Oficio N° 73-2012

INFORME PROYECTO DE LEY 26-2012

Antecedente: Boletín N° 8091-21.

Santiago, 18 de julio de 2012.

Por Oficio N° 10.264, de 10 del actual, el señor Presidente de la Cámara de Diputados ha solicitado a esta Corte Suprema evacue el informe a que se refieren los artículos 77 de Constitución Política de la República y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, respecto del Proyecto de Ley que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, incluido en el boletín N° 8091-21.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día de hoy, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Nibaldo Segura Peña, Hugo Dolmestch Urra, Juan Araya Elizalde, Patricio Valdés Aldunate, Pedro Pierry Arrau y Héctor Carreño Seaman, señora Gabriela Pérez Paredes, señores Carlos Künsemüller Loebenfelder y Haroldo Brito Cruz, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouét, señor Juan Eduardo Fuentes Belmar y suplentes señores Juan Escobar Zepeda y Carlos Cerda Fernández, acordó informarlo desfavorablemente al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR PRESIDENTE
NICOLÁS MONCKEBERG DÍAZ
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO

CAMARA DE DIPUTADO
18 MI_ 2012
RECEPCIÓN 15-0-C

"Santiago, dieciocho de julio de dos mil doce.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por Oficio N° 10.264, de 10 del actual, el señor Presidente de la Cámara de Diputados ha solicitado a esta Corte Suprema evacúe el informe a que se refieren los artículos 77 de Constitución Política de la República y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, respecto del Proyecto de Ley que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, incluido en el boletín N° 8091-2.

Segundo: Que en lo que dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en la iniciativa legal se proyecta la incorporación de un nuevo Párrafo 4.° al Título 1V de la ley, denominado "Del Régimen Artesanal de Extracción", que se encarga de regular esta materia de manera integral. Dentro de dicha regulación se contempla, además, la sanción de ciertas infracciones administrativas que atentan contra la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.

Para tales efectos, el artículo 55 0 del proyecto desarrolla un procedimiento administrativo sancionador que será conocido por el Director Regional del Servicio de Pesca del lugar en que el hecho hubiere tenido principio de ejecución. Si el Servicio estima que se configura la falta, notificará al presunto infractor remitiéndole el informe de infracción y los antecedentes en que se funda, para que dentro del plazo de diez días formule sus descargos. Recibidos los descargos o transcurrido el plazo, el Servicio podrá abrir un término probatorio por un plazo no superior a treinta ni inferior a diez días. Los hechos que se investiguen podrán acreditarse por cualquier medio de prueba y serán valorados conforme a las reglas de la sana crítica. Vencido el período de prueba o el plazo para hacer valer los descargos, el Servicio dictará una resolución de absolución o condena que se notificará por carta certificada al infractor. Contra esta decisión podrá interponerse recurso de reclamación.

Ahora bien, el procedimiento de reclamación se encuentra regulado en el artículo 55 P que incorpora la reforma y establece lo siguiente:

"Artículo 55 P.- Los sancionados dispondrán de un plazo de 10 días hábiles, contados desde la notificación de la *resolución sancionatoria, para reclamar de ella ante la Corte de Apelaciones que corresponda, la que deberá pronunciarse en*

cuenta sobre la admisibilidad del reclamo y si éste se ha interpuesto dentro del término legal.

Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por 10 días hábiles al Servicio. Evacuado el traslado la Corte ordenará traer los autos en relación, agregándose la causa en forma extraordinaria a la tabla del día siguiente, previo sorteo de la sala cuando corresponda.

La Corte dictará sentencia dentro del término de 10 días.

La resolución que expida la Corte de Apelaciones será apelable en el plazo de diez días, recurso del que conocerá en cuenta la Corte Suprema, sin esperar la comparecencia de las partes, salvo que estime conveniente traer los autos "en relación". En contra de la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones no procederá el recurso de casación."

