INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY ORIGINADO EN UNA MOCIÓN QUE MODIFICA LA LEY N° 18.961 Y EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 292, DE 1953, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, QUE APRUEBA LA LEY ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TERRITORIO MARÍTIMO Y DE MARINA MERCANTE, CON EL PROPÓSITO DE PERMITIR EL INGRESO DE CARABINEROS A RECINTOS PORTUARIOS, AÉREOS Y MARÍTIMOS CON LOS FINES QUE INDICA.

BOLETÍN N° 9770-25

Honorable Cámara de Diputados:

La **COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL** pasa a informar, como segunda comisión, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley de la referencia, iniciado en una moción de los diputados señores Marcelo Chávez, Aldo Cornejo, Iván Flores, Roberto León, Juan Enrique Morano, Víctor Torres y Matías Walker.

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala de esta Corporación en sesión celebrada el 14 de abril de 2016, disponiéndose su estudio por la Comisión de Seguridad Nacional. Posteriormente, la Sala, con fecha 5 de septiembre de 2017 acordó que este proyecto de ley fuera remitido a la Comisión de Defensa Nacional para su tramitación e informe.

IDEAS FUNDAMENTALES O MATRICES DEL PROYECTO

La idea matriz o central del proyecto aprobado por la Comisión de Seguridad Ciudadana es modificar la ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, el decreto ley N° 2460, que dicta la ley orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile y el decreto con fuerza de ley N° 292, de 1953, del Ministerio de Hacienda, que aprueba la ley orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, con el propósito de permitir el ingreso de Carabineros y de la Policía de Investigaciones a recintos portuarios, aéreos y marítimos para efectos de mantener la vigilancia, la seguridad y el orden público en tales lugares.

ANTECEDENTES GENERALES

En la fundamentación de la moción sus autores señalaron que a Carabineros de Chile le corresponde constitucionalmente la misión de dar eficacia al derecho, garantizar el Orden Público y Seguridad Pública interior en todo el territorio de la República. No obstante que tiene las más amplias facultades para el cumplimiento de sus finalidades específicas, tiene como limitante el no interferir en servicios con otras instituciones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

En este sentido la actividad policial de Carabineros de Chile reconoce como limitantes los artículos 3°, 30° y 31° del DFL N° 292, de 1953, que aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, el D.S. (M) N° 359 “Reglamento General de Orden y Seguridad y Disciplina en las naves y Litoral de la República.

En lo fundamental estas normas facultan únicamente a los Capitanes de Puerto y su personal para exigir el cumplimiento a toda disposición sobre orden, seguridad y disciplina en las zonas de su jurisdicción y las que corresponda en razón de las funciones propias del servicio, y que el personal de Carabineros, incluido el de Aduana y el personal de Investigaciones, prestarán a la autoridad marítima y al personal bajo sus órdenes el auxilio y cooperación que les soliciten para el cumplimiento de sus funciones.

Otra limitación en la actuación policial de Carabineros está, según los autores del proyecto, en la ley N° 16.752, que fija la organización y funciones y establece disposiciones generales de la Dirección de Aeronáutica Civil.

PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA

El proyecto está estructurado sobre la base de tres artículos cuyo contenido es el siguiente.

El artículo 1 del proyecto de ley modifica el artículo 3° de la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile, que faculta a la institución para establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, de acuerdo con la Constitución Política y la legislación respectiva. Al respecto, se incorpora un inciso final nuevo que dispone que

Carabineros de Chile “en el ejercicio legítimo de sus atribuciones, podrá ingresar a recintos portuarios, aéreos y marítimos, con el objeto de mantener la vigilancia, seguridad y el orden público, sin mediar instrucciones particulares de los fiscales, para prevenir o repeler delitos cometidos en dichos recintos.".

Por su parte, el artículo 2 del proyecto aprobado incorpora en el artículo 5° del decreto ley N° 2.460, que dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, un inciso final que le otorga una facultad similar a la otorgada al Servicio de Carabineros.

El artículo 3, por su parte, agrega un inciso final al artículo 30° del decreto con fuerza de ley N° 292, de 1953, del Ministerio de Hacienda, que aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, que ratifica las facultades otorgadas en los artículos 1° y 2° del proyecto, y dispone que tanto Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, en el ejercicio legítimo de sus atribuciones, podrán ingresar a dichas zonas, sin mediar instrucciones particulares o la conformidad de la autoridad marítima, para prevenir o repeler delitos cometidos en dichos recintos.

El proyecto de ley, en los términos señalados, fue aprobado por la Comisión de Seguridad Ciudadana: en general por unanimidad y por mayoría de votos en la votación en particular.

TRAMITACIÓN EN LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL

La Sala de la Cámara de Diputados, una vez recibido el informe de la Comisión de Seguridad Ciudadana acordó, con fecha 5 de septiembre de 2017, remitir el proyecto a la Comisión de Defensa Nacional para su tramitación e informe

Para el estudio de esta iniciativa legal la Comisión recibió en audiencia al Contraalmirante señor Otto Mrugalski Meiser, Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (s) y Director de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático, acompañado por el Contraalmirante señor Mario Montejo Orellana, Director de Seguridad y Operaciones Marítimas, el Capitán de Navío (J) señor Rodrigo Ramírez Daneri, el Capitán de Corbeta (J), señor Rodrigo Poblete Vio y el Capitán de Fragata (Litoral) Claudio Vidal Cabezas (Jefe de Policía Marítima Dirsomar); y por la Unión Portuaria de Chile, el vocero señor Juan Quezada Valenzuela y el abogado asesor señor Hernan Figueroa Garcia.

El **Contraalmirante señor Mario Montejo Orellana, Director de Seguridad y Operaciones Marítimas,** señaló que el proyecto de ley parte de la

premisa que el accionar de Carabineros se encuentra limitado por la función policial que el ordenamiento jurídico asigna a la Dirección General del Territorio Marítimo y a la Marina Mercante y a sus autoridades Marítimas dependientes, sustentándola en el artículo 3° de la ley orgánica constitucional de Carabineros, que impondría a esta institución la limitante de no interferir con servicios de otras instituciones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Sin embargo, dicho artículo fue modificado el año 2011 por la ley N° 20.502, que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, eliminándose la mencionada limitante y quedando la redacción del inciso 1° del artículo 3° como sigue "*Carabineros de Chile podrá establecer los servicios policiales que estime necesario para el cumplimiento de sus funciones específicas de acuerdo con la constitución Política y la ley",* desapareciendo, de esta forma, el cimiento normativo sobre el cual el proyecto ha sido elaborado.

Asimismo, hizo presente que en Chile existen 142 puertos que tienen dos realidades jurídicas: 10 son del Estado, que se entregan en concesión a privados y con ello quedan en un régimen de privacidad, como el resto de los puertos. Estos generan, en base a la "Convención de Puertos e Instalaciones Portuarias", que Chile aprobó, un plan de protección y seguridad al interior de los recintos portuarios.

Puntualizó que la Autoridad Marítima en su función de policía marítima, al igual que Carabineros y la Policía de Investigaciones, puede ingresar al puerto en el caso de una flagrancia o por una actuación que sea dispuesta por el Ministerio Público. Lo anterior significa que no hay ninguna prohibición para que una policía ingrese a un recinto portuario en esas condiciones.

La otra particularidad es que la Autoridad Marítima ingresa al recinto portuario para efectuar actividades de fiscalización que la ley le entrega en particular, en cuanto a prevención de riesgos de actividades que se desarrollan en el recinto por los trabajadores portuarios, por las condiciones de seguridad que se generan al interior del recinto para verificar las condiciones y seguridad de las naves en sus sistemas de movimiento de cargas de abordo y las condiciones de las dotaciones de los buques de manera que cumplan con toda la normativa internacional. Además, existen otros servicios que ingresan a la zona del puerto como los Servicios de Salud o la Inspección del Trabajo para efectuar fiscalizaciones.

Señaló que este proyecto se presentó tras la ocurrencia de lo que se ha denominado como "el robo del siglo" que ocurrió en el aeropuerto Arturo Merino Benítez, pero, paradojalmente, no propone modificaciones a la ley orgánica de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Explicó que el proyecto parece generar una cierta noción de interferencia a la acción de Carabineros y la Policía de Investigaciones por parte de la Autoridad Marítima, que como se ha explicado, no existe en los hechos. Además, implica un desconocimiento y desconsideración de la función de policía marítima que

la Autoridad Marítima debe llevar a cabo y que ha tenido un paulatino desarrollo en la última década, empezando a adquirir notoriedad no solo entre los agentes y autoridades del sistema de seguridad pública sino también ante la opinión pública en general. Si bien en la actualidad no existen impedimentos, de orden legal o fáctico, para que Carabineros y la Policía de Investigaciones ingresen a los recintos portuarios y marítimos, la aprobación del proyecto podría ser interpretada como una señal política que estimule una mayor presencia de tales organismos policiales en los puertos, caletas e incluso a flote.

Insistió en que no de no existir la necesaria coordinación, ello podría provocar indeseadas interferencias mutuas en las acciones policiales que Carabineros, la Policía de Investigaciones y la Autoridad Marítima lleven a cabio en estos sectores. Es más, el desconocimiento por parte de los funcionarios de Carabineros y la Policía de Investigaciones de aspectos técnicos propios del ámbito marítimo portuario, podría provocar que ellos entorpezcan las restantes funciones que la autoridad Marítima debe desarrollar en estos espacios.

Finalmente, recordó que la Armada tiene un convenio con Carabineros desde el año 2000 para realizar un trabajo conjunto en las áreas de jurisdicción que se superponen. Asimismo, el año pasado se firmó un convenio con la Policía de Investigaciones y con el Ministerio Público, con el fin de mejorar su accionar como policía marítima, aunque su actuar no es exclusivo.

El **señor Hernán García Figueroa, abogado asesor de la Unión Portuaria de Chile,** señalo que su representada tiene varias observaciones con respecto al proyecto de ley. La primera observación se refiere a las colisiones normativas que se presentan y, por otra parte, cómo afectará a los trabajadores.

Al respecto, planteó que de acuerdo al principio de supremacía constitucional las distintas atribuciones y funciones de los órganos del Estado están delimitadas por la Carta Fundamental y las leyes. Por lo tanto, no se entiende que en este caso se le entreguen amplias facultades discrecionales a Carabineros para que puedan entrar a los puertos sin autorización previa.

Recordó que durante la discusión en la Comisión de Seguridad Ciudadana se sostuvo que normativa vigente otorga todas las facilidades para que Carabineros pueda ingresar a los puertos cuando se encuentra ante un delito flagrante y que existe coordinación entre la autoridad marítima y la institución policial, que ha funcionado sin problemas. Aclaró que les preocupa que se pueda confundir, al quedar a criterio de Carabineros, lo que es un delito flagrante y el ejercicio del derecho a huelga que tienen los trabajadores al interior de los recintos portuarios.

La preocupación que tienen los trabajadores es que este proyecto ingresó en el año 2014, con posterioridad a una huelga extensiva a lo largo del país en

el sector portuario motivada en el hecho de que se les había quitado el derecho a descanso en la jornada de trabajo, por lo cual estiman que el objetivo que se persigue es el permitir el ingreso de Carabineros para que puedan reprimir el derecho a huelga de los trabajadores portuarios, lo que se encuentra garantizado por el Estado de Chile en la suscripción y ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo recordó que el General de Carabineros señor Juan Gutiérrez, manifestó en la Comisión de Seguridad Ciudadana que la presencia de Carabineros es efectiva, que pueden ingresar al recinto portuario en caso de flagrancia y que existe coordinación con la autoridad marítima. Además, señaló que este proyecto podría generar efectos no deseados al generar confusiones que afectarían una coordinación que ya existe y que es perfecta.

Por lo anterior, indicó que el proyecto de ley no tiene sentido y que, a su juicio, tiene vicios de inconstitucionalidad al afectar los principios de supremacía constitucional de legalidad. Advirtió, como un punto fundamental, que la materia contenida en el proyecto corresponde a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Por último, señaló que permitir el ingreso de Carabineros a recintos portuarios sin la necesaria capacidad técnica resultaría peligroso para las personas que desarrollan actividades en el recinto portuario y afectaría gravemente la seguridad de esos recintos, sin dejar de considerar que nuestro país forma parte de la Organización Marítima Internacional, OMI, donde se hay convenciones que se refieren al transporte marítimo de mercancías y a la inspección de naves.

El vocero de Penco Lirquén de la Unión de Portuaria de Chile, señor Juan Quezada, señaló que la organización que representa rechaza el proyecto de ley que está en discusión, porque en su origen busca reprimir la comisión de delitos en los puertos, pero en este lugar hay trabajadores, no delincuentes, y que para el caso de cometerse ilícitos en estos recintos, existe la autoridad marítima.

Señaló que, a su entender, el proyecto pretende reprimir los movimientos de los trabajadores portuarios. Sin embargo, a vía de ejemplo, informó que se han cumplido 7 días de huelga de dos sindicatos en el puerto de San Vicente y no ha ocurrido ningún incidente. Agregó que los paros y huelgas han ocurrido por situaciones especiales, que se refieren al desconocimiento de los derechos que tienen los trabajadores.

Asimismo, puntualizó que la Autoridad Marítima realiza una serie de acciones, como revista de fondeo, fiscalizaciones de condiciones de seguridad, además de la acción que realizan el Servicio Agrícola Ganadero y Aduanas.

Finalmente, advirtió que se debe retirar el proyecto de ley o de lo contrario se movilizarán las bases que representa.

El diputado Roberto León pidió que en su calidad de patrocinante del proyecto, se considere la suspensión de su tramitación, que le permita retirar su firma, puesto que como ha quedado claro de las exposiciones, no es necesario legislar en este sentido.

El diputado Marcelo Chávez explicó que un tiempo atrás, un grupo de diputados patrocinaron este proyecto de ley atendiendo la información disponible sobre la materia y la preocupación que generó en la opinión pública el llamado "robo del siglo". Sin embargo, con posterioridad se han reunido con los dirigentes portuarios para explicarles el objetivo primario perseguido con este proyecto y después de escucharlos y conocer el debate que se ha producido ha llegado a la conclusión que carece de sentido su aprobación.

Señaló que en su momento manifestaron su voluntad para que el proyecto de ley fuera corregido durante su tramitación en la Cámara de Diputados, mediante indicaciones que acotaran su alcance, pero que no se podían comprometer respecto de las decisiones que el Senado tomara durante su tramitación.

Informó que hicieron las gestiones de carácter reglamentario para retirar las firmas del proyecto de ley, pero se les informó que era imposible hacerlo en su estado de tramitación y que no existen normas reglamentaria o legal al efecto.

Asimismo, reiteró que de acuerdo con lo expresado y las opiniones que constan en la Comisión de Seguridad Ciudadana, el proyecto no contará con el apoyo necesario para su aprobación.

El diputado Germán Verdugo consideró como suficientes las opiniones manifestadas por los diputados firmantes, por el Almirante Montejo y los representantes de los trabajadores, para suspender la tramitación del proyecto y permitir que puedan retirarse las firmas del proyecto.

La diputada Paulina Núñez se manifestó también en contra del proyecto de ley y observó un tema de carácter reglamentario. Al respecto solicitó que se informe el resultado de la votación de algunas indicaciones durante su tramitación en la Comisión de Seguridad Ciudadana, toda vez que a la facultad que se estaba entregando a Carabineros de Chile se agregó también a la Policía de Investigaciones. Además, pidió al Secretario que informe cuál es el procedimiento a seguir en este caso y eventualmente escuchar al diputado autor de la moción.

Por su parte, **el diputado Osvaldo Urrutia** reparó en la inconstitucionalidad del proyecto de ley, y solicitó que la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados informara la razón de no haber declarado su inadmisibilidad.

Al efecto, explicó que las leyes que pretende modificar el proyecto de ley establecen claramente las atribuciones que se confieren a la autoridad policial en estas materias como lo establece el artículo 30 el decreto con fuerza de ley N° 292, de 1953, a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante; y adicionalmente el artículo 31 del mismo decreto con fuerza de ley, establece que el personal de Carabineros, incluido el de Aduana y el personal de Investigaciones, prestarán a la autoridad marítima y al personal bajo sus órdenes el auxilio y cooperación que les soliciten para el cumplimiento de sus funciones.

Además, la iniciativa en estudio lo que pretende es limitar la autonomía y facultades de la Armada en estas materias y, por otra parte, desconoce que en Chile la gran mayoría de los recintos portuarios son privados, de manera que el ingreso de la policía dependerá en cada caso de quien gestione o administre el puerto en cuestión, salvo que se trate de un caso de flagrancia.

Expresó que este proyecto de ley está mal estructurado porque si bien le entrega nuevas facultades a las policías, no regula el límite de las atribuciones de la Armada, de manera que habría tres instituciones n que entrarán en conflicto por determinar quién se hace cargo de una situación determinada.

Finalmente solicitó que la Comisión se pronunciara derechamente sobre la inadmisibilidad del proyecto de ley, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional en relación con el artículo 65 N° 2 de la Constitución Política de la República, que establece que es iniciativa exclusiva del Presidente de la República determinar funciones o atribuciones de los servicios públicos.

En respuesta a las consultas formuladas a la Secretaría de la Comisión, ésta informó que el proyecto de ley fue aprobado en general, por la Comisión de Seguridad Ciudadana: en general, por unanimidad y en la votación particular, por mayoría, y que efectivamente se aprobó una indicación respecto de la Policía de Investigaciones, materia que no estaba contemplada en el proyecto original.

Respecto de la admisibilidad de los proyectos, en primera instancia es la Oficina de Partes la que realiza el primer estudio de admisibilidad de los proyectos de ley, pero que de acuerdo al inciso 1° del artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional es el Presidente de la Cámara de origen quien efectúa la declaración de inadmisibilidad, sin perjuicio que su decisión pueda ser reconsiderada por la Sala. Además el inciso 3° de la misma norma considera que "*La circunstancia que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la Sala.*".

El diputado Osvaldo Urrutia señaló que en la práctica es la Oficina de Partes quién declara la admisibilidad de un proyecto de ley y sugiere al Presidente

de la Cámara si debe declarar o no la inadmisibilidad. Sin perjuicio de lo anterior sostuvo la inadmisibilidad del proyecto de ley, porque no está dentro de las atribuciones de los parlamentarios establecer nuevas funciones para un servicio público.

El diputado Roberto León reiteró la solicitud de suspender la tramitación del proyecto de ley, que puede crear conflicto no deseado con los trabajadores.

El Presidente de la Comisión, diputado Guillermo Teillier sometió a la decisión de la Comisión el pronunciamiento sobre la inadmisibilidad del proyecto aprobado por la Comisión de Seguridad Ciudadana.

Puesta en votación la declaración de inadmisibilidad del proyecto de ley aprobado por la Comisión de Seguridad Ciudadana, se aprobó por la unanimidad de los diputados presentes señores Roberto León, Marcelo Chávez (en reemplazo del diputado Ricardo Rincón), Guillermo Teillier, Osvaldo Urrutia, Germán Verdugo, y la diputada Paulina Núñez (6x0x0).

La Comisión designó diputado informante al señor Jorge Ulloa Aguillón.

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, podrá añadir el señor diputado Informante, vuestra Comisión de Defensa Nacional, os recomienda declarar la inadmisibilidad del proyecto aprobado por la Comisión de Seguridad Ciudadana.

Tratado y acordado en la sesión celebrada el 3 de octubre de 2017, con la asistencia de los diputados señores Guillermo Teillier (Presidente de la Comisión), Pedro Browne, Marcelo Chávez Velásquez (en reemplazo del diputado Ricardo Rincón), Roberto León, Paulina Núñez, José Pérez Arriagada, Osvaldo Urrutia y Germán Verdugo.

Sala de la Comisión, a 11 de octubre de 2017.

HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión.