sido utilizada históricamente en la legislación chilena para describir la relación de apoyo entre el Ministerio y el Presidente de la República, sin otorgarle un rol de primus inter pares, lo que podría llevar a pensar en un modelo semipresidencial o parlamentario.

El diputado expresó sus reservas sobre la inclusión en la ley de la noción de "jefe de gabinete" para referirse al Ministro del Interior, señalando que, aunque esta denominación es común en la discusión pública y en la prensa, su incorporación en el texto legal implicaría un cambio en la estructura jurídica y política del rol del Ministerio. A su juicio, esto daría una preeminencia formal al Ministro del Interior que debe ser definida por el Presidente de la República según sus necesidades y no por un mandato legal.

Destacó que existen presidentes que han optado por asignar el rol de jefe de gabinete a otras figuras, por lo que el peso político de la posición puede variar dependiendo de cada administración. Considera que la redacción propuesta, al señalar al Ministerio como colaborador directo e inmediato, cumple con el propósito de definir claramente sus tareas y la coordinación política con los distintos ministerios, sin la necesidad de referirse a él como "jefe de gabinete". Finalizó resaltando la importancia de que el Ministerio del Interior cumpla con la labor de ejercer el gobierno interior, llegando a las fronteras y asegurando la presencia del gobierno en todo el país, subrayando que esta es una tarea suficientemente significativa que el Ministerio ya tiene asignada" (Informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, Boletín N° 14.614-07, 22 de noviembre de 2024, pp. 91-92);



20°. Que, en suma, es indubitado que el constituyente estimó inconciliable con el régimen presidencial la incorporación de un Jefe de Gabinete, así como también la figura de Ministros sin cartera u otras parecidas, estableciendo -en el artículo 33 inciso tercero- que el Presidente de la República, exclusivamente y cada vez que así lo considerara, podría encargar a uno o más Ministros la coordinación de los Secretarios de Estado de las relaciones con el Congreso Nacional, lo que, como lo ha relevado la doctrina, por lo demás, ha sido de escasa ocurrencia.

Por ello, que en el proyecto de ley sometido a nuestro control preventivo se disponga por el legislador -y no por el Jefe de Estado, discrecionalmente- que el Ministro del Interior, en forma permanente y cotidiana, será ese coordinador es contrario a la Constitución.

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ estuvo por calificar como normativa orgánica constitucional el artículo tercero que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías del Estado en sus numerales 1 y 2 por equivalentes razones esgrimidas a propósito del N° 1 del artículo segundo del proyecto de ley, no constituyendo la modificación de encabezamientos o títulos de un cuerpo normativo adecuaciones meramente formalistas vacías de contenido.

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ y HÉCTOR MERY ROMERO estuvieron por calificar como normativa orgánica constitucional el artículo cuarto N° 1 del proyecto de ley introduce modificaciones en la Ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica. La disposición incide en la operatividad del Comité Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres regulada en el cuerpo normativo en cuestión, que preside el Ministro del Interior, en una de las fases del ciclo de riesgo de desastres, abarcando dominio competencial del artículo 38 de la Constitución.

La Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS concurre a la calificación de ley simple los literales a), b) y c) del N° 2 del artículo segundo; la letra c) del artículo 3° que reemplaza el artículo 3° de la Ley N° 20.502, contemplado en el N° 4 del artículo segundo; y el artículo segundo en sus N°s 5, 8, 9 y 13, del proyecto de ley en virtud de las consideraciones siguientes:



Conforme fuera desarrollado en voto particular de STC Rol N° 15.796-24, c. 7° en torno a la extensión de normas declaradas previamente orgánicas constitucionales deben ser efectuadas ciertas precisiones. El artículo 66 de la Carta Fundamental prevé que “las normas legales a los cuales la constitución confiere el carácter de leyes orgánicas constitucionales (...) se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio”. Al respecto, es menester aclarar que las leyes orgánicas constitucionales no existen como un cuerpo normativo único y cerrado, por el contrario, en una ley se pueden encontrar simultáneamente normas jurídicas propias de materia orgánica constitucional, como también normas calificadas de ley simple (STC Rol N°134-91, c.2).

Es por ello, que el actual texto constitucional habla de “normas legales”, habiéndose modificado el texto original de la Constitución de 1980 que establecía en su artículo 63 que “Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas constitucionales y las que interpreten los preceptos constitucionales, necesitarán para su aprobación, modificación o derogación, de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio”. Lo anterior genera la necesidad de realizar un análisis adicional en el caso de modificación de normas declaradas previamente con carácter de orgánicas constitucionales, sea que éstas se encuentren dentro de las denominadas “leyes orgánicas constitucionales” o dentro de “leyes simples” que contengan normas orgánicas constitucionales.

En primer lugar, se debe analizar si el nuevo texto normativo versa o no sobre materias propias de una ley orgánica constitucional, siendo afirmativo, el asunto no resulta de mayor problema: debe ser declarada como tal y realizarse el consecuente análisis de constitucional.

En segundo lugar, si lo que se incorpora en la modificación es materia de ley simple, pero modifica total o parcialmente un texto considerado orgánico constitucional por el Tribunal Constitucional, debe analizarse: i) si se trata de una modificación que adiciona un texto nuevo sin cambiar el texto original, pero que no contiene materias orgánicas constitucionales, a juicio de esta Magistrada, la norma que se adiciona tiene carácter de ley simple, sin que le corresponda a este Tribunal pronunciarse sobre el texto original, que mantiene su carácter de orgánico; ii) Un caso, más complejo ocurre si bajo los criterios del nuevo juez constitucional la norma originalmente calificada como orgánica constitucional, no lo era, alejándose de una sentencia previamente dictada por el Tribunal Constitucional. A juicio de esta Magistrada, puede existir dicho cambio de criterio, como ha ocurrido con anterioridad (STC, Rol N°2.649 c. 10°). En tal caso la sentencia debe justificar el cambio de criterio jurisprudencial.



Los criterios esgrimidos, resguardan una visión sistémica de la Carta Fundamental; la excepcionalidad y taxatividad de las normas orgánicas constitucionales; el hecho que las normas orgánicas constitucionales pueden encontrarse dentro de cuerpos calificados como leyes simples y que leyes simples pueden encontrarse en leyes orgánicas constitucionales. De modo tal, que el trabajo de esta Magistratura vele por la plena compatibilidad entre el artículo 66, los diversos artículos que regulan materias propias de la ley orgánica constitucional (v.g. artículo 77) y el artículo 63 de la Carta Fundamental. Lo anterior, “puesto que es inadmisibles aceptar que la Constitución contenga normas sin sentido, sin aplicación práctica o simplemente superfluas” (STC Rol N°279, c3°), ello acorde al “principio de unidad de la Constitución”, de modo que entre las diversas normas exista una debida correspondencia y armonía, tal como lo ha asentado la jurisprudencia de este Tribunal en múltiples ocasiones, en tanto la Constitución Política constituye un “todo orgánico”.

En este sentido, se debe recordar que el artículo 66 de la Constitución es una norma de quorum, procedimental, no sustantiva. Un análisis demasiado simple y aislado de dicho artículo, puede afectar gravemente el alcance del artículo 63 del Texto Constitucional y el sentido excepcional de las normas orgánicas constitucionales, afectando con ello el principio democrático.

Siguiendo lo razonado, las disposiciones previamente referidas no abarcan ámbito competencial de normativa orgánica constitucional del artículo 38 de la Carta Fundamental. Ninguna de estas disposiciones involucra una alteración de la organización básica de la administración del Estado según fuera desarrollado en las c. 23° a 28° del fallo de autos, constituyendo únicamente adecuaciones de lo dispuesto en la Ley N° 20.502 como consecuencia de lo regulado en el artículo primero del proyecto de ley que ha sido calificado como ley simple.

El Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ disiente de la calificación de ley simple de lo dispuesto en el N° 1 del artículo segundo del proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales suprimiendo en la denominación de la ley y en el epígrafe del Título I, la frase “y Seguridad Pública”. La modificación en cuestión no puede ser interpretada desvinculada del contenido propio de su regulación. Aquella altera precisamente el título del artículo 1° de la Ley N° 20.502, que fuera declarado como normativa orgánica constitucional bajo lo resuelto en STC



Rol N° 1901-11, c. 5°, encontrándose indisolublemente vinculado, puesto que sólo mediante ella puede ser leída íntegramente la disposición.

El Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ concurre a la calificación de normativa orgánica constitucional de la letra a) que reemplaza el actual literal a) del artículo 6 inciso segundo, contemplado en el N° 2 del artículo cuarto, como también el literal d) nuevo introducido por la letra b) del N° 2 del mismo artículo. Ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional en cuanto las modificaciones realizadas por tal normativa deben seguir la declaración previa de ley orgánica constitucional que el Tribunal le asignara en la STC Rol N° 11.001-21, c. 11° y 12°, en relación con el artículo 6° modificado.

Los Ministros señores RAÚL MERA MUÑOZ y MARIO GÓMEZ MONTOYA estuvieron por calificar como normativa orgánica constitucional el artículo 3° que reemplaza el actual artículo 3° de la ley N° 20.502 contenido en el N° 4 del artículo segundo en su integridad. Al efecto rige lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional en cuanto las modificaciones realizadas por tal normativa deben seguir la declaración previa de ley orgánica constitucional que el Tribunal le asignara en la STC Rol N° 1901-11, en relación con el artículo 3° de la Ley N° 20.502 que es en su integridad modificado mediante el precepto en examen. Equivalente criterio es sostenido en STC Rol N° 14.455, c. 13°, STC Rol N° 15.015-23, c. 13° y en STC Rol N° 15.525-24, c. 50°, en cuanto *“el artículo 66 de la Constitución especifica que el ámbito de la ley orgánica constitucional abarca, igualmente, la “derogación” de las disposiciones que ostentan dicha naturaleza jurídica, es que debe seguirse lo previamente resuelto al examinar en control preventivo de constitucionalidad la anotada ley, y así ser declarado”*.

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE y el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA concurren a calificar como norma orgánica constitucional el artículo quinto en su N° 1 que dispone: *“Reemplázase el inciso primero del artículo 1°, por los siguientes incisos primero, segundo y tercero, pasando el actual inciso segundo a ser inciso cuarto:”*, únicamente en virtud de la calificación que se sostuvo en STC Rol N° 155-92, relativo al control constitucionalidad del proyecto de ley sobre Gobierno y Administración Regional, que declaró como norma orgánica constitucional el artículo 1° de dicha iniciativa, de conformidad con el entonces artículo 102 de la Constitución, actual 113 de la Carta Fundamental. Ello conforme a lo dispuesto en el artículo 66

inciso segundo constitucional, en análogo sentido a lo razonado en el fallo en su considerativa 38.

El Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA estuvo por calificar como ley simple el artículo cuarto en el encabezado del N° 2 que dispone “2. En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:” como también el literal b) introducido por tal precepto que dispone: “b) Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes:”. Ello en cuanto constituye únicamente una mera de adecuación normativa propia de los procesos de reforma legislativa que permiten asegurar que las disposiciones sean congruentes entre sí, de modo de dar coherencia al ordenamiento jurídico.

El Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA concurre a calificar como norma orgánica constitucional el artículo 1° introducido mediante el N° 1 del artículo quinto del proyecto de ley, como también los numerales 2, 3 y 4 de equivalente disposición del articulado permanente. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional en virtud de la calificación que se sostuvo en STC Rol N° 155-92, relativo al control constitucionalidad del proyecto de ley sobre Gobierno y Administración Regional, que declaró como norma orgánica constitucional el artículo 1° de dicha iniciativa, de conformidad con el entonces artículo 102 de la Constitución, actual 113 de la Carta Fundamental. Como fuera sostenido en STC Rol N° 14.455, c. 13°, STC Rol N° 15.015-23, c. 13° y en STC Rol N° 15.525-24, c. 50°, “el artículo 66 de la Constitución especifica que el ámbito de la ley orgánica constitucional abarca, igualmente, la “derogación” de las disposiciones que ostentan dicha naturaleza jurídica, es que debe seguirse lo previamente resuelto al examinar en control preventivo de constitucionalidad la anotada ley, y así ser declarado”.

PREVENCIONES

Las Ministras señoras DANIELA MARZI MUÑOZ (Presidenta), NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y CATALINA LAGOS TSCHORNE previenen que estuvieron por declarar como propio de la ley orgánica constitucional referida en el artículo 66, inciso segundo, constitucional los encabezados de los N°s 2 y 4 del artículo segundo que disponen respectivamente “Modifícase el artículo 1° del siguiente modo:” y “Reemplázase el artículo 3° por el siguiente:”; el N° 5 del artículo segundo del proyecto de ley que dispone “Reemplázase el artículo 4° por el siguiente:”; y el artículo cuarto en el encabezado del N° 2 que dispone “2. En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase



el literal a) por el siguiente:" como también el literal b) introducido por tal precepto que dispone: "b) Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes:". Ello en virtud de las consideraciones siguientes:

1°. En relación con el considerando trigésimo octavo, que se pronuncia respecto del artículo segundo del proyecto de ley contempla modificaciones en la Ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales que estuvieron por declarar como propio de la ley orgánica constitucional, en los términos que dispone el artículo 66, inciso segundo, constitucional, únicamente, el encabezado de los N°s 2 y 4 que dispone "Reemplázase el artículo 3° por el siguiente:" como también en la letra c) incorporada en el nuevo artículo 3°.

Lo anterior, atendido que la norma que se viene modificando por este artículo no es competencia del legislador orgánico constitucional, conforme se ha argumentado latamente en esta sentencia, siendo en definitiva únicamente propia de ley orgánica constitucional la sustitución del artículo 3, antes citado, por cuanto deroga o modifica una norma antes declarada como propia de ley orgánica constitucional en la STC Rol N° 1901-11 c. 5°.

Por tanto, es únicamente propio de ley orgánica constitucional el encabezado antes citado, y lo es conforme al artículo 66, inciso segundo de la Carta Fundamental, que ordena que "Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional (...) se (...) derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio". Se sigue en esta materia la sentencia de esta magistratura rol 127-91 c. 7°, que acorde a dicho mandato sólo considera como orgánicas constitucionales las reglas derogatorias o modificatorias, según sea el caso, y no los aspectos sustantivos del respectivo precepto.

2°. Por los mismos argumentos, previenen en relación con el considerando cuadragésimo, que el artículo cuarto del proyecto de ley que introduce modificaciones en la Ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica, debe calificarse como normativa orgánica constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo constitucional, únicamente en relación con el encabezado del artículo cuarto N° 2 que dispone "En el inciso segundo del artículo 6: a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:" y su literal b) que dispone: "Intercálase el siguiente literal d), nuevo, readecuándose el orden correlativo de los literales siguientes: "d) El Ministro o la Ministra de Seguridad Pública", en razón de que las modificaciones realizadas por este precepto, en lo transcrito, deben seguir la declaración previa de ley orgánica constitucional que esta



magistratura le asignara en la STC Rol N° 11.001-21, debiendo considerarse exclusivamente lo aspectos derogatorios o modificatorios de la norma consultada, a efectos de verificar la concurrencia del quorum requerido por el constituyente en el artículo 66 inciso 2° constitucional.

Equivalentes consideraciones rigen para calificar como normativa orgánica constitucional el N° 5 del artículo segundo del proyecto de ley que dispone “Reemplázase el artículo 4° por el siguiente:”.

