

OFICIO N° 50-2017

INFORME PROYECTO DE LEY N° 7-2017

Antecedente: Boletín N° N°10.683-06

Santiago, 4 de abril de 2017

Por oficio N° 231/2017, recibido el 21 de marzo de 2017, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, don Marcelo Chávez Velásquez, al tenor de 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, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley que regula el ejercicio de los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de la Isla de Pascua, correspondiente al Boletín N° 10.683-06, específicamente acerca del artículo 55 de la citada iniciativa legal.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día 31 de marzo recién pasado, presidida el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Sergio Muñoz Gajardo, Héctor Carreño Seaman, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías, María Eugenia Sandoval Gouët y Gloria Ana Chevesich Ruiz y señores Carlos Aránguiz Zúñiga, Carlos Cerda Fernández y Jorge Dahm Oyarzún, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
MARCELO CHÁVEZ VELÁSQUEZ
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y DE RECURSOS NATURALES
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO**

“Santiago, cuatro de abril de dos mil diecisiete.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que por oficio N° 231/2017, recibido el 21 de marzo de 2017, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, don Marcelo Chávez Velásquez, al tenor de 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, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley que regula el ejercicio de los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de la Isla de Pascua, correspondiente al Boletín N° 10.683-06, específicamente acerca del artículo 55 de la citada iniciativa legal;

Segundo: Que el proyecto de ley busca regular la forma de ejercer los derechos a residir, permanecer, y trasladarse hacia y desde el Territorio Especial de Isla de Pascua, garantizados en los artículos 19 N° 7 y 126 bis de la Constitución Política de la República de Chile.

Asimismo, se busca establecer medidas para controlar los casos en que se sobrepasen los límites de capacidad de carga demográfica definidos por la Autoridad. Lo anterior, con ayuda de los instrumentos técnicos desarrollados para mejorar la adecuada gestión del territorio. Para esto, la iniciativa legal contempla un sistema sancionatorio que permitirá dotar de eficacia al conjunto de normas que se proponen;

Tercero: Que las principales propuestas del proyecto de ley pueden agruparse en ocho grandes capítulos:

a. Disposiciones Generales.

En primer lugar establece que toda persona tendrá el derecho a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de Isla de Pascua, en la forma que el proyecto de ley regula, debiendo ajustar su actuar a los requisitos que se señalan. A los extranjeros que ingresen al territorio nacional y que deseen viajar a Isla de Pascua, les serán además aplicables las normas establecidas en el Decreto Ley N° 1.094, de 1975, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Establece Normas para extranjeros en Chile; mientras que a las personas que no pertenecen al pueblo Rapa Nui, les será aplicable además lo dispuesto en el Párrafo 2°, Título I de la Ley N° 19.253 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, en relación con el artículo 66 de la misma norma, sin perjuicio de las excepciones que se establezcan.

b. De la permanencia y residencia en el territorio especial de Isla de Pascua.

Por regla general, toda persona podrá ingresar y permanecer en Isla de Pascua por un plazo máximo de treinta días, prorrogable bajo ciertas condiciones. Sin embargo, la regla señalada no será aplicada respecto del siguiente conjunto de personas, quienes podrán permanecer y residir en Isla de Pascua por un período mayor, mientras cumplan con alguna de las calidades habilitantes señaladas por la ley:

1. Los familiares de personas pertenecientes al pueblo Rapa Nui, tales como su cónyuge, conviviente civil o conviviente de hecho, los hijos y padres del cónyuge, conviviente civil o de hecho, o respecto de quien medie cuidado personal.

2. Las personas que ejerzan autoridad política o administrativa y el personal contratado por los órganos del Estado, que deban desempeñarse dentro del territorio especial, mientras se mantenga vigente su contratación.

3. Las personas que cumplan en el territorio especial funciones por cuenta de un concesionario de servicio público, o una empresa que haya celebrado un contrato con el Estado, que deba ser ejecutado en el territorio especial.

4. Los precandidatos y candidatos inscritos en el registro especial que lleva el Servicio Electoral conforme lo dispongan las leyes para cualquier clase de cargos de elección popular que involucren el territorio especial, incluyendo las elecciones primarias. Estas personas podrán permanecer en el territorio especial hasta la publicación de la sentencia de proclamación dictada por el Tribunal Calificador de Elecciones o el Tribunal Electoral Regional, según corresponda.

5. Las personas que desempeñan cargos de elección popular en dicho territorio, desde la dictación de la sentencia de proclamación hasta la cesación del cargo.

6. Los trabajadores contratados para desempeñarse en la Isla de Pascua por un empleador que tenga establecimiento en el territorio especial, o quienes desarrollen alguna actividad económica independiente en dicho territorio.

7. Los familiares de las personas señaladas en los números 2 y siguientes de este punto, tales como su cónyuge, conviviente civil o conviviente de hecho; los hijos y padres del cónyuge, conviviente civil o de hecho, o respecto de quien medie cuidado personal.

c. Del traslado desde y hacia el territorio especial de Isla de Pascua.

En cuanto a los requisitos exigidos para ingresar a Isla de Pascua, se establece que la persona interesada deberá contar con documentación específica, tales como su cédula de identidad o equivalente, boleto aéreo de regreso que cumpla con los períodos autorizados, y reserva de alojamiento o carta de invitación a la isla. Por su parte, las empresas de transporte aéreo o marítimo, deberán informar la nómina de pasajeros y tripulantes que arriben a la isla, así como la de aquellos pasajeros registrados que no hayan hecho uso de su servicio, a pesar de haber adquirido el ticket.

d. Instrumentos de gestión de carga demográfica.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberá realizar, cada ocho años, un estudio de gestión de la capacidad de carga demográfica, que podrá ser elaborado en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado de acuerdo a las normas de la ley N°19.886, para lo cual considerará las características ambientales del territorio especial, y también las condiciones geográficas, demográficas, culturales, usos de suelo actuales y potenciales, disposición de residuos y demás pertinente; así como los niveles de flujo permanente y transitorio que el terreno especial puede soportar en un determinado período de tiempo, entre otras consideraciones.

Asimismo, el Ministerio antes referido, elaborará y aprobará, a través de un decreto supremo, un plan de gestión de la carga demográfica para el territorio especial, mediante el cual se determinarán el conjunto de políticas públicas destinadas a velar porque la capacidad de carga demográfica del territorio especial en período de latencia y saturación no sea superada y tendrá una vigencia de 4 años, pudiendo ser revisado al segundo año. Los resultados que arroje este instrumento de gestión, así como la metodología que establezca, serán la base para que la autoridad competente establezca el límite de carga demográfica máxima a través de un Decreto Supremo.

e. Creación del Consejo de Gestión de Carga Demográfica.

La iniciativa crea el Consejo de Gestión de Carga Demográfica, cuya función principal será colaborar con los organismos responsables del cumplimiento de esta ley. Este Consejo estará integrado por el Alcalde de Isla de Pascua; los 6 miembros electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 68 de la ley N° 19.253; y tres representantes del pueblo Rapa Nui elegidos de conformidad con la ley. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Gobernación Provincial de Isla de Pascua,

prestará el apoyo técnico, profesional y administrativo que sea necesario para el funcionamiento de este Consejo, de conformidad con su presupuesto.

f. Infracciones y sanciones.

Para dar sustento práctico a las disposiciones de este proyecto, se establece un régimen de sanciones administrativas aplicable a los agentes que vulneren lo establecido en la iniciativa en análisis. Así, se distingue entre infracciones leves y graves, estableciendo sanciones consistentes en multas, abandono del territorio especial, expulsión y prohibición de ingreso. Además, se establece un procedimiento y un sistema recursivo tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional.

g. Otras Disposiciones.

En virtud del análisis de la situación relativa al transporte, se incorporan normas que permiten al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones abordar la necesidad de una mejor regulación en esta materia. En este sentido, se establece que este Ministerio podrá establecer condiciones y exigencias específicas para el transporte público y privado remunerado de pasajeros que preste servicios en la Isla de Pascua, pudiendo exceptuarlos del cumplimiento de determinadas normas de carácter reglamentario, o establecer requisitos de circulación adicionales;

Cuarto: Que en términos de diseño, el proyecto de ley consta de 8 títulos y 7 disposiciones transitorias, consultándose la opinión de la Corte Suprema, específicamente sobre el artículo 55, que establece un nuevo procedimiento contencioso administrativo, sin perjuicio de que en el presente informe se observarán otros artículos que, siendo de interés del Poder Judicial, no han sido sometidos a consulta;

Quinto: Que el artículo 55 del proyecto de ley en estudio, establece una forma de reclamación judicial en contra de las resoluciones administrativas que impongan multas por infracción de las reglas que la ley incorpora, en materia de ingreso, permanencia y salida de personas al Territorio Especial de Isla de Pascua. Dicha norma, se encuentra ubicada dentro del párrafo 3º de la ley, relativo a los recursos contemplados dentro del nuevo sistema sancionatorio.

La norma en comento establece:

“Artículo 55.- Reclamación jurisdiccional. En caso de rechazo de la impugnación administrativa, se podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde la notificación de

la resolución que rechaza el recurso administrativo, o desde la fecha que conste en el certificado emitido conforme al artículo precedente.

Dicho recurso se interpondrá en la Corte de Apelaciones competente o en el juzgado de letras con asiento en Isla de Pascua, a elección del reclamante.

En caso de que se interponga ante el juzgado de letras, el juez deberá remitir en el más breve plazo y por medios electrónicos, copia íntegra del recurso, a la respectiva Corte de Apelaciones para su conocimiento y resolución.

La Corte pedirá informe a la autoridad respectiva, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco días hábiles siguientes. Recibido el informe, la Corte resolverá el reclamo en única instancia, dentro de los treinta días siguientes. En caso de ordenarse medidas para mejor resolver, este plazo se entenderá prorrogado por diez días;

Sexto: Que en lo no expresamente previsto en este artículo, la tramitación de la reclamación se sujetará al procedimiento regulado en el Título Final de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”.

Al respecto, en primer lugar, es menester señalar que, por regla general, todo acto de la Administración se encuentra sujeto al control de los tribunales de justicia, en tanto su misión es cautelar la vigencia de los derechos de las personas, y en consecuencia, la mantención del Estado de Derecho. Esta impugnabilidad se vería limitada únicamente por la existencia de recursos contra los actos a través de la vía administrativa.¹ Sin embargo, el precepto bajo análisis, sólo haría posible dicha reclamación en los casos en que –habiéndose interpuesto un recurso administrativo- la autoridad hubiere rechazado la impugnación administrativa. Esta hipótesis restringiría la posibilidad de los particulares de reclamar directamente ante los tribunales, respecto de las resoluciones dictadas por la autoridad en cumplimiento de esta ley, limitando el ámbito de control del judicial según los términos previamente reseñados.

En todo caso, de la lectura del inciso primero del artículo 50 de la iniciativa, referente a la incompatibilidad entre la reclamación administrativa y jurisdiccional, podría entenderse que el proponente legislativo reconoce tácitamente la posibilidad de accionar directamente ante los tribunales frente a la decisión administrativa, por cuanto se encarga de aclarar que mientras no se resuelva por el Gobernador el recurso administrativo, no se puede deducir igual

¹ Así sucede por ejemplo, en el artículo 53 inciso 2° de la Ley N° 19.880: “*El acto invalidatorio será siempre impugnable ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario. El acto invalidatorio será siempre impugnable ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario*”.

pretensión ante los tribunales de justicia. A mayor abundamiento, el inciso tercero del mismo artículo establece que interpuesta alguna acción judicial contra la decisión del Gobernador, éste debe abstenerse de conocer de cualquier recurso administrativo respecto a la misma pretensión, lo que ratificaría tal conclusión.

Si bien la reclamación jurisdiccional prevista en el inciso primero del artículo 55 de la iniciativa legal en estudio –atendida su asimilación al reclamo de ilegalidad municipal- supone la existencia previa de una impugnación administrativa que haya sido rechazada, valdría la pena aclarar que, en todo caso, la parte que se sienta agraviada por la vulneración de una garantía constitucional podrá accionar de protección en conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Carta Fundamental;

Séptimo: Que en segundo lugar, el proyecto permite interponer las reclamaciones ante la Corte de Apelaciones respectiva -la que siempre corresponderá a la jurisdicción de Valparaíso-, situación que se encuentra conforme con la opinión que la Corte Suprema ha venido sosteniendo en la materia desde 2014. En efecto, en su Acta N° 176-2014, sobre unificación de procedimientos contenciosos administrativos, el máximo tribunal señaló:

“Cuarto. Como última alternativa, y en pos de fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en la materia, se propone realizar una modificación legal en orden a igualar los procedimientos especiales contenciosos administrativos que hoy se aplican. En este sentido, se solicita al Ejecutivo considerar el catálogo de leyes que se puntualizan en documento anexo y que dan cuenta de las disposiciones de esa naturaleza que en nuestro ordenamiento jurídico regulan el contencioso especial en forma dispersa e inarmónica, a fin de estudiar la modificación de la competencia del tribunal que conocerá de dichas causas y respecto del procedimiento aplicable a ellas. Así, se propone entregar la competencia de los procesos contenciosos administrativos especiales, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones que correspondan según las reglas generales, debiendo tramitarse las respectivas causas de acuerdo al procedimiento de ilegalidad municipal contemplado por el artículo 151 letras d) a i) del D.F.L. N° 1/2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”.

Si bien parece correcta la radicación de la reclamación ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, el segundo inciso agrega que dicha acción podrá

interponerse ante el juzgado de letras con asiento en la Isla de Pascua, fijándole un procedimiento de comunicaciones para hacer expedito el tránsito de la información con la Corte de Apelaciones respectiva. Esta última incorporación, parece obviar la existencia de una institución relativamente nueva en el Poder Judicial, y que impacta sobre la eventual incorporación de esta reclamación en el orden jurídico: la existencia de la Ley N° 20.886 (que modifica el Código de Procedimiento Civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales).

En efecto, la Ley N° 20.886, luego de extender el alcance de la denominada tramitación electrónica de las Cortes de Apelaciones, señala en el artículo 5°:

“Artículo 5°.- Presentación de demandas y de escritos. El ingreso de las demandas y de todos los escritos se hará por vía electrónica a través del sistema de tramitación electrónica del Poder Judicial, para cuyos efectos los abogados o habilitados en derecho se registrarán en los términos que se regulen en el auto acordado que la Corte Suprema dictará al efecto.

En casos excepcionales, cuando las circunstancias así lo requieran o se trate de una persona autorizada por el tribunal por carecer de los medios tecnológicos necesarios, los escritos podrán presentarse al tribunal materialmente y en soporte papel por conducto del ministro de fe respectivo o del buzón especialmente habilitado al efecto.

Los escritos presentados en formato papel serán digitalizados e ingresados a la carpeta electrónica inmediatamente”.

Por lo dicho, en conformidad con la legislación vigente, la vía correcta para presentar este tipo de reclamaciones al conocimiento del tribunal competente, sería a través de la Oficina Judicial Virtual, directamente ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, salvo las excepciones contempladas por la misma ley, en cuyo caso resultaría apropiado concebir al Juzgado de Letras de Isla de Pascua como el lugar en el que se presenten materialmente los escritos bajo esas reducidas excepciones;

Octavo: Que en tercer lugar, es necesario resaltar que, en conformidad con el procedimiento fijado por la Ley de Municipalidades, las reclamaciones contra las resoluciones administrativas deberán interponerse dentro del plazo de 15 días contados desde la resolución administrativa, circunstancia que difiere de los 10 días planteados por el proyecto;

Noveno: Que en cuarto lugar, cabe consignar que la estructura normativa del proyecto establece el conocimiento de las reclamaciones ante la Corte de

Apelaciones en “única instancia”, situación que deja a salvo el recurso de casación para impugnar lo que en ellas se resuelva;

Décimo: Que en consideración al tiempo que tomará la tramitación del procedimiento de reclamación contemplado en el proyecto en estudio hasta la dictación de la sentencia que lo resuelva, sería conveniente preceptuar que, conjuntamente con su interposición podrá requerirse una orden de no innovar, si se estima del caso por el afectado.

Undécimo: Que la idea matriz del proyecto parece adecuada en términos de la protección y sustentabilidad del Territorio Especial de Isla de Pascua. Sin perjuicio de ello, el articulado adolece de algunos aspectos mejorables, tanto desde una óptica interna (entre normas del mismo proyecto) como externa (con otras normas del ordenamiento jurídico), en los términos expuestos en el presente informe.

Así, se advierte la falta de consideración de la existencia de la Ley N° 20.886, que hace aplicable la tramitación electrónica, entre otros tribunales, a las Cortes de Apelaciones; mientras que en otras ocasiones provocan un llamado de atención a la coherencia de su contenido a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, particularmente en lo relativo a los procedimientos de ejecución de las multas impuestas por infracciones al mismo proyecto.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expresados** el proyecto de ley que regula el ejercicio de los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de la Isla de Pascua.

Ofíciase.

PL 7-2017”.

Saluda atentamente a VS.

HUGO DOLMESTCH URRA
Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN
Secretario