



MAT.: Desafíos legislativos en derechos humanos y democracia a considerar en la Cuenta Pública 21 de Mayo de 2012

Santiago, 14 de mayo de 2012

Su Excelencia

Sr. Sebastián Piñera

Presidente de la República de Chile

A comienzos del año 2006, organizaciones de la sociedad civil constituyen el Observatorio Parlamentario para informar a la ciudadanía sobre el desempeño de sus representantes en el Congreso Nacional, fortalecer la relación entre éstos/as y sus representados/as, e incidir en la aprobación de proyectos de ley relevantes para la protección de los derechos humanos y la profundización de la democracia. Coordinado por Corporación Humanas, está integrado además por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el Centro de Estudios de la Mujer CEM y el Observatorio Ciudadano; y cuenta con la colaboración de Amnistía Internacional (en los temas propios de su competencia).

Preocupa al Observatorio Parlamentario el estado de avance de un conjunto de iniciativas legislativas sobre derechos humanos y democracia pendientes de debate ante el Congreso Nacional, así como la adecuación de sus contenidos a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile ha asumido al suscribir y ratificar numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos. De ello se informa ampliamente en el *Balance Anual al Poder Legislativo* que el Observatorio Parlamentario viene publicando anualmente desde 2006.

Al analizar el trabajo legislativo de los años 2010 y 2011, es posible identificar diversos avances alcanzados en estas materias, pero también numerosos desafíos todavía pendientes, tal como se señala en los respectivos *Balances Anuales al Poder Legislativo*. Se trata de iniciativas legislativas de la mayor relevancia para la plena vigencia de los derechos humanos de todas las personas sin discriminación y reformas políticas para la profundización de la democracia que no han logrado ser aprobadas en el Congreso Nacional pese a las múltiples obligaciones internacionales que el Estado de Chile mantiene pendientes de cumplimiento. Asimismo, en su gran mayoría hacen parte de los compromisos programáticos y legislativos contenidos en el *Programa de Gobierno de la Coalición Por el Cambio*.

Con motivo de la Tercera Cuenta Pública que Su Excelencia rendirá al país el próximo 21 de Mayo de 2012, hacemos llegar a Ud. una selección de los principales **Desafíos Legislativos en Derechos Humanos y Democracia** a fin de que sean considerados en ésta.

Cordialmente,

Camila Maturana Kesten
Programa de Seguimiento Legislativo Corporación Humanas
Coordinadora Observatorio Parlamentario

cc. Sr. Ministro Secretario General de Gobierno
Sr. Ministro Secretario General de la Presidencia
Sr. Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia

DESAFÍOS LEGISLATIVOS EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA PARA EL AÑO 2012

DERECHOS HUMANOS

- DEFENSORÍA DE LAS PERSONAS

La Defensoría de las Personas es una institución fundamental para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos cuyo establecimiento está pendiente en el país, pese al compromiso asumido por el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para ello¹. En este mismo sentido, hace parte de los compromisos programáticos contenidos en el Programa de Gobierno “*fortalecer y ampliar los derechos de las personas, reforzando su consagración normativa e institucional (...) Fortalecer las instituciones, acciones, procedimientos y prácticas de tutela y protección de los derechos fundamentales*”².

Por ello, se espera conocer cómo el Ejecutivo impulsará el debate legislativo del proyecto de reforma constitucional sobre Defensoría de las Personas (Boletín Legislativo N° 6232-07), estancado ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República desde marzo de 2009.

Dicha propuesta, no obstante, debe ser corregida pues no contiene definiciones sobre las atribuciones que la Defensoría de las Personas requiere para el adecuado cumplimiento de sus funciones, en observancia a los “Principios de París” relativos al Estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos³. Este organismo debe estar facultado para investigar violaciones, formular observaciones y recomendaciones, intervenir en conflictos, ejercer acciones judiciales, presentar propuestas de ley o de regulación administrativa, así como informar ampliamente de sus actuaciones y resultados, entre sus principales atribuciones. Además, debe normarse la creación de defensorías especializadas como las Defensorías de la Mujer, Migrantes y Pueblos Indígenas, por tratarse de poblaciones altamente vulnerabilizadas en el ejercicio de sus derechos.

¹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96.11.

² Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, Pág. 151.

³ Principios de París relativos al Estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos, aprobados por la Asamblea Nacional de Naciones Unidas, en su Resolución N° 48/134, de 4 de marzo de 1994.

El Gobierno, en cumplimiento a sus compromisos en materia de derechos humanos, junto con imponer urgencia a la discusión de la Defensoría de las Personas, debe corregir el proyecto, dotándolo de las atribuciones correspondientes y el presupuesto que exige el adecuado cumplimiento de sus funciones.

- **ACUERDO DE VIDA EN PAREJA**

En Chile, como es sabido, la legislación solo reconoce y protege los derechos de las personas casadas y no a quienes están unidos en relaciones afectivas de convivencia. Ello configura una discriminación en la protección que los Estados deben brindar a las familias conforme al derecho internacional de los derechos humanos⁴, así como en el reconocimiento y ejercicio de derechos personales y patrimoniales, entre otros, que se ve agravada tratándose de parejas del mismo sexo.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia pronunciada en el caso Karen Atala e hijas contra el Estado de Chile, ha señalado claramente que no existe un modelo único de familia y que la protección a la familia consagrada por la Convención Americana de Derechos Humanos no se limita a aquellas familias con base en el matrimonio sino que se amplía a otros lazos familiares entre quienes tiene vida en común, lo que comprende a parejas del mismo sexo⁵.

⁴ Pacto internacional de derechos civiles y políticos, Art. 23.1; Convención americana de derechos humanos, Art. 17.1.

⁵ "142. La Corte constata que en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo "tradicional" de la misma. Al respecto, el Tribunal reitera que el concepto de vida familiar no está reducido únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio (...) 172. Respecto al concepto de familia, diversos órganos de derechos humanos creados por tratados, han indicado que no existe un modelo único de familia, por cuanto éste puede variar. De igual forma, el Tribunal Europeo ha interpretado el concepto de "familia" en términos amplios. Respecto a parejas de diferente sexo, ha señalado reiteradamente que: La noción de familia bajo esta norma no está circunscrita a relaciones basadas en el matrimonio y puede abarcar otros vínculos de 'familia' de facto donde las partes están viviendo juntas fuera del matrimonio (...) 173. En el Caso X, Y y Z Vs. Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siguiendo el concepto amplio de la familia, reconoció que un transexual, su pareja mujer y un niño pueden configurar una familia, al señalar que: Al decidir si una relación puede considerarse como 'vida familiar', una serie de factores pueden ser relevantes, incluyendo si la pareja vive junta, la duración de su relación y si se ha demostrado el compromiso mutuo al tener hijos conjuntamente o por otros medios. 174. (...) Al aplicar un criterio amplio de familia, el Tribunal Europeo estableció que "la noción de 'vida familiar' abarca a una pareja del mismo sexo que convive en una relación estable de facto, tal como abarcaría a una pareja de diferente sexo en la misma situación", pues consideró "artificial mantener una posición que sostenga que, a diferencia de una pareja heterosexual, una pareja del mismo sexo no puede disfrutar de la 'vida familiar' en los términos del artículo 8" del Convenio Europeo". CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile", Sentencia de 24 de febrero de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas; Párrafos 142, 172, 173 y 174.

Asimismo, cabe tener presente que el Comité de Derechos Humanos recomendó expresamente al Estado de Chile “*garantizar a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto, independientemente de su orientación sexual, incluyendo igualdad ante la ley*”⁶.

De allí la importancia de reactivar el debate legislativo del proyecto de ley sobre Acuerdo de Vida en Pareja propuesto por el Presidente de la República en cumplimiento a sus compromisos de campaña, el que tras su presentación no volvió a ser analizado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (Boletín Legislativo N° 7873-07). Se espera en la Tercera Cuenta Pública conocer cómo el Gobierno impulsará la discusión del Acuerdo de Vida en Pareja.

- **JUSTICIA MILITAR**

Reformar sustantivamente el ámbito de competencia y el funcionamiento de la Justicia Militar, para limitarla únicamente al juzgamiento de delitos de función cometidos por militares y garantizar el debido proceso, es una de las obligaciones impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia pronunciada en el caso *Palamara Iribarne contra el Estado de Chile*, el año 2005⁷. En el mismo sentido se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos⁸, el Comité contra la Tortura⁹, así como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹⁰. Además, el

⁶ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos CHILE, 89º período de sesiones, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5, Párrafo 16.

⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Chile por violación a un conjunto de garantías protegidas por la Convención Americana de Derechos Humanos, imponiéndole, entre otras, las siguientes obligaciones: “14. *El Estado debe adecuar, en un plazo razonable, el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales sobre jurisdicción penal militar, de forma tal que en caso de que considere necesaria la existencia de una jurisdicción penal militar, ésta debe limitarse solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo. Por lo tanto, el Estado debe establecer, a través de su legislación, límites a la competencia material y personal de los tribunales militares, de forma tal que en ninguna circunstancia un civil se vea sometido a la jurisdicción de los tribunales penales militares, en los términos de los párrafos 256 y 257 de la presente Sentencia.* 15. *El Estado debe garantizar el debido proceso en la jurisdicción penal militar y la protección judicial respecto de las actuaciones de las autoridades militares, en los términos de el párrafo 257 de la presente Sentencia*”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Palamara Iribarne Vs. Chile”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas; Puntos Resolutivos 14 y 15.

⁸ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos CHILE, 89º período de sesiones, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5, Párrafo 12.

⁹ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura CHILE, 42º período de sesiones, 14 de mayo de 2009, CAT/C/CHL/CO/5, Párrafo 14.

Presidente de la República se comprometió a ello durante la campaña presidencial¹¹ y lo reiteró durante su primera Cuenta Pública¹².

Si bien la dictación de la Ley N° 20.477 que modifica la competencia de los tribunales militares excluyendo a los civiles de dicha jurisdicción, representa un paso significativo en la observancia de las obligaciones internacionales, lo cierto es que al restringir solo parcialmente el ámbito de acción de los tribunales militares no se ha dado cumplimiento pleno a éstas. Continúa pendiente la modificación del extenso catálogo de conductas que actualmente caen dentro de la competencia de los tribunales militares únicamente por haber sido cometidas por militares, sin atender a su naturaleza de delitos propiamente militares o de función; y se mantiene inalterado el procedimiento aplicable por tribunales militares, cuya inadecuación a los estándares internacionales sobre garantías judiciales ha sido reiteradamente señalada por los organismos internacionales.

Dado que el Gobierno –durante el debate legislativo de la referida Ley- se comprometió a reformar los aspectos pendientes durante 2011, se esperan este año anuncios claros respecto de la propuesta que el Ejecutivo promoverá a fin de limitar la jurisdicción militar y garantizar el debido proceso.

- **NULIDAD DECRETO LEY DE AMNISTÍA E IMPRESCRIPTIBILIDAD E IMPROCEDENCIA DE AMNISTÍAS E INDULTOS RESPECTO DE GENOCIDIO, CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y DE GUERRA**

Destaca entre los compromisos contenidos en el Programa de Gobierno “*Reforzar una política para enfrentar las situaciