INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA, encargada de proponer la forma y modo de resolver las discrepancias producidas entre el Senado y la Cámara de Diputados respecto de la idea de legislar sobre el proyecto de ley que modifica la ley N° 18.755, sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, estableciendo obligación que indica.
BOLETÍN Nº 5.044-01

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS

HONORABLE SENADO:

La Comisión Mixta, constituida en conformidad con el artículo 70 de la Constitución Política de la República, tiene el honor de proponeros no legislar sobre la materia en informe.

El Senado, en sesión del 9 de octubre del presente año, designó a los miembros de la Comisión de Agricultura como integrantes de la Comisión Mixta.

La Cámara de Diputados, en sesión de 10 del mismo mes, nombró, para el mismo efecto, a los Honorables Diputados señora Alejandra Sepúlveda y señores Pedro Álvarez-Salamanca, Ramón Barros, Marcos Enríquez-Ominami y Ramón Farías.

Previa citación de S.E. el Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 12 de marzo de 2008, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Coloma, Espina, Naranjo y Vásquez, y los Honorables Diputados Álvarez-Salamanca, Barros, Enríquez-Ominami y Farías, y eligió como su Presidente al Honorable Senador señor Coloma.

Concurrió, asimismo, especialmente invitado, el Director Nacional (S) del Servicio Agrícola y Ganadero, don Pablo Willson.

- - -

ANTECEDENTES LEGALES

a) Constitución Política de la República:

- Artículos 6° y 7°, que consagran la supremacía constitucional y el principio de legalidad en la actuación de los órganos del Estado, respectivamente.

- Artículo 19, Nº 3°, incisos séptimo y octavo, que consagran el principio de la legalidad en materia penal.

- Artículo 19, Nº 7°, letra a), que garantiza el derecho a entrar y salir del territorio nacional, bajo condición de que se guarden las normas establecidas en la ley.

b) Ley Nº 18.755, establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, deroga la ley Nº 16.640 y otras disposiciones legales.

c) Decreto ley Nº 3.557, de 1981, que establece disposiciones para la protección agrícola.

- - -

La controversia entre ambas Cámaras se ha originado por el rechazo del Senado, en el segundo trámite constitucional, a la idea de legislar aprobada por la Cámara de Diputados durante el primer trámite constitucional.

- - -

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO APROBADO EN EL PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y RECHAZADO EN EL SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL POR EL SENADO.

El texto aprobado por la Cámara de Diputados, en el primer trámite constitucional, consta de un artículo único que agrega un inciso final al artículo 49 de la ley N° 18.755, orgánica del Servicio Agrícola y Ganadero.

La norma propuesta dispone que el pago de la multa o su consignación será obligatorio para abandonar el control fronterizo e ingresar al resto del país, salvo que en éste no existan las posibilidades técnicas para la obtención de los recursos necesarios para el pago de la multa, caso en el cual deberá otorgarse al infractor un plazo de dos días hábiles para efectuarlo.

La Sala del Senado, conociendo en segundo trámite el proyecto de ley en informe, rechazó en general la idea de legislar, con fecha 9 de octubre de 2007.

- - -

DISCUSIÓN ACERCA DE LA IDEA DE LEGISLAR

El Honorable Senador señor Coloma explicó que el proyecto en informe dice relación con la ley N° 20.161, que modifica el decreto ley N° 3.557, de 1981, que establece disposiciones para la protección agrícola, la cual modificó las normas que regulan la revisión que debe practicar el Servicio Agrícola y Ganadero en los controles fronterizos, de los productos de origen vegetal o animal que ingresan al país.

En efecto, precisó, el proyecto que dio origen a la citada ley, contemplaba una norma similar a la propuesta por el proyecto de la referencia, para modificar el artículo 49 de la ley Nº 18.755, disponiendo que el pago de la multa o su consignación será obligatorio para abandonar el control fronterizo con destino e ingresar al resto del país, así como también, otra relativa a la sanción aplicable al que faltare a la verdad en su declaración jurada. Ambas normas fueron rechazadas, lo cual originó la presentación de dos nuevos proyectos de ley, uno que hace referencia a la multa aplicable, que está en tercer trámite en la Cámara de Diputados, y otro que regula el hecho de no pagar la multa impuesta, cuyo caso convoca a la Comisión Mixta.

Indico que la norma que se propone agregar a dicho cuerpo legal establece la obligación de pagar la multa o de consignar, para abandonar el control fronterizo e ingresar al resto del país, salvo que en aquél no existan las posibilidades técnicas de obtener los recursos necesarios para satisfacer la multa, evento en el cual se le otorga, al infractor, un plazo de dos días hábiles para efectuarlo.

Sobre el particular, recordó que el Senado rechazó la iniciativa argumentando para ello un problema de constitucionalidad, por cuanto la norma implicaría establecer una prohibición de ingreso que vulneraría la garantía de libertad personal consagrada en el artículo 19, N° 7, letra a), de la Constitución Política de la República, así como también, la figura de prisión por deuda. Del mismo modo, el Servicio Agrícola y Ganadero hizo presente un problema de funcionalidad para la implementación de la norma.

Consideró, además, que el proyecto establece que si la persona es sorprendida con algún vegetal no podrá abandonar el control ni tampoco ingresar al país, es decir, queda retenida, y esa circunstancia, si bien tiene un curso regular en el aeropuerto internacional, no lo tiene en los pasos fronterizos aislados.

Actualmente, explicó la situación es la siguiente: si la persona es extranjera y no paga dentro de los 10 días, plazo fijado por ley, en el evento de que hubiera abandonado el país, cuando quiera ingresar nuevamente no podrá hacerlo y, si es chileno, será apremiado judicialmente. Insistió en rechazar el proyecto, teniendo presente que es impracticable por el Servicio Agrícola y Ganadero, además de considerar, como se prescribe en el proyecto que se encuentra en el tercer trámite constitucional, que existirá en el futuro una mayor flexibilidad en materia de las multas.

Por su parte, **el señor Director Nacional (S) del Servicio Agrícola y Ganadero** manifestó que el proyecto, desde el punto de vista de funcionalidad, les genera una dificultad concreta por cuanto al momento en que los inspectores practican la revisión a las personas, éstas ya han pasado por el control migratorio y, en consecuencia, han ingresado al territorio de la República. Agregó que, por otra parte, al Servicio no le corresponde controlar la salida de las personas del territorio nacional, por tanto, reiteró, existe un problema de constitucionalidad ya que la libertad de tránsito se encuentra consagrada en la Carta Fundamental. Mencionó, además, la Convención Americana de Derechos Humanos denominado Pacto de San José de Costa Rica, en el cual se rechaza la figura de prisión por deudas, instrumento suscrito por nuestro país, que tiene plena vigencia en virtud del artículo 5° de la Constitución Política.

Hizo presente, además, que se debe considerar el hecho de que las personas no ingresan sólo por el aeropuerto internacional, sino que también lo hacen por pasos fronterizos cordilleranos, con temperaturas bajo cero grado en invierno y con notoria dificultad de locomoción, con lo cual se complica tanto su estadía en los mismos como la obtención de recursos para el pago de la multa, más aún si se considera que el máximo de ésta puede alcanzar los $9.000.000, por tanto, agregó, para el Servicio es impracticable la proposición del proyecto.

Hizo presente otra duda de constitucionalidad en cuanto a que el proyecto en estudio hace referencia al pago o la consignación previa de la multa in situ. Al respecto, indicó, que sujetar la apelación a dicha consignación ha quedado en entredicho por un fallo del Tribunal Constitucional, de 30 de agosto de 2006, en el cual, a propósito de una norma que establecía un concepto similar en materia de justicia laboral, la misma fue estimada inconstitucional, dado que limitaría el libre derecho de apelar de una sanción que no le ha sido legalmente impuesta.

Por las consideraciones expuestas, estimó, como representante del Ejecutivo, que el contenido del proyecto no es abordable desde un punto de vista legal, y propuso no legislar para una situación particular, sino que aplicar las reglas generales que rigen esta materia.

El Honorable Senador señor Vásquez, en el mismo sentido, complementó diciendo que, además, el procedimiento que se aplica al ingresar al país, es a través de migración y de policía internacional y, luego, sólo una vez ingresada, la persona es objeto de revisión por parte de Aduanas y del Servicio, en consecuencia, se estaría afectando la libertad de tránsito por parte de un órgano que jurídicamente no está facultado para adoptar una medida de esta naturaleza, lo cual, a su juicio, es inconstitucional en virtud de los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, por imperio de los cuales, cada órgano del Estado tiene su ámbito y atribución para actuar en la esfera de sus competencias, materia que, por cierto, no le compete al SAG.

El Honorable Senador señor Espina dijo entender que el propósito que se busca con la norma es conservar el patrimonio zoo y fitosanitario del país, sin embargó considera que no es la forma adecuada de abordarlo, pues está en el límite de la inconstitucionalidad al afectar una garantía constitucional, como es limitar el ingreso y permanencia de una persona en el país. Al respecto, dijo, quién debe restringir esa libertad, por regla general, es un juez de garantía, el que está en condiciones de determinar si una persona puede o no entrar, y no le parece que la ley impida a una persona, que ni siquiera ha sido declarada culpable, su ingreso al territorio. Enfatizó que sobre la base de la sola presunción de un organismo, ante el cual no ha tenido oportunidad de defensa, se le impide a la persona entrar al país. Entiende el propósito, pero no considera que la forma de solucionarlo sea la adecuada. Estima que establecer una exigencia de ingreso al país podría ser considerada inconstitucional por cualquier tribunal y, además, generar responsabilidad extracontractual del Estado, ya que habría una condena a priori.