En cuanto al alcance que posee el artículo 66 inciso 2° de la Constitución, la Ministra MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y los Ministros RAÚL MERA MUÑOZ y MARIO GÓMEZ MONTOYA, formulan la siguiente prevención:

1°. A través del control preventivo de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales esta Magistratura ejerce una jurisdicción de certeza en resguardo de la supremacía constitucional. En efecto, como sostuvo su ex presidente, profesor Juan Colombo, “Para cumplir su alta misión, los Tribunales Constitucionales deben contar con jurisdicción suficiente para resolver los conflictos propiamente contenciosos y para intervenir, a través de la denominada jurisdicción de certeza, en el control preventivo de las leyes. Con ello, al ejercer su jurisdicción en uno y otro caso garantizan el principio de la Supremacía Constitucional y logran dar eficacia real a los derechos personales. (Colombo Campbell, Juan (2002): “Funciones del derecho procesal constitucional”, *Ius et Praxis*, 8(2), pp. 11-69).

2°. Pues bien, al ejercer jurisdicción, como todo tribunal de la república, las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en controles preventivos de leyes orgánicas constitucionales producen el efecto de cosa juzgada, por lo que el asunto no puede volver a ser discutido. Ello cobra aún mayor importancia si se tiene en cuenta la fuerza vinculante de sus sentencias, desde que **“contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno**, sin perjuicio de que puede, el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido” (art. 94 de la Carta Fundamental).

3°. Esa fuerza vinculante se explica porque, por la alta jerarquía que posee el máximo intérprete de la Constitución, las sentencias de este Tribunal “modelan el comportamiento de todos los órganos del Estado y, en especial, el de los poderes colegisladores” (Garrote, Emilio (2012), Cosa juzgada constitucional sui géneris y su efecto en las sentencias del Tribunal Constitucional, en *Estudios Constitucionales* Vol. 10 N° 2, p. 413), ya que, de no reconocerse el efecto de cosa juzgada de sus sentencias, “ello impediría que el Tribunal Constitucional fuera efectivamente un intérprete



supremo de la Constitución que pudiera orientar la hermenéutica de los demás tribunales y dejaría a los demás poderes del Estado en una situación de constante incertidumbre” (Zapata Larraín, Patricio (2024), Justicia Constitucional, p. 561).

4°. Por lo dicho, la decisión de una sentencia que califica una norma legal como orgánica constitucional, deviene en que dicha norma adquiere tal naturaleza y, por lo tanto, al quórum exigido para ese tipo de leyes deben ceñirse los órganos colegisladores si pretenden modificarla, derogarla o sustituirla, como dispone el inciso 2° del artículo 66, ajustándose así al marco constitucional que el mismo Tribunal Constitucional ha definido.

5°. La competencia de esta Magistratura en esta materia es excepcional y por ello debe entenderse restrictivamente, pudiendo, por lo tanto, en un mismo proyecto de ley calificar ciertas materias como propias de ley común y otras como reservadas a una ley orgánica constitucional, pero sólo respecto de estas últimas el Tribunal se pronuncia sobre su constitucionalidad. Ello no obsta, sin embargo, a que siempre tienen la calidad propia de ley orgánica constitucional “las normas que derogan o reemplazan una norma de esa naturaleza calificada así por el Tribunal Constitucional” (STC Rol N° 79, c. 11°).

6°. Así, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo de la Carta Fundamental, este Tribunal ha expresado que “la norma que reemplaza a otra que fuere anteriormente declarada propia de la ley orgánica constitucional, tiene la misma naturaleza” (STC Rol N° 2831, c. 13 y 14); lo mismo ha sostenido respecto de reglas que suprimen o derogan preceptos de una ley vigente (STC 2831, c. 14; y, últimamente, STC 15.015, c. 13° y STC 15.525, c. 50°). Consecuentemente, no puede esta Magistratura ignorar lo que establece la citada disposición constitucional ni lo que dispuso previamente una sentencia suya anterior, la cual, como ya dijimos, produce efecto de cosa juzgada, con una fuerza que vincula no sólo a los demás órganos del Estado, sino que a esta misma jurisdicción constitucional.

Adoptado el acuerdo desechada que fue la indicación propuesta por el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ, la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE y el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTTOYA, en cuanto a que no corresponde examinar normas del proyecto de ley que no fueron consultadas por el Congreso Nacional, previenen que se han pronunciado sobre la su calificación como normas orgánicas constitucionales y sobre su conformidad con la Constitución, única y exclusivamente porque fueron sometidas a la deliberación y votación por este Pleno de Ministros y Ministras.



Estos Ministros consideran, en la línea de lo razonado en el voto disidente de los ministros señores Carmona, García, Hernández y Pozo en la sentencia Rol N° 4317-2018 (considerandos 2º a 6º) que, en virtud de la tesis de deferencia estricta al legislador, así como de la comprensión sistemática de las normas sobre control de constitucionalidad, esta Magistratura -en el marco del control contemplado en el artículo 93 número 1- ha de imponerse un autocontrol respecto de las materias sobre las cuales debe pronunciarse, correspondiéndole referirse solamente a aquellos preceptos calificados como orgánicos constitucionales por el Congreso Nacional y remitidos por éste para su conocimiento y control. En palabras de Martínez Estay *“la idea de auto-restricción y de deferencia es una consecuencia clara del principio de separación de poderes. Se refiere a la actitud de respeto que deben observar entre sí los diversos órganos que ejercen potestades públicas, lo que conlleva reconocerse mutuamente las competencias que corresponden a cada uno de ellos y las limitaciones derivadas de esto.”* (Martínez Estay, José Ignacio. 2014. Auto-restricción, deferencia y margen de apreciación. Breve análisis de sus orígenes y de su desarrollo. En: Estudios constitucionales, 12:1, pp. 365-396).

Es relevante puntualizar, como se señala en el precitado voto disidente, que esta posición tiene antigua historia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y retomarla resulta especialmente relevante luego de las reformas constitucionales del año 2005. Por una parte, a propósito del deber de lealtad constitucional de todos los órganos del Estado, que se traduce en que el deber de garantizar el orden institucional de la República también le compete al Congreso Nacional y, por otra, en virtud del establecimiento, ex post al control preventivo, de mecanismos de control de constitucionalidad de la ley, tanto de efectos generales como de efectos particulares.

Al respecto, Emilio Pfeffer asimismo da cuenta que esta postura es de larga data en la historia de esta Magistratura, precisando que *“en una primera época el Tribunal Constitucional resolvía invariablemente, aunque con algunas disidencias, que sólo estaba revestido de jurisdicción para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes que tengan rango de ley orgánica constitucional según la calificación efectuada por el propio Poder Legislativo. Mientras que, por modo excepcional, y únicamente cuando se suscitara una cuestión de constitucionalidad, es decir, hubiere un requerimiento en tal sentido formulado por los órganos habilitados para ello, podía pronunciarse sobre la constitucionalidad de un precepto contenido en un proyecto de ley de otra naturaleza”* (Pfeffer Urquiaga, Emilio. 1998. Algunos problemas que se derivan del control obligatorio de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional sobre las leyes orgánicas constitucionales. En: Ius et Praxis, 4:1, p. 263).

En relación con este último punto, como ha señalado Domingo Lovera, la lógica de la regulación en materia de legitimación activa del ejercicio de las

atribuciones del Tribunal Constitucional da cuenta de una clara tendencia a dejar entregada tal facultad a las ramas políticas. El autor enfatiza que la lógica del diseño institucional permite concluir que la regla general es la primacía de la calificación del legislador, salvo que se requiera al Tribunal Constitucional su pronunciamiento. Por lo mismo, resulta relevante constatar que respecto de los preceptos que no sean calificados como orgánicos constitucionales por la Cámara de origen, subsiste la posibilidad de que el Presidente de la República, cualquiera de las cámaras, o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, active el control preventivo regulado en el artículo 93 número 3 de la Constitución. Lovera ilustra la cuestión como sigue: *“Piénsese en el caso siguiente: el parlamento se encuentra discutiendo un proyecto de ley sobre materias que se acuerda que son propias de ley ordinaria. De acuerdo con el art. 93 N.º 3 CPR la revisión de ese acuerdo para ante el TC solo puede ser solicitada por el presidente de la República, cualquiera de las cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio. Pero ello no ocurrirá porque en el hipotético caso, de buena fe y luego de razonadas deliberaciones, ninguno de los legitimados disputa respecto de la calificación acordada. La calificación afirme sería la del legislador”*. (Lovera Parmo, Domingo. 2022. Tres advertencias: Tribunal Constitucional y el derecho adjetivo. En Estudios Constitucionales, 20:1, pp. 39-40).

En el mismo sentido, Rodrigo Correa plantea que el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones que no han sido sometidas a su control por estimar que tienen carácter orgánico constitucional, *“ha roto la sistemática del control y lo ha hecho mostrando poca deferencia al legislador democrático”*. Al respecto, explica que el diseño adoptado por el constituyente *“responde a un principio propio de una república democrática”* y no maximiza el control, ya que por definición permite que una disposición orgánica constitucional escape de la revisión de esta Magistratura si la Cámara de Origen no la califica como tal. El autor plantea que *“[s]i el constituyente hubiese querido asegurar que toda ley que en opinión del tribunal tiene carácter orgánico constitucional fuera objeto de control, habría diseñado un sistema diferente de remisión al tribunal. No habría depositado en la cámara de origen la potestad para determinar qué leyes remitir al tribunal”*. La consecuencia de ello -según señala-, es que el control pasa a depender de un factor completamente aleatorio, puesto que no es posible controlar una disposición si ella no se encuentra en un proyecto de ley sometido al tribunal (Correa González, Rodrigo. 2003. Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Número I: 2004, pp. 538-540).

A mayor abundamiento, el argumento anterior se ve reforzado a la luz de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, que en su inciso primero delinea el principio de pasividad como principio funcional fundamental de la actividad de esta Magistratura, en los



siguientes términos: “El Tribunal solo podrá ejercer su jurisdicción a requerimiento de las personas y los órganos constitucionales legitimados de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de la República o de oficio, en los casos señalados en la Constitución Política de la República y en esta ley”. El tenor de esta norma es tajante en cuanto a que esta Magistratura sólo puede ejercer su jurisdicción de oficio excepcionalmente en aquellos casos señalados en la Constitución y en la ley: la actuación de oficio se delinea como excepcional frente a la regla general constituida por la pasividad de este Tribunal.

En este contexto, analizado el texto de la ley y el de la Constitución, se colige que no existe iniciativa de oficio de esta Magistratura para ejercer el control preventivo obligatorio regulado en el artículo 93 número 1 de la Carta Fundamental, en tanto no existe habilitación expresa para ello. Lo anterior, además, resulta plenamente concordante con el principio de juridicidad que, por mandato constitucional y en tanto órgano público, somete a esta Magistratura, debiendo actuar dentro de su competencia y sin ejercer más potestades que las que expresamente le confiere la Constitución o la ley.

Así las cosas, no habiendo norma expresa que excepcione al control del artículo 93 N° 1 del texto constitucional de la regla general, esto es, el principio de pasividad, se hace necesario concluir que la legitimación que activa este control se encuentra radicada en el Congreso Nacional.

Redactaron la sentencia, disidencias y las respectivas prevenciones, las señoras y los señores Ministros que las suscriben.

Comuníquese al H. Senado, regístrese y archívese.

Rol N° 16.024-24-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



834CC2FE-8E65-4982-B8D9-BBF5777A4858

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.