



n.m.s

Santiago, 08 de julio de 2021

OFICIO N° 140-2021

Remite sentencia

**EXCELENTÍSIMO SEÑOR
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 11001-21-CPR**, sobre control de constitucionalidad del proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, correspondiente al Boletín N° 7550-06.

Dios guarde a V.E.

Secretaria

**A S.E.
EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DIEGO PAULSEN KEHR
CONGRESO NACIONAL
VALPARAISO**



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 11.001-21 CPR

[8 de julio de 2021]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY
QUE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIA Y
PROTECCIÓN CIVIL Y CREA LA AGENCIA NACIONAL DE
PROTECCIÓN CIVIL, CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 7550-06

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

**I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD**

PRIMERO: Que, por oficio N° 16.589, de 18 de mayo de 2021, ingresado a esta Magistratura con igual fecha, la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha remitido copia autenticada del **proyecto de ley**, aprobado por el Congreso Nacional, **que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, correspondiente al Boletín N° 7.550-06**, con el objeto de que este Tribunal Constitucional ejerza el control preventivo de constitucionalidad de sus artículos 16 y 45;

SEGUNDO: Que, el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política de la República 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 dentro de 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, las disposiciones del proyecto de ley remitido que han sido sometidas a control de constitucionalidad son las que se indican a continuación:

“PROYECTO DE LEY

(...)

Artículo 16. ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Para el cumplimiento de los cometidos que la presente ley confiere a las Fuerzas Armadas y facilitar su adecuada articulación con el Sistema, el Ministerio de Defensa Nacional será responsable, en su rol de órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la defensa nacional, de la coordinación y ejecución, en las materias que le correspondan a su sector, de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, del Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y del Plan Nacional de Emergencia, según lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes de la presente ley.*

Le corresponderá, asimismo, elaborar los planes y los protocolos de operación para la participación coordinada de las Fuerzas Armadas en todas las fases del ciclo del riesgo de desastres. Los planes y protocolos deberán asegurar una sujeción a lo señalado en los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres y las instrucciones que, al efecto, formule el Ministro de Defensa Nacional.

La forma de empleo de los medios terrestres, navales y aéreos, deberá contenerse en los respectivos Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres indicados en los incisos anteriores.

En el caso de que los medios considerados para la respuesta en los Instrumentos de Gestión precedentemente señalados sean insuficientes por la magnitud de la emergencia, el Ministro de Defensa Nacional podrá autorizar el empleo de otros medios militares. Dicha autorización se otorgará previa solicitud del Presidente del Comité respectivo, cuando la emergencia se desarrolle a nivel nacional, o bien, ante el requerimiento que haga la autoridad militar del nivel regional o provincial, en los casos en que así lo solicite quien presida el Comité al que corresponda la dirección de la emergencia en estos niveles.

Corresponderá al Jefe del Estado Mayor Conjunto prestar la asesoría militar, coordinar y dirigir las actividades de apoyo militar de recursos y capacidades provenientes de las Fuerzas Armadas a la Gestión del Riesgo de Desastres en todas las fases del ciclo del riesgo de desastres, en consideración a las instrucciones que formule el Ministro de Defensa Nacional y a lo establecido en los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres.



El empleo de los medios referidos en este artículo no podrá afectar las capacidades estratégicas de la defensa nacional.

(...)

“Artículo 45. Modifícase la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, en el siguiente sentido:

1. Sustitúyese la letra i) del artículo 4 por la siguiente:

“i) La Gestión del Riesgo de Desastres en el territorio de la comuna, la que comprenderá especialmente las acciones relativas a las Fases de Mitigación y Preparación de estos eventos, así como las acciones vinculadas a las Fases de Respuesta y Recuperación frente a emergencias.”.

2. Intercálase en el inciso segundo del artículo 15, entre la expresión “tránsito y transporte públicos,” y las palabras “administración y finanzas”, la expresión “gestión del riesgo de desastres,”.

3. Agrégase el siguiente artículo 26 bis, nuevo:

“Artículo 26 bis.- En general, corresponderá a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres:

a) Prestar apoyo al alcalde en todas las materias referentes al Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

b) Elaborar el Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Plan Comunal de Emergencia, en conformidad con lo dispuesto en la ley que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y su reglamento.

c) Confeccionar los informes en aquellas materias de su competencia, referidas a los artículos 28 y 32 de la ley indicada en la letra anterior, cuando las unidades señaladas en dichos artículos soliciten su pronunciamiento.

d) Aportar al funcionario que designe el Director Regional del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, la información referente a su comuna para la elaboración del mapa de riesgo que contempla la ley que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

e) Coordinar con la Dirección Regional del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y con los organismos o entidades públicas correspondientes, en el marco de sus competencias, las acciones en materia de Gestión del Riesgo de Desastres en su comuna.”.

4. Agrégase el siguiente artículo 26 ter, nuevo:

“Artículo 26 ter.- Esta Unidad se podrá asignar o crear a proposición del alcalde y con la aprobación del concejo municipal respectivo. Una vez que el alcalde cuente con la aprobación anterior, estará facultado para crear y proveer el cargo de encargado de la Unidad de Gestión



del Riesgo de Desastres, para lo que se considerará la disponibilidad en el presupuesto municipal, lo cual deberá ser certificado por los jefes de las unidades de administración y finanzas, y de control de la municipalidad respectiva.

El cargo aludido corresponderá al escalafón de directivos o jefaturas, y para su acceso se estará a los requisitos exigidos en el artículo 8 de la ley N° 18.883, según corresponda a un cargo de directivo o de jefatura.

Será designado por el alcalde y podrá ser removido por éste, sin perjuicio de que rijan a su respecto, además, las causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.”.

5. Agrégase el siguiente artículo octavo transitorio, nuevo:

“Artículo octavo transitorio.- El encargado de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres a que alude el artículo 26 ter se financiará con recursos municipales o, en caso de no existir el cargo en el municipio, se financiará a profesionales o técnicos de nivel superior para desempeñar labores que fortalezcan la aplicación de los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres, que contempla la ley que establece el Sistema Nacional Prevención y Respuesta ante Desastres, como parte del convenio a que se refiere el artículo 41 de dicha ley.”.

III. OTRAS DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LAS CUALES SE EMITIRÁ PRONUNCIAMIENTO EN CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD

QUINTO: Que, no obstante que la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha sometido a control de constitucionalidad ante esta Magistratura, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política, únicamente las disposiciones señaladas en el considerando primero de esta sentencia, este Tribunal -como lo ha hecho en oportunidades anteriores- no puede dejar de pronunciarse sobre otras disposiciones contenidas en el mismo proyecto de ley remitido que, al igual que las normas a las que se viene aludiendo en el considerando precedente, puedan revestir la naturaleza de leyes orgánicas constitucionales. Atendido lo anterior, se votó el carácter orgánico constitucional de los preceptos que se reproducen a continuación:

“Artículo 5.- ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN. Créanse los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres, que ejercerán las funciones propias de cada fase, a nivel nacional, provincial, regional y comunal, según corresponda.

En las Fases de Mitigación y Preparación aprobarán los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres que establece esta ley, (...).

(...)

Artículo 6.- DEL COMITÉ NACIONAL. Habrá un Comité Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante “el Comité Nacional”, que será la instancia superior que



se encargará de la planificación y la coordinación del Sistema a nivel nacional, además de constituirse y ejercer las funciones descritas en la ley y el reglamento, para abordar las fases del ciclo del riesgo de desastres.

Serán miembros permanentes del Comité Nacional:

- a) El Ministro del Interior y Seguridad Pública, quien lo presidirá.*
- b) El Ministro de Defensa Nacional.*
- c) El Ministro de Hacienda.*
- d) El Ministro de Educación*
- e) El Ministro de Obras Públicas.*
- f) El Ministro de Salud.*
- g) El Ministro de Vivienda y Urbanismo.*
- h) El Ministro de Agricultura.*
- i) El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.*
- j) El Ministro de Energía.*
- k) El Ministro del Medio Ambiente.*
- l) El Subsecretario del Interior.*
- m) El Jefe del Estado Mayor Conjunto.*
- n) El General Director de Carabineros de Chile.*
- o) El Director Nacional del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, en adelante “el Servicio”, quien hará las veces de su Secretario Técnico y Ejecutivo.*
- p) El Presidente Nacional de la Junta Nacional de Bomberos de Chile.*

En las Fases de Mitigación y Preparación, el Ministro del Interior y Seguridad Pública podrá convocar al Comité Nacional, para ser oídos, a otras entidades u organismos públicos o privados para abordar temas relevantes en la Gestión del Riesgo de Desastres. En especial, deberá convocar previamente a la aprobación del Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres definido en el artículo 26 de esta ley, a los ministerios que tengan relación de jerarquía o supervigilancia con servicios que contemplen acciones de su competencia en la propuesta de dicho plan.

Sin perjuicio de lo anterior, en las Fases de Respuesta y Recuperación, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile será integrante permanente del Comité Nacional. Además, el Ministro del Interior y Seguridad Pública podrá convocar, para ser oídos, a propuesta del Director Nacional del Servicio, a otros ministerios y a los organismos públicos o privados con las competencias técnicas que resulten estrictamente necesarios para abordar la emergencia, según sean sus características, nivel de peligrosidad, alcance y amplitud de la misma, en la forma que determinen los protocolos generados para estos efectos entre los



organismos competentes y el Servicio, en conformidad con los términos establecidos en el reglamento.

Artículo 7.- DEL COMITÉ REGIONAL. *Habrá un Comité Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante “el Comité Regional”, en cada una de las regiones del país, que se encargará de la planificación y coordinación del Sistema a nivel regional, además de constituirse y ejercer las funciones descritas en la ley y el reglamento para abordar las fases del ciclo del riesgo de desastres.*

Serán miembros permanentes del Comité Regional respectivo:

a) El delegado presidencial regional, quien lo presidirá.

b) El gobernador regional.

c) El director regional del servicio.

d) Los secretarios regionales ministeriales de la región respectiva, de aquellos ministros que conforman el Comité Nacional, y en su defecto, un representante que designe el ministro respectivo de los servicios de su dependencia que sean esenciales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

e) La autoridad militar que, para estos efectos, designe el Ministro de Defensa Nacional.

f) El jefe de zona de Carabineros de Chile que corresponda a la Región.

g) La autoridad regional de la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile.

En las Fases de Mitigación y Preparación, el delegado presidencial regional actuará en coordinación con el gobernador regional. En dichas fases, podrá convocar al Comité Regional, para ser oídos, a otras entidades y organismos públicos y privados necesarios para abordar temas relevantes en la Gestión del Riesgo de Desastres. En particular, podrá convocar a organismos, tales como la Secretaría Regional de Desarrollo Social y Familia respectiva, la Dirección Regional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, del Servicio de Cooperación Técnica, y los organismos técnicos establecidos en el literal b) del artículo 38 de esta ley.

En las Fases de Respuesta y Recuperación, el delegado presidencial regional, a propuesta del director regional del servicio, podrá convocar, para ser oídos, además de los permanentes, a los organismos públicos y privados con las competencias técnicas que resulten estrictamente necesarias para abordar la emergencia, según sean sus características, nivel de peligrosidad, alcance y amplitud de la misma, en la forma que determinen los protocolos celebrados entre los organismos competentes y el Servicio, en conformidad a los términos establecidos en el reglamento.

Artículo 8.- DEL COMITÉ COMUNAL. *Habrá un Comité Comunal para la Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante el “Comité Comunal”, que estará integrado por las siguientes autoridades:*



a) El alcalde, quien lo presidirá.

b) El jefe de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de la comuna, o a quien se le haya encomendado dicha función de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 bis y 26 ter de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior.

c) El jefe de la comisaría o tenencia, o el funcionario de Carabineros de Chile de mayor jerarquía en la comuna.

d) El superintendente del Cuerpo de Bomberos con competencia en la respectiva comuna, o el representante que éste designe.

En las Fases de Mitigación y Preparación, el alcalde podrá convocar al Comité Comunal, para ser oídos, a otras entidades u organismos públicos y privados necesarios para abordar temas relevantes en la Gestión del Riesgo de Desastres. En particular, podrá convocar a organismos, tales como la Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, la Dirección de Obras Municipales en aquellas comunas en que hubiere, la autoridad comunal de la Policía de Investigaciones y el Consejo de la Sociedad Civil.

En las Fases de Respuesta y Recuperación, asimismo, podrá convocar al Comité Comunal, para ser oídos, a otras entidades u organismos públicos y privados con las competencias técnicas que resulten estrictamente necesarias para abordar la emergencia según sean sus características, nivel de peligrosidad, alcance y amplitud de la misma, en la forma que determinen los protocolos de actuación.

Artículo 9.- SECRETARÍA TÉCNICA Y EJECUTIVA. La Secretaría Técnica y Ejecutiva de los Comités recaerá a nivel nacional, regional, provincial y comunal, respectivamente, en el director nacional, el director regional, el funcionario que designe el director regional en la provincia y el jefe de la Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres, según corresponda, y ejercerá las funciones que establezca la ley y el reglamento.

(...)

Artículo 10.- DE LOS COMITÉS Y SUS FUNCIONES. Los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres ejercerán las funciones de planificación y coordinación en las Fases de Mitigación y Preparación en cada uno de los niveles, conforme a las normas de este párrafo y al reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Serán funciones de los Comités las siguientes:

1. El Comité Nacional deberá:

(...)



b) Aprobar el Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, en adelante, el "Plan Estratégico Nacional", a propuesta del Servicio.

c) Aprobar el Plan Nacional de Emergencia, a propuesta del Servicio.

d) Aprobar los instrumentos señalados en esta ley y que fueren necesarios en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

(...)

2. El Comité Regional deberá:

a) Aprobar el Plan Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres, a propuesta de la Dirección Regional del Servicio.

b) Aprobar el Plan Regional de Emergencia, a propuesta de la Dirección Regional del Servicio.

(...)

3. El Comité Provincial deberá:

a) Aprobar el Plan Provincial de Emergencia, a propuesta del funcionario del Servicio que designe el director regional.

(...)

Artículo 14.- FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS. (...)

En caso de que el alcalde constate la falta de recursos o capacidad del Comité Comunal para responder a la emergencia, solicitará al delegado presidencial provincial correspondiente, o al delegado presidencial regional si no hubiera Comité Provincial, de la forma más expedita y sin formalidades, los medios que sean necesarios para enfrentarla. El delegado presidencial provincial o regional, en su caso, estará a cargo de proveer dichos recursos, bajo coordinación comunal o provincial, o regional si correspondiere, cuando lo requiera la emergencia.

(...)

Artículo 18.- DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES MILITARES. (...)

En caso de que se declare el estado de excepción constitucional de catástrofe, corresponderá al Jefe de la Defensa Nacional ejercer sus deberes y atribuciones, en permanente coordinación con quien presida el Comité respectivo en las Fases de Respuesta y Recuperación.

(...)

Artículo 19.- CREACIÓN DEL SERVICIO. (...)

(...)



El primer y segundo nivel jerárquico del Servicio estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública que regula el Título VI de la ley N° 19.882.

(...)

Artículo 28.- DEL PLAN COMUNAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *(...). Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres mediante decreto alcaldicio.*

(...)

Artículo 32.- DE LOS PLANES COMUNALES DE EMERGENCIA. *(...).*

(...)

(...). Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal de Emergencia mediante decreto alcaldicio.

(...)."

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

SEXTO: Que, el artículo 44, inciso primero, de la Constitución, regula lo siguiente:

"Una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos. Dicha ley contemplará lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional y no podrá afectar las competencias y el funcionamiento de los órganos constitucionales ni los derechos e inmunidades de sus respectivos titulares.";

SÉPTIMO: Que, el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, prescribe 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.";

OCTAVO: Que, el artículo 118, inciso quinto, de la Constitución, norma lo que a continuación se transcribe:



“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.”;

NOVENO: Que, el artículo 121, inciso primero, de la Constitución, dispone:

“Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.”;

V. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

DÉCIMO: Que, de acuerdo con lo expuesto en los considerandos precedentes, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido y que están comprendidas dentro de las materias que la Constitución ha reservado a una ley orgánica constitucional. En dicha naturaleza jurídica se encuentran las disposiciones que a continuación se señalan.

1. Artículos 5, inciso primero e inciso segundo, primera parte; 6; 7; 8; 9; y 10, N° 1, literales b), c) y d), N° 2, literales a) y b), y N° 3, literal a), del proyecto de ley

UNDÉCIMO: Que, el artículo 5 del proyecto de ley en examen, crea los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres, los que pasan a ejercer diversas funciones en las fases detalladas en el proyecto, a nivel nacional, provincial, regional y comunal, según corresponda. Dichos Comités son regulados en el ámbito nacional, a través del artículo 6; regional, en el artículo 7; y comunal, en el artículo 8, normándose su respectiva integración, forma de convocatoria, dirección y la correspondiente Secretaría Técnica y Ejecutiva para su operatividad, en el artículo 9.

Por su parte, a través del artículo 10, son normadas las funciones de los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres, a nivel nacional, en el numeral 1 a través de sus literales b), c), y d), para la aprobación de los instrumentos denominados Plan Estratégico Nacional para la Reducción de Desastres, Plan Nacional de Emergencia y otros necesarios en Gestión de Riesgo de Desastres; en lo regional, en el numeral 2, se consignan las facultades de aprobación del Plan Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres y del Plan Regional de Emergencia; y, en el numeral 3, literal a), es reglado lo pertinente en el ámbito provincial a través del Plan Provincial de Emergencia, con facultades de aprobación del mismo que se otorgan al Comité Provincial creado, según se anotó, en el artículo 5, inciso primero, del proyecto de ley;



DUODÉCIMO: Que, dado lo expuesto, los artículos 5, incisos primero y segundo, primera parte; 6; 7; 8; 9; y 10, N° 1, literales b), c) y d), N° 2, literales a) y b), y N° 3, literal a), del proyecto de ley, regulan materias que la Constitución ha reservado al legislador orgánico constitucional en su artículo 38, inciso primero, al legislar respecto de cuestiones relativas a la Ley Orgánica Constitucional sobre Organización Básica de la Administración Pública;

DECIMOTERCERO: Que, en el artículo 5, se norma la creación de los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres, los que ejercerán funciones a nivel nacional, provincial, regional y comunal, con lo que se innova de la estructura que, de forma general, está prevista en el artículo 21, inciso primero, en la Ley N° 18.575, de 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, al prescribir que *“[l]a organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título”,* a tiempo que, en su artículo 31, se prescribe lo pertinente para los servicios públicos a cargo de un jefe superior denominado Director, autoridad que debe *“dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne”,* agregando su inciso tercero que sólo *“[e]n circunstancias excepcionales la ley podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la de dirección superior del servicio.”* Debido a dicho marco normativo previsto en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el proyecto, al establecer nueva institucionalidad para el cumplimiento de los fines con que se crea el denominado “Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres”, según se lee del artículo 1 del proyecto, incide directamente en el ámbito orgánico constitucional que norma el artículo 38, inciso primero, de la Constitución.

DECIMOCUARTO: Que, unido a lo razonado, en el artículo 6 del proyecto de ley, se expande el ámbito de acción de los Ministerios señalados en los literales a) a k), así como del Subsecretario del Interior, según se tiene del literal l), como miembros permanentes del Comité Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, quienes deberán ejercer funciones resolutorias en dicha instancia colegiada, cuestión que, conforme la jurisprudencia de esta Magistratura también incide en normativa de competencia del legislador orgánico constitucional según lo dispone la Constitución en su artículo 38, inciso primero, alterándose el régimen previsto en el artículo 22 de la anotada Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en que se define a los Ministerios como *“órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones”* (así, STC Rol N° 10.455, c. 10, examinando la actual Ley N° 21.322, que Establece el Sistema Red Integral de Protección Social, de 21 de abril de 2021);



