

Santiago, veintisiete de enero de dos mil once.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

PRIMERO.- Que, por oficio N° 88/SEC/11, de 18 de enero de 2011, el Senado ha remitido el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales, correspondiente al Boletín N° 4.248-06, 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 las normas contenidas en él que versen sobre materias propias de ley orgánica constitucional;

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;

II. ACERCA DEL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES.

CUARTO.- Que el artículo 38 de la Constitución Política de la República dispone, en su inciso primero, que: “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”.

A su vez, el inciso quinto del artículo 118 de la Carta Fundamental establece que “una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades”;

III. ACERCA DE LAS NORMAS SOMETIDAS A CONTROL.

QUINTO.- Que, al modificar el régimen de organización básica de la Administración del Estado que establece la Ley N° 18.575, Orgánica

Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en sus artículos 21 a 42, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política las disposiciones del proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad contenidas en sus artículos 1º, inciso primero, 3º, letra c), 4º, 7º, inciso final, 8º, 12, 13, incisos segundo y tercero, letra a), y 22;

SEXTO.- Que, al referirse a la garantía de la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política, las disposiciones del proyecto de ley sometido a control de constitucionalidad contenidas en el artículo primero transitorio, número 4, y en el artículo cuarto transitorio;

SÉPTIMO.- Que, al atribuir a los Municipios la facultad de llevar a cabo directamente planes y programas en materia de prevención y seguridad ciudadana, el inciso tercero del artículo 15 del proyecto sometido a examen incide en las funciones y atribuciones de las municipalidades, materias propia de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38 de la Carta Fundamental;

OCTAVO.- Que las normas del proyecto de ley que se someterán a control de constitucionalidad disponen:

“Artículo 1º.- Créase el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”;

...

“Artículo 3º.- Además de las facultades ya existentes para el Ministerio del Interior en otras materias, corresponderá al Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

...

c.Encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás Ministerios y los Servicios Públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, evaluarlas y controlarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, 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, sin perjuicio de llevar a cabo directamente los que se le encomienden.”;

...

“Artículo 4°.- El Ministro del Interior y Seguridad Pública deberá efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de los objetivos que se hayan fijado en materia de seguridad pública interior, orden público, prevención, rehabilitación y reinserción social.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, el diseño y la evaluación de los planes y programas que se ejecuten en dichos ámbitos, deberán ser autorizados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.”;

...

Inciso final del artículo 7°:

“El Ministro será subrogado por el Subsecretario del Interior y, a falta de éste, sucesivamente por el de Desarrollo Regional y Administrativo y por el de Prevención del Delito, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para nombrar como subrogante a otro Secretario de Estado.”;

...

“Artículo 8°.- Las Subsecretarías del Interior, de Desarrollo Regional y Administrativo y de Prevención del Delito tendrán todas aquellas funciones y atribuciones que se encuentran establecidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado y en las demás normas legales que las regulen.

Asimismo, podrán formular planes y programas en el ámbito de sus funciones, ejecutarlos y evaluarlos.”;

...

“Artículo 12.- Créase en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública una Subsecretaría de Prevención del Delito, que será el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinserter socialmente a los infractores de ley, sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones que el Ministro le delegue, así como del cumplimiento de las tareas que aquél le encargue.”;

...

Artículo 13, incisos segundo y tercero, letra a):

“Asimismo, coordinará los planes y programas que los demás Ministerios y Servicios Públicos desarrollen en este ámbito. Para tal efecto, articulará las acciones que éstos ejecuten, así como las prestaciones y servicios que otorguen,

de manera de propender a su debida coherencia y a la eficiencia en el uso de los recursos.

Corresponderá, además, a la Subsecretaría de Prevención del Delito:

a) Evaluar los planes, programas, acciones, prestaciones y servicios de las entidades referidas en el inciso segundo de este artículo, pudiendo encargar, si se estima pertinente, evaluaciones externas independientes.”;

...

Inciso tercero del artículo 15: “Cada municipio podrá llevar a cabo directamente planes y programas en materia de prevención y de seguridad ciudadana, de manera coherente con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.”;

...

“Artículo 22.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros:

1) Modifícase el artículo 1°, de la siguiente forma:

a) Elimínase la oración final de su inciso primero.

b) Reemplázase su inciso segundo por el siguiente:

“Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior.”.

2) Sustitúyese el inciso primero del artículo 3°, por el siguiente:

“Artículo 3°.- Carabineros de Chile podrá establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, de acuerdo con la Constitución Política y la ley.”.

3) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 10, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”.

4) Sustitúyese, en el inciso segundo del artículo 21, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”.

5) Reemplázase, en el artículo 28, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”.

6) Sustitúyese, en el artículo 32, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”.

7) Reemplázase, en las letras a), b), d), k) y l) del artículo 52, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”.

8) Sustitúyese el inciso segundo del artículo 78, por el siguiente:

“La Dirección de Previsión de Carabineros de Chile es un organismo funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por intermedio de la Subsecretaría del Interior, y otorgará los beneficios que señale su respectiva ley orgánica.”.

9) Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 86, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”.

10) Sustitúyese, en el artículo 87, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública”, y

11) Sustitúyese, en el inciso segundo del artículo 89, la expresión “de Defensa Nacional” por “del Interior y Seguridad Pública.”;

...

Disposiciones transitorias:

“Artículo primero.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley, establezca mediante uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos por intermedio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, los que también deberán ser suscritos por los Ministros de Hacienda y de Defensa Nacional, cuando corresponda, las normas necesarias para regular las siguientes materias:

...

4.En el ejercicio de esta facultad, el Presidente de la República dictará todas las normas necesarias para la adecuada estructuración y operación de las plantas que fije y, en especial, podrá determinar los grados de la Escala Única de Sueldos, el número de cargos para cada planta, los requisitos para el desempeño de los mismos, sus denominaciones, los cargos que tendrán la calidad de exclusiva confianza y de carrera, y los niveles para la aplicación del artículo 8° del decreto con fuerza de ley N° 29, del Ministerio de Hacienda, de 2005, sobre Estatuto Administrativo, y el Título VI de la ley N° 19.882, según corresponda. Además, en el ejercicio de esta facultad, establecerá las normas de encasillamiento del personal derivado de las plantas que fije. Igualmente, el Presidente de la República dictará las normas necesarias para el pago de la asignación de modernización del artículo 1° de la ley N° 19.553, en su aplicación transitoria.”;

...

“Artículo cuarto.- En la primera provisión de los cargos de carrera que deba realizarse en la Subsecretaría de Prevención del Delito y en el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, no regirá la norma establecida en el artículo 8° del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, sobre Estatuto Administrativo.”;

IV. ACERCA DE LAS DISPOSICIONES SOBRE LAS CUALES ESTE TRIBUNAL NO EMITIRÁ PRONUNCIAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD, POR NO ABORDAR MATERIAS PROPIAS DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.

NOVENO.- Que cabe tener presente que el artículo 10, en su inciso primero, dispone que:

“Sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones que el Ministro le delegue, así como del cumplimiento de las tareas que aquél le encargue, el Subsecretario del Interior deberá, especialmente, ocuparse de los asuntos de naturaleza administrativa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de los organismos del sector que corresponda; en especial, elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, comisiones de servicios nacionales a otros organismos del Estado y al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes, beneficios u otros asuntos que interesen al personal activo de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en servicio activo, al personal en retiro y a los familiares de todos los anteriores.”;

DÉCIMO.- Que debe tenerse presente que el precepto antes transcrito no afecta las atribuciones que la legislación vigente entrega al General Director de Carabineros de Chile y al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile. Asimismo, dicha norma no incide en materias propias de ley orgánica constitucional;

DECIMOPRIMERO.- Que esta Magistratura no emitirá pronunciamiento, en este examen preventivo de constitucionalidad, respecto de las demás disposiciones del proyecto de ley, por no referirse a materias propias de ley orgánica constitucional;

V. ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES SOMETIDAS A CONTROL.

DECIMOSEGUNDO.- Que, en cuanto a la norma contenida en el inciso tercero del artículo 15 del proyecto de ley en examen, es constitucional en el entendido de que la nueva atribución que confiere a los Municipios no afecta las atribuciones y funciones privativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dentro del correspondiente territorio comunal;

DECIMOTERCERO.- Que las disposiciones sometidas a control del proyecto de ley en estudio, individualizadas y transcritas en los considerandos quinto a octavo de la presente sentencia, no son contrarias a la Constitución Política de la República;

DECIMOCUARTO.- Que, asimismo, consta en el proceso que las normas examinadas fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental y que, según se señala en el oficio individualizado en el considerando primero de la presente sentencia, no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 66, inciso segundo; 38, inciso primero; 118, inciso quinto, y 93, inciso primero, N° 1°, e inciso segundo 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, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia,

SE RESUELVE:

1. Que los artículos 1°, inciso primero, 3°, letra c), 4°, 7°, inciso final, 8°, 12, 13, incisos segundo y tercero, letra a), 22, primero transitorio, número 4, y cuarto transitorio del proyecto de ley sometido a control no son contrarios a la Constitución.

2. Que el inciso tercero del artículo 15 del proyecto de ley sometido a control no es contrario a la Constitución, en el entendido de que la nueva atribución que confiere a los Municipios no afecta las atribuciones y funciones privativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dentro del correspondiente territorio comunal.

3. Que el inciso primero del artículo 10 del proyecto de ley sometido a control no versa sobre materias propias de ley orgánica constitucional, en el entendido de que no afecta las atribuciones que la legislación vigente otorga al General Director de Carabineros de Chile y al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile.

4. Que, en este examen preventivo de constitucionalidad, este Tribunal Constitucional no emitirá pronunciamiento sobre las demás normas contenidas en el proyecto de ley, por no versar sobre materias propias de ley orgánica constitucional.

Se previene que el Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto concurre a la presente sentencia sin compartir el carácter orgánico y constitucional del artículo 12 del proyecto de ley sometido a control.

Se previene que la Ministra señora Marisol Peña Torres concurre a la presente sentencia sin compartir el carácter orgánico y constitucional de los artículos 1°, inciso primero, 3°, letra c), 4°, inciso segundo, y 13, incisos segundo y tercero, letra a), del proyecto de ley sometido a control y lo expresado en el punto resolutivo número 3 de la presente sentencia.

Se previene que el Ministro señor Carlos Carmona Santander concurre a la presente sentencia sin compartir el carácter orgánico y constitucional de los

artículos 1º, inciso primero, 3º letra c); 4º, inciso primero; 13, incisos segundo y tercero, letra a), y 15, inciso tercero, sometidos a control, toda vez que las coordinaciones que impone el proyecto de ley en distintas disposiciones, no son propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38 de la Constitución, sin perjuicio de que puedan serlo por las potestades de evaluación, control y ejecución que las mismas normas establecen, por las siguientes razones:

1. Que 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. Busca que, en su acción, los órganos eviten “la duplicación o interferencia de funciones” (Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, artículo 5º). La coordinación implica mirar a los órganos de la administración no sólo jerárquica o competencialmente, sino horizontalmente; hay materias o sectores que no pueden ser abordados con una sola visión; requieren, por tanto, un enfoque intersectorial.

2. Que la coordinación 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. En la coordinación tampoco hay jerarquía o dependencia entre los órganos que se coordinan, sino que una articulación simultánea o sucesiva de las facultades propias. Como dice la Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 10, “la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos”.

3. Que la coordinación, en nuestro sistema jurídico, es también un deber para la administración. De acuerdo al artículo 5º de la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, “los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente”.

4. Que la coordinación es reconocida por la Constitución (artículos 33, 114, 118 y 123) y opera en distintos niveles. Por una parte, opera al interior de cada órgano; así, por ejemplo, a los subsecretarios, en 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. 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 de Municipalidades; artículos 24, letra m), 109 y 110 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional;

5. Que la coordinación que entrega el proyecto al Ministerio del Interior y Seguridad Pública o a alguno de sus órganos, en materia de seguridad pública interior, se enmarca en dicha concepción. Por lo mismo, no innova en las competencias que actualmente diseña la Ley Orgánica Constitucional 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.

Se previene que el Ministro señor Francisco Fernández Fredes concurre a la presente sentencia sin compartir el carácter orgánico y constitucional de los artículos 4º y 12 del proyecto de ley sometido a control.

Se previene que el Ministro señor José Antonio Viera-Gallo Quesney concurre a la presente sentencia sin compartir el carácter orgánico y constitucional de los artículos 1º, inciso primero, 3º, letra c), 4º, inciso segundo, y 12 del proyecto de ley sometido a control.

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

Devuélvase el proyecto de ley al Senado, rubricado por la Secretaria del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

Rol 1901-11-CPR.