



BOLETÍN N° 7

SEMANA LEGISLATIVA: 1 al 5 de julio de 2013

TEMAS QUE MARCARON LA AGENDA SEMANAL

a. Incidente del Avión del Presidente Evo Morales



b. Propuesta del Gobierno para aumentar el Salario Mínimo a \$207.000



I. SENADO

I.I TRABAJO EN COMISIONES

1. COMISIONES UNIDAS DE CONSTITUCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

- **Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en La Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.**
- **Resultados:** con la presencia de la Ministra de Justicia, la comisión continuó con el estudio en particular del articulado del proyecto y de las indicaciones presentadas por el Ejecutivo y por Parlamentarios.

Senador Carlos Larraín: “durante esta sesión se avanzó más que en otras oportunidades, puesto que se incorporaron algunas indicaciones del Ejecutivo y otras de los senadores que estamos participando”. “No existieron grandes problemas, sólo decidimos algunos temas teniendo como norte que las atribuciones de este organismo queden bien definidas

para no dar espacio a dudas”.



2. COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR

- **Proyecto de Ley que regula la actualización de los padrones electorales. Boletín N° 8972-06**



Resultados: la comisión recibió al **encargado de seguimiento legislativo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, abogado Yerko Ljubetic**, y al Consejero del Servel, Patricio Santa María, quienes presentaron observaciones a la iniciativa del Ejecutivo. El abogado Ljubetic expuso la postura del INDH respecto al tratamiento que el proyecto daría a las personas ausentes por desaparición forzada, quienes quedarían excluidos del Registro Electoral. En esta línea, indicó a la Comisión que el INDH ya había enviado un informe la Comisión de Derechos Humanos del Senado en relación a la moción que modificaba la Ley N° 18.556 con el propósito de excluir a las víctimas de desaparición forzada del Registro Electoral. En resumen, la propuesta del INDH consistía en otorgar un reconocimiento completo del estatus de la condición de ausencia por desaparición forzada, proponiendo el establecimiento de una norma de rango legal que efectúe tal reconocimiento y que produzca efectos en el ordenamiento jurídico, en todos aquellos ámbitos no considerados en la ley núm. 20.377. En esta perspectiva, se planteó la creación del Registro Nacional de “Persona Ausente por Desaparición Forzada”, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, y en ningún caso excluirlos del Registro o del Padrón Electoral.

(Ver Minuta INDH)

3. COMISIÓN DE EDUCACIÓN:

- **Proyecto de ley que crea Agencia Nacional de Acreditación y, establece un nuevo sistema de acreditación de las instituciones de educación superior. Boletín N° 8774-04**
- **Resultados:** la instancia recibió al presidente de la CNA, Matko Koljatic; al director del Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior, CONIFOS, Juan Matulic; y al subsecretario de Educación, Fernando Rojas. Seguirá la discusión de este proyecto (en

primer trámite constitucional) durante la próxima sesión.

- Comentarios de autoridades:

Presidente de la Comisión, Senador Quintana: “muchas veces el término calidad se usa como comodín, pero el problema es mucho más que calidad, es segregación, es inequidad, son problemas de acceso, de lucro, de abuso, por lo que si vamos a avanzar en este debate, que justamente busca garantizar calidad, tenemos que ponernos de acuerdo más allá del cambio institucional que vamos a hacer”. “Valoro que hay un consenso importante, hasta este minuto, en temas –resumidos muy bien por la Comisión de Acreditación- como la obligatoriedad, los años de acreditación, las normas de transparencia y la propuesta que hay en torno a licitar el rol de las agencias y no al revés”. “Aquí no me preocupa la concentración, este no es el debate de las farmacias. La educación no es una cosa, es un derecho social”.

Senadora Von Baer: “en la prensa leí que las instituciones que no tienen acreditación cayó en un 65% su matrícula, lo que significa que efectivamente las familias, los hogares, están recogiendo las señales del sistema y se están eligiendo instituciones acreditadas. El sistema actual, públicamente, ha hecho agua y tenemos un problema de legitimidad”. “Tenemos universidades complejas y la pregunta es qué tipo de universidades queremos en Chile, soy muy amiga de la diversidad”.

Senador Navarro: “en su oportunidad señalamos que esta Comisión de Acreditación debía tener una estructura que garantizara que el mínimo fuera 6 años, pero se aprobó por un año, lo que fue el equivalente a lo que dijimos: todas van a quedar acreditadas y no hay manera de que los estudiantes puedan distinguir entre una universidad o instituto por la publicidad que apela a que está acreditada”. “El sistema de fiscalización, no fiscaliza, es una institución precaria. La Superintendencia de la Educación Superior que se propone, lo digo responsablemente y estoy dispuesto a discutirlo, fue escrita por las universidades privadas. Es una Superintendencia en donde quien define qué se fiscaliza y qué es fiscalización, es el superintendente nombrado por el Gobierno de turno”. “La pregunta es: ¿soportan nuevos errores los estudiantes en Chile?, ¿nuevas leyes a medias? Yo quiero un rol preponderante del Estado. Necesitamos una especialización, un Ministerio de Educación Superior, y en la educación básica y media los Consejos Regionales de Educación pública, ya que los municipios han fracasado. Aquí se requiere cirugía mayor y estos proyectos lo que hacen, más bien, es poner un parche a una herida que no va a cicatrizar si no hay cirugía”.

Presidente de la CNA, Matko Koljatic: “el sistema de acreditación es fundamental para el país, ya que da una señal de calidad a los alumnos y permite al Estado otorgar beneficios”. Manifestó su acuerdo con realizar correcciones a la actual ley 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, ya que, a su juicio, “tienen fallas importantes” y propuso 4 áreas a reformar:

- a. Acreditación obligatoria.
- b. La forma de elección de los comisionados.
- c. Que la acreditación se defina en: acreditado y no acreditado.
- d. La forma en que las agencias de acreditación son seleccionadas.

Director del CONIFOS, Juan Matulic: “más que aumentar sanciones, más que desarmar la institucionalidad existente para reemplazarla por otra demasiado parecida, más bien se centre en solucionar los temas que la actual institucionalidad no resuelve en materia de calidad de la educación superior”, para lo que propusieron:

- a. Definir y promulgar la Política de Educación Superior para Chile, en la que se enmarcarán todos sus organismos y cuerpos normativos, y donde las instituciones que forman parte de esa estructura tengan propósitos definidos y declarados. (CNA, CNED, Divesup).
- b. Consensuar qué se entenderá por calidad y qué calidad aseguraremos, con amplia participación, es decir, considerando las propuestas y necesidades del país a través de todos sus actores: instituciones, rectores, docentes, estudiantes, expertos nacionales e internacionales y comunidades diversas.
- c. Incorporar en los organismos existentes deberes para con la ciudadanía, tales como:

capacidades técnicas en materias de aseguramiento de la calidad a disposición de las instituciones y de los estudiantes: de Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica); instalar capacidades de transferencia de programas, herramientas y buenas prácticas de calidad; establecer la bilateralidad tanto en el proceso de Acreditación como de Apelación a las resoluciones emitidas.

- d. Crear Consejos Regionales de la Calidad preocupados por el funcionamiento y calidad de las IES.



I.2. TRABAJO EN SALA

Martes 2:

- **Proyecto de Ley que establece procedimiento para otorgar concesiones eléctricas.** (Boletín N° 8.270-08)

Quedó pendiente la discusión en particular del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre procedimiento para otorgar concesiones eléctricas. Con urgencia calificada de "discusión inmediata".

Normas del proyecto de ley aprobadas en esta sesión:

- Precisa el procedimiento para la presentación de observaciones, por parte de los dueños u otros interesados, de las propiedades que ocuparen o atravesaren las obras proyectadas en las solicitudes de concesión provisional.
- Dispone que corresponderá al mismo juez que otorgue los permisos para la realización de estudios de terrenos respecto de los cuales se ha otorgado concesiones provisionales, la determinación, en procedimiento de juicio sumario, de las indemnizaciones a que tienen derecho los dueños de las propiedades u otros interesados afectados.
- Se invierte la autoridad competente ante la cual debe presentarse la solicitud de concesión definitiva, estableciéndose que ésta deberá efectuarse ante la Superintendencia de Electricidad y Combustible, con copia al Ministerio de Energía.
- Regula el procedimiento para la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad, por parte de la Superintendencia, de las solicitudes de concesiones definitivas, disponiendo que declarada admisible, el solicitante deberá dentro de los 15 días siguientes, efectuar sendas publicaciones, durante 3 días consecutivos, de un extracto de la misma en un diario de circulación nacional y en uno de circulación regional correspondiente a los territorios comprendidos en la solicitud de concesión.
- Disminuye el plazo dentro del cual el Ministro de Energía, previo informe de la Superintendencia, deberá resolver fundadamente acerca de la solicitud de concesión definitiva, reemplazándose los 120 días contados de la presentación de la solicitud, por 15

- días desde la recepción del informe de la Superintendencia.
- Otorga a la SEC un plazo de 60 días para evacuar su informe, el que comenzará a correr desde el vencimiento de las diferentes circunstancias que se señalan.
 - Precisa que no se producirá la caducidad de las concesiones definitivas por no iniciarse los trabajos dentro del plazo establecido o por no haberse ejecutado éstos dentro del término fijado, cuando esta inacción se funde en una causal grave y calificada que exima de responsabilidad al concesionario, la que deberá ser fundada por la Superintendencia.
 - Establece que si no se produjere acuerdo entre el concesionario y el dueño de los terrenos sobre el valor de éstos, el Superintendente, a petición del concesionario o del dueño de los terrenos, designará una o más comisiones tasadoras compuestas de tres personas, para que, oyendo a las partes, practiquen el o los avalúos de las indemnizaciones que deban pagarse al dueño del predio afectado.

Miércoles 3:

- **Nombramiento de Ministra de la Corte.** (Boletín N° S 1.581-05)

Se aprobó la solicitud de acuerdo, formulada por el Presidente de la República, para designar a la señora Gloria Ana Chevesich Ruiz como Ministra de la Excelentísima Corte Suprema. Procede comunicar al Presidente de la República el acuerdo otorgado a su solicitud.

- **Proyecto de Ley que establece procedimiento para otorgar concesiones eléctricas.** (Boletín N° 8.270-08)

Se aprobó en particular el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre procedimiento para otorgar concesiones eléctricas. Con urgencia calificada de "discusión inmediata". El proyecto pasa a la Cámara de Diputados, en tercer trámite constitucional.

Normas del proyecto de ley aprobadas en esta sesión:

- **Dispone que, en el caso que las obras de una concesión ya obtenida atraviesen tierras pertenecientes a comunidades indígenas, antes de comenzar su construcción se deberá acreditar haber realizado el procedimiento de consulta contemplada en el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por una sola vez, en la oportunidad y forma que establezca el reglamento correspondiente.**
-
- Establece la forma en que se dará publicidad a la declaración de admisibilidad de la concesión provisional, la que deberá divulgarse, por cuenta del solicitante, durante 3 días consecutivos en un diario de circulación nacional y 3 días en uno de circulación regional correspondiente a los territorios comprendidos en la solicitud, así como tres avisos radiales en radioemisoras que cubran la capital del territorio afectado.
- Igualmente, la solicitud y el mapa incluido en ésta deberán publicarse en la página web de la Superintendencia y en un lugar destacado de los municipios afectados, por 15 días seguidos. Para este cometido, la Superintendencia deberá enviar a los respectivos municipios y al Ministerio de Bienes Nacionales, la declaración de admisibilidad de la solicitud, copia de ésta última y el mapa que se debe acompañar.
- Dispone que los dueños de las propiedades afectadas por una solicitud de concesión definitiva tendrán el plazo de 30 días, contados desde que ésta les ha sido notificada, para formular ante la Superintendencia sus observaciones u oposiciones a la misma. El mismo derecho se otorga a las personas que puedan tener intereses afectados por la concesión, pero en este caso el plazo comienza a correr desde la fecha de la última publicación del extracto de la resolución que declara admisible la solicitud de concesión definitiva.
- Precisa que las observaciones sólo podrán basarse en la errónea identificación del predio afectado por la concesión o del dueño del mismo; en el hecho de que la franja de seguridad abarque predios no declarados en la solicitud de concesión como afectados por la misma o en el incumplimiento de alguna de las formalidades o falta de antecedentes que la ley exige en la presentación de toda solicitud de concesión definitiva.

- Permite al solicitante dividir en cualquier momento la concesión que solicita en dos o más tramos, cuando ella se refiera a proyectos para establecer líneas de transmisión de energía eléctrica, siempre que esta división no sea efectuada con el propósito de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Regula la entrega material de los predios objeto de una concesión, disponiendo que el juez de letras respectivo deberá ordenarla cuando el concesionario así lo solicite y exhiba el comprobante de pago o de la consignación del valor fijado por la comisión tasadora, aun cuando se encuentre pendiente un reclamo por parte del concesionario o del dueño del predio.

II. CÁMARA DE DIPUTADOS

II.1. TRABAJO EN COMISIONES

1. COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

- **Proyecto de Ley que fortalece el resguardo del orden público.** (Boletín N° 7975)
- **Resultados:** el Presidente de la Comisión, Diputado Monckeberg indicó que se votó el articulado del proyecto que fortalece el resguardo del orden público, no lográndose consenso en gran parte de las materias, con lo cual se deberá someter a una nueva votación en la sesión del próximo martes. “El proyecto de orden público se despachó sólo en parte porque quedaron pendientes muchas votaciones, porque se empataron (seis a favor, seis en contra) y se van a tramitar el próximo martes, a las 15:30 horas, para despacharlo a la Sala de una vez”. Reconoció que, en el fondo, pese a los cambios efectuados durante el trámite, se mantienen las diferencias entre oficialismo y oposición en torno a la propuesta del Gobierno, la cual busca sancionar a quien comete delito encapuchado con motivo de una manifestación y también a quienes hacen barricadas e impiden el paso de los vehículos de emergencia con motivo de los desórdenes.
- **Proyecto de Ley que establece normas sobre la actividad de lobby.** (Boletín 6189)
- **Resultados:** la comisión despachó el proyecto a la Comisión de Hacienda. Durante la sesión, la instancia debatió respecto a la creación de un Registro de Lobbistas, idea presentada por la oposición y que fue rechazada con los votos del oficialismo.

El **diputado Marcelo Díaz** lamentó el resultado, estimando que la creación de un Registro de Lobbistas sería un elemento fundamental para darle a Chile una buena y correcta legislación sobre el lobby. “Habría dado a Chile un estándar razonable, que habría permitido evitar la confusión entre los asuntos privados de los asuntos públicos”. Señaló que el proyecto despachado es una iniciativa que regula a los sujetos pasivos sobre los cuales se hace el lobby, sin entrar a regular el registro o identificación de aquellos que hacen el lobby. Le pareció incoherente e inexplicable que el Gobierno, tras acusar interferencia de lobby en la legislación del tabaco y los medicamentos, cuando llega la hora de votar una indicación que mejora la legislación sobre el lobby, se sume a sus parlamentarios en contra de la indicación. Por último comentó que dependiendo de la calificación de urgencia que otorgue el Gobierno, la indicación será repuesta cuando pase a consideración de la Sala.

El **diputado Arturo Squella** valoró el despacho de la iniciativa, aunque recordó que la Comisión ya había enviado la propuesta legal a consideración de la Comisión de Hacienda en las primeras semanas de junio y que sólo se retomó la discusión debido a la presentación de las indicaciones. “Creo que hay que ser lo suficientemente francos en decir que, ni por el lado de un registro ni por el de la agenda abierta, se van a resolver los problemas. Yo soy un convencido que esto tiene más que ver con la tramitación de proyectos, como probidad en la función pública. Creo que desde esa perspectiva se pueden abordar más las problemáticas que se están tratando de resolver

prohibiendo o coartando que las personas tengan acceso a las autoridades”.

- **Proyecto de Ley que agrava las penas y restringe beneficios penitenciarios en materia de delitos sexuales contra menores.** (Boletín 8677).
- **Resultados:** aprobado en general y en particular y despachado a la Sala.

El proyecto tiene por objeto hacer más gravosa la obtención de beneficios intrapenitenciarios y postpenitenciarios para este tipo de condenados, así como endurecer su punición. Según se alertó en su minuto en el mensaje, datos de la Fiscalía Nacional (primer semestre de 2012) indican que hubo un aumento del 22% de las denuncias de abusos sexuales contra menores de 14 años, en relación a igual periodo del 2011. El Diputado Cristián Monckeberg, explicó que la propuesta viene a complementar modificaciones que ya se habían hecho antes a la legislación penal que dice relación, por ejemplo, con la limpieza de los antecedentes, que ya no va a ser en cinco años, sino en diez. “Se aumentaron las penas relativas al almacenamiento y producción de material pornográfico de menores de edad, lo que creemos que es una buena señal, en conjunto con sancionar más fuertemente a quienes transportan en vehículos escolares y abusan de ellos. Son temas específicos en que creíamos necesario avanzar”.

El proyecto redefine tres materias:

- a. Extiende el lapso de control que prevé nuestra legislación para optar a la eliminación de antecedentes penales por parte de condenados por delitos de esta naturaleza, evitando que las personas condenadas puedan sustraerse de la publicidad de su condena y del acceso a esta información de parte de personas o agrupaciones que se vinculen al trabajo con niños, niñas y adolescentes.
- b. Aumenta la penalidad del delito de comercialización, importación, exportación, distribución, difusión o exhibición de material pornográfico infantil. La punición de este delito supone un adelantamiento de la protección de la libertad e indemnidad sexual de los menores de edad, imposibilitando, formalmente, la consideración de estos como objeto sexual.
- c. Complementa la actual redacción del artículo 368 del Código Penal en el sentido de incorporar en su texto expreso a personas que, sin estar consideradas en las actividades, cargos o profesiones actualmente señaladas en la norma (profesores, por ejemplo), indirectamente y en razón de su posición, mantengan contacto directo con menores de edad, especialmente porque realizan actividades vinculadas a su educación y formación (transporte escolar, por ejemplo).

2. COMISIÓN LUCRO II

Resultados: El diputado Romilio Gutiérrez valoró la actitud de los parlamentarios tanto de gobierno como oposición, que dejaron de lado sus legítimas posiciones de cómo ven el funcionamiento y marco legal de la educación superior, para hacer propuestas que superen las debilidades actuales de la Comisión Nacional de Acreditación. Señaló que es importante definir cómo se continuará en el proceso de transición entre la actual CNA y la puesta en marcha de la futura institucionalidad de educación superior, hoy en trámite legislativo. Manifestó que el informe propone que esta entidad deje de acreditar o que en el caso de no ser posible, las instituciones que se acrediten en este periodo deban reacreditarse cuando entre en funcionamiento la nueva Agencia. Además, se plantea la necesidad de tramitar un proyecto de ley que contemple la acreditación obligatoria de todas las instituciones de educación superior, que se dote a la CNA de los recursos humanos y financieros para poder cumplir mejor sus funciones, además de modificaciones que perfeccionen el actual esquema, ampliando las sanciones para aquellas entidades que no cumplan con la ley.

La diputada Cristina Girardi destacó que esta investigación evidenció que hay una ruptura entre el proceso de licenciamiento y la acreditación, el cual "llega muy tarde, cuando la institución ya se ha expandido sin que la acreditación logre certificar la calidad" y ante esto es importante que se produzca una continuidad del proceso, donde cada vez que las entidades crezcan con nuevas carreras deban volver a licenciarse. Lamentó que no se

aprobaran indicaciones que planteaban la eliminación de las agencias acreditadoras, las que a su juicio han generado un negocio, y en segundo lugar, la referida a la definición de qué se entiende por universidad, “ya que cuando estamos dispuestos a decir que vamos a licenciar cualquier cosa como universidad, yo no estoy de acuerdo”.

Por último, el diputado Mario Venegas recalcó que este informe es un trabajo serio y técnico, donde hubo especial cuidado de no incluir adjetivos calificativos que pudieran leerse políticamente, ya que acá hay “responsabilidad de un conjunto de actores”, que va más allá de un gobierno, donde el aseguramiento de calidad está en entredicho. Por último informó que junto al diputado Gutiérrez concurrirán a la Comisión de Educación del Senado, donde se discute el proyecto de Superintendencia de Educación y de la Agencia Nacional de Acreditación, para compartir con ellos las conclusiones del informe y se evalúe incorporar en estas iniciativas las propuestas de esta comisión investigadora.

3. COMISIÓN DE EDUCACIÓN

Resultados: la comisión escuchó al **Rector de la Universidad del Mar**, Patricio Galleguillos quien afirmó que la entidad se encuentra abandonada por los controladores y las autoridades del Ministerio de Educación. Informó que el plan de cierre no existe ni es eficiente, cuestionando la reubicación que el Ministerio ha gestionado para los alumnos. Por otro lado, confirmó que se está evaluando interponer un recurso de nulidad contra el decreto que determinó el cierre de la universidad, ya que hoy se está perjudicando a estudiantes, trabajadores y académicos, por una situación que es responsabilidad de los controladores. Por último expuso la situación financiera de la universidad, que estaría con riesgo de seguir funcionando, ya que no cuentan con recursos económicos, los que no han sido entregados en su totalidad por el Ministerio y por la imposibilidad que enfrentan de cobrar las letras de pago de los alumnos.

El presidente de la instancia, Diputado **Romilio Gutiérrez** afirmó que los alumnos no pueden seguir en una situación donde no tienen claridad si podrán continuar sus estudios. Indicó que solicitarán al Ministerio un plan de cierre que incluya no solo la reubicación en otros planteles sino la posibilidad de terminar sus estudios en la Universidad del Mar para aquellos estudiantes donde la reubicación no es posible.

El Diputado **Rodrigo González** lamentó que no se adoptara un acuerdo en la comisión de pedir una fiscalización de parte de Contraloría al plan de cierre que lleva adelante el Ministerio, ni que se invitara a la Ministra de Educación a explicar qué soluciones brindará a los estudiantes.

4. COMISIÓN DE TRABAJO

- **Resultados:** la comisión recibió a la Superintendente de Pensiones, **Solange Berstein**, quien explicó las medidas anunciadas por el organismo, señalando que no limitan la libertad de traspaso y que su objetivo es dar mayor información y protección a los afiliados en caso de adoptar una estrategia activa de cambio de fondos. Sostuvo que en los últimos 12 meses se acentuó el traspaso de cotizantes entre fondos, siguiendo recomendaciones de diversos asesores previsionales y financieros, algunos de los cuales no se encuentran regulados por la autoridad. Agregó que las medidas buscan proteger tanto a los afiliados que deciden cambiarse como a los que no, quienes igualmente podrían verse afectados si con estas decisiones se alteran los precios de los activos en que se encuentran invertidos sus fondos. Detalló que se mantiene la libertad de cambio y el que este no tenga un costo para el cotizante, pero se exige a las administradoras la entrega de mayor información a los afiliados, cuando en un período de 12 meses realizan un segundo cambio de fondos, para que puedan visualizar los resultados de los diversos fondos en el período y evaluar cómo les fue con su estrategia activa. Además, se autorizaron cambios en los instrumentos de inversiones del fondo E, para darle mayor liquidez. En cuanto al número de traspasos diarios, la normativa establece que si en un día las solicitudes de traspasos superan el 5% del fondo, estas se realizan por orden de llegada, desplazándose a los días siguientes a los cotizantes que no alcanzaron dentro de

ese porcentaje. En relación a esto, la Superintendencia ha determinado que todos los afiliados que ingresen su solicitud un mismo día, sean traspasados en el mismo plazo, pero con un porcentaje cada uno del fondo hasta completar el 5% total.

El **diputado Rincón** sostuvo que falta mucho por aclarar, ya que la Superintendencia confunde la forma que puede regular con los montos y afirmó que puede existir inconstitucionalidad o ilegalidad en las decisiones que se han adoptado. “No consigo la norma que les permite eso. Salvo esa norma excepcional (limitar traspasos en la edad próxima a la jubilación), no existen otras limitantes de montos de tu inversión previsional”. Además, criticó que la Superintendencia se escude en el marco legal y no proponga nuevas normas dentro de su competencia, por ejemplo, para regular el funcionamiento de los asesores previsionales.

El **diputado Vilches** afirmó que estas son medidas simples pero que van en el camino correcto que es “dar seguridad a los cotizantes de las AFP, porque no es fácil tomar medidas con el dinero de terceros” y que acá se están entregando recomendaciones para que tengan la mayor información posible quienes quieran cambiarse de fondos. Añadió que desde el funcionamiento del sistema de AFP's, “hay un fondo recaudado que ya supera los 170 mil millones de dólares y es el fondo más grande que tiene el país y a los que están pretendiendo cambiar el sistema y volver al modelo antiguo, es imposible disponer de la plata de cada uno de los chilenos que ya está acumulada en estos capitales”.

II.2. TRABAJO EN SALA

NO SE DEBATIERON PROYECTOS PRIORIZADOS POR EL INDH

PROYECTOS DE LEY INGRESADOS DURANTE LA SEMANA

Martes 2:

- Proyecto de ley que Modifica ley N° 20.377, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, con el objeto de reconocer jurídicamente, el carácter de víctimas de desaparición forzada, a personas que sufrieron tal práctica de represión, durante la dictadura. **Boletín N° 9005-17**
- Proyecto de ley que Modifica ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas, con la finalidad de consagrar la celebración del We Tripantu en establecimientos educacionales estatales o municipales. **Boletín N° 9008-04**
- Reforma Código Procesal Penal, para garantizar la protección de testigos. **Boletín N° 9009-07**
- Proyecto de ley que Tipifica como delito la infracción de las obligaciones, en caso de operaciones con personas relacionadas, por parte de los directores, gerentes y administradores de instituciones de educación superior. **Boletín N° 9011-04**

Miércoles 3:

- Proyecto de ley que Modifica ley N° 19.620, sobre adopción de menores, en relación con los guardadores y familias de acogida. **Boletín N° 9013-18**

Jueves 4:

- Proyecto de ley que Sanciona maltrato a Bomberos. **Boletín N° 9016-22**

Los textos, imágenes, videos y audios contenidos en el Boletín INDH se preparan a través de la información obtenida de las páginas web del Senado (www.senado.cl), Cámara de Diputados (www.camara.cl) y Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl). Las Minutas adjuntas son elaboradas por el INDH o por organismos públicos y privados que asisten a las Comisiones Parlamentarias, en cuyo caso se identifica al organismo emisor.



Moción que modifica la Ley núm. 18.556 con el objeto de excluir a las víctimas de desaparición forzada del Registro Electoral. Boletín 8321-07.

I.- Antecedentes

Con motivo de la implementación de las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 28.556 sobre inscripción automática y voto voluntario, se incorporó al registro electoral el nombre de personas detenidas desaparecidas, sin advertir ésta calidad. Ello dio cuenta de un vacío institucional en el reconocimiento pleno de la condición jurídica de las personas víctimas de desaparición forzada. Como consecuencia de su inclusión en dicho registro estas personas aparecen como vivas y podrían eventualmente ser convocadas a cumplir el deber ciudadano de conformar mesas electorales. Ello no sólo es un absurdo, sino una afrenta a la dignidad de las víctimas y sus familiares.

En Chile el reconocimiento oficial de la víctimas por crímenes masivos cometidos durante la dictadura ha sido gradual y constante en el tiempo desde que se inició la transición democrática. La Comisión de Verdad y Reconciliación (1990)¹, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación(1992-1996)², la Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura (2003-2004)³, y la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (2010-2011)⁴, constituyen los ejes de dicho proceso. Los esfuerzos por verdad y reparación realizados, junto con reconocer el legado de crímenes, procuraron restablecer la dignidad de las víctimas y sus familiares, y repararlas por el daño sufrido. No obstante ello, persiste, por lo menos en lo que ha registros públicos se refiere, desconocimiento de la condición de ausencia por desaparición forzada.

En efecto, la desaparición forzada junto con una afectación grave a la dignidad humana (vida, libertad e integridad), sustrae a la víctima de la protección de la ley transgrediendo de manera flagrante el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica⁵. Ligado a lo anterior, el debate ocasionado devela otro efecto del crimen, cual es, el estado de incertidumbre que se extiende en el tiempo y que afecta, entre otros aspectos, las relaciones jurídicas de la persona ausente.

II.- Estándares Internacionales

El Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establecen un conjunto de obligaciones a los Estados en relación a la práctica de la desaparición forzada de personas que, en síntesis, se traducen en brindar garantías a la sociedad, las víctimas y sus familiares para prohibir su ocurrencia y de acaecer, para garantizar el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

¹ Creada por decreto Supremo núm. 355 de 25 de abril de 1990.

² Ley núm. 19.123 publicada el 8 de febrero de 1992.

³ Ministerio del Interior. Decreto Supremo núm.1.040 de 26 de septiembre de 2003.

⁴ Art.3 transitorio ley núm. 20.405 publicada el 10 de diciembre de 2009.

⁵ Art. 1.2 Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992. A/RES/47/133.

a.- Concepto

La desaparición forzada de personas ha sido caracterizada como una grave violación a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, infracción que ha sido conceptualizada por diversos instrumentos internacionales. La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas señala que “[s]e entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley”⁶. En similares términos la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas⁷ señala que la desaparición forzada constituye la “[p]rivación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”⁸. Por su parte, el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional⁹ refiere que en el contexto de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, el crimen de desaparición forzada representa un crimen de lesa humanidad¹⁰.

De estas definiciones se desprende que los elementos constitutivos de este crimen son: a) la privación de la libertad (que puede ser legal o ilegal); b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada¹¹. Su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens¹².

⁶ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Art. 2 de Naciones Unidas. Doc. A/RES/61/177, de 20 de diciembre de 2006.

⁷ Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

⁸ Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas Art. II.

⁹ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. Naciones Unidas. A/CONF.183/9.

¹⁰ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Art. 7.1.letra j. El Estatuto define el crimen de desaparición forzada como “[l]a aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado” Art. 7.2.letra i.

¹¹ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia 24 de Febrero de 2011 (Fondo y Reparaciones). Párr.65.

¹² Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia 24 de Febrero de 2011 (Fondo y Reparaciones). Párr. 75.

b.- Carácter continuo del crimen de desaparición forzada.

La desaparición forzada representa de este modo una violación múltiple y continuada de los derechos humanos¹³ que requiere ser comprendida y encarada de una manera integral¹⁴. Se trata de un delito continuo o permanente y pluriofensivo, al atacar de manera directa diversos bienes jurídicos (libertad, integridad, protección ante y por la ley, vida). De ahí que se sostenga que *“las desapariciones forzadas son actos continuos prototípicos. El acto comienza al momento del secuestro y se extiende por todo el período en que el crimen permanezca incompleto, es decir, hasta que el Estado reconozca la detención o revele información pertinente sobre el destino o paradero del individuo”*¹⁵. La situación de antijuridicidad se extiende en el tiempo hasta *“[c]uando el paradero de la persona desaparecida sea claramente establecido, independientemente si la persona está viva o muerta. Sin embargo, esto no significa que esos casos no caigan dentro de la definición de desaparición forzada (...)”*¹⁶. La Corte IDH ha sostenido que *“el carácter continuado o permanente de la figura de la desaparición forzada de personas, permanece mientras no se conozca el paradero de la persona desaparecida y se determine con certeza su identidad”*¹⁷.

A pesar de estar frente a un complejo número de violaciones a los derechos humanos (integridad, vida, acceso a la justicia,) el delito es uno¹⁸ y el transcurso del tiempo no altera la condición jurídica de ausencia por desaparición forzada. De ello se desprende que los instrumentos internacionales son aplicables aun cuando el principio de ejecución haya ocurrido con anterioridad a su entrada en vigencia. El fundamento normativo de este carácter, lo encontramos en diversos instrumentos internacionales, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas señala que el *“[d]elito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”*. Del carácter continuado o permanente, se deriva la prolongación en el tiempo de sus efectos y la necesidad de considerar integralmente sus consecuencias¹⁹.

¹³ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 64 y siguientes.

¹⁴ Corte IDH. Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia (Fondo). 29 de julio de 1988. Párr. 150.

¹⁵ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, General Comment on Enforced Disappearance as a Continuous Crime. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/GC-EDCC.pdf>, último acceso el 23 de febrero de 2011. En Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 68.

¹⁶ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, General Comment on the definition of enforced disappearance. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/disappearance_gc.doc, último acceso el 23 de febrero de 2011. Traducción libre de la Secretaría de la Corte. En Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr.67.

¹⁷ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 73.

¹⁸ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, General Comment on Enforced Disappearance as a Continuous Crime. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/GC-EDCC.pdf>, último acceso el 23 de febrero de 2011. Traducción libre de la Secretaría de la Corte. En Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. En Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 67.: “Aunque la conducta viola varios derechos, incluyendo el derecho de reconocimiento de la persona ante la ley, el derecho a la libertad y seguridad de la persona y el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, el Grupo de Trabajo considera que una desaparición forzada es un único y consolidado acto, y no una combinación de actos”.

¹⁹ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 78.

Desde el año 2004²⁰, la Corte Suprema ha sostenido idéntico criterio, no obstante calificar jurídicamente los hechos como constitutivos del delito de secuestro, al señalar que por la naturaleza continua del crimen a su respecto no son aplicables ni las normas de prescripción ni la excluyente de Amnistía, razonamiento que ha mantenido invariable hasta la fecha. *“Esta Corte Suprema, (...) ha sostenido que sólo en el evento de constatarse en qué lugar se encuentra la víctima, podría comenzar a contarse el plazo de prescripción y si se hubiere producido su deceso, habría que determinar la data del fallecimiento para comenzar el cómputo de la prescripción.”*²¹.

c.- Violación al derecho a la personalidad jurídica

Del carácter de delito de ejecución o consumación permanente deriva la situación de incertidumbre para la víctima y sus familiares. Entre otras afectaciones graves, la desaparición forzada *“[v]iola el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, reconocido en el artículo 3 de la Convención Americana, pues se deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, lo cual constituye una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos”*²². De esta manera, la desaparición forzada anula la personalidad jurídica de la víctima, niega su existencia y la deja en *“[u]na suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad internacional, lo que, por ende, constituye también una violación de su derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (...)”*²³ derecho este último, ampliamente reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos que reconoce que *“[t]odo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”*²⁴.

d.- Obligaciones del Estado:

El deber de garantía exige del Estado que, ante la evidencia de una práctica institucionalizada de violaciones a los derechos humanos, repare el daño ocasionado de manera suficiente y adecuada, lo que hace parte de un principio de derecho internacional²⁵. Las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y resarcir el daño producido constituyen aspectos fundamentales de este deber de reparación en un sentido amplio. La complejidad y profundidad del daño producido por las violaciones a los derechos humanos hace que las medidas de reparación suficientes estén ligadas necesariamente a las acciones de reparación específicas que se implementen, pero también a aquello que se realice en los ámbitos de búsqueda de la verdad y la justicia²⁶. En este

²⁰ Corte Suprema. Rol No. 517-2004, de 17 de noviembre de 2004, caso secuestro de Miguel Ángel Sandoval Rodríguez.

²¹ Corte Suprema Rol N° 288-12. 24 de mayo de 2012 Considerando 37.

²² Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 92.

²³ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones). 24 de Febrero de 2011. Párr. 93

²⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁵ Nash Rojas, Claudio. Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007). Centro de Derechos Humanos. Universidad de Chile. 2009, pág. 13.

²⁶ En palabras del Centro Internacional de Justicia Transicional, “[l]as reparaciones desprovistas de medidas para determinar la verdad acerca de las violaciones pasada [...] pueden ser percibidas como un esfuerzo por comprar el silencio de las víctimas”, mientras que “un programa de reparaciones que no esté acompañado de medidas para garantizar que sea reconocida la responsabilidad de los autores de los crímenes, pide a las víctimas en los hechos que entreguen su derecho a la justicia a cambio de recibir un apoyo al que tienen derecho”. ICTJ, Organización no gubernamental

sentido la reparación integral cumple *“múltiples funciones; por un lado disuadir, sancionar, ejemplificar, y, sobre todo, restablecer la situación al estado anterior de comisión o perpetración, ya sea en términos reales –restituo in integrum- o en términos sustantivos”*²⁷.

Como ha sostenido el INDH en su Informe Anual 2011, reparar un daño en sí inconmensurable es un asunto que en materia de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad representa un desafío para los Estados. No obstante, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario se han alcanzado algunos consensos sobre los mínimos exigibles que deben orientar el quehacer del Estado en esta materia. Uno de ellos es que las reparaciones por violaciones a los derechos humanos deben centrarse en la víctima con el fin de aliviar el sufrimiento²⁸ y que deben tener un carácter integral. Así, se ha avanzado en la sistematización de los elementos constitutivos del derecho a la reparación plena y efectiva incorporando dimensiones de: restitución, satisfacción y garantías de no repetición²⁹. La garantía de satisfacción comprende entre otras obligaciones, el establecimiento de una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima (...)³⁰.

Recogiendo estos principios, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas³¹, señala que *“[s]in perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad”*³².

En el sistema regional la Corte IDH desde 1988 ha señalado que la desaparición forzada constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que requiere ser comprendida y encarada de una manera integral³³. Recientemente (2011) la Corte IDH ha señalado que el crimen por desaparición forzada representa una lesión grave no sólo a la víctima directa del secuestro, sino al entrono familiar al señalar que *“[...] en particular, en casos que involucran la desaparición forzada de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho mismo (...)”*³⁴ Agregando

internacional especialista en justicia transicional, ‘Las Reparaciones en la Teoría y la Práctica’, ICTJ, New York, 2007. Ver www.ictj.org

²⁷ Aguilar Cavallo, Gonzalo. Crímenes internacionales y la imprescriptibilidad de la acción penal y civil: referencia al caso chileno. Revista Ius et Praxis –año 14-N° 2008, pág. 148.

²⁸ Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo prestando por el Sr. Theo van Boven. Relator Especial. E/CN/Sub.2/1993/8 2 de julio de 1993.

²⁹ “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.” 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Principio 18.

³⁰ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recurso y obtener reparaciones. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Principio 21.

³¹ Naciones Unidas. Doc. A/RES/61/177, de 20 de diciembre de 2006.

³² Artículo 24 núm. 4, 5 y 6. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

³³ Corte IDH Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia (Fondo). 29 de julio de 1988. Párr. 150.

³⁴ Corte IDH, Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones).24 de febrero de 2011.Párr.133.

que *“la privación del acceso a la verdad de los hechos acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos, lo que hace presumir un daño a la integridad psíquica y moral de familiares directos de víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos”*³⁵.

En el seno de la OEA, desde el año 2005 se alienta *“(…) a los Estados Miembros a que, con miras a abordar la situación jurídica de las personas desaparecidas y los efectos de esta última sobre la de sus familiares, procedan a adoptar, según sea el caso de sus respectivas legislaciones nacionales, un marco jurídico interno integral necesario para reconocer y atender las dificultades y problemas jurídicos que enfrentan las personas desaparecidas y sus familiares, incluyendo aquél que permita habilitar la “declaración de ausencia” para las personas dadas por desaparecidas (…)”*³⁶.

De esta manera, representa un consenso aceptado internacionalmente que los Estados tienen el deber de proporcionar un estatus legal apropiado a la víctima de desaparición forzada y a sus familias, promoviendo un marco normativo adecuado³⁷. Dentro de los principales elementos que hace parte de este minio normativo está el imperativo de *“(…) reconocer y establecer la personalidad jurídica de toda persona desaparecida”*³⁸.

III.- Experiencia comparada

En el ámbito del derecho comparado se advierten esfuerzos en esta dirección. Es el caso de **Perú**, que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, mediante la Ley 28.413 (24 de noviembre de 2004), que especifica la situación jurídica de la ausencia por desaparición forzada y establece el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo (Art. 4) la que otorgará la constancia de ausencia por desaparición forzada, para los fines legales pertinentes (art. 5). Ello es con independencia de la declaración judicial de ausencia por desaparición forzada.

En **Argentina** desde 1994, se cuenta con la Ley 24.321 de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada. Desarrollando este cuerpo normativo, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁹ en base a la ley nacional de ausencia por desaparición forzada estipula que en todos los casos en que dicha declaración se haya efectuado *“(…) se podrá hacer constar en cualquier solicitud, formulario o documentación pedida o expedida por Organismos Oficiales de la Ciudad, la que deberá dejar registro de dicha circunstancia”*⁴⁰ y que *“[a] partir de la entrada en vigencia de ésta Ley, las solicitudes, certificaciones o partidas en la parte que se refieran a supervivencia de personas, deberán incluir entre las opciones la “Ley N° 24.321 - Ausencia por Desaparición Forzada”*⁴¹.

³⁵ Corte IDH, Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia (Fondo y Reparaciones).24 de febrero de 2011.Párr.133.

³⁶ Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de asuntos jurídicos y políticos. Proyecto de Resolución. CP/CAJP-3052/12 rev. 2. 25 abril 2012.

³⁷ CICR. Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios N° 17. 2009. Pág. 34.

³⁸ CICR. Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios N° 17. 2009. Principios para legislar la situación de personas desaparecidas como resultado de un conflicto armado o violencia interna. Art 8 reconocimiento de la ausencia.

³⁹ ley Núm. N° 632 seis de septiembre de 2001 Promulgación: Decreto N° 1.510/001 del 03/10/2001. Publicación: BOCBA N° 1292 del 09/10/2001.

⁴⁰ Art 1° ley núm. N° 632.

⁴¹ Art. 3° ley núm. N° 632.

Motivados por un requerimiento judicial formulado por dos hijas de detenidos desaparecidos (2002)⁴² se reforma el Código Electoral Nacional (2010) el que señala que: *“El Registro Nacional de Electores consta de registros informatizados y de soporte documental impreso. El registro informatizado debe contener, por cada elector los siguientes datos: apellidos y nombres, sexo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio, profesión, tipo y número de documento cívico, especificando de qué ejemplar se trata, fecha de identificación y datos filiatorios. Se consignará la condición de ausente por desaparición forzada en los casos que correspondiere (...)”*⁴³. El art. 17 bis regula la actualización del padrón, ordenando excluir a los fallecidos, pero no dice nada respecto de los desaparecidos/as, los que por lo tanto, se mantienen vigentes en el registro electoral.

En **Uruguay** mediante la Ley 17.894⁴⁴ (2005) se estipula que a petición de parte y sin intervención de órganos jurisdiccionales, con la sola constancia de la inclusión en el Informe de la Comisión para la Paz, se expedirá un certificado de ausencia por desaparición forzada, otorgado por la Secretaría de Seguimiento⁴⁵. La ley precisa quiénes están legitimados activamente para solicitarlo⁴⁶. En el ordenamiento jurídico uruguayo se habilita a que este certificado que otorga la calidad de ausente por desaparición forzada se inscriba en el **“Registro de Estado Civil”** indicándose que *“[d]icha inscripción se realizará, en el caso de ciudadanos naturales de la República, en el margen de la partida de nacimiento del desaparecido con el siguiente texto: “Declarado ausente por desaparición forzada (ley)”, agregándose a continuación de la palabra ley el número correspondiente a la presente. En el caso de ciudadanos legales de la República, el Registro de Estado Civil confeccionará un libro especial en el que se inscribirá el certificado expedido por la Secretaría de Seguimiento “el que cumplirá la misma función que la inscripción marginal en la partida de nacimiento relativa a los ciudadanos naturales de la República”*⁴⁷.

En Uruguay no se ha suscitado discusión en torno a la inscripción de personas desaparecidas en los registros electorales en tanto se sujetan al régimen general conforme al cual, si transcurren más de dos elecciones seguidas sin que una persona se presente a votar (el voto es obligatorio), su hoja electoral se sustrae del padrón y solo se reintegra a pedido expreso de la propia persona, sea cual sea la causa por la que no votó.

IV.- El estatuto jurídico de las personas detenidas desaparecidas en Chile.

En nuestro ordenamiento jurídico y en lo que dice relación con materias patrimoniales y familiares, la personalidad jurídica de las personas detenidas desaparecidas se encuentra normada en la Ley 20.377 de 10 de diciembre de 2009, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada. Dicha ley fue la consecuencia de la necesidad de regular los aspectos patrimoniales y familiares y ante la negativa de los familiares de las víctimas de la dictadura a someterse al régimen de la declaración de muerte presunta regulada en el Código Civil. La posición de los

⁴² Ver: <http://www.lapoliticaonline.com/columnas/val/547/los-desaparecidos-en-el-padrón-electoral-.html> consultada el 25/05/2011.

⁴³ Artículo 15 Código Electoral. artículo sustituido por art. 74 de la Ley N° 26.571 B.O. 14/12/2009. http://iidh-webservidor.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/5_2012/3083.pdf. Consultado 25/06/2012

⁴⁴ Publicada D.O. 19 set de 2005. <http://www0.parlamento.gub.uy/leves/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17894&Anchor=> consultada el 25 de mayo de 2012.

⁴⁵ Creada por resolución de la Presidencia de la República de 10 de abril de 2003.

⁴⁶ Art. 3 ley núm 17.894.

⁴⁷ Art. 5 ley núm 17.894.

familiares de detenidos/as desaparecidos/as y de las organizaciones de derechos humanos ha sido que no es posible ni aceptable reconocer la muerte (ni aun presuntamente) de sus seres queridos sin que primero se aclaren los hechos y la participación precisa que le cabe a los agentes del Estado en la desaparición de las víctimas.

La ley de referencia establece los efectos de la declaración de ausencia, el procedimiento a seguir, las personas legitimadas para solicitarla y la fecha desde la cual producirá sus efectos. No obstante es de alcances limitados. Esta situación fue expresamente reconocida en la tramitación de la Ley 20.577 de 8 de febrero de 2012 que modifica plazos sobre muerte presunta y establece normas sobre comprobación judicial de muerte, al estipularse en su artículo tercero que *"No podrá tenerse por comprobada la muerte de una persona mediante el procedimiento considerado en la letra b) del artículo 2º de esta ley, en los casos regulados por la ley Nº 20.377, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas"*.

V.- Proyecto de Ley

A partir de la conmoción provocada por la inclusión de personas detenidas desaparecidas en el registro electoral, los H. Senadores señores Escalona, Letelier y Muñoz Aburto presentaron una moción que modifica la Ley Nº 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Registro Electoral (Boletín Nº8.321-07) y cuyo objeto es excluir a las víctimas de desaparición forzada de dicho registro.

En el Considerando Nº1º del proyecto se señala que la modificación a la normativa sobre inscripción automática en los registros electorales y voto voluntario en los procesos electorales y plebiscitarios, supuso una profunda transformación al sistema político que persigue incrementar la participación a millones de personas, fortaleciendo la democracia, indicándose en el Considerando 3º, que dichas transformaciones han provocado inconvenientes graves, entre los cuales se encuentra la incorporación en los registros electorales de personas desaparecidas como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la dictadura militar.

En el Considerando Nº4º se manifiesta que la incorporación en los registros electorales ha provocado la molestia de familiares y amigos de las víctimas, en tanto existen múltiples antecedentes oficiales, emanados de órganos estatales, que confirman su situación, como son los informes emitidos por comisiones especiales y las causas judiciales incoadas ante los tribunales de justicia, señalando en el Considerando Nº5º que, sobre este tema, la Ley 20.377 ha creado, la declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, que permite solucionar los problemas jurídicos derivados de la indeterminación acerca de la situación de estos compatriotas.

A partir de lo señalado, en el Considerando Nº6º, se concluye que la más elemental lógica y consistencia respecto de la actuación del Estado en estas materias y el respeto por la memoria de estos chilenos/as, víctimas de la represión y sus familiares y amigos, ameritan corregir lo obrado, excluyendo estos nombres del registro electoral, manifestando en el Considerando Nº7º que, tras la enmienda introducida por la ley 20.337 al artículo 18º de la Carta Fundamental, corresponde a la ley orgánica respectiva regular el sistema de registro.

Se propone por lo tanto, una modificación a la Ley Nº 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Registro Electoral, en su artículo 13, incorporando dos

nuevas letras g) y h), del siguiente tenor:

"g) La circunstancia de figurar una persona como detenido desaparecido en los Informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación; de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura o en otras instancias de similar naturaleza.

h) Encontrarse la persona declarada por sentencia judicial como ausente por desaparición forzada, según el procedimiento establecido en la ley 20.377."

El proyecto señalado, producto de la discusión en la de Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, en la que intervino el Sr. Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral, experimentó una modificación, a partir del cual se propone modificar dos cuerpos legales, la Ley 18.556 antes referida, y la ley 20.377.

La modificación de la Ley 18.556 consiste en incorporar en el Artículo 30 un nuevo inciso tercero, que señale que: *"No se incluirá en el Padrón Electoral a las personas declaradas por sentencia judicial como ausentes por desaparición forzada o a aquellas personas a que se refiere el inciso primero del artículo 4º de la Ley 20.377"*⁴⁸.

La modificación a la Ley 20.377 consiste en incorporar en el artículo 13, antes del punto final, la siguiente oración: *"...ni para lo establecido en el inciso tercero del artículo 30 de la ley 18.556."*⁴⁹

El objetivo de la modificación introducida por la Comisión fue excluir a las víctimas de desaparición forzada del Padrón Electoral, que contiene la nómina de los electores inscritos en el Registro Electoral que reúnen los requisitos necesarios para ejercer el derecho a sufragio. El fundamento de esta modificación radicaría en las dudas que surgieron al interior de la Comisión sobre la constitucionalidad del proyecto originalmente presentado, pues implica la eliminación del Registro Electoral de las personas indicadas, lo que vulneraría la norma del artículo 16 de la Constitución, que establece taxativamente las causales de suspensión del derecho a sufragio.

VI.- Opinión del INDH sobre la propuesta.

La opinión del INDH sobre este tema responde a la petición formulada por el H. Senador don Juan Pablo Letelier, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado y se enmarca en la atribución contenida en el artículo 3º N°4 de la Ley 20.405 que lo faculta a promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva.

⁴⁸ El Art. 4º, inciso primero de la Ley N°20.377 establece lo siguiente: *"La sentencia judicial firme que configure la desaparición forzada de una persona, de acuerdo a la definición del artículo 1º de esta ley, así como la inclusión de una persona en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación o en el Informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, así como en informes de comisiones de la misma naturaleza que pudieran crearse, ya como detenida desaparecida, ya como ejecutada, en el caso en que no exista el certificado de defunción correspondiente o, habiéndolo, la familia no haya tenido acceso a los restos, serán prueba suficiente de la desaparición forzada."*

⁴⁹ El artículo 13 de la Ley N° 20.377 señala: *"La declaración de ausencia por desaparición forzada no podrá ser considerada para la prescripción penal, ni para ningún otro efecto civil o penal que no sean los regulados en esta ley."*

En este sentido, los objetivos tanto de la modificación legal propuesta originalmente, como de los cambios introducidos en la Comisión, no se ajustan a los estándares internacionales por cuanto están orientados a excluir a las personas víctimas de desaparición forzada ya sea del registro Electoral o del Padrón electoral, asimilándose su especial situación jurídica a la de las personas cuyo derecho a sufragio es suspendido por alguna legítima razón, que lo inhabilita a ejercer este derecho.

La condición de detenido/a desaparecido/a no puede implicar un menoscabo a ninguno de sus derechos, incluido sus derechos políticos, y excluirlos del registro o del padrón electoral podría considerarse una vulneración a su especial condición. Más aun, la incorporación en estos registros implica restituirle su condición de ciudadano, con pleno reconocimiento de todos sus derechos, incluidos el derecho a sufragio, del cual gozaban con anterioridad al momento en que por la acción de agentes del Estado, fueron privados de libertad, con lo que se avanza en el efectivo reconocimiento a la personalidad jurídica de las víctimas indicadas.

En este sentido, la regulación de las situaciones que surgen en este contexto debe partir por el reconocimiento del especial estatus jurídico de la víctima de desaparición forzada. Así, el Estado en sus diversos registros debe reconocer dicha condición, disponiendo además que se adopten las medidas legales y administrativas necesarias para evitar situaciones que puedan afectar la dignidad de las víctimas y sus familiares.

VII.- Conclusiones y recomendaciones

1.- Garantizar el acceso a la justicia y conocer la verdad sobre el destino de la víctimas y determinar las responsabilidades penales constituye una de las principales obligaciones que el Estado tiene frente a la desaparición forzada de personas. De ahí que, la acción de los tribunales resulta fundamental para terminar con la incertidumbre jurídica que pesa sobre las víctimas de desaparición forzada.

2.- Las obligaciones de verdad, justicia y reparación exigen de todos los órganos del Estado la promoción y adopción de políticas públicas y de legislaciones nacionales coherentes, acompañadas de las medidas reglamentarias y administrativas necesarias, a fin de encarar la situación de las víctimas de desaparición forzada, teniendo como centro de dicha actuación la de mitigar en todo tiempo y lugar las consecuencias que para los familiares entraña la persistencia de una condición de incertidumbre.

3.- Estas obligaciones que el Estado de Chile tiene en relación a las personas detenidos/as desaparecidos/as supone en todo momento la diligencia y celo necesarios para disponer medidas adecuadas en el tratamiento legal y administrativo de esta dolorosa circunstancia, sin negar el estatus jurídico de las víctimas de desaparición forzada y más bien reconociendo en todo acto su condición de tal. En todo caso, es derecho de los familiares de las personas detenidas desaparecidas decidir si quieren o no acogerse a aquellas soluciones que necesariamente debe otorgar el Estado.

4. Los criterios particulares que en opinión del INDH debieran guiar la introducción de modificaciones al sistema de inscripciones electorales, consistentes con el marco establecido precedentemente, son los siguientes:

- a) Mantener a las víctimas inscritas tanto en el Registro como en el Padrón electoral.
- b) Identificar la condición de detenido desaparecido, en los listados vigentes, estableciendo que mientras se mantenga esa condición, las personas quedarán excluidas de cumplir con algunas obligaciones electorales, como por ejemplo desempeñarse como vocal, con lo cual será necesario incluir modificaciones a otras normas legales como la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- c) Respetar la voluntad de los familiares de las víctimas en los procedimientos que permitan incorporar la condición de detenido desaparecido.

I.- Antecedentes

La Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado de la República, en el marco del análisis del proyecto de ley que modifica la ley núm. 18.556 que excluye a las víctimas de desaparición forzada del Registro Electoral, ha solicitado al Instituto Nacional de Derechos Humanos, formular una propuesta que permita elaborar un Estatuto Especial de Detenidos Desaparecidos.

La idea de legislar a favor del reconocimiento legal de la ausencia por desaparición forzada, es consistente con la obligación del Estado de esclarecer la suerte de las personas desaparecidas, debiendo, mientras se mantenga la situación de antijuridicidad, adoptar las normas de derecho interno que permitan tutelar la personalidad jurídica del ausente y garantizar de esta forma sus derechos y los de sus allegados.¹

La presente Minuta núm. 2 corresponde al desarrollo de la Minuta núm.1 presentada a la H. Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado que contempla los estándares internacionales que rigen la materia y algunos ejemplos de experiencia comparada.

Cabe reiterar que en materia patrimonial y familiar existe un marco normativo específico en nuestro ordenamiento, que establece un reconocimiento judicial de ausencia por desaparición forzada (ley núm. 20.377 de 10 de diciembre de 2009). Dicha ley fue la consecuencia de regular los aspectos antes dichos y de la negativa de los familiares de las víctimas de la dictadura de someterse al régimen de la declaración de muerte presunta regulada en el Código Civil. Este cuerpo legal establece no sólo los efectos de la declaración de ausencia (en materia familiar y patrimonial), sino que fija el procedimiento a seguir, las personas legitimadas para solicitarla y la fecha desde la cual producirá sus efectos.

II.- Objetivos de la propuesta

Con el objeto de lograr un reconocimiento completo del estatus de la condición de ausencia por desaparición forzada, se propone establecer una norma de rango legal que efectúe tal reconocimiento y que produzca efectos en nuestro ordenamiento jurídico, en todos aquellos ámbitos no considerados en la ley núm. 20.377.

En esta perspectiva, se plantea crear el Registro Nacional de persona ausente por desaparición forzada, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación cuyos objetos sean:

- a) Conferir reconocimiento legal de la existencia de la condición de “*persona ausente por desaparición forzada*” en el ordenamiento jurídico chileno, en un registro público elaborado por el Estado.
- b) Considerar la existencia de esta condición, para todos los efectos legales, excepto los contemplados en la Ley N°20.277, y en materia penal, por parte de todos los órganos del Estado, en cualquier tipo de acto legislativo o administrativo, en que se deba dejar constancia de la situación especial de estas víctimas y a la vez, respetando su dignidad y la de sus familiares,

¹ Cfr. Artículo 24 núm. 4, 5 y 6. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

III.- Sobre el Registro Nacional de Personas Ausentes por Desaparición Forzada.

1.- Constitución del Registro Nacional de Personas ausente por desaparición forzada:

El Registro Nacional de Personas Ausentes por Desaparición Forzada se creará, actualizará y administrará por parte del Registro Civil e Identificación.

El Registro se construirá a partir de la nómina de víctimas de detenidos desaparecidos o ejecutados políticos sin entrega de restos, consignado en los Informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación; Informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política o Tortura, o en otras instancias de similar naturaleza que en el futuro pudiera crearse.

Corresponderá al Programa de Derechos Humanos a que hace referencia el artículo 10 Transitorio de la ley núm. 20.405, o el organismo que legalmente lo reemplace, proporcionar la nómina oficial de víctimas de desaparición forzada a los efectos que se cree el Registro Nacional.

También se deberá incorporar en el Registro referido las personas respecto de las cuales se configure la desaparición forzada por sentencia judicial firme y ejecutoriada dictada en conformidad a la ley núm. 20.377.

2.- Sobre la obligación del Servicio de Registro Civil e Identificación

El Registro Civil e Identificación deberá informar a toda repartición pública que lleve, mantenga o trabaje con bases de datos, listados o registros de personas, la condición de ausente por desaparición forzada. Dicha repartición pública deberá dejar constancia inmediatamente al lado del nombre de la víctima, la frase “Ausente por desaparición forzada”.

Igualmente, el Servicio de Registro Civil e Identificación, a petición de parte interesada, podrá expedir un certificado en el que conste dicha condición.

3.- Sobre la exclusión en el Registro Nacional de Personas Ausentes por Desaparición Forzada.

A petición de parte interesada se podrá excluir el nombre y la referencia de ausente por desaparición forzada del Registro Nacional y de todo otro registro público que exista. De esta manera podrán solicitar la exclusión de ausencia por desaparición forzada, el cónyuge o los hijos de la persona desaparecida. A falta de estos, podrán solicitarla sus ascendientes. A falta de ascendientes y descendientes, podrán solicitarla los colaterales. Para efectos de la legitimidad para la solicitud de exclusión, los parientes de grado más próximo excluyen a los de grado más lejano.

La solicitud de exclusión efectuada por alguno de los familiares legitimados deberá constar por escrito, individualizándose la condición de cónyuge o el grado de parentesco, y adjuntando los certificados que acrediten dicha condición. Con el sólo mérito de la solicitud se deberá proceder a excluir a dicha víctima del Registro Nacional de Personas Ausentes por Desaparición Forzada y de cualquier otro registro público que al efecto lleve el Estado.

En caso de oposición de algunos de los familiares legitimados para que se verifique la exclusión del Registro, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 6° de la Ley N°20.377.

Igualmente, por resolución judicial fundada se podrá excluir de dicho registro a las víctimas detenidas desaparecidas que hayan sido identificadas y respecto de las cuales se haya extendido el certificado de defunción correspondiente.

IV.- Efectos de la incorporación al Registro Nacional de Personas Ausentes por Desaparición Forzada.

- a) La condición de desaparición forzada debe aparecer consignada junto al nombre de la persona desaparecida, en todos los registros, listados o nóminas elaborados por cualquier órgano público, independientemente del fin para el cual fue creado dicho registro.
- b) La condición de desaparición forzada debe ser considerada en la dictación de todo tipo de norma de carácter legal, reglamentaria o administrativa y en el diseño de todo tipo de política pública, que pueda afectar a las víctimas de desaparición forzada o a sus familiares.

En todo caso este reconocimiento no puede ser considerado, en ninguna circunstancia, para efectos de la prescripción penal ni para ningún otro efecto penal.

V.- Norma de clausura y delegación de facultades.

El proyecto debe contemplar una norma de clausura, mediante la cual, cada vez que alguna norma del ordenamiento jurídico existente, independientemente de su rango, o un acto administrativo de cualquier tipo, considere a una persona incluida en el Registro, deba identificarse la condición de “*persona ausente por desaparición forzada*”.

Complementando lo anterior es conveniente considerar una norma que faculte al Presidente de la República para que mediante uno o más decretos con fuerza de ley, dentro del plazo de un año contado desde la fecha de publicación de ley referida, incorpore las modificaciones legales que sean necesarias para que el reconocimiento del estatus referido, sea efectivamente incorporado en nuestro ordenamiento jurídico, produciéndose los efectos requeridos en todos los ámbitos en que sea necesario, con excepción de aquellos en que se regulan por la ley 20.377.

Asimismo debe establecerse el deber de dicha autoridad de regular, dentro del mismo plazo indicado, mediante decretos supremos, resoluciones o instrucciones los aspectos reglamentarios y administrativos del reconocimiento legal.

En la norma debe dejarse claramente establecido que el ejercicio de las facultades que se delegan al Presidente, no pueden importar en caso alguno, la alteración del verdadero sentido y alcance de norma legal que crea el estatus referido.