DECIMOQUINTO: Que, ha de agregarse a lo que se está razonando, que los artículos 7 y 8 del proyecto de ley, al establecer el Comité Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Comité Comunal para la Gestión del Riesgo de Desastres, respectivamente, y las disposiciones del artículo 10, N° 1, literales b), c) y d), N° 2, literales a) y b), y N° 3, literal a), que contienen las funciones de los Comités Nacional, Regional y Provincial, también innovan de la estructura básica de la Administración del Estado, regulando cuestiones reservadas al ámbito orgánico constitucional establecido en la Constitución en su artículo 38, inciso primero, al regular organismos que difieren de los previstos en la Ley N° 18.575, ya anotada, con funciones esenciales y resolutivas para la institucionalidad creada en el proyecto y compuestos por representantes de diversos órganos públicos;

DECIMOSEXTO: Que, lo anterior es expresión de la jurisprudencia de este Tribunal. Así, entre otras, analizando el ámbito orgánico constitucional previsto en la Constitución en su artículo 38, inciso primero, se falló en la STC Rol N° 3940-17, c. 15°, examinando la actual Ley N° 21.040, que Crea el Sistema de Educación Pública, de 24 de noviembre de 2017, que *“la intención del Constituyente fue entregar la organización de la Administración Pública a una norma de superior jerarquía a la ley común, como sucede en la materia examinada en esta oportunidad.”*, criterio sostenido en la STC Rol N° 9066, c. 9°, analizando la Ley N° 21.255, que Establece el Estatuto Chileno Antártico, de 17 de septiembre de 2020, y, recientemente, en la STC Rol N° 9673, c. 22°, respecto de la Ley N° 21.302, de 5 de enero de 2021, cuerpos normativos que, como sucede con el articulado examinado en autos, instituyeron consejos que alteran la estructura básica de la Administración del Estado, incidiendo, por tanto, en el ámbito de la ley orgánica constitucional;

DECIMOSÉPTIMO: Que, por su parte, el artículo 9 de la iniciativa legal, contempla la creación de una Secretaría Técnica y Ejecutiva para el funcionamiento de los respectivos Comités, Regional, Provincial y Comunal.

Dicha regulación incide en la ley orgánica constitucional prevista en el artículo 38, inciso primero, de la Constitución. La incorporación de una Secretaría Técnica y Ejecutiva altera la estructura que de manera continua y regular se encuentra prevista en los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ya citada, alcanzando a dicho legislador orgánico constitucional, criterio asentado recientemente por este Tribunal en la STC Rol N° 10.455-21, c. 12, analizando la ya anotada Ley N° 21.322, siguiendo lo antes fallado, entre otras, en la STC Rol N° 1031, c. 6, al examinar la Ley N° 20.267, que Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo, de 25 de junio de 2008, y en la STC Rol N° 7183, cc. 35 y 36, analizando la Ley N° 21.174, que Establece Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional, de 26 de septiembre de 2019, proyectos de ley que también contemplaban secretarías ejecutivas



o técnicas para la operatividad de la institucionalidad con que, en cada caso, se innovó respecto de la estructura básica de la Administración del Estado.

2. Artículos 14, inciso final; 28, inciso primero, parte final; y 32, inciso segundo, parte final, del proyecto de ley

DECIMOCTAVO: Que, la disposición contenida en el artículo 14, inciso final, del articulado en análisis, se encuentra comprendida dentro de la normativa que regula el funcionamiento de los Comités ya señalados precedentemente, creados por el proyecto en examen. Se regula el deber del alcalde, en el contexto de la orgánica y operatividad del Comité Comunal, de solicitar al delegado presidencial provincial o al delegado presidencial regional, los medios necesarios para responder a la emergencia.

Por su parte, los artículos 28, inciso primero, en la frase *“Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres mediante decreto alcaldicio”*, y el artículo 32, inciso segundo, en la disposición *“Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal de Emergencia mediante decreto alcaldicio”*, norman cuestiones relacionadas con la necesidad de que al alcalde cuente con acuerdo del Comité Comunal, creado por el proyecto de ley, para la aprobación de determinados instrumentos;

DECIMONOVENO: Que, con lo anterior, se regulan cuestiones que inciden en las competencias que la Constitución ha reservado a la ley orgánica constitucional en su artículo 118, inciso quinto, al abarcar las funciones y atribuciones de las municipalidades, no distinguiendo la Constitución si éstas son o no esenciales para incidir en el ámbito competencial de dicho legislador. Siguiendo lo razonado por esta Magistratura en la STC Rol N° 8183, c. 8°, examinando la Ley N° 21.207, que Contempla Diversas Medidas Tributarias y Financieras Destinadas a Apoyar a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, de 20 de enero de 2020, la jurisprudencia que se iniciara a través de la STC Rol N° 50, c. 1°, de 1987, analizando la que se transformaría en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ha estimado que abarca la esfera orgánica constitucional la regulación que, como sucede con las disposiciones en examen, es necesaria para el cumplimiento de la función constitucional entregada a los municipios, en tanto *“los instrumentos con que cuenta la función municipal para ejercer su mandato constitucional inciden directamente en las funciones y atribuciones que deben ser reguladas a través de ley orgánica constitucional”*, criterio sostenido por este Tribunal, entre otras, en la STC Rol N° 3023, c. 8°, al efectuar el examen preventivo de constitucionalidad de la Ley N° 20.922, de 25 de mayo de 2016, y en la STC Rol N° 3221, c. 15°, examinando la Ley N° 20.965, de 4 de noviembre de 2016, en que se norman nuevas atribuciones a los municipios que alcanzan la competencia del legislador orgánico constitucional, jurisprudencia que será mantenida en esa oportunidad.



3. Artículo 16, inciso quinto, del proyecto de ley

VIGÉSIMO: Que, la norma ya indicada, incorporada en la preceptiva que regula los cometidos entregados a las Fuerzas Armadas para facilitar su articulación con el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, entregando al Ministerio de Defensa Nacional la responsabilidad de la coordinación y ejecución, en las materias que le correspondan a su sector, de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, del Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y del Plan Nacional de Emergencia, en su rol de órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la defensa nacional.

En lo examinado, el artículo 16, en su inciso quinto, norma las atribuciones del Jefe del Estado Mayor Conjunto para prestar asesoría militar, coordinar y dirigir las actividades de apoyo militar de recursos y capacidades provenientes de las Fuerzas Armadas a la Gestión del Riesgo de Desastres en las fases del ciclo del riesgo de desastres, siguiendo las instrucciones que formule el Ministro de Defensa Nacional y a lo establecido en los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres, normados en el proyecto de ley en análisis;

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, la normativa recién anotada, contenida en el inciso quinto del artículo 16, incide en la esfera orgánica constitucional reservada por la Constitución a dicho legislador en su artículo 38, inciso primero. Siguiendo lo fallado en la STC Rol N° 1587, c. 7°, al examinar la actual Ley N° 20.424, de 4 de febrero de 2010, sobre Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, las potestades que se entregan al Estado Mayor Conjunto, parte de la organización de dicho Ministerio conforme lo prescribe el artículo 4° del cuerpo legal que lo rige, abarcan el ámbito orgánico constitucional, toda vez que modifican su estructura interna, entregándole nuevas funciones no previstas de forma general en el artículo 25 de la anotada Ley N° 20.424, al Estado Mayor Conjunto.

4. Artículo 18, inciso segundo, del proyecto de ley

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, la disposición prevista en el artículo 18, inciso segundo, del proyecto en examen preventivo de constitucionalidad de autos, entrega al Jefe de la Defensa Nacional, en caso de que sea declarado estado de excepción constitucional de catástrofe, el ejercicio de sus deberes y atribuciones en coordinación con quien presida el respectivo Comité en las Fases de Respuesta y Recuperación;

VIGÉSIMO TERCERO: Que, con lo anterior, el legislador ha incidido en materias reservadas al legislador orgánico constitucional previsto en el artículo 44, inciso primero, de la Constitución, en tanto es propio de éste la regulación de *“los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos”*, como sucede con la disposición en



examen, toda vez que establece un deber de coordinación con la autoridad prevista en el proyecto mismo, en el contexto de la institucionalidad que se crea al efecto.

El criterio sobre esta materia ha sido ya sostenido por este Tribunal en la STC Rol N° 29, c. 2°, analizando la que se transformaría en la Ley N° 18.415, de 14 de junio de 1985, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, en tanto *“las atribuciones de la autoridad durante la vigencia de los estados de excepción sólo pueden estar regladas en leyes de tal carácter”*, razonamiento asentado en la STC Rol N° 89, c. 6°, al analizar la modificación a dicha ley orgánica constitucional por la Ley N° 18.906, de 24 de enero de 1990, y, recientemente, en la STC Rol N° 10.762, c. 8°, examinando la Ley N° 21.348, de 17 de junio de 2021, que Faculta al Presidente de la República a reservar el uso prioritario del agua al consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, estimándose que el ejercicio y facultades que se entregan en el marco de los estados de excepción constitucional incide en las materias reservadas al legislador orgánico constitucional, como sucede con la disposición analizada contenida en el artículo 18, inciso segundo, del proyecto de ley.

5. Artículo 19, inciso tercero, del proyecto de ley

VIGÉSIMO CUARTO: Que, el artículo 19, inciso tercero, de la normativa en análisis, regula que el primer y segundo nivel jerárquico del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, estarán afectos al Sistema de Alta Dirección Pública regulado en el Título VI de la Ley N° 19.882;

VIGÉSIMO QUINTO: Que, por lo anterior, al establecer una forma de provisión de cargos públicos que se aparta de la forma prevista en los artículos 44 y 45 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, aplicando las reglas especiales que contempla el Sistema de Alta Dirección Pública en la Ley N° 19.882, se norman cuestiones que alcanzan el ámbito orgánico constitucional del artículo 38, inciso primero, de la Constitución. Dicho razonamiento ha sido ya sostenido, entre otras, en la STC Rol N° 8297, c. 13°, examinando la Ley N° 21.210, que Moderniza la Legislación Tributaria, de 24 de febrero de 2020, y en la STC Rol N° 4316, c. 28°, al analizar la Ley N° 21.094, sobre Universidades del Estado, de 5 de junio de 2018, en que se contemplaba la provisión de cargos públicos a través del Sistema de Alta Dirección Pública, estimándose, en todos los casos, su carácter orgánico constitucional, como sucede con la disposición examinada en autos contenida en el artículo 19, inciso tercero, del proyecto de ley.



6. Artículo 45, numerales 1º, 2º y 3º, que modifican la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior

VIGÉSIMO SEXTO: Que, el artículo 45 de la iniciativa legal que se examina contiene diversas modificaciones a la recién anotada Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En el numeral 1º se sustituye el literal i) del artículo 4, añadiendo una nueva función a las Municipalidades vinculada con la Gestión del Riesgo de Desastres en el territorio comunal respectivo y en el numeral 2º se contempla, intercalando en el inciso segundo del artículo 15, que norma las funciones y atribuciones de las Municipalidades ejercidas por el alcalde y el consejo en los términos previstos por la ley, la creación de un unidad encargada del cumplimiento de funciones relacionadas con dicha gestión. A su turno, a través del numeral 3º del artículo 45 del proyecto de ley, es introducido un nuevo artículo 26 bis, en que se especifican las funciones de la nueva Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres;

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, con lo anterior, se están regulando materias reservadas a la ley orgánica constitucional prevista en el artículo 118, inciso quinto, de la Constitución. La incorporación a las funciones y atribuciones de las Municipalidades de cuestiones vinculadas con los objetivos detallados en el artículo 1 del proyecto de ley, al integrarlas al Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, modifica la estructura interna prevista en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, modificaciones que, por ello, ostentan rango orgánico constitucional. Siguiendo lo fallado en la STC Rol N° 2623, c. 6º, examinando la Ley N° 20.742, que Perfecciona el Rol Fiscalizador del Concejo; Fortalece la Transparencia y Probidad en las Municipalidades; Crea Cargos y Modifica Normas sobre Personal y Finanzas Municipales, de 1 de abril de 2014, alcanzan a la ley orgánica constitucional las modificaciones legales relativas a la organización interna de las municipalidades, tales como las que determinan las unidades con las que deberán contar y prescriben sus funciones, por lo que las modificaciones que le sean introducidas deben seguir dicho carácter, como sucede con el proyecto en examen en la nueva sistemática de Gestión de Riesgo de Desastres (en igual sentido, entre otras, STC Rol N° 3023, c. 8º, al analizar la Ley N° 20.922, que Modifica Disposiciones Aplicables a los Funcionarios Municipales y entrega Nuevas Competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de 25 de mayo de 2016).

7. Artículo 45, numerales 4º y 5º, que modifican la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y



Sistematizado fue fijado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, las modificaciones contempladas en los numerales 4° y 5° del artículo 45 del proyecto de ley, a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, norman, a través del artículo 26 ter, la nueva Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres, la que se podrá asignar o crear a proposición del alcalde y con la aprobación del concejo municipal respectivo. A lo anterior se agrega que el encargado de dicha unidad corresponderá al escalafón de directivos o jefaturas, debiendo cumplirse con los requisitos de la Ley N° 18.883, normándose, en el inciso final del nuevo artículo 26 ter, la forma de remoción y causales de cesación en el cargo.

Por su parte, en el numeral 5° del artículo 45, se incorpora a la Ley N° 18.695, un nuevo artículo octavo transitorio, a efectos de que el encargado de la nueva Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres que sea asignado de conformidad con lo previsto en el anotado nuevo artículo 26 ter, sea financiado con recursos municipales o, en caso de no existir dicho cargo en el municipio, a través de las formas que el precepto prevé;

VIGÉSIMO NOVENO: Que, por lo anterior, las modificaciones realizadas a través de los numerales 4° y 5° del artículo 45 del proyecto de ley, a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, alcanzan la ley orgánica constitucional prevista en el artículo 121, inciso primero, de la Constitución, en tanto *“[l]as municipalidades para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita”*.