Ante los argumentos esgrimidos, propuso perfeccionar el procedimiento que realiza el Servicio Agrícola y Ganadero, estableciendo, entre otras materias, que una vez vencido el plazo del pago de la multa se deberá comunicar de inmediato al Servicio Nacional de Aduanas para los efectos de futuros ingresos a Chile.

A su turno, **el Honorable Diputado señor Farías** manifestó que el punto radica en encontrar una fórmula en que la persona que ingresa productos prohibidos tenga una sanción que sea realmente efectiva y no letra muerta.

El Honorable Diputado señor Álvarez-Salamanca observó la necesidad de que el Servicio Agrícola y Ganadero aumente las fiscalizaciones respecto de quienes ingresen al país.

El Honorable Diputado señor Barros hizo presente su preocupación respecto a que el solo hecho de retener las especies, no implica que se sancione la acción de internar frutas o especies vegetales al país, situación de por sí riesgosa, por cuanto puede implicar el contagio de enfermedades graves que ponen en riesgo el patrimonio que se trata de proteger. Coincidió en rechazar el proyecto y sugirió en buscar una fórmula que garantice efectivamente que todo el proceso de requerimiento y de registro de los infractores sea efectivo y se cumpla. Insistió en que se debe tener certeza que dicha persona será requerida, y que si ingresa nuevamente al país, la autoridad estará debidamente informada de ese hecho para efectos de hacer efectiva la sanción.

El señor Director Nacional (S) del Servicio Agrícola y Ganadero explicó que el punto en discusión se refiere a la responsabilidad de una multa de índole administrativa, infracciones que el Servicio conoce en distintos órdenes, como las multas por infracción a la Ley de la Carne, de Alcoholes y otras, en las que la regla general es que las personas no paguen in situ, sino que se les otorga un plazo de 10 días, -al igual que aquella que ingresa por el control fronterizo y no paga la multa-, si transcurrido ese plazo no paga, opera el apremio, de un día de prisión por cada 3 unidades tributarias mensuales del monto adeudado, con un límite de 30 días. Ese requerimiento, agregó, se hace ante un tribunal que puede expedir una orden de arresto la cual queda registrada en Migración para el evento de reingresar al país. Especificó que el único escenario planteado en que quedaría impune la persona por su infracción, se daría en el caso de un extranjero. Respecto de los nacionales, éstos siempre tendrán un domicilio o una posibilidad de búsqueda para ejecutar en concreto el apremio y en definitiva obtener el cumplimiento efectivo de la multa.

Precisó que la conducta que se sanciona es faltar a la verdad en la declaración jurada, como sería ingresar una manzana, y no el hecho de ingresar una fruta con larva de insecto, por tanto, es a esa persona, a la cual, además, de no permitirle ingresar el producto, se le detiene en su ingreso y queda expuesta al apremio.

Informó que el Servicio Agrícola y Ganadero está gestionando con la Tesorería General de la República un convenio de pago de multa, de manera que el Servicio le entregue la lista de los infractores y aquélla persiga su cumplimiento con facultad, incluso, de descontar de la declaración de impuesto, las deudas que tengan con el Estado, lo que dará seguridad de que los residentes en el país pagarán la multa.

En materia de responsabilidad penal, señaló que como funcionarios públicos están obligados a denunciar cualquier delito flagrante que constaten y debe poner al autor a disposición de la fuerza pública. Explicó que los delitos en materia fitosanitaria, son aquellos que consisten en propagar las enfermedades, por tanto, el hecho de ingresar una fruta que no tiene larvas, no constituye delito.

Cerrado el debate, la Comisión Mixta coincidió en que la norma propuesta por el proyecto de ley no es la más idónea para el propósito que se tuvo al presentar la iniciativa legal. Asimismo se convino en la necesidad de mejorar los sistemas de cobro de este tipo de infracciones dada la importancia que reviste la protección del patrimonio fito y zoo sanitario del país, comprometiéndose los representantes del Ejecutivo a estudiar una nueva iniciativa que permita implementar un sistema que haga exigible el pago de la multa por medios expeditos.

En mérito de lo expuesto, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión Mixta Honorables Senadores señores Coloma (Presidente), Espina y Naranjo, y Honorables Diputados señores Álvarez-Salamanca, Barros y Farías, acordaron no formular proposición de ley sobre la materia.

\- - -

Acordado en sesión celebrada el 12 de marzo de 2008, con la asistencia de sus miembros Honorables Senadores señores Juan Antonio Coloma (Presidente), Alberto Espina, Jaime Naranjo y Guillermo Vásquez y Honorables Diputados señores Pedro Álvarez Salamanca, Ramón Barros, Marcos Enríquez-Ominami y Ramón Farías.

Sala de la Comisión a 24 de marzo de 2008.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario