Santiago, tres de noviembre de dos mil quince.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- PROYECTO DE LEY REMITIDO.

PRIMERO: Que, por oficio N° 217/SEC/15, de 14 de septiembre de 2015 -ingresado a esta Magistratura el día 15 del mismo mes y año-, el Senado ha remitido copia autenticada del **proyecto de ley que sanciona el transporte de desechos hacia vertederos clandestinos**, aprobado por el Congreso Nacional (Boletín N° 7908-15), 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 incisos cuarto y quinto del artículo 192 bis del 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 precepto invocado en el 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.- NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDO A CONTROL PREVENTIVO DE CONTITUCIONALIDAD.

CUARTO: Que el texto del proyecto de ley, cuyo artículo 192 bis, incisos cuarto y quinto, fuera sometido a control preventivo de constitucionalidad, dispone:

"PROYECTO DE LEY:

*"**Artículo único**.- Introdúcense en la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N° 1, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, promulgado el año 2007 y publicado el año 2009, los siguientes artículos 192 bis, 192 ter y 192 quáter:*

*"**Artículo 192 bis**.- El que encargue o realice, mediante vehículos motorizados, no motorizados o a tracción animal, el transporte, traslado o depósito de basuras, desechos o residuos de cualquier tipo, hacia o en la vía pública, sitios eriazos, en vertederos o depósitos clandestinos o ilegales, o en los bienes nacionales de uso público, será sancionado en la siguiente forma:*

Con multa de 2 a 100 unidades tributarias mensuales a quien encargue el traslado o depósito, siempre que cualquiera de ellos se haya ejecutado. La misma sanción se aplicará al propietario del vehículo motorizado con el cual se realice el transporte, traslado o depósito, salvo que acredite que el vehículo fue tomado sin su conocimiento o sin su autorización expresa o tácita;

Con multa de 2 a 50 unidades tributarias mensuales a quien realice el depósito o el traslado conduciendo vehículos motorizados. Adicionalmente, se sancionará con la suspensión de la licencia de conducir e inhabilidad para obtenerla hasta por dos años;

Con multa de 0,2 a 1 unidad tributaria mensual y el retiro del carretón y los aperos a quien conduzca un

vehículo a tracción animal. El animal será entregado a quien conducía el vehículo;

Con la misma multa anterior y el retiro del vehículo a tracción manual a quien lo conduzca o a quien realice el traslado en vehículo no motorizado, y

Con una multa de 20 a 150 unidades tributarias mensuales, si se encarga o realiza el transporte, traslado o depósito de desechos tóxicos, peligrosos o infecciosos, en cualquier tipo de vehículo. Adicionalmente, será castigado con presidio menor en su grado medio y con la suspensión de la licencia de conducir e inhabilidad para obtenerla hasta por dos años.

A los reincidentes de las conductas descritas anteriormente, se les impondrá como mínimo el doble de la multa establecida como base para cada conducta. Adicionalmente, en los casos que corresponda, se suspenderá nuevamente la licencia de conducir, al menos, por un mínimo de seis meses y hasta dos años.

Los vehículos y especies que se encuentren en las situaciones descritas serán retirados de circulación por Carabineros de Chile, poniéndolos a disposición del tribunal competente en los lugares contemplados por las municipalidades para tal efecto, aplicándose al infractor lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 156 de esta ley.

La municipalidad de la comuna en donde transita el vehículo que sea retirado de circulación, por sí o a través de terceros, deberá descargar la basura, desechos o residuos y los trasladará hasta los rellenos sanitarios autorizados. El infractor, sea éste el propietario del vehículo, motorizado o no motorizado, el que encargue o realice, deberá pagar la multa correspondiente y los costos asociados al traslado y disposición de la basura, desechos o residuos en que incurra la municipalidad. El vehículo que sea retirado de circulación en conformidad con el inciso precedente sólo será devuelto al propietario

contra entrega del comprobante de pago de las multas respectivas y de los costos asociados al traslado y disposición de la basura, desechos o residuos.

Las municipalidades dictarán una ordenanza que regule las autorizaciones para transportar basura, desechos, escombros o residuos de cualquier tipo, estableciendo los requisitos y el procedimiento para conceder dicha autorización y la obligación de portarla en el vehículo, en los casos que corresponda. El transporte señalado se regirá por lo dispuesto en la ordenanza municipal correspondiente a la comuna donde se genera la basura, desechos, escombros o residuos. Lo anterior es sin perjuicio de las demás exigencias y autorizaciones que se requieran, en conformidad a la normativa vigente.

Asimismo, en el caso de las instituciones del Estado y municipalidades, ellas deberán exigir a los vehículos recolectores de residuos domiciliarios y de residuos sólidos inertes la respectiva autorización del director del área de la institución que dé cuenta de la existencia del contrato de disposición final en el cual se indique que el destino último de los desechos será un relleno sanitario o un vertedero legalmente autorizado.

Artículo 192 ter.- *El transporte y retiro de escombros en contenedores o sacos se realizará cubriendo la carga de forma que se impida el esparcimiento, dispersión de materiales o polvo durante su traslado y que éstos se caigan de sus respectivos transportes. El que efectúe el transporte sin adoptar las medidas indicadas deberá pagar una multa de hasta 3 unidades tributarias mensuales.*

En todo caso, la persona natural o jurídica que cuente con la autorización para trasladar escombros deberá comunicar por escrito a la municipalidad cuál será la cantidad de metros cúbicos de escombros que se depositarán, su naturaleza y composición, el modo y los medios a emplear en el retiro, el transporte de los mismos

y su lugar de destino.

***Artículo 192 quáter.**- Cualquier persona que sorprenda o detecte las conductas descritas en los artículos 192 bis o 192 ter podrá poner en conocimiento de este hecho a las municipalidades, a Carabineros de Chile o a la autoridad sanitaria, quienes remitirán los antecedentes al Ministerio Público o a los tribunales competentes, según corresponda. Las personas podrán acompañar fotografías, filmaciones u otros medios de prueba que acrediten el lugar, la patente del vehículo o el día en que sucedieron los hechos.".*

***Artículo transitorio.**- Las municipalidades tendrán el plazo de un año, contado desde la publicación de la presente ley, para dictar la ordenanza municipal a que se refiere el artículo 192 bis de la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N° 1, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, promulgado el año 2007 y publicado el año 2009.*

La no dictación de la ordenanza municipal a que se refiere el inciso anterior no impedirá la plena aplicación inmediata de las sanciones contempladas en esta ley.

La presente ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial.".";

III.-NORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECE EL ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL RELACIONADA CON LAS DISPOSICIONES DEL PROYECTO QUE HAN SIDO SOMETIDAS A EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD.

QUINTO: Que el artículo 118, inciso quinto, de la Constitución Política de la República establece que "*[u]na 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.";

IV.- NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO SOBRE LAS CUALES ESTE TRIBUNAL NO EMITIRÁ PRONUNCIAMIENTO EN EXAMEN PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD.

SEXTO: Que el artículo 192 bis, incisos cuarto y quinto, sometido a control preventivo de constitucionalidad no es propio de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 118, inciso quinto, de la Constitución Política, transcrito en el considerando precedente, conforme a lo que se razonará más adelante;

SÉPTIMO: Que, teniendo en consideración la jurisprudencia asentada por este órgano jurisdiccional, en orden a que el control preventivo de un proyecto de ley no se limita a las disposiciones sometidas a examen por el Parlamento, sino que se extiende eventualmente a otras que, en opinión de los integrantes de esta Magistratura, revistan el carácter de ley orgánica constitucional, se sometió a votación, por propuesta de los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril, y señores Cristián Letelier Aguilar y José Ignacio Vásquez Márquez, la jerarquía normativa de los artículos 192 bis, inciso primero, 192 ter, 192 quáter y artículo transitorio del proyecto, en atención a que podrían regular materias propias de la ley orgánica constitucional sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales de Justicia, a que se refiere el artículo 77 de la Constitución Política, resolviéndose que éstos no regulan una materia propia de esa ley orgánica constitucional, por los motivos que se expresarán;