Por ello, la innovación legal, al posibilitar la creación de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres, estableciendo la forma de designación de su encargado, escalafón al que se adscribe, formas de remoción y causales de cesación, y financiamiento, norman cuestiones que, la Constitución, ha entregado especialmente a la ley orgánica constitucional. Como fuera razonado en la STC Rol N° 5824, c. 9°, analizando la Ley N° 21.135, que Otorga Beneficios de Incentivo al Retiro para los Funcionarios Municipales que indica, de 2 de febrero de 2019, con la Ley N° 20.922, de 25 de mayo de 2016, entró en vigor el artículo 121 de la Carta Fundamental, pendiente por aplicación de la Disposición Décima Transitoria desde 1997.

En STC Rol N° 3221, examinando la Ley N° 20.965, que Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley N° 20.502, que Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, permitiendo la Creación de los Consejos Comunales y los Planes Comunales de Seguridad Pública, de 4 de noviembre de 2016, se razonó que el artículo 121 de la Constitución cambió el rol del legislador tanto en materia de creación y supresión de empleos a nivel municipal, como en la fijación de sus remuneraciones. Con la legislación en comento, éstas pasan a ser de competencia



de los propios municipios dentro del marco de la Ley N° 20.922, respecto de cuestiones vinculadas con creación o supresión de empleos, fijación de remuneraciones y establecimiento de órganos o unidades en el contorno que permite la ley orgánica constitucional. Así, se ha estimado propio de la ley orgánica constitucional que contempla el artículo 121 de la Constitución, la modificación de diversos componentes de la remuneración de funcionarios municipales (STC Rol N° 2563, c. 8°, analizando la Ley N° 20.723), y la creación del cargo de Director de Seguridad Pública (STC Rol N° 3221, cc. 20-21, ya anotada).

Por lo anterior, las modificaciones introducidas a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, previstas en los numerales 4° y 5° del artículo 45 del proyecto de ley, inciden en la ley orgánica constitucional que prevé el artículo 121, inciso primero, de la Constitución.

VI. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE NO REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

TRIGÉSIMO: Que, por su parte, las restantes disposiciones del proyecto de ley no revisten carácter orgánico constitucional, en tanto, el artículo 16, con excepción de su inciso quinto, remitido a consulta de control preventivo de constitucionalidad, no regula materias de las previstas en el artículo 38, inciso primero, de la Constitución, ni en otras leyes orgánicas constitucionales.

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

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, las siguientes disposiciones del proyecto de ley son conformes con la Constitución Política:

- Artículo 5, incisos primero y segundo, en la frase *“En las Fases de Mitigación y Preparación aprobarán los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres que establece esta ley,”*.

- Artículos 6, 7, 8 y 9.
- Artículo 10 N° 1, literales b), c) y d); N° 2, literales a) y b); y N° 3, literal a).
- Artículo 14, inciso final.
- Artículo 16, inciso quinto.
- Artículo 18, inciso segundo.
- Artículo 19, inciso tercero.



- Artículos 28, inciso primero, en la frase *“Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres mediante decreto alcaldicio. ”*.

- Artículo 32, inciso segundo, en la frase *“Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal de Emergencia mediante decreto alcaldicio.”*.

- Artículo 45, que realiza las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue Fijado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

- N° 1, que sustituye la letra i) del artículo 4.
- N° 2, que intercala una expresión en el inciso segundo del artículo 15.
- N° 3, que agrega un nuevo artículo 26 bis.
- N° 4, que agrega un nuevo artículo 26 ter.
- N° 5, que agrega un nuevo artículo octavo transitorio.

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

TRIGÉSIMO SEGUNDO: 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 38, inciso primero; 44, inciso primero; 93, inciso primero, N° 1; 118, inciso quinto; y 121, inciso primero, 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 LAS SIGUIENTES DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY SON CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

- Artículo 5, incisos primero y segundo, en la frase *“En las Fases de Mitigación y Preparación aprobarán los Instrumentos de Gestión del Riesgo de Desastres que establece esta ley,”*.

- Artículos 6, 7, 8 y 9.



- Artículo 10 N° 1, literales b), c) y d); N° 2, literales a) y b); y N° 3, literal a).
- Artículo 14, inciso final.
- Artículo 16, inciso quinto.
- Artículo 18, inciso segundo.
- Artículo 19, inciso tercero.

• Artículos 28, inciso primero, en la frase *“Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres mediante decreto alcaldicio.”*.

• Artículo 32, inciso segundo, en la frase *“Recibido el citado informe técnico, el alcalde requerirá el acuerdo del Comité Comunal para aprobar el Plan Comunal de Emergencia mediante decreto alcaldicio.”*.

• Artículo 45, que realiza las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue Fijado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

- N° 1, que sustituye la letra i) del artículo 4.
- N° 2, que intercala una expresión en el inciso segundo del artículo 15.
- N° 3, que agrega un nuevo artículo 26 bis.
- N° 4, que agrega un nuevo artículo 26 ter.
- N° 5, que agrega un nuevo artículo octavo transitorio.

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.

Denegado el carácter orgánico constitucional del artículo 19, incisos primero, segundo y cuarto, del proyecto de ley remitido, con el voto dirimente de la Presidenta del Tribunal, Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

DISIDENCIAS

Acordada con el voto en contra de la Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL (Presidenta), de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON



POZO SILVA, y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes disintieron de la calificación de ley orgánica constitucional efectuada al artículo 19, inciso tercero, del proyecto de ley, en tanto, estiman, la regulación bajo el Sistema de Alta Dirección Pública de la Ley N° 19.882, del primer y segundo nivel jerárquico del nuevo Servicio Nacional de Prevención de Respuesta ante Desastres, no alcanza la ley orgánica constitucional que contempla el artículo 38, inciso primero, de la Constitución, parecer ya sostenido por este Tribunal al examinar dicho cuerpo legal a través de la STC Rol N° 375, configurándose, más bien, una modalidad de acceso a una función pública que no innova de la regulación general 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.

Acordada la sentencia de constitucionalidad que precede, con el voto en contra del Ministro Sr. IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, quien estuvo por declarar como propios de ley orgánica constitucional, y contrarios a la Carta Fundamental, las normas del proyecto que enseguida indica:

1º) Que el Proyecto de Ley, cuyo objeto consiste en la prevención y respuesta ante desastres, crea -a partir de su artículo 5º- un conjunto de "Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres", con capacidades para aprobar instrumentos de gestión y ejercer funciones de planificación y de coordinación.

Conforme al artículo 33 de la Constitución y al artículo 22 de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado, tales cometidos corresponde sean radicados al nivel superior de los Ministros de Estado, precisamente por su calidad de colaboradores del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado, encargados de elaborar los planes políticas y programas en su respectivo sector.

En la especie, no existen antecedentes jurídicos que justifiquen sustraer esta competencia esencial del nivel ministerial, para disgregarlo en una serie de órganos colegiados, de composición variada, que -por lo demás- no parecen responder a una dirección única y superior que guarde relación con las situaciones que el Estado debe prever y afrontar con eficacia y eficiencia, en procura del bien común y de dar efectiva protección práctica a la población;

2º) Que el Proyecto de Ley, además, crea -a partir del artículo 19- un Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, con atribuciones de planificación, coordinación y supervisión en la materia, que son propias de un ministerio.

Con arreglo al artículo 28 de la Ley orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado N° 18.575, a los servicios públicos -cuyo es el carácter del organismo público que se crea- corresponden funciones de ejecución o aplicación de los planes, políticas o programas que el ministerio respectivo haya



establecido previamente. El artículo 22, inciso tercero, del mismo cuerpo legal, agrega que en circunstancias excepcionales la ley podrá encomendar algunas de las funciones ministeriales, antes señaladas, a los servicios públicos.

En el presente caso, se modifica esta normativa, que es orgánico constitucional, por mandato del inciso primero del artículo 38 constitucional, pero sin que existan razones excepcionales que lo justifiquen;

3º) Que el Proyecto de Ley, a partir del artículo 16, asigna en la materia roles de ejecución a las Fuerzas Armadas, sin asegurar que en el cumplimiento efectivo de esta tarea secundaria a sus roles esenciales, pueda desnaturalizarse el carácter profesional y jerarquizado que se le atribuye a los cuerpos armados, en los artículos 101, inciso tercero, y 2º, inciso primero, de la Ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas (STC Rol N° 98-1990).

Acorde con el citado inciso primero del artículo 101, las instituciones castrenses existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional, además de garantizar el orden institucional de la República por disposición del artículo 6º de la Constitución. Lo que no obsta que otras leyes puedan asignarle funciones anexas o complementarias, a condición de no desvirtuar sus cometidos constitucionales ni desnaturalizar su calidad profesional y dependencia exclusiva del Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional.

Así lo demuestra la aplicación práctica que se ha dado a su participación, para enfrentar innumerables situaciones de sismos y catástrofes, especialmente a través del Servicio Militar del Trabajo creado por DFL N° 200, de 1960 y con ocasión de regir la Ley N° 16.282 sobre sismos y catástrofes. A ese efecto, bien se ha hecho aplicación del artículo 33 de la citada Ley N° 18.575, merced al cual en aquellos lugares donde no exista un determinado servicio público, las funciones de éste podrán ser asumidas por otro, en su lugar, en conformidad a los convenios interadministrativos que se celebren sobre el particular.

El Proyecto de Ley ratifica este rol colaborativo que incumbe -en último término- para sus compatriotas a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las normas que se refieren a esta colaboración aparecen redactadas en forma tan extensa e indeterminada, que su aplicación arriesga dispersar la subordinación que deben exclusivamente al Jefe de Estado, amén de amagar su calidad profesional;

4º) Que resalta por su inconstitucionalidad el artículo 18, inciso segundo, del Proyecto de Ley examinado, al señalar que, en el evento de declararse el “estado de excepción constitucional de catástrofe (contingencia que, por lo demás, no cubre esta ley, que se refiere a “desastres”), corresponderá al Jefe de la Defensa Nacional ejercer sus deberes y atribuciones, en permanente coordinación con quien presida el Comité respectivo en las Fases de Respuesta y Recuperación”.

Ciertamente, el principio de coordinación se encuentra válidamente consagrado en los artículos 3º, inciso segundo, y 5º, inciso segundo, de la Ley N°



18.575. Mas, la imprecisa formulación del antes transcrito artículo 18, inciso segundo, del Proyecto, puede propiciar una co-jefatura en las circunstancias de que se trata.

Ello, obviamente, pone en riesgo cierto la vigencia efectiva del artículo 41, inciso tercero, de la Constitución, que contempla una dirección única, exclusiva y excluyente: “Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá -dice esta norma constitucional- la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale”. Al paso que el artículo 7° de la Ley N° 18.415, orgánica constitucional de los Estados de Excepción, precisa cuáles son las competencias del mencionado jefe de la Defensa Nacional, cuyo ejercicio no puede ser objeto de duplicación o interferencia de funciones, según previamente justamente el artículo 5° de la Ley orgánica constitucional sobre bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575;

5°) Que los reparos anteriormente planteados, lejos de importar un juicio de mérito, una mera apreciación de política legislativa, traducen un cuestionamiento más general contra todo sedicente sistema normativo que, en lugar de deslindar clara y precisamente las funciones y atribuciones que -dentro de un conjunto- les asisten a unos concurrentes órganos de la Administración del Estado, como lo exigen los artículos 7° y 65, inciso cuarto, N° 2 de la Carta Fundamental, optan por lo desiderativo, a través de cánones prosopopéyicos y poderes incircunscriptos.

Contraviniendo, ello, no solamente las normas constitucionales recién anotadas, sino que abriendo espacios, además, a la ineficacia e ineficiencia en el obrar de las autoridades del Estado, lo que también contraría el principio de probidad recogido en los artículo 8°, inciso primero, de la Constitución y 62 N° 8 de la Ley N° 18.575;

6°) Que asimismo debe censurarse el artículo 45 del Proyecto de Ley, en cuanto ordena crear en las municipalidades una “Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres”, no obstante que el artículo 121 de la Constitución entrega esta decisión a los propios entes comunales: “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita”. Los antecedentes y alcances de esta norma están dados en el voto disidente recaído en la STC Rol N° 3023-16 (fs. 468-473) al referirse a la que después sería la LOC N° 20.922, que modificó la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

Esta facultad -dice el inciso segundo del artículo 21 constitucional- se ejercerá dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades; atribución genérica esta última que ya se ejerció al dictarse la mencionada Ley N° 20.922, que fijó los marcos dentro de los cuales cada municipio organiza autónomamente su gestión.



Por lo tanto, no resulta constitucionalmente procedente que a través de leyes específicas, como el Proyecto que acá se controla por crear un tipo de unidad interna determinada, el legislador asuma competencias que son municipales, aunque reúna el quorum de norma orgánica constitucional, dado que al proceder de esta forma vacía de contenido y tergiversa la vigencia efectiva del citado artículo 121 de la Carta Fundamental.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y señor RODRIGO PICA FLORES, quienes disienten de la declaración orgánica constitucional de los artículos 6, 7, 8 y 9, del proyecto de ley, en que se regulan en detalle los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres, que, según el razonamiento de la mayoría, alcanzan el ámbito orgánico constitucional que prevé la Constitución en el artículo 38, inciso primero.

Por el contrario, estiman que la regulación del proyecto de ley, en este ámbito, no incide en la ley orgánica constitucional. Del análisis de las disposiciones analizadas no se tiene que, de éstas, se modifique la estructura general prevista 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 D.F.L. N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en tanto no son órganos que ostenten facultes resolutivas en términos tales de innovar en la regulación basal de la Administración del Estado. Por ende, se trata de un modo funcional que para ser materia orgánica constitucional debería apartarse respecto de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE) en relación con el artículo 38 de la Constitución, lo que no ocurre.

Dicha materia la contempla expresamente el inciso final del artículo 31 de la LOCBGAE, al indicar que *“en circunstancias excepcionales, la ley podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la dirección superior del servicio”*. Justamente, es lo que hace el proyecto de ley en examen y, por mandato del artículo 31, no alcanza la ley orgánica constitucional. Por lo anterior, la creación de los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres se corresponde con dicho artículo, no innovando en torno al régimen normativo vigente.

A lo anterior ha de agregarse que según el precedente de causa Rol N° 10.455, c. 13°, la creación de Secretarías Ejecutivas y Técnicas, como se norma en el artículo 9 del proyecto de ley, no incide en la ley orgánica constitucional prevista en el artículo 38, inciso primero, de la Constitución, criterio que, estiman, debió seguirse en esta oportunidad.



Los Ministros señor GONZALO GARCÍA PINO y señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO añaden, siguiendo lo razonado en el voto disidente anterior, que también votaron por denegar la calificación orgánico constitucional al artículo 5, inciso segundo, primera parte, del proyecto de ley.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y señor RODRIGO PICA FLORES, quienes disienten de la declaración orgánica constitucional efectuada al artículo 14, inciso final, y a los artículos 45 N°s 4 y 5, que introducen nuevos artículos 26 ter, en su inciso segundo, y octavo transitorio, respectivamente, a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

A juicio de los disidentes, a través de, por una parte, regularse que el alcalde, constatando la falta de recursos o capacidad del Comité Comunal para responder a la emergencia, solicite al delegado presidencial respectivo los medios necesarios para enfrentarla y, por otro lado, normarse lo pertinente para la inclusión en el escalafón respectivo del encargado de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres y la forma en que se financiará dicho cargo, no se incide en las leyes orgánicas constitucionales que prevé la Constitución en sus artículos 118, inciso quinto, y 121, toda vez que no están siendo normadas materias que se aparten de las ya previstas en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, regulándose aspectos únicamente relativos a la fuente de financiamiento en el plano municipal.

Los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, estuvieron por, también, denegar la calificación orgánica constitucional artículo 45 N° 3 del proyecto de ley, que introduce un nuevo artículo 26 bis a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en que se regulan las funciones de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres, lo que no innova de la organización interna prevista de forma general en el artículo 16 de dicha ley, tratando, así, de aspectos no esenciales que no están bajo la esfera orgánica constitucional.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes votaron por declarar orgánico constitucional el artículo 19 del proyecto de ley, íntegramente, abarcando materias que la Constitución ha reservado a dicho legislador en su artículo 38, inciso primero, al regular la creación de una nueva institucionalidad bajo el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres que, conforme su denominación, dependencia, funciones y regulación de su personal, se aparte de regulación general prevista 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 D.F.L.



N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por lo que innova, alcanzado así, necesariamente, al legislador orgánico constitucional.

Acordada con el voto disidente de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estimaron declarar orgánico constitucional artículo 5 del proyecto de ley, en su integridad, en tanto dicha norma alcanza las materias reservadas por la Constitución en su artículo 38, inciso primero.

Para lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 5 norma las denominadas “Estructuras de Coordinación”, que prevé diversos Comités en las fases de la Gestión del Riesgo de Desastres en cada fase a nivel nacional, regional, provincial y comunal. La disposición en examen, al establecer nueva institucionalidad que se aparta de lo normado 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 D.F.L. N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, incide en las materias que prevé el artículo 38, inciso primero, de la Constitución, no sólo en lo vinculado a la creación de los Comités en sí, sino, que, también, a su operativa de funcionamiento, como el tipo de emergencia bajo la cual deberán constituirse (inciso tercero), la exigencia de un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública para su funcionamiento y periodicidad (inciso cuarto), y la vinculación que deberán mantener con las Fuerzas Armadas (inciso quinto), con lo que se norman materias que, aprecian los disidentes, debieron acordarse con carácter orgánico constitucional.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por declarar la naturaleza orgánica constitucional de la totalidad del artículo 16 del proyecto de ley, remitido a control preventivo de constitucionalidad, en razón de que dicha disposición incide en las materias que la Constitución ha reservado a dicho legislador en sus artículos 38, inciso primero; 44, inciso primero; y 101. La disposición en análisis establece diversas funciones para las Fuerzas Armadas en el contexto de los objetivos del proyecto de ley que se tienen de su artículo 1°, esto es, la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

Dado lo anterior, la participación en este ámbito de las Fuerzas Armadas que, conforme el artículo 101, inciso primero, de la Constitución, dependen del Ministerio de Defensa Nacional y existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional, innova en las funciones asignadas por la Carta Fundamental y la ley orgánica constitucional, ampliándolas a otras situaciones que suponen mayores atribuciones al Jefe del Estado Mayor Conjunto que integra el Ministerio de Defensa Nacional, alcanzando la ley orgánica constitucional del artículo 38, inciso primero, y junto con ello, al artículo 44, inciso primero, que, expresamente, reserva al legislador



orgánico constitucional normar las materias relacionadas con los estados de excepción constitucional.

Lo anterior, por lo razonado, implica analizar la disposición del artículo 16 del proyecto en examen como un todo sistemático que incide, así, las leyes orgánicas constitucionales ya anotadas.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes disintieron de la mayoría, votando por declarar orgánico constitucional el artículo 17 del proyecto de ley, según lo mandata el artículo 101 de la Constitución, en tanto la disposición en análisis se presenta como complemento dispensable de lo preceptuado en el artículo 16 que, en su inciso quinto, fue estimado orgánico constitucional al regular materias que inciden directamente en las funciones esenciales de las Fuerzas Armadas según lo dispone el artículo 1° de la Ley N° 18.498, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, criterio que, estiman los disidentes, debió seguirse al examinar el artículo 17.

El Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ estima que, también, dicho criterio seguirse al analizar lo normado en el artículo 18, inciso primero, del proyecto en examen, puesto que la frase *“para los efectos de esta ley”*, contenida en dicha disposición, alude a la norma orgánica constitucional prevista por la Constitución en su artículo 101, al normarse la designación de autoridades militares por el Ministerio de Defensa Nacional para la integración de los Comités respectivos y asesoría en el ámbito de sus funciones.

Redactaron la sentencia las señoras y los señores Ministros que la suscriben.

Comuníquese a la H. Cámara de Diputadas y Diputados, regístrese y archívese.

Rol N° 11.001-21-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en



dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

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