Oficio N° 177

INFORME PROYECTO LEY 24-2007

Antecedente: Boletín Nº 2809-07

Santiago, 8 de junio de 2007

Por Oficio Nº 062-07, de 3 de mayo de 2007, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de la H. Cámara de Diputados, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley Nº 18.918 y lo preceptuado en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, ha recabado la opinión de esta Corte respecto del proyecto de ley recaído en el Boletín Nº 2809-07, que regula las acciones constitucionales de amparo y protección.

Impuesto el Tribunal Pleno sobre el proyecto señalado, en sesión del día de hoy, presidida por el subrogante don Ricardo Gálvez Blanco y con la asistencia de los Ministros señores Urbano Marín Vallejo, Milton Juica Arancibia, Nibaldo Segura Peña, Adalis Oyarzún Miranda, Jaime Rodríguez Espoz, Rubén Ballesteros Cárcamo, Sergio Muñoz Gajardo, señora Margarita Herreros Martínez y señores Hugo Dolmestch Urra, Juan Araya Elizalde y Héctor Carreño Seaman, acordó informar desfavorablemente el proyecto, formulando las siguientes observaciones:

AL SEÑOR
PRESIDENTE
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
IVÁN PAREDES FIERRO
VALPARAISO

El actual proyecto sustituye al original que fue informado por esta Corte Suprema con fecha 13 de diciembre de 2001, mediante oficio N° 3057 dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados de la época.

El texto informado en dicha oportunidad tenía 63 artículos y difiere sustancialmente del actualmente sometido a la opinión del máximo tribunal, toda vez que ha sido objeto de una indicación sustitutiva, y ahora cuenta con 128 artículos

La presente moción se basa en el estudio efectuado, a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara, por los profesores Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Zúñiga Urbina.

A) GENERALIDADES

1. Objetivo del proyecto de ley

El proyecto se refiere al derecho a ser amparado por los tribunales de justicia competentes en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y de los derechos fundamentales asegurados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes, a través de los procedimientos constitucionales y legales destinados a tal fin.

2. Acciones constitucionales reguladas

De acuerdo a lo señalado en el actual artículo 1° del proyecto, la iniciativa legal regula los siguientes procedimientos:

a. Recurso constitucionales de amparo o habeas corpus (artículo 21 Constitución Política de la República);

b. Recurso de protección (artículo 20 Constitución Política de la República);

c. Acción de reclamación de nacionalidad (artículo 12 de la Constitución Política de la República);

d. Indemnización por error judicial; (Art. 19 N° 7 letra i.)

e. Acción de amparo económico (ley N° 18.971);

f. Acción especial de extranjería;

g. Acción de tutela de derechos fundamentales asegurados por la Convención Americana de Derechos Humanos y sus pactos complementarios y el amparo interamericano.

3. Tribunales competentes

El ámbito de aplicación actualmente está tratado en artículo 2° del proyecto, cuyo tenor es el siguiente:

“Las normas de esta ley serán aplicables por los tribunales ordinarios cuando la conducta agraviante del legítimo ejercicio de un derecho fundamental provenga de autoridades o de funcionarios del Estado, o de particulares, incluso cuando éstos se encuentren en el ejercicio de funciones públicas”.

En el texto original esta materia estaba tratada en el artículo 3°, el que determinaba que el tribunal destinado a conocer las acciones que contempla, eran los “tribunales de justicia competentes”; en cambio, la indicación habla de “tribunales ordinarios”.

Por otro lado, la indicación prescribe que las acciones se podrán dirigir en contra de autoridades o de funcionarios del Estado, incluso cuando éstos se encuentren en el ejercicio de funciones públicas, y de particulares.

4. Norma general de interpretación para estas acciones

El actual artículo 3° del proyecto es el siguiente:

"El contenido y alcance de los derechos fundamentales asegurados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos se interpretarán de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos, como asimismo de acuerdo con los principios o estándares mínimos de protección de tales derechos emanados de las decisiones de los tribunales internacionales o supranacionales cuya jurisdicción vincula al Estado de Chile".

Originalmente este tema estaba tratado en el inciso segundo del artículo 2°, cuya redacción era la siguiente:

"Artículo 2 inciso 2°. Las disposiciones de esta ley se interpretarán siempre de manera de otorgar la mayor y más eficaz protección a los derechos humanos, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por la República de Chile y los principios generales del derecho".

Ambos proyectos disponen que esta ley deba interpretarse con el objeto de amparar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los tratados internacionales. La indicación es clara en señalar que lo anterior debe hacerse en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos; no exige expresamente,

como lo hace el proyecto original, una interpretación conforme con la Constitución Política.

La indicación consagra una norma garantista de tipo procesal: la interpretación también se deberá hacer de acuerdo con los principios o estándares mínimos de protección de los derechos fundamentales emanados de las decisiones de los tribunales internacionales o supranacionales cuya jurisdicción vincula al Estado de Chile

5. Inclusión de principios

La indicación hace expresa referencia a determinados principios rectores, tales como:

a) Principio iura novit curia

El actual artículo 4° consagra, este principio que consiste en que los tribunales, en el proceso de amparo de derechos fundamentales, deben fundar sus decisiones en las normas del ordenamiento jurídico vigente, en cualquiera de los procedimientos regulados por el proyecto, aunque no hayan sido invocadas por las partes.

b) Principio de oficialidad

Según el artículo 5° del proyecto, el tribunal deberá actuar de oficio y con la mayor celeridad, sin que se pueda invocar la inercia de las partes para retardar el procedimiento. Si el actor yerra en el procedimiento utilizado, el juez debe utilizar el principio de la “conversión”, con el objeto de proceder correctamente. Finalmente, si el tribunal lo estima necesario, podrá conceder al interesado un término de hasta tres días para que adecue la acción a los requisitos propios de ésta.

La indicación usa el término “el juez debe utilizar el principio de la conversión”, es decir, de oficio debe corregir un

procedimiento mal formulado. El proyecto original prescribe que el tribunal ordenará que se corrijan, por quien corresponda, las deficiencias de presentación y tramitación. Como se aprecia, ambos proyectos establecen la obligatoriedad de la conversión: la indicación para el juez; el original para la parte. Sin embargo, el proyecto original no sanciona el incumplimiento.

c) Principio de celeridad y preferencia

La sustanciación del proceso de amparo de derechos fundamentales preferirá sobre cualquier otro asunto que conociere el tribunal, debiendo habilitar días y horas inhábiles, de oficio o a petición de parte, cuando así lo exigieren las circunstancias del caso.

Ambos proyectos consignan que el tribunal debe preferir los procedimientos que ellos establecen por sobre cualquier otro asunto. La diferencia radica en que el original prescribe que “todo tiempo será hábil”, en cambio, la indicación faculta al juez para que, de oficio o a petición de parte, habilite días y horas inhábiles cuando lo exigieren las circunstancias del caso.

d) Responsabilidad por dilación indebida

La dilación indebida debe ser sancionada por los órganos competentes.

Ambos proyectos establecen la obligatoriedad de sanciones en caso de dilaciones. Sin embargo, la indicación usa la expresión “dilación indebida”, en cambio, el proyecto original habla de “todo retardo”.

6. Plazos

Los plazos establecidos en el proyecto son perentorios e improrrogables.

Ambos proyectos establecen la improrrogabilidad de los plazos; la indicación, además, prescribe la perentoriedad de ellos, es decir, son inaplazables.

7. Suplencia de defectos formales

El artículo 9° establece que los defectos formales pueden ser subsanados de oficio por el tribunal si con ello no se afectan derechos fundamentales. También deberá proveer las medidas necesarias para que el actor o recurrente subsane los defectos.

8. Gratuidad de las actuaciones

El artículo 10 del proyecto, prescribe que las actuaciones en los procedimientos protectores de derechos fundamentales estarán exentas de todo pago, caución o tributo.

Lo anterior ya estaba contemplado en el antiguo artículo 4° del proyecto.

9. Apelación

Respecto a esta materia, el antiguo Artículo 9° regulaba la materia. En el proyecto actualmente remitido, la apelación aparece tratada en el artículo 26 (norma para la apelación para el habeas corpus) y en los artículos 57 y 58 (apelación para la protección).

10. Disposiciones generales del amparo de derechos fundamentales

El proyecto, en el Titulo I (artículos 11 al 25), establece reglas generales del amparo de derecho fundamentales, se regula la finalidad de las acciones respectivas, su aplicación a los estados de excepción constitucional, la legitimación procesal activa; la competencia, incidentes,

notificaciones, medidas cautelares, prueba, sentencia, ejecución de la sentencia y costas, entre otras.

- Legitimado activo de las acciones

De acuerdo a lo anterior, son legitimados de la acción los siguientes sujetos:

a. La persona afectada, de manera individual o en representación sectorial o colectiva;

b. Las organizaciones entre cuyas finalidades se incluya la defensa de los derechos que se pretendan tutelar con la demanda; y,

c. Las asociaciones no gubernamentales destinadas a los fines específicos por cuya protección se demande, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 113 referente a la acción de amparo económico.

Las agrupaciones legitimadas están habilitadas para demandar directamente o para intervenir como terceros de cualquiera de las partes.

- Sede jurisdiccional competente para interponer las acciones.

Así también en cuanto a la competencia se establece que las acciones y recursos se interpondrán ante el tribunal que corresponda según las reglas establecidas en el proyecto. En caso de ignorarse de qué persona emana la conducta lesiva, conocerá cualquier tribunal competente requerido hasta que tal circunstancia se establezca. Si el tribunal se declara incompetente, así lo determinará dentro de las 24 horas de promovida la demanda, elevando la cuestión al órgano competente para

resolver la contienda de competencia, que procesalmente no es en verdad contienda.

- Procedencia de adopción de medidas cautelares.

En cuanto a medidas cautelares, se podrán conceder medidas conservativas o innovativas, de cualquier naturaleza, las que podrán adoptar de oficio o a petición de parte, en cualquier estado de su tramitación. Para su concesión se exigirá apariencia de derecho, peligro en la demora y que la medida sea adecuada para garantizar la eficacia de la pretensión. El tribunal podrá exigir caución suficiente para responder de los daños que la medida pueda ocasionar.

Serán dictadas sin conocimiento de la contraparte si existe peligro de tornarse ilusoria la pretensión de fondo. Se ejecutarán en forma inmediata, sin perjuicio de su ulterior notificación.

B) RECURSO DE AMPARO O HABEAS CORPUS

El capítulo I del Título II se refiere a la materia (artículos 26 al 49). Básicamente se perfecciona el proyecto original. Se mantiene la legitimación activa y se da la posibilidad de entablarlo en forma verbal, levantándose un acta en la secretaría del tribunal.

Al respecto se hace una detalla enumeración de las situaciones cubiertas de orden enunciativo y no taxativo, a saber:

a) Privación, perturbación o amenaza de tales derechos sin orden escrita de funcionario competente, salvo excepciones conforme al orden jurídico vigente.

b) Vulneración del derecho de los nacionales o extranjeros de residir y transitar por el territorio nacional conforme al ordenamiento jurídico vigente, o la de entrar y salir del mismo, salvo resolución judicial o acto gubernativo dictado conforme al ordenamiento jurídico vigente.

c) El derecho a no ser separado del lugar de residencia sino por mandato judicial del tribunal competente, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

d) El derecho a no ser objeto de exilio, destierro o confinación, sino por sentencia firme de un tribunal competente.

e) El derecho del extranjero de no ser expulsado a un país cuyo gobierno lo persigue, si se encuentra en riego su vida o existe el peligro de ser sometido a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

f) El derecho a no ser detenido sino por mandato escrito y motivado de la autoridad competente, o en el caso de delito flagrante, el de ser puesto a disposición del tribunal competente dentro del plazo determinado por el Código Procesal Penal.

g) El derecho a no ser detenido por deudas.

h) El derecho a no ser incomunicado, con excepción de los casos autorizados por el ordenamiento jurídico vigente.

i) El haberse excedido del plazo legal de detención policial sin haber sido puesto al afectado a disposición al juez de garantía competente con los antecedentes que motivaron el arresto o detención;

j) La privación arbitraria de la libertad mas allá del plazo legal de condena;

k) La ilegitimidad o exceso en la incomunicación del detenido, sujeto a prisión preventiva o condenado;

l) La desaparición forzada de personas;

m) El derecho del detenido, sometido a prisión preventiva o condenado a no ser objeto de tratamiento carente de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de la forma y condiciones en que se cumple la detención, prisión preventiva o la pena.

n) El derecho de no ser privado de la cédula nacional de identidad ni del derecho a obtener pasaporte u obtener la renovación de dichos documentos, tanto dentro como fuera del territorio nacional.

o) El derecho a retirar la vigilancia domiciliaria o suspender el seguimiento de las fuerzas de orden y seguridad, cuando ellos sean contrarios a la Constitución, ilegales o arbitrarios.

p) El derecho a no ser afectado en cualquier ámbito de otro derecho conexo con la libertad personal y la seguridad individual.”

- Amparo de oficio

Asimismo, se regula el Recurso de amparo de oficio y emergencia, para el caso que un tribunal ordinario o especial tiene conocimiento que alguna persona ha sido retenida, debe de oficio expedir un recurso de amparo, ordenando a quien la detiene o retiene que la traiga a su presencia a fin de resolver lo que corresponda de acuerdo a derecho.

C) RECURSO DE PROTECCIÓN

El recurso de protección está regulado en el Capítulo II del Título II del proyecto, entre los artículos 50 a 73, siendo el primero el que establece los casos en que procede esta acción.

En relación al texto informado el año 2001 por este máximo tribunal, el actual reduce el plazo de sesenta a treinta días, contados desde que hayan cesado los efectos directos de la amenaza, perturbación o privación, para su interposición.

Se mantienen las causales de procedencia de la acción de protección, esto es, las garantías constitucionales que pueden ser protegidas por este medio procesal.

D) ACCIÓN DE TUTELA DE DERECHOS

Esta acción está regulada en el Capítulo III del Título II del proyecto, entre los artículos 74 y 101.

Esta acción es una novedad en el proyecto y tiene por objeto garantizar a todas las personas contra todas las acciones u omisiones provenientes de autoridades, funcionarios o personas, que lesionen en grado de amenaza, perturbación o privación el legítimo ejercicio de un derecho asegurado y garantizado por la Convención Americana de Derechos Humanos y otras convenciones complementarias del sistema interamericano ratificadas por Chile y vigentes, con excepción de aquellos derechos protegidos por el recurso de amparo o habeas corpus.

1. Tribunal competente

Será competente para conocer de esta acción el juzgado de letras del domicilio del actor.

2. Legitimación activa

La acción que se regula en este capítulo podrá interponerse por cualquier persona lesionada en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, o cualquier otra persona en su nombre, aún cuando no tenga poder, ni cuente con patrocinio de abogado.

También podrá ser deducida la acción, en las mismas condiciones, por las asociaciones o agrupaciones sin personalidad jurídica.

3. De la interposición de la acción de tutela de derechos fundamentales

La acción se interpondrá por escrito, por cualquier medio, pudiendo en casos urgentes interponerse verbalmente, levantándose el acta respectiva por la secretaría del tribunal competente. Si el actor ocurre sin abogado patrocinante o apoderado, el juez deberá oficiar a la Corporación de Asistencia Judicial para que le designe defensor letrado.

4. Plazo para accionar

Mientras subsista el acto ilegal y hasta sesenta días después que hayan cesado los efectos directos respecto de agraviado, a excepción de los derechos patrimoniales, en cuyo caso, la acción caducará dentro del plazo de seis meses desde que el afectado tomó conocimiento fehaciente del hecho.

5. De la admisibilidad

No se admitirá a tramitación la acción de tutela de derechos fundamentales:

a) Cuando se ha recurrido de protección o de amparo, aún cuando el recurrente se haya desistido.

b) Cuando se pretenda la tutela de un derecho fundamental no asegurado en la Convención Americana de Derechos Humanos y los tratados complementarios del sistema interamericano ratificados por Chile y vigentes.

c) Ccuando se trate de sentencias emanadas de los tribunales creados por la Constitución o la ley.

6. Acumulación de autos

El tribunal podrá decretar la acumulación de autos cuando un mismo hecho, acción u omisión ilegal o arbitraria diere lugar a la interposición de dos o más acciones.

7. Partes

El requirente y la autoridad, funcionario o persona natural o jurídica de derecho público o derecho privado contra la cual se dirige la acción, serán consideradas partes en el proceso.

8. Igualdad de armas

En la acción de tutela de derechos fundamentales el tribunal garantizará la igualdad entre las partes; cuando el recurrido sea una autoridad pública, ésta no podrá invocar privilegio procesal alguno o reglas especiales relativas a competencia. (art. 83)

9. Derechos de terceros

Podrá hacerse parte en el procedimiento de tutela de derechos fundamentales, hasta la celebración de la primera audiencia decretada en autos, el tercero que tuviere derechos o interés legítimo en el resultado del procedimiento (Art. 84).

10. Suspensión provisional del acto reclamado

La suspensión provisional del acto reclamado procede tanto a instancia de parte o de oficio. El tribunal, en la primera resolución que dicte, aun cuando ello no hubiere sido solicitado, resolverá sobre la suspensión del acto, resolución o procedimiento reclamado, cuando las circunstancias lo hagan necesario.

11. Medidas de seguridad o conservación

El tribunal podrá dictar las medidas de seguridad o de conservación que sean pertinentes, con el objeto de prevenir riesgos materiales o evitar que se produzca otro tipo de daños.

12. Revocación de medidas

En cualquier estado del procedimiento, antes de dictarse el fallo y a petición de parte o de oficio, el tribunal podrá revocar la suspensión provisional del acto, resolución o procedimiento reclamados, cuando no se justifique el mantenimiento de dicha medida, siempre que no se encuentre dentro de las situaciones de suspensión obligada prevista en el artículo 73 inciso 2°.

13. Petición de informes

Admitida a tramitación la acción de tutela de derechos fundamentales, el tribunal pedirá informe circunstanciado a la autoridad, órgano, funcionario, persona o entidad que se sindique como autor del agravio, amenaza o perturbación del derecho, el que deberá informar dentro del plazo de cinco días hábiles.

14. Citación y realización de la audiencia de prueba

Evacuado el informe y existiendo controversia sobre los hechos el tribunal fijará una audiencia para el quinto día hábil, en que deberán concurrir todas las partes.

En dicha audiencia, el tribunal podrá llamar a conciliación a las partes, siempre que se trate de derechos susceptibles de ser renunciables y deberá depurarse cualquier vicio formal del procedimiento y resolverse toda incidencia planteada por las partes, se determinará el objeto del juicio y de existir, se fijarán los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos dictándose la resolución que recibe la causa a prueba.

En la audiencia referida, las partes deberán proponer sus medios de prueba, determinando el tribunal su pertinencia y pudiendo este último decretar de oficio aquellas que estime necesarias para una mejor resolución del caso, dentro del término de quinto día hábil.

En la misma audiencia, el tribunal deberá fijar la fecha de recepción de las pruebas, dejando citadas las partes para ello, las cuales deberán concurrir con sus medios de prueba dentro de diez días hábiles.

15. Intervención personal del juez

En las audiencias referidas en el artículo anterior la intervención personal del juez será obligatoria. La infracción de esta disposición dará lugar a sanción disciplinaria.

16. Responsabilidad por desacato

Si continúa el acto u omisión ilegítimos, el tribunal remitirá los antecedentes al Ministerio Público para que inicie la investigación por el delito de desacato.

17. Desistimiento

Si los derechos comprometidos son irrenunciables el Tribunal continuará la tramitación del procedimiento, a pesar del desistimiento.

18. De la sentencia

El tribunal deberá emitir la sentencia respecto de la tutela solicitada dentro del plazo de cinco días hábiles desde que se concluye la audiencia de prueba.

La sentencia debe contener, además de los requisitos generales, los siguientes:

a) Identidad del agraviado y mención concreta de la autoridad, funcionario o particular de quién emana la acción u omisión denunciados como lesivos de los derechos fundamentales;

b) Fundamentación de la decisión en las fuentes del derecho vigentes, tanto de carácter interno o internacional;

c) Parte resolutiva expresando claramente la estimación o el rechazo de la protección o tutela, determinación precisa de los actos a cumplir, con las especificaciones necesarias para su debida ejecución y, en su caso, el plazo fijado para su cumplimiento.

Cuando se concede la protección o tutela de derechos fundamentales afectados por un acto impugnado que sea de carácter positivo, la sentencia que conceda la protección deberá ordenar restituir o garantizar al agraviado en el pleno goce de sus derechos y restablecer el imperio del derecho.

En el caso de que la tutela fuere acogida en virtud de una omisión agraviante, la sentencia ordenará realizar el acto omitido, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio.

Si se tratare una conducta o actuación material, o de una amenaza, el fallo ordenará su cesación inmediata.

Si la sentencia de tutela de derechos fundamentales estableciere que una autoridad cumpla o ejecute lo que ordena un precepto jurídico, dicha autoridad deberá concretar lo ordenado dentro del plazo de treinta días o en aquél que fije el tribunal.

Si se fallare dando lugar a la tutela y el acto se hubiere consumado de forma total o parcial y no sea posible restablecer en todo o parte al agraviado en el goce de su legítimo derecho, el recurrido determinado en la sentencia deberá indemnizar los daños y perjuicios causados, los que serán determinados por el mismo tribunal, sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales o administrativas correspondientes, según una alternativa del proyecto.

Conforme a la otra, la sentencia que condenare a pagar perjuicios se limitará a declarar su existencia y naturaleza, pero su especie y monto serán determinados en un juicio sumario posterior.

19. Pago de costas

La sentencia que acoge la pretensión puede condenar en costas

20. Cumplimiento del fallo

Una vez que la sentencia se encuentra firme o ejecutoriada, el órgano, autoridad, funcionario o persona responsable del agravio deberá cumplir el fallo sin demora o en el plazo que fije el tribunal.

21. Término de apelación y tribunal competente

La sentencia será apelable dentro del término de cinco días hábiles y el recurso será someramente fundado.

22. Resoluciones apelables

Sólo serán apelables, la sentencia definitiva, las resoluciones de inadmisibilidad o rechazo de plano de la acción de tutela, y aquellas que pongan término al procedimiento. Estas apelaciones se concederán en el solo efecto devolutivo.

23. Trámite y fallo del recurso de apelación

Interpuesta la apelación, el tribunal elevará los autos dentro del día hábil siguiente, sin que sea necesario hacerse parte en segunda instancia. La Corte de Apelaciones respectiva agregará extraordinariamente la causa a la tabla, dando preferencia para su vista y fallo, debiendo oír los alegatos de las partes y resolver dentro del plazo máximo de cinco días hábiles desde que la causa quede en estado.

E) ACCIÓN DE TUTELA DE DERECHOS COLECTIVOS

1. Finalidad

Procederá la acción de tutela colectiva para la defensa de los derechos de incidencia colectiva, en particular, respecto de la tutela de la salud pública, la conservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la preservación del patrimonio cultural, la correcta comercialización de mercaderías, los derechos del consumidor y del usuario y de cualquier otro bien que corresponda a necesidades comunes de grupos humanos que tienden a salvaguardar la calidad de vida social.

2. Procedimiento

A la acción de tutela colectiva se aplicarán las reglas de la acción de tutela de los derechos fundamentales en todo lo que no sea incompatible con la naturaleza de la acción y la celeridad del trámite, a cuyo efecto el tribunal podrá adecuar el procedimiento siguiendo las pautas determinadas.

El tribunal competente intentará conciliar a las partes en el momento procesal que lo crea oportuno, pudiendo citarlas a una instancia obligatoria de conciliación de los intereses en conflicto.

3. Efectos de la sentencia

La sentencia firme tiene efectos erga omnes o generales en caso de ser acogida. En caso de sentencia desestimatoria de la acción por razones de falta de prueba u otras de carácter procesal imputable a los actores, los efectos del fallo serán sólo efectos entre las partes o inter partes.

F) ACCIÓN ESPECIAL DE NACIONALIDAD

1. Naturaleza de la acción

La acción especial de nacionalidad es un medio procesal de naturaleza conservadora del derecho y del sistema de garantías de la nacionalidad contenidos en los artículos 10 y 11 de la Constitución Política de la República.

2. Legitimación activa. Plazo de interposición

La persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá ocurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días hábiles, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado en tribunal pleno.

3. Efectos de la interposición de la acción

La interposición de la acción suspenderá los efectos del acto o resolución recurridos, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares que decrete la Corte Suprema.

4. Informes

Este recurso se substanciara previa vista de la causa, debiendo recabarse informe de la autoridad recurrida y del Fiscal Judicial de la Corte Suprema.

G) ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR ERROR O ARBITRARIEDAD JUDICIALES.

1. Procedencia

La acción de indemnización de perjuicios por actos que la Constitución -y no el proyecto- exige sean injustificadamente erróneos o arbitrarios cometidos por los tribunales ordinarios o especiales en sede penal, garantiza el derecho de las víctimas de tales actos para obtener reparación pecuniaria. Procederá por los daños materiales y morales derivados de ellos, en la forma y condiciones que está ley establece.

2. Titulares de la acción

Son titulares de la acción de indemnización de perjuicios por dichos actos erróneos o arbitrarios cometidos en sede penal:

a) Toda persona condenada por un crimen o simple delito y que resultare en definitiva absuelto;

b) Todo imputado contra quien se hubiere formalizado una investigación por uno o más delitos determinados, que hubiere sido objeto de medidas cautelares que impliquen privación o restricción de su libertad, y que obtuviere sobreseimiento definitivo en su favor, por las causales designadas en las letras a) y b) del artículo 250 del Código Procesal Penal;

c) El solicitante que hubiere obtenido, por la vía de la revisión, la nulidad de la sentencia condenatoria firme que lo afectare a él o algunos de los titulares de la respectiva acción, siempre que el nuevo fallo absolutorio comprobare la completa inocencia del condenado por la sentencia anulada.

d) Todo imputado contra quién el ministerio público militar hubiere solicitado, obteniendo una medida de privación de libertad, y que obtuviere del tribunal militar sobreseimiento a su favor.

En todos estos casos, la Corte Suprema deberá declarar que la resolución condenatoria adolece de error judicial, para ser procedente la indemnización cuya especie y monto será determinado en procedimiento breve y sumario en que la prueba se apreciará en conciencia.

3. Derecho de repetición

El Estado tendrá derecho a repetir contra el juez cuya falta personal fuere determinante del perjuicio indemnizado.

4. Admisibilidad

La solicitud que no venga acompañada de sus respectivos antecedentes documentales o que se interponga extemporáneamente, será declarada inadmisible, de plano, por el Presidente de la Corte Suprema, cuya resolución podrá recurrirse ante la Sala Penal de la misma Corte.

5. Procedimiento

La solicitud necesaria para obtener la declaración previa al ejercicio de la acción indemnizatoria a que se refiere el artículo 97, se presentará ante la Corte Suprema dentro del plazo de 6 meses, contados desde que quedó ejecutoriada la sentencia absolutoria o el sobreseimiento definitivo dictados en la causa, y deberá ser patrocinada por abogado habilitado para el ejercicio de la profesión.

Deberá acompañarse a la solicitud copia autorizada de la sentencia absolutoria o del sobreseimiento definitivo y de la sentencia condenatoria o de la resolución que formaliza la investigación, así

como de las medidas cautelares personales impuestas, según corresponda, con certificación de encontrarse ejecutoriadas, en su caso.

6. Tramitación

De la solicitud se conferirá traslado al Fisco, por el término de veinte días, y transcurrido que sea este plazo, con su respuesta o sin ella, se enviarán los autos al Ministerio Público Judicial, para su dictamen.

Evacuada la vista fiscal, se ordenará dar cuenta de la solicitud en la Sala Penal de la Corte Suprema, la que, si lo estima pertinente o se le solicita con fundamento plausible, dispondrá traer los autos en relación, en cuyo caso se agregará la causa, con preferencia, a la tabla ordinaria de la misma Sala.

H) ACCIÓN DE AMPARO ECONÓMICO

1. Naturaleza del amparo económico

La acción de amparo económico es una acción especial, de naturaleza conservadora y de tutela del derecho fundamental a desarrollar cualquier actividad económica, previsto en el artículo 19 Nº 21 de la Constitución, en lo relativo a la garantía de legalidad de la actividad empresarial de Estado.

2. Denunciante

Cualquier persona podrá denunciar la infracción del artículo 19 Nº 21 de la Constitución. El actor no necesitará tener interés actual de índole patrimonial en los hechos denunciados.

La acción podrá ser interpuesta por el actor o en su nombre, por cualquier persona capaz de comparecer en juicio, aunque

no tenga para ello mandato especial, y puede interponerse por medios telefónicos, telegráficos o electrónicos.

3. Plazo de interposición

La acción podrá intentarse ante la Corte de Apelaciones respectiva dentro de seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción, sin más formalidad ni procedimiento que el establecido en esta ley para el recurso de amparo o habeas corpus, la que conocerá de ella en primera instancia.

4. Procedimiento

Deducida la acción, la Corte deberá investigar los hechos denunciados y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo respectivo.

La Corte admitirá a tramitación el recurso en cuenta, a menos que ésta carezca de fundamentos suficientes o sea interpuesto fuera del término indicado en el artículo anterior. En este caso el auto de inadmisión deberá ser fundado.

Asimismo, la Corte podrá de oficio o a petición de parte interesada, decretar medidas cautelares para suspender los efectos del acto impugnado.

Las personas o autoridades concernidas en la acción sólo podrán hacerse parte del procedimiento en primera instancia hasta que se decreten autos en relación.

Una vez agotada, la investigación de los hechos y recabados los informes, antecedentes y medios de prueba pedidos por la Corte de Apelaciones o allegados a esta por las partes, se dispondrá traer los autos en relación y que la causa se agregue extraordinariamente a la

tabla ordinaria del día subsiguiente, ordenándose resolverlo con preferencia a cualquier otro asunto, todo previo sorteo, en las Cortes de más de una sala.

La resolución que se pronuncia sobre la inadmisibilidad o que decreta medida cautelar podrá ser objeto de recurso de reposición por la parte interesada, ante la misma Corte dentro del tercer día.

5. Prueba

La Corte apreciará de acuerdo con las reglas de la sana crítica los antecedentes y medios de prueba que obren en la causa; sin perjuicio de poder decretar medidas para mejor resolver que deberán cumplirse dentro de un plazo que no podrá exceder del término de quinto día.

6. Sentencia

La sentencia de primera instancia y de segunda instancia, cuando corresponda, deberá ser dictada dentro del término del quinto día contados desde que se halle en estado la causa. La sentencia se notificará personalmente o por el estado a las personas que hubieren interpuesto la acción y a las personas que se hubieren hecho parte en la causa, y en todo caso se notificara a las autoridades requeridas.

La sentencia de primera instancia y de segunda instancia podrá disponer la condenación en costas cuando lo estime procedente.

7. Efectos de la sentencia

La sentencia que acoja el amparo económico dejará sin efecto total o parcialmente el acto denunciado y ordenará que se dicte del acto de reemplazo cuando corresponda a fin de restablecer el imperio del derecho.

8. Apelación de la sentencia

Contra la sentencia definitiva, sólo procederá el recurso de apelación, el que deberá ser someramente fundado y deberá interponerse en el plazo de cinco días, para ante la Corte Suprema, la que conocerá a través de una de sus salas especializadas previa vista de la causa.

Si la sentencia estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiere causado.

I) ACCIÓN ESPECIAL DE EXTRANJERÍA

1. Naturaleza de la acción

La acción especial de extranjería es un medio procesal de tutela del estatuto de extranjería establecido en la ley y de los derechos reconocidos en tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes.

2. Legitimación activa. Plazo de interposición

La persona afectada por un acto de la autoridad gubernativa o administrativa que infrinja el estatuto de extranjería o los derechos reconocidos para tal estatuto, podrá interponer la acción, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días hábiles, ante la Corte de Apelaciones respectiva, para que ésta restablezca el imperio del derecho. La sentencia de primer grado es apelable para ante la Corte Suprema dentro del plazo de quinto día.

3. Procedimiento

A la tramitación de esta acción especial de extranjería se aplicará las normas sobre procedimiento previstas para el recurso de protección.

4. Efectos de la interposición de la acción

La interposición de la acción especial de extranjería suspenderá los efectos del acto de Gobierno o de la Administración del Estado impugnados en esta sede.

5. Sentencia y Apelación

El plazo de dictación de la sentencia de primer grado, medidas de cumplimiento de ésta, condenación en costas, recurso de apelación y sentencia de término se regirán por las normas establecidas para el recurso de protección en este cuerpo legal.

El tribunal en su sentencia deberá calificar la suficiencia y proporcionalidad de los motivos aducidos en el acto reclamado como fundamento de su decisión y la compatibilidad de la medida con los derechos asegurados por los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes.

J) AMPARO INTERAMERICANO, JURISDICCIÓN INTERNACIONAL Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

1. Amparo interamericano y acciones internacionales

Agotada la jurisdicción interna, toda persona tiene, en atención a las reglas previstas en los artículos 41 literal f), artículos 44 al 47 y artículos 48 al 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos,

el derecho a ocurrir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en caso que considere que sus derechos fundamentales no hayan sido plenamente respetados y garantizados, de acuerdo con el procedimiento contemplado de dicha Convención e instrumentos complementarios, el que podrá culminar ante la jurisdicción contenciosa vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo a los artículos 51 y 61 a 65 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyas sentencias son de carácter vinculante para el Estado de Chile, según lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la misma Convención.

Toda persona tiene derecho una vez agotada la jurisdicción interna, cuando considere lesionados sus derechos asegurados por la Constitución o los tratados de derechos humanos ratificados por Chile y vigentes, de ocurrir ante los organismos y tribunales internacionales o supranacionales a los que el Estado de Chile haya reconocido expresamente jurisdicción y competencia.

2. Obligación de proporcionar documentos y antecedentes

Constituye obligación de los órganos del Estado cumplir con la remisión de resoluciones, documentos y demás antecedentes utilizados en los procedimientos y procesos que constituyeron la gestión o causa que se desarrolla ante el organismo o tribunal internacional o supranacional y que hayan sido solicitados por dichos organismos o tribunales.

Cabe señalar que en el proyecto original, el artículo 63 establecía lo siguiente:

Artículo 63: Es obligación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional de la República, el de cumplir con la remisión a los organismos y tribunales internacionales señalados en el artículo respectivo, las resoluciones, documentos y demás antecedentes utilizados en el o los procesos que originaron la petición, así como todos los

otros elementos que a juicio del organismo o Corte Internacional requiere para su ilustración o para mejor resolver el asunto sometido a su jurisdicción y competencia.

3. Determinación de error judicial por jurisdicción internacional de derechos humanos

Si la violación de derechos fundamentales en sede penal hubiere sido determinada por un tribunal que ejerza jurisdicción internacional, reconocida por el Estado de Chile, no será necesaria la declaración previa de error judicial exigida en el inciso final del artículo 97, lo que está en contradicción con el artículo 19 N° 7, letra i de la Constitución Política.

4. Ejecución y cumplimiento de sentencias de Cortes Internacionales o supranacionales en materia de Derechos Humanos

Las sentencias de la Corte Internacional o supranacional en materia de derechos humanos a la que el Estado de Chile le haya reconocido jurisdicción contenciosa vinculante son de obligatorio cumplimiento por los órganos del Estado de Chile.

Dichas resoluciones serán comunicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el que la comunicará al pleno del tribunal. La Corte Suprema deberá ejecutar tales resoluciones, dejando sin efecto o anulará sus propias resoluciones o una resolución de una instancia inferior cuando la reparación exigida por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos humanos lo requiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de dicha Convención.

El mismo procedimiento deberá ser seguido ante las sentencias de término de cualquier otro Tribunal o Corte Internacional

o supranacional en materia de derechos humanos a los que el Estado de Chile le haya reconocido jurisdicción vinculante.

K) OBSERVACIONES:

1. Como se puede, advertir el proyecto contempla seis acciones de carácter específico y una de tipo general y amplio.

Esta última comprende la tutela de los derechos fundamentales garantizados por la Convención Americana de Derechos Humanos, seis pactos complementarios y el amparo interamericano.

Para apreciar la extensión de los derechos cuyo resguardo se puede reclamar, basta señalar que la referida convención, suscrita en San José de Costa Rica en 1969, contempla en sus artículos 3° a 26 diversos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, tales como la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la libertad personal, las garantías procesales, la legalidad, la no retroactividad, la indemnización, la honra, la dignidad, la libertad de conciencia, de religión, de pensamiento y de expresión, el derecho de rectificación, de reunión, de asociación, de protección a la familia, al nombre, del niño, a la nacionalidad, la propiedad privada, de circulación, de residencia, de igualdad ante la ley, de protección judicial, de desarrollo progresivo, y de derechos y oportunidades políticas.

Muchos de estos derechos en Chile son actualmente objeto del contencioso administrativo, y con la creación de las acciones contempladas en el Título II, Capítulo III del proyecto, pasarían al conocimiento de los tribunales ordinarios, pues el artículo 2° señala que las normas de la futura ley “serán aplicables por los tribunales ordinarios cuando la conducta agraviante del legítimo ejercicio de un derecho fundamental provenga de autoridades o de funcionarios de Estado……”; y determina en el artículo 75 que “será competente para conocer de esta acción el juzgado de letras del domicilio del actor”.

Así, no resulta aventurado visualizar, por ejemplo, futuras acciones de tutela del derecho de propiedad, en que se defiende el patrimonio personal amagado por determinación de tributos de Impuestos Internos, por decisiones alcaldicias, por dictámenes de la Contraloría General, por determinación de derechos aduaneros, etc., etc., todo ello dentro de las limitantes reglas procesales cuyas características se comentan más adelante.

El efecto que esto produciría sería el atochar a los juzgados de letras con asuntos del contencioso administrativo, los que serían tramitados con reglas elementales, poco realistas y con graves deficiencias en cuanto a equidad, por un juez civil al que se le imponen rasgos inquisitivos ajenos a su función propia.

2. El proyecto no se condice con principios procesales básicos que son inherentes a la administración de justicia.

En efecto, se puede comprobar de su texto las siguientes situaciones:

a) Respecto del derecho de defensa y el debido proceso:

Siendo varias de las acciones de carácter netamente controversial, no contempla en los procedimientos una básica bilateralidad de la audiencia para oponerse en igualdad de condiciones, y al menos con un mínimo de oportunidades para defenderse.

El supuesto infractor queda en una evidente inferioridad frente al actor: sólo se le pide “informe” señalándose un breve plazo de cinco días para ello, sin que se sepa el medio a través del cual se le requiere, y dándole cinco días para acompañar sus antecedentes; todo bajo la amenaza de que si se demora o no informa, se le perseguirá por desacato y se le harán efectivas sus responsabilidades.

El actor tiene todas las ventajas: el juez le ayuda a corregir errores u omisiones de sus requerimientos; adecúa el procedimiento según lo pedido; le acoge suspensiones provisorias con sus solas presentaciones y aún se las otorga de oficio; investiga por iniciativa propia como un inquisidor y prácticamente sin contradictor.

Un tercero con interés legítimo sólo puede comparecer hasta la primera audiencia que se celebra al quinto día hábil de recibido el informe del requerido; con lo que prácticamente no tiene ninguna oportunidad de enterarse del asunto y menos de participar.

La brevedad de los plazos -que no pueden suspenderse- impide obtener elementos de prueba relativamente complejos, ya sea por las naturales demoras burocráticas (certificados de Conservadores, Archivos y oficinas públicas) o por el tiempo que implica su elaboración (peritajes) y búsqueda (testigos). En esto el actor lleva ventaja, porque puede preparar con tiempo su presentación, hasta con la ayuda del juez.

Por otra parte, las notificaciones se hacen por el estado diario –a menos que el juez expresamente señale otro medio-, forma de comunicación que es ficticia y significa normalmente la pérdida de uno o dos días en la práctica.

b) En cuanto a la imparcialidad de los jueces:

Se convierte al juez en un apoyo jurídico y colaborador de una de las partes, el actor, en desmedro de su función normal equidistante de los litigantes, y se le obliga a buscar antecedentes en apoyo de la acción, al parecer bajo el prejuicio de que quien acciona necesariamente debe haber sido afectado en sus derechos.

c) Dificultades para los jueces:

Aparte de obligar al juez a tomar un rol activo en estos procedimientos, se les impone dictar sentencias en plazos absurdamente breves, tanto en primera como en segunda instancia, exigiéndose fallos detallados.

Se requiere de los jueces que interpreten la ley conforme al “derecho internacional de derechos humanos” y a los “principios o estándares mínimos de protección de tales derechos emanados de las decisiones de los tribunales internacionales o supranacionales…”. Y que, en casos de vacíos de ley, apliquen supletoriamente “los principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos y las normas de los códigos nacionales afines a la materia discutida”.

Finalmente, se les apremia con responsabilidades civiles y penales, en caso de retardo.

Se dispone aplicar conceptos cuya definición es incierta, tales como “representación sectorial o colectiva”, “intervinientes”, “juez de turno” para designar al juez de letras que atendería fuera de las horas normales de audiencia, “principios del derecho internacional de los derechos humanos”, etc.

d) En relación con la certidumbre jurídica:

El proyecto establece un límite para la interposición de las acciones que las hace prácticamente imprescriptibles pues se pueden deducir mientras subsista la amenaza, perturbación o privación del legítimo ejercicio del derecho afectado, y hasta 30 días después que hayan cesado sus efectos. Esto significa que sólo no se puede accionar cuando ya no hay interés en hacerlo; y de hecho se puede actuar indefinidamente.

De esta forma desaparece la seguridad jurídica de los actos administrativos, de las acciones personales y reales, de los asuntos patrimoniales, etc., pues pueden ser impugnados por la vía de estas acciones tutelares sin límites de tiempo, lo que lleva a un descalabro total de las relaciones y actividades susceptibles de protección.

e) Sobre el amparo económico:

En un capítulo especial se le concede una doble garantía procesal a los derechos contemplados en el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política, en condiciones prácticamente idénticas al recurso de protección, que se traduce en un estatuto especial para ellos, ampliando sólo el plazo para ejercer la acción, que así resulta redundante.

Además, se aplica el procedimiento del recurso de amparo, con plazos tan breves que impedirán establecer los hechos necesarios para dar el resguardo.

f) Respecto de la carga de trabajo judicial:

Tanto la nueva acción tutelar como el recurso de protección implican un aumento en la labor de los tribunales civiles, de por sí ya bastante recargados, como también de las Cortes de Apelaciones y esta misma Corte Suprema.

Las nuevas acciones serán el camino más fácil que los abogados tendrán para plantear cualquier conflicto, que puede ser fácilmente acomodado como violación a derechos fundamentales, con efectos que llevarán a imponer prestaciones directas y a indemnizaciones de perjuicios subsiguientes o simultáneas (según las alternativas A y B del artículo 93).

A la Corte Suprema el conocimiento de la apelación del recurso de protección le significará, a lo menos, mil asuntos “en relación” y con alegatos, al año, lo que es imposible de cubrir actualmente.

g) En cuanto al recurso de amparo:

Los plazos que se contemplan en la tramitación del recurso de amparo son notoriamente insuficientes para los fines buscados, resultando irreales y difíciles de cumplir: 48 horas para informar, dos días para diligencias probatorias, dos días para el cumplimiento de medidas para mejor resolver, dos días para dictar sentencia en primera instancia y fallo inmediato –salvo casos calificados- en segunda.

Por otra parte, se establece la posibilidad de reclamo durante los estados de excepción, abarcando una materia que, según el artículo 44 de la Constitución Política, debe ser objeto de una ley orgánica constitucional y que ya está regulada por la Ley N° 18. 415.-

h) Relacionado con la soberanía nacional:

El proyecto pretende someter los tribunales chilenos que conforman un Poder del Estado, a las Cortes Internacionales o Supranacionales en materias de derechos humanos, disponiendo que la Corte Suprema debe anular sus propias sentencias y las de los tribunales inferiores, si así lo ordenan esos organismos.

También aspira a que los tribunales internacionales declaren, e impongan a la judicatura chilena, la existencia de errores judiciales en que habrían incurrido los órganos de la jurisdicción nacional, reemplazando así la exigencia constitucional de que esa declaración la debe hacer la Corte Suprema.

En definitiva, contempla que, agotada la jurisdicción interna –es decir, terminadas todas las instancias y recursos en

Chile-, a través del amparo interamericano se tiene derecho a buscar la impugnación de las resoluciones nacionales ante los organismos y tribunales internacionales o supranacionales.

Esto significa, como ya se informara anteriormente, que “junto con ignorar la fuerza y eficacia de la cosa juzgada que es la base del supuesto de las sentencias judiciales, de la estabilidad jurídica y de la certeza de las normas legales, crea una jurisdicción internacional ajena a nuestra institucionalidad constitucional”.

L) CONCLUSIÓN:

En las condiciones que se han dejado reseñadas, y manteniéndose muchas de las obligaciones contenidas en el informe anterior sobre la misma iniciativa legal, no resulta posible emitir un informe favorable al proyecto de que se trata.

Lo anterior es todo cuanto puedo informar.

Dios guarde a V.S.

Enrique Tapia Witting
Presidente

Carlos Meneses Pizarro
Secretario