OCTAVO: Que, antes de examinar el proyecto sometido a consideración, es necesario establecer, en primer lugar, que las leyes orgánicas constitucionales son

excepcionales; por lo mismo, son de interpretación restrictiva, pues la regla general es la ley común (STC 160/1992 y 260/1997). Estas leyes deben regular sólo los aspectos esenciales de la materia que se les encarga abordar (STC 160/1992). En segundo lugar, este tribunal no enjuicia el mérito de la legislación. Por lo mismo, si la normativa se incorpora como modificación en un cuerpo legal o en otro cuerpo aparte, no es asunto que esté en la esfera de análisis de esta Magistratura. Tampoco se inmiscuye en la bondad de la regulación. Eso le corresponder considerarlo al legislador. Finalmente, esta Magistratura tampoco examina aspectos de legalidad, esto es, si la normativa deroga otros preceptos o se contradice con otra normativa vigente en el ordenamiento;

NOVENO: Que el proyecto obliga a los municipios a dictar una ordenanza que regule la autorización para el transporte de basura, desechos, escombros y residuos. Dicha ordenanza debe regular tres aspectos: los requisitos de la autorización, el procedimiento para obtenerla y la obligación de portarla. Asimismo, la ordenanza que se aplicará es aquella que rija en el territorio en que se genere lo transportado.

No se observa que se innove en las facultades de los municipios en esta materia y que justifique considerar el proyecto como propio de ley orgánica constitucional. Por de pronto, éstos tienen, de conformidad al artículo 4° de su leu orgánica, funciones vinculadas con el proyecto de ley. Por una parte, les corresponde velar por la salud pública y la protección del medio ambiente (artículo 4°, letra b), de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades). Por la otra, les corresponde regular el transporte y tránsito públicos (Artículo 4°, letra h)). Tampoco se alteran sus atribuciones. Los municipios tienen facultades para dictar ordenanzas municipales (artículo 12). Y el alcalde requiere del acuerdo del Concejo Municipal para su dictación (artículo 65 k) de la Ley

Orgánica Constitucional de Municipalidades)). Dichas ordenanzas pueden ser generales o especiales (por ejemplo, la de participación, a que se refiere el artículo 93 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades);

DÉCIMO: Que el artículo transitorio del proyecto de ley examinado establece que los municipios tienen un año, a contar de la publicación de la presente ley, para dictar dicha ordenanza municipal. Pero la no dictación de la ordenanza no impide la plena aplicación inmediata de las sanciones contempladas en el proyecto.

Como ya se indicó, la ordenanza municipal se refiere a la autorización para el transporte lícito de basura, desechos, escombros y residuos. En cambio, las sanciones se refieren a la actividad ilícita. Esta se produce por encargar o realizar el transporte, traslado o depósito de basuras, desechos y residuos de cualquier tipo, cuyo destino sea la vía pública, sitios eriazos, vertederos o depósitos clandestinos o ilegales o bienes nacionales de uso público. Dicha conducta ilícita se produce por el solo hecho de encargar o realizar tales conductas. No depende de la ordenanza. Por eso, el proyecto establece esa separación en su norma transitoria;

DECIMOPRIMERO: Que tampoco se aprecian inconvenientes en que el proyecto de ley encargue a una ordenanza normar la autorización para el transporte de basura, desechos, escombros y residuos. Si bien el artículo 90 del Código Sanitario encarga a un reglamento la regulación del transporte y eliminación de sustancias tóxicas o peligrosas, cabe indicar que dicho artículo no regula ninguna autorización. Sólo establece que "el reglamento fijará las condiciones" en que podrá realizarse dicho transporte. El precepto contenido en el proyecto de ley analizado, en cambio, sí manda dictar una ordenanza para regular la autorización. En todo caso, las ordenanzas no pueden contradecir los reglamentos del Presidente de la República;

