

Santiago, veinticuatro de abril dos mil doce.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que, por oficio N° 10.078, de 3 de abril de 2012 -ingresado a esta Magistratura el día 4 del mismo mes y año-, la Cámara de Diputados ha remitido copia autenticada del proyecto de ley que establece un programa de intervención en zonas con presencia de polimetales en la comuna de Arica (Boletín N° 6810-12), 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 de constitucionalidad respecto de los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 10, 16, 17, 18 y 19 del referido proyecto;

SEGUNDO.- Que el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional: *“Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;”*;

TERCERO.- Que, de acuerdo al considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse

sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

CUARTO.- Que el artículo 38, inciso primero, de la Constitución Política de la República establece: *“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.”*;

QUINTO.- Que las normas del proyecto de ley sometidas a control de constitucionalidad, disponen:

“Artículo 4°.- *Autoridad Coordinadora. El Presidente de la República, mediante un decreto supremo expedido a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, designará a una Autoridad Coordinadora, quien será la responsable de velar por el fiel cumplimiento de todos los programas establecidos en la presente ley, así como ejecutar la coordinación de las tareas que, en el ámbito de la presente ley, correspondan a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, Vivienda y Urbanismo, Educación, Planificación y Medio Ambiente, así como de los*

servicios públicos creados por ley, para el cumplimiento de sus respectivas funciones administrativas, que operen en la Región de Arica y Parinacota.

Artículo 5°.- *Facultades de la Autoridad Coordinadora. Para llevar a cabo su cometido, se faculta a la Autoridad Coordinadora para efectuar las siguientes acciones:*

1) Realizar acciones de coordinación que permitan optimizar y garantizar el uso de los recursos materiales y humanos aportados por los servicios e instituciones involucrados en el ámbito de esta ley, proponiendo para ello medidas concretas a las autoridades competentes dentro del marco que las leyes disponen;

2) Evaluar los instrumentos, resultados y estado de ejecución de las diversas medidas, así como de las actividades llevadas a cabo por los servicios e instituciones involucrados en el ámbito de esta ley;

3) Generar un fluido intercambio de información y datos de los servicios e instituciones reseñados, respecto de las actividades y medidas implementadas en la materia;

4) Coordinar y velar por la ejecución eficaz de las acciones desplegadas por los diversos organismos y servicios públicos, en cuanto a los objetivos,

propósitos, tareas, acciones y medidas a implementar y que se ejecuten en el ámbito del plan establecido por esta ley, y

5) Establecer, en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, canales de coordinación con la Municipalidad de Arica, a fin de concertar planes, programas y acciones que resulten necesarios en el ámbito de esta ley.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados en esta ley, la Autoridad Coordinadora podrá instruir a los respectivos Ministerios, Intendencias y Secretarías Regionales Ministeriales, para que en el ámbito de sus competencias, den cumplimiento cabal a los objetivos de la presente ley.

Las autoridades señaladas en el inciso anterior deberán dar fiel cumplimiento a las instrucciones de coordinación emanadas de la Autoridad Coordinadora.

Artículo 6°.- *Catastro. Para lograr la implementación del programa, la Autoridad Coordinadora deberá elaborar un catastro de las personas, viviendas y demás edificaciones afectadas por la contaminación por polimetales.*

Mediante el catastro se evaluarán e identificarán las acciones específicas del programa, que se establecen mediante esta ley, que recibirán cada uno de los beneficiarios.

Artículo 7°.- Acciones en materia de salud. El Ministerio de Salud, en coordinación con la Autoridad Coordinadora, deberá realizar las siguientes acciones:

1) Implementar y poner en marcha un Laboratorio de Salud Pública y Ambiental, el cual deberá contar con capacidades analíticas para tomar muestras ambientales y de las personas;

2) Determinar la realización de estudios epidemiológicos en la población expuesta a la contaminación por polimetales en la comuna de Arica;

3) Mantener actividades de fiscalización regular de la calidad del agua y alimentos, en el ámbito de sus competencias, y

4) Disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones de su competencia en favor de quienes sean declarados beneficiarios por el programa establecido en esta ley.

Artículo 10.- Acciones en materia educacional. El Ministerio de Educación, en coordinación con la Autoridad Coordinadora, deberá realizar las siguientes acciones:

1) Propender que se lleven a cabo acciones de reforzamiento para aquellos alumnos con rendimiento deficiente beneficiarios del plan que se establece mediante esta ley. En tal sentido, se deberá prestar atención pedagógica a los alumnos beneficiarios, la

realización de clases de reforzamiento educativo, así como el seguimiento de su rendimiento estudiantil, con el objeto de fortalecer sus competencias de aprendizaje, emocionales y sociales;

2) Implementar un plan de apoyo a docentes y asistentes de la educación, que permita entregar herramientas pedagógicas a los docentes en cuestión para reforzar los conocimientos de aquellos alumnos beneficiados por esta ley;

3) Realizar estudios que permitan detectar el daño cognitivo y la afectación que la contaminación por polimetales ha provocado en los alumnos beneficiarios de esta ley. Los estudios en cuestión, serán realizados por el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud;

4) Establecer un Programa Especial de becas de mantención para alumnos de enseñanza media y superior, denominado Beca Polimetales de Arica. Un reglamento dictado al efecto, expedido a través del Ministerio de Educación, determinará los requisitos y condiciones y procedimiento de otorgamiento y adjudicación de la beca en cuestión;

5) Focalizar en los alumnos afectados la asistencia que brindan los distintos programas asistenciales que promueve la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y

6) Disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones de su competencia, en favor de quienes sean declarados beneficiarios por el programa establecido en esta ley.

Artículo 16.- Estudios ambientales. El Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con la Autoridad Coordinadora, mientras se cumplan los criterios que fije un reglamento dictado al efecto, realizará semestralmente estudios destinados a evaluar el riesgo ambiental con motivo de la presencia de polimetales en Arica.

Como consecuencia de tales estudios se deberán definir las zonas de riesgo, el perímetro de intervención, así como la zona con presencia de polimetales, con el objeto de proteger la salud de las personas habitantes de la ciudad de Arica.

Un reglamento expedido a través del Ministerio del Medio Ambiente establecerá las definiciones, plazos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación de riesgo ambiental frente a la presencia de sustancias químicas y otros contaminantes en la zona con presencia de polimetales.

Artículo 17.- Estudios para determinar exposición a contaminantes. El Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con la Autoridad Coordinadora, mientras se cumplan los criterios que fije un reglamento dictado al

efecto a través del Ministerio del Medio Ambiente, realizará semestralmente estudios destinados a evaluar la exposición ambiental con motivo de la presencia de polimetales en Arica.

Como consecuencia de tales estudios se deberán definir las zonas de riesgo, el perímetro de intervención, así como la zona contaminada por polimetales, con el objeto de proteger la salud de las personas habitantes de la ciudad de Arica.

Artículo 18.- *La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo prestará su colaboración a la Autoridad Coordinadora en la ejecución armónica del plan que se establece mediante esta ley.*

Artículo 19.- *El Ministerio Secretaría General de la Presidencia brindará, dentro de sus competencias legales, a la Autoridad Coordinadora el apoyo necesario para realizar la coordinación interministerial y entre los diversos servicios públicos centralizados y descentralizados, así como en la generación de información para la toma de decisiones necesarias dentro del contexto de la presente ley.*

Asimismo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia propenderá a agilizar la tramitación de los instrumentos reglamentarios necesarios para la correcta ejecución de la presente ley.”;

SEXTO.- Que el artículo 4° del proyecto de ley es propio de la ley orgánica constitucional contemplada en el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política. Lo anterior, desde el momento que el referido precepto, al crear la denominada "Autoridad Coordinadora", modifica el régimen de organización básica de la Administración del Estado que establecen los artículos 21 a 42 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y, tal como ya lo ha señalado esta Magistratura, ello importa que se esté en presencia de una disposición de rango orgánico constitucional (sentencias roles N°s 1901 y 2061, entre otras);

SÉPTIMO.- Que las restantes disposiciones del proyecto de ley sometidas a control, esto es, los artículos 5°, 6°, 7°, 10, 16, 17, 18 y 19, no son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el considerando precedente de esta sentencia ni de otras leyes orgánicas constitucionales previstas en la Carta Fundamental. En consecuencia, esta Magistratura no emitirá pronunciamiento respecto de dichas disposiciones, en examen preventivo de constitucionalidad;

OCTAVO.- Que consta en autos que el precepto a que se hace referencia en el considerando sexto de esta sentencia fue aprobado en ambas Cámaras del Congreso

Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental y que, respecto del mismo, no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad;

NOVENO.- Que el precepto a que se alude precedentemente no es contrario a la Constitución Política de la República.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 66, inciso segundo; 93, inciso primero, N° 1°, e inciso segundo, y 38, inciso primero, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 34 al 37 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,

SE RESUELVE:

1°. Que el artículo 4° del proyecto de ley sometido a control es orgánico y constitucional.

2°. Que este Tribunal Constitucional no emitirá pronunciamiento, en examen preventivo de constitucionalidad, respecto de las restantes disposiciones del proyecto, por no versar sobre materias propias de ley orgánica constitucional.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino, quienes estuvieron por considerar que el artículo 4°

del proyecto de ley es propio de ley simple, por las siguientes razones:

1. Que el artículo 4°, calificado como orgánico constitucional por la mayoría, faculta al Presidente de la República para designar a una autoridad coordinadora de las atribuciones que la ley configura;

2. Que el proyecto no crea ninguna nueva entidad. El proyecto sólo autoriza al Presidente de la República a nombrar a una persona en una tarea. Ni siquiera se modifica una planta de personal donde se va a insertar;

3. Que tampoco dicha tarea es distinta de las que existen. De hecho, si se nombrara a un Ministro en esa tarea, ello estaría cubierto por el artículo 33 de la Constitución; y si se nombrara al intendente, lo estaría por el artículo 112;

4. Que el proyecto no asigna ninguna nueva función que ya no tengan como deber los órganos de la administración del Estado. Estos, de acuerdo al artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, “deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”. La coordinación busca que los órganos actúen con unidad y coherencia. El proyecto le encarga a esta autoridad “realizar acciones de coordinación”; “coordinar y velar por la ejecución

eficaz de las acciones desplegadas" (artículo 5°, N° 1) y 4));

5. Que tampoco dicha designación implica privar ni compartir potestades a los actuales órganos. La coordinación es un modo de ejercer competencias propias de manera conjunta. En ella se efectúa una articulación simultánea o sucesiva de facultades que pertenecen a los distintos órganos involucrados. De ahí que, por una parte, el proyecto, en el Título III, asigna las acciones que cada Ministerio debe llevar a cabo, separando las que corresponden al Ministerio de Salud (artículos 7°, 8° y 9°), Educación (artículo 10), Vivienda y Urbanismo (artículos 11, 12, 13, 14, 15), Medio Ambiente (artículos 16, 17). Por la otra, se apoya en las facultades nacionales de coordinación que tienen algunos órganos (artículos 18 y 19);

6. Que por todas estas razones, no consideramos que existan disposiciones de ley orgánica en el proyecto de ley analizado.

Acordada la declaración de constitucionalidad del artículo 4° y la calificación de ley simple de los dos últimos incisos de artículo 5° del proyecto de ley, con el voto en contra del Ministro señor José Antonio Viera-Gallo Quesney. Lo anterior, por cuanto estima que no sólo el artículo 4° sino que además, los dos últimos

incisos del artículo 5° son de Ley orgánica constitucional toda vez que también alteran la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y el primero contraviene la Constitución por las siguientes razones:

1.- Que la Autoridad Coordinadora creada en el artículo 4° del proyecto de ley, dadas sus atribuciones contenidas en el artículo 5°, en especial en sus dos últimos incisos, está llamada a cumplir tareas y funciones que involucran a varios Ministerios y Servicios Públicos, situación para la cual la Constitución previó la figura del Ministro Coordinador en el artículo 33 de la Constitución Política.

2.- Que si el artículo cuarto se refiriera a un Ministro Coordinador, sería inútil y redundante, toda vez que el Presidente de la República puede nombrarlo por simple decreto. Por tanto, cabe colegir que esa norma habilitaría al Presidente para nombrar como Autoridad Coordinadora a una persona que no desempeñara el cargo de Ministro, con lo cual se estaría contraviniendo el sentido del artículo 33 de la Constitución Política.

3.- Que dicho artículo 4° también sería redundante si se refiriera a la figura del Intendente, dado que el artículo 112 de la Constitución Política señala que le corresponderá la coordinación de los servicios públicos

creados por ley que operen en la región, y nada dice respecto a los Ministerios, siendo que a ellos les compete la definición de las políticas públicas y sólo extraordinariamente la ley puede determinar que actúen como órganos de ejecución. En cambio la Autoridad Coordinadora que crea este proyecto de ley también extendería su ámbito de competencia a la coordinación entre ministerios.

4.- Tampoco cabe esta nueva figura en lo regulado por el artículo 118 de la Constitución Política que prescribe la coordinación de los servicios públicos con los municipios.

5.- Que lo anteriormente señalado se ve confirmado por lo estipulado en los dos últimos incisos del artículo 5° que facultan a la Autoridad Coordinadora para “instruir a los respectivos Ministerios, Intendencias y Secretarías Regionales Ministeriales, para que en el ámbito de sus competencias, den cumplimiento cabal a los objetivos de la presente ley”, con lo cual resulta irrefutable que esa Autoridad tendría potestades sobre esos organismos públicos. El inciso final del artículo concluye señalando que “las autoridades señaladas en el inciso anterior deberán dar fiel cumplimiento a las instrucciones de coordinación emanadas de la Autoridad Coordinadora”.

Ese tipo de tareas la Constitución las reserva única y exclusivamente a un Ministro Coordinador, tal como lo establece el artículo 33 de la Constitución Política y lo repite el artículo 23 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

6.- Que estas objeciones no se subsanan apelando al deber de coordinación que tiene la Administración Pública según su Ley de Bases (artículo 3° y artículo 5°), pues lo que hace el artículo 4° es crear una nueva autoridad, de carácter especial, para asegurar que esos principios se realicen frente a un grave problema que afecta a una parte de la población de la comuna de Arica, y al configurar su perfil no se ha ajustado a las normas constitucionales señaladas.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben, y las disidencias, sus autores.

Comuníquese a la Cámara de Diputados, regístrese y archívese.

Rol N° 2205-12-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Subrogante, Ministro señor Marcelo Venegas Palacios, por la Ministra señora Marisol Peña Torres y por los Ministros señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney, Iván Aróstica Maldonado y Gonzalo García Pino.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.