Tercero: Que la norma dispone que sea competente "la Corte de Apelaciones que corresponda". Al respecto esta Corte Suprema ha señalado en reiteradas oportunidades que deben ser los Juzgados de Letras los que conozcan en primera instancia de las reclamaciones administrativas. Así lo expuso a través del Oficio N° 24 de 20 de marzo último, informando que "el criterio reiterado de la Corte Suprema al informar proyectos de ley que establecen procedimientos contencioso-administrativos, es que las reclamaciones sean conocidas en primera instancia por juzgados de letras en lo civil y, en segunda, por las Cortes de Apelaciones". Se repite este juicio en el Oficio N° 59 de 27 de junio recién pasado en que -citando anteriores oficios sobre el mismo punto- se indica que "(...) La Corte Suprema, informando una cantidad considerable de iniciativas legales que establecen la posibilidad de reclamar ante los tribunales de justicia por sanciones impuestas en el ámbito administrativo, ha señalado la conveniencia de que sean los juzgados civiles quienes conozcan en primera instancia de las reclamaciones, y no las Cortes de Apelaciones".

Cabe hacer presente que la actual Ley de Pesca establece en sus artículos 122 y siguientes -que no son modificados ni derogados por el proyecto- el procedimiento que se debe seguir para conocer de las infracciones a su normativa. Al respecto el articulo 124 dispone que "El conocimiento de los procesos por infracciones de la presente ley corresponderá a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde ellas se hubieran cometido o donde hubiesen tenido principio de ejecución". Esta norma se encuentra en consonancia con lo que ha sido la opinión reiterada de la Corte en relación a la competencia de primera instancia, según se indicó precedentemente.

Cuarto: Que, por otra parte, el inciso segundo del artículo 55 P que se comenta dispone que, una vez ordenado traer los autos en relación, la causa debe agregarse en forma extraordinaria a la tabla del día siguiente. Sobre esta materia la Corte Suprema también ha manifestado su disconformidad, por estimar que esta medida es excepcional. En efecto, en el Oficio **N°** 32 de 3 de abril de 2012 se expuso que *"el criterio de la Corte para aceptar la agregación extraordinaria es absolutamente excepcional, en consideración al retraso que pueda provocar en la vista de las demás causas y a la importancia de la materia".* Esta misma opinión se constata en el Oficio **N°** 59-2012 ya citado, en que el Máximo Tribunal expresó: *"Esta Corte ha señalado sobre este punto en reiteradas oportunidades su opinión respecto a las agregaciones extraordinarias y preferencias en cuanto ellas deben ser reservadas sólo para casos excepcionales, Cuya necesidad de solución inmediata sea equivalente* a *la requerida en la acción de amparo o protección".*

Quinto: Que la norma establece, en el inciso final, que la decisión de la Corte de Apelaciones podrá ser apelada, arbitrio que será conocido en cuenta por la Corte Suprema, a menos que estime necesario traer los autos en relación.

Respecto a este punto el Tribunal Pleno también ha mostrado su desacuerdo, al entender que su naturaleza es la de un Tribunal de Casación y no de segunda instancia. Precisamente, en el Oficio **N°** 32-2012 señala que *"esta Corte también ha manifestado su posición acerca de constituirse como un tribunal de segunda instancia y en reiteradas oportunidades ha señalado que su naturaleza es la de un tribunal de casación y no de apelación. El recurso de apelación debe ser conocido por las Cortes de Apelaciones, de ahí, además, que consecuentemente con esta postura, la Corte Suprema señala que deben ser los juzgados civiles quienes conozcan en primera instancia de la reclamación".*

El proyecto dispone que el recurso de apelación sea conocido en cuenta por la Corte Suprema "sin esperar la comparecencia de las partes, salvo que estime conveniente traer los autos en relación". De la lectura de la norma se entiende que la regla general estaría constituida por el conocimiento del recurso sin la comparecencia de las partes, situación que altera la regla establecida en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, cuyo texto dispone que "la apelación de toda resolución que no sea sentencia definitiva se verá en cuenta a menos que cualquiera de las partes, dentro del plazo para comparecer en segunda instancia solicite alegatos. Vencido este plazo, el tribunal de alzada ordenará traer los autos en relación."

Asimismo, se modifican las normas de emplazamiento en segunda instancia, que comprende la notificación de la resolución que concede el recurso y el transcurso del plazo que tiene el apelante para comparecer ante el tribunal de alzada (cinco días, por regla general, contados desde que se reciben los autos en la secretaría del tribunal, conforme lo dispone el artículo 200 del mismo cuerpo legal). Con todo, la falta de emplazamiento en las reclamaciones regidas por leyes especiales -cuyo es el caso- no habilitan para deducir el recurso de casación formal fundado en la causal de omisión de algún trámite o diligencia declarado esencial por la ley.

Sexto: Que la parte final del último inciso del artículo 55 P consigna que la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones no será susceptible del recurso de casación. En el contexto del procedimiento de reclamación que diseña el proyecto se entiende esta disposición, toda vez que a la Corte Suprema se le encarga el conocimiento del recurso de apelación, por lo que no podría actuar después como tribunal de casación. Sin embargo, se estima que el reclamo, en la forma en que está articulado, no resulta procedente precisamente porque se priva a la Corte Suprema de ejercer las funciones propias de su naturaleza. Esta observación está íntimamente ligada con lo expuesto en el motivo Quinto precedente, ya que ha sido opinión reiterada de este Tribunal que las etapas lógicas de conocimiento de una decisión administrativa son su resolución en primera instancia por un juzgado de letras, en segunda instancia por la Corte de Apelaciones y por último, la Corte Suprema en su calidad de Tribunal de casación, en los casos que corresponda.

Se hace presente que existen otros procedimientos de reclamación en que se sigue el orden de competencias señalado precedentemente y que, en consecuencia, permiten la interposición del recurso de casación. De esta manera el tratamiento dispar que establece el legislador en torno a este procedimiento resulta equivocado.

Séptimo: Que a modo de conclusiones cabe señalar que en el proyecto en estudio se otorga competencia a la Corte de Apelaciones respectiva para el conocimiento del reclamo como si fuera un tribunal de primera instancia, situación que no resulta admisible atendida su condición de tribunal de segunda instancia, cuestión que ha sido manifestada en oportunidades anteriores.

Del mismo modo la agregación extraordinaria del reclamo tampoco resulta acertada, por cuanto con ello se distorsiona el normal curso de los procesos judiciales y se retrasa la vista de las causas que han ingresado anteriormente, lo

que se traduce en que este privilegio excepcional haya pasado a constituirse en una regla que se emplea más allá de los casos urgentes que la prudencia aconseja.

Se dispone que el recurso de apelación contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones sea resuelto por la Corte Suprema, lo que se estima equivocado, pues con ello se vulnera la naturaleza de esta última, cual es ser un tribunal de casación.

Se establece, asimismo, que el recurso de apelación puede ser resuelto por las Corte Suprema en cuenta sin esperar la comparecencia de las partes, con lo cual se alteran las normas sobre conocimiento de este arbitrio procesal contempladas en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto a que la apelación de una sentencia definitiva sea conocida previa vista de las causa.

Se dispone, por último, que la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones no será susceptible del recurso de casación, norma que sólo tiene sentido dentro del procedimiento de reclamación que determina el proyecto, al situar a la Corte Suprema como tribunal de segunda instancia. Se insiste en el parecer de esta Corte Suprema en cuanto a que el conocimiento y decisión del recurso de apelación, corresponde a la Corte de Apelaciones respectiva, a efectos de dejar al máximo tribunal el conocimiento de las materias que en su condición de tal, como Corte de casación, le corresponden.

Finalmente, cabe reiterar la conclusión a que arribó esta Corte Suprema, consignada en el Acta N° 151-2010, al concluir la XIII Jornada de Reflexión del año 2010, en la que se dejó constancia de la existencia de la multiplicidad de procedimientos especiales, de esta naturaleza, que se han incorporado en nuestra legislación, así como la variedad de tribunales que se establecen para su conocimiento, unido al aumento de las materias vinculadas al control judicial de la Administración, que hacen necesaria la sistematización de los diversos procedimientos contencioso administrativos, unificándoles en uno sólo, cuyo conocimiento corresponda a los juzgados de letras como tribunales de primera instancia, a las Cortes de Apelaciones como tribunales de alzada, y, en su caso, a la Corte Suprema como tribunal de casación.

Por estas consideraciones y con arreglo, además, a lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **desfavorablemente** el proyecto de ley que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera

industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones.

Ofíciese.

PL-26-2012."

Saluda atentamente a V.S.

Rubén Ballesteros Cárcamo I,.

Presidente

Rosa María Pinto Egusquiza
Secretaria