DECIMOSEGUNDO: Que, a su vez, no es posible considerar que se comprometan las facultades o competencias de los tribunales y que se justifique declarar el proyecto como ley orgánica constitucional, porque no innova en las actualmente tienen. Los juzgados de Policía Local tienen la atribución para conocer de todos los procesos por contravenciones y faltas (artículo 1° de la Ley N° 18.287). Asimismo, el artículo 13 de la Ley N° 15.231 les confiere la atribución de conocer de las infracciones de los preceptos que reglamentan el transporte por calles y caminos y de las infracciones a las ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales y decretos de la alcaldía (artículo 13, letras a) y b) De la Ley N° 15.231). Por otra parte, tampoco se innova respecto de las facultades de los jueces de garantía y de los jueces orales en lo penal (artículos 14 y 18, Código Orgánico de Tribunales).

Es menester recordar que el proyecto que se examina tipifica como faltas, que sanciona con multas, retiro de vehículos y el pago del costo de traslado y disposición de la carga que se transporte, traslade o deposite, el trasiego ilícito de basura, desechos, escombros o residuos.

Los asuntos siguen estando radicados en el juez que naturalmente les corresponde. Por eso, no se estableció regla alguna en la materia, porque se entendió que la nueva normativa remite a las reglas generales.

Ni aun la consideración como delito de una de las infracciones altera la competencia de los jueces penales establecidas en el Código Orgánico de Tribunales;

V.- CUMPLIMIENTO DE QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS SUJETAS A CONTROL

DECIMOTERCERO: Que consta en autos que las disposiciones consultadas del proyecto de ley remitido fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución;

VI.- CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.

DECIMOCUARTO: Que consta en autos que no se suscitó cuestión de constitucionalidad, durante la tramitación del proyecto, respecto de las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad.

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 66, inciso segundo; 77, 93, inciso primero, N° 1°, e inciso segundo, 118, inciso quinto, 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 este Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

Que no se emite pronunciamiento, en examen preventivo de constitucionalidad, respecto de las disposiciones contenidas en los artículos 192 bis, incisos primero, cuarto y quinto, 192 ter, 192 quáter y transitorio del proyecto de ley remitido;

El carácter no orgánico constitucional de los artículos 192 bis, incisos primero, cuarto y quinto, 192 ter, 192 quáter y transitorio del proyecto, por haberse producido empate de votos, fue decidido con el voto dirimente del Presidente del Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

Acordada con el voto en contra de los Ministros Srs. Iván Aróstica Maldonado, María Luisa Brahm Barril, Cristián Letelier Aguilar y José Ignacio Vásquez Márquez, quienes estuvieron por declarar que poseen rango orgánico constitucional los incisos primero, cuarto y quinto del artículo 192 bis, los artículos 192 ter y 192 quáter, así como el Artículo transitorio, que el Proyecto en examen agrega a la Ley N° 18.290, de Tránsito, por las consideraciones y con las conclusiones que pasan a exponer:

ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL PODER JUDICIAL

1°) Que el Proyecto controlado incorpora en el Título XVII, párrafo 1° relativo a los "delitos" de la Ley de Tránsito, un nuevo artículo 192 bis, cuyo inciso primero tipifica diversas conductas relativas al transporte, traslado o depósito de basuras o desechos hacia o en la vía pública, sitios eriazos, o en depósitos o vertederos clandestinos o ilegales. Conductas que el Proyecto sanciona con las penas de crímenes, de simples delitos o de faltas, que en cada caso señala.

Por tanto, conocer y juzgar estas causas correspondería a los tribunales de juicio oral en lo penal, con arreglo al artículo 18, letra a), del Código Orgánico de Tribunales;

2°) Que, en una intersección parcial de textos, varias de las conductas que este inciso primero del nuevo artículo 192 bis describe como constitutivas de crimen o simple delito, coincidirían -en lo pertinente- con aquellas que los N°s 20 y 21 del artículo 496 del Código Penal actualmente sancionan como faltas.

Por ende, en el presente, su conocimiento y fallo corresponde a los jueces de garantía, al tenor del artículo 14, inciso segundo, letra d), del Código Orgánico de Tribunales;

3°) Que, dado que el Proyecto afecta una atribución de los señalados tribunales ordinarios de justicia (tribunales de juicio oral en lo penal), al imponerles su ejercicio respecto de unos nuevos supuestos que amplían la materia penal, amén de que podría entenderse que tácitamente deroga una competencia paralela que tienen otros tantos (jueces de garantía), entonces el indicado artículo 192 bis, inciso primero, modifica la organización y atribuciones de los tribunales del Poder Judicial y, en tal inteligencia, debió aprobarse como ley orgánica constitucional, en los términos que dispone el artículo 77, inciso primero, de la Carta Fundamental.

Como asimismo, a su respecto, debió oírse previamente a la Corte Suprema, según ordena el inciso segundo del texto constitucional citado;

4°) Que, además, el Proyecto introduce un nuevo artículo 192 ter a la Ley de Tránsito, sancionando con multa de hasta 3 unidades tributarias mensuales el transporte y retiro de escombros sin cubrir la carga de un modo adecuado.

No obstante la inserción de esta nueva norma en el párrafo 1° del Título XVII de la mencionada Ley N° 18.290, referente a los delitos, atendida la cuantía de la multa, según prevé el artículo 25, inciso sexto, del Código Penal, este ilícito podría ser catalogado como falta, a los efectos de reconducir su conocimiento y fallo a los juzgados de garantía, de conformidad con el artículo 14, inciso segundo, letra d), del Código Orgánico de Tribunales.

Lo anterior, sin perjuicio de que igualmente cabría entender que la materia compete a los jueces de policía local, merced a lo preceptuado en el artículo 52, inciso primero, letra b), de la Ley N° 15.231, y sobre entendido que las conductas de que trata este artículo 192 ter que incorpora el Proyecto de Ley habrían perdido la calidad de simples contravenciones, por no estar incluidas en los

artículos 199 y siguientes de la Ley de Tránsito. Esto es, por no figurar en el párrafo 2° que sigue a continuación del mencionado Título XVII, donde se identifican precisamente las infracciones o meras contravenciones, de que pueden conocer esos jueces de policía local en virtud del artículo 13, letra a), de la Ley N° 15.231;

5°) Que, así las cosas, por las mismas razones expresadas en el considerando 3°, anterior, el nuevo artículo 192 ter que se añade a la Ley de Tránsito debió aprobarse y tramitarse como ley orgánica constitucional, y oyéndose previamente a la Corte Suprema, conforme exige la Carta Fundamental, lo que no se hizo.

Consulta al máximo tribunal que resulta tanto más conveniente, cuando se observa que la aplicación de esta nueva preceptiva puede dar lugar a trastornos en la determinación de los tribunales llamados a impartir justicia en los asuntos indicados;

6°) Que, importa resaltar que, en diversas oportunidades, el Tribunal Constitucional le ha reconocido carácter de ley orgánica constitucional a normas creadoras de nuevos ilícitos penales o contravenciones (STC Roles N°s. 286-1999 y 1894-2011), o que han migrado competencias sancionadoras desde un órgano jurisdiccional a otro (STC Roles N°s. 349-2002 y 475-2005).

Aquello, especialmente cuando no se trata de castigar actos intrínsecamente delictivos (mala in se), sino de perseguir conductas con fines de control social o con miras a criminalizar actividades que de otro modo se reputarían lícitas. Circunstancia que altera la organización y atribuciones de los tribunales, y que el examen de las leyes orgánicas constitucionales que, en tal sentido, los puedan afectar, está llamado a juzgar;

7°) Que, enseguida, el Proyecto incorpora a la Ley de Tránsito un nuevo artículo 192 quáter, en cuya virtud cualquier persona puede denunciar los hechos constitutivos de las conductas descritas en los artículos 192 bis o 192

ter, a las municipalidades, a la policía o a la autoridad sanitaria, quienes remitirán los antecedentes "al Ministerio Público o a los tribunales competentes, según corresponda".

Esta nueva regla constituye un solo todo, inseparable, con los preceptos a que se remite, por manera que, asimismo, debió tramitarse y aprobarse como ley orgánica constitucional, lo que no se cumplió;

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

8°) Que la Carta Fundamental, en su artículo 118, inciso cuarto, caracteriza las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público, "cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local". El inciso quinto, para discernir este cometido genérico, dispone que "una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades".

Razón por la cual la Ley N° 18.695, precisamente de ese carácter, en el párrafo 2° del Título I distingue nítidamente entre sus "Funciones y atribuciones". Para enseguida enumerar cuáles son esas "funciones", privativas en el artículo 3° y relacionadas en el artículo 4°, así como las "atribuciones" esenciales a que hace mención el artículo 5°, en su inciso primero, que en definitiva se radican en los diferentes órganos integrantes de dichas corporaciones.

Debiendo advertirse que, cuando el artículo 5°, ahora en su inciso segundo, incorporado por la Ley N° 18.702 (artículo único N° 4), previene que "las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política expresamente ha encargado que sean reguladas por ley común", quiere significar que las autoridades comunales pueden ser receptoras de otras

potestades, complementarias pero distintas a las que previamente, el inciso primero del mismo artículo 5°, enumera bajo la denominación de "atribuciones esenciales". Así aparece del claro tenor literal de la norma copiada, al emplear el adverbio de cantidad "además", de la historia de la Ley N° 18.702, tanto como de la sentencia Rol N° 54 de este propio Tribunal Constitucional (considerando 6°);

9°) Que el propósito que animó el establecimiento de estos resguardos normativos -inclusión en la Carta y derivación a una ley orgánica constitucional- fue evitar que dicha autonomía y tales funciones y atribuciones pudieran ser anuladas o desvirtuadas en la práctica. Entre otros trances, por la vía de inducir forzadamente la actividad municipal, imponiéndoles por ley el contenido de sus acciones u ordenanzas y haciéndolas recaer sobre una materia específica que preestablece y prioriza el legislador, con prescindencia de los diversos intereses locales.

Una ley así, aun sin modificar formalmente las funciones y atribuciones municipales, manteniéndolas aparentemente incólumes, lo que hace en definitiva es absorber una potestad esencialmente municipal. De ahí que el control preventivo de constitucionalidad sobre una tal ley resulte determinante, pues la experiencia enseña que por la senda de acentuar o enfatizar las obligaciones en una materia, dándole prelación a un asunto singular y contingente, el legislador condiciona la actividad municipal, altera sus prioridades y puede llegar hasta vaciar de contenido real la autonomía que constitucionalmente les corresponde;

10°) Que, ahora bien, el inciso cuarto del nuevo artículo 192 bis que el Proyecto en revisión agrega a la Ley de Tránsito, dispone que, respecto de los vehículos que sean retirados de circulación por la comisión del delito que este mismo artículo crea, la municipalidad

respectiva -por sí o a través de terceros- debe descargar los desechos, residuos o basuras y trasladarlos hasta los rellenos sanitarios autorizados.

Esto es, hacia aquellos lugares que determina la autoridad sanitaria, acorde con el DFL N° 1, del Ministerio de Salud, de 1990 (1° N° 25), sin respecto a determinado territorio comunal.

No siendo homologable con el servicio de aseo comunal y de extracción de basura que brindan tradicionalmente las municipalidades, esta norma, entonces, al imponerles la obligación de desplegar una nueva actividad material, que antes no tenían, afecta -particularizándola de manera gravitante- la función privativa que el artículo 3°, letra d), de la Ley N° 18.695 reserva a las municipalidades, consistente en aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;

11°) Que, por consiguiente, el inciso cuarto citado reviste el rango de ley orgánica constitucional, tal como lo entendió el propio Congreso Nacional al votarlo con ese carácter y remitirlo para su examen a este Tribunal Constitucional.

El que no ha podido dejar de revisarse, a efugio de que se trataría de una simple particularización de aquello que ya contempla la Ley N° 18.695, y no de una "modificación" a ella, en los términos que requeriría el artículo 66, inciso segundo, del texto supremo, al definir el contenido de las leyes orgánicas constitucionales.

En rigor, sin embargo, imprimir preferencia a una materia o aún determinarla en aspectos accidentales, aumentando su intensidad o grado, importa modificarla. Lo que, en la especie, resulta sobremanera relevante cuando -a partir de una moción parlamentaria- se impone a las municipalidades un nuevo deber, concerniente a la ejecución de normas legales sobre transporte y tránsito

públicos, que sólo pueden ser modificadas por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

12°) Que, enseguida, el inciso quinto del mismo artículo 192 bis dispone que las municipalidades dictarán una ordenanza que regule las autorizaciones para transportar basura, desechos, escombros o residuos de cualquier tipo, estableciendo los requisitos y el procedimiento para conceder dicha autorización. El Artículo transitorio del Proyecto en examen señala que las municipalidades tendrán el plazo de un año, contado desde su publicación, para dictar dicha ordenanza.

Ambas normas imponen a las municipalidades el deber focalizado de dictar una ordenanza en la materia concreta y particular que al legislador le ha parecido importante, con un objeto preestablecido y dentro de un plazo determinado, lo que implica forzarlas a ejercer la atribución esencial que a ellas concede -como expresión esencial de su autonomía- el artículo 5°, letra d), de la Ley N° 18.695.

Misma que la radica como potestad exclusiva del alcalde, en su artículo 63, letra i), y a ser ejercida en cada caso con acuerdo previo del concejo, según prevé el artículo 65, inciso primero, letra k), de ese cuerpo legal. Es decir, la emisión de ordenanzas debe ser sopesada -en cuanto a su oportunidad y contenido- por los órganos municipales democráticamente elegidos al efecto;

13°) Que, al igual como el Presidente de la República puede dictar los reglamentos que crea convenientes para la ejecución de las leyes, así también los municipios están dotados de autonomía constitucional para adoptar aquellas resoluciones obligatorias de carácter general, cuando las estimen oportunas y provechosas para satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Por ende, al ordenar imperiosamente el ejercicio de dicha competencia esencial, las indicadas prescripciones del Proyecto controlado la afectan y asumen la naturaleza

de normas orgánicas constitucionales, tal como lo consideró esta Magistratura en otros casos análogos (STC Roles N°s. 395-2003, 1063-2008, 2191-2012);

14°) Que, cabe reiterar la impropiedad de aducir que el Proyecto escrutado no contiene normas de ley orgánica constitucional, porque no modifica nominalmente el texto de la Ley N° 18.695, manteniendo inalterada la potestad normativa municipal.

Precisamente porque se trata de una ley -decisión o acto de voluntad soberana- es que el Proyecto necesariamente innova. Creando la obligación de particularizar la potestad reglamentaria municipal en función de un problema circunstancial, por imposición del legislador activado por moción parlamentaria, además dentro de un plazo dado, lo que sin duda afecta la autonomía normativa que la Constitución otorga a estas corporaciones, en su artículo 118, inciso cuarto;

15°) Que, conforme se anticipó, igualmente debe calificarse como orgánica constitucional la norma contenida en el Artículo 1° transitorio del Proyecto, en cuanto conmina a las municipalidades a emitir las ordenanzas que exige el artículo 192 bis dentro del plazo de un año.

Más aún, si dicha norma compromete el ejercicio de una atribución esencial e indefinida -sin plazo de vigencia- y la consiguiente responsabilidad del alcalde, habida cuenta que el incumplimiento del señalado plazo legal podría dar lugar a la correspondiente acusación por notable abandono de sus deberes, a los efectos de provocar su remoción con arreglo a lo prescrito en el artículo 60 de la Ley N° 18.695. Circunstancia que es materia de ley orgánica constitucional, por prescripción del artículo 125 del texto supremo;

CONCLUSIONES

16°) Que los artículos 192 bis, en su inciso primero, y 192 ter omitieron los trámites referidos en los considerandos 3° y 5° precedentes, concernientes a las atribuciones y funciones del Poder Judicial, por lo que, al no haber sido aprobados en la forma que prescriben los artículos 66, inciso segundo, y 77, incisos primero y segundo, de la Carta Fundamental, son inconstitucionales.

E igual vicio formal presenta el artículo 192 quáter, conexo con los anteriores. Correspondiendo observar, además, que la reserva de competencias jurisdiccionales que allí se hace, bajo la fórmula "según corresponda", carece de precisión y certeza, al no indicar quiénes son esos tribunales competentes, para conocer de los casos a que alude el artículo 192 bis, por un lado, y para conocer de aquellos que consulta el artículo 192 ter, por otro;

17°) Que el inciso cuarto del nuevo artículo 192 bis, en cuanto ordena al municipio respectivo trasladar las basuras y residuos que allí indica hacia los rellenos sanitarios autorizados, es constitucional, en el entendido que este quehacer tiene por "finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local", según reza el artículo 118 de la Carta Fundamental. Esto es, que tal nueva actividad que se les impone a las municipalidades únicamente pueden desarrollarla "en el ámbito de su territorio" respectivo, al tenor del artículo 3° de la Ley N° 18.695.

Sin perjuicio de reparar que, al decir el inciso cuarto del artículo 192 bis que el infractor debe sufragar en definitiva los costos asociados al traslado y disposición de los desechos o basuras, no satisface cabalmente el requisito del artículo 5° de la Ley N° 18.695, consistente en contemplar el financiamiento respectivo por cada "nueva función o tarea que se le asigne a los municipios";

18°) Que el inciso quinto del nuevo artículo 192 bis y el Artículo transitorio del Proyecto en revisión, al disponer que las municipalidades deben ejercer su autonomía reglamentaria, en un sentido particular y dentro de un imperativo plazo, es constitucional, pues en ellos el legislador no ha llegado hasta sustituir a las competentes autoridades comunales, el alcalde y el concejo, en su decisión autónoma de determinar qué asuntos concretos conciernen a los intereses de la comunidad local;

19°) Que, en todo caso, este nuevo inciso quinto del artículo 192 bs, que apercibe a las ordenanzas municipales a regular el transporte de basuras y otros desperdicios "estableciendo los requisitos y el procedimiento para conceder dicha autorización", debe cumplirse de una manera que no desconozca el derecho que la Constitución vigente asegura a todas las personas para trasladarse de un lugar a otro dentro del país, "a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley" (artículo 19, N° 7, letra a). Habida cuenta que este derecho puede ejercerse ampliamente y en este caso ha menester contar con una previa autorización municipal, entonces los requisitos para acceder a ella deben tener su fuente en la ley, y no en meros "reglamentos de policía", como antes permitía el texto original de la Carta de 1925 (artículo 10, N° 15).

Haciendo presente, además, que estas ordenanzas locales habrán de incidir en leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y deberían seguir al reglamento presidencial que convoca el artículo 90 del Código Sanitario, específicamente para fijar las condiciones en que podrá realizarse el transporte y eliminación de las "demás substancias que signifiquen un riesgo para la salud, la seguridad o el bienestar de los seres humanos y animales" (inciso 1° modificado por la letra C) del artículo único de la Ley N° 18.303, de 4 de mayo de 1984).

Comuníquese al Senado, regístrese y archívese.

Rol N° 2899-15-CPR.

SR. CARMONA

SR. ARÓSTICA

SR. GARCÍA

SR. ROMERO

SRA. BRAHM

SR POZO

SR. LETELIER

SR. VÁSQUEZ

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rodrigo Pica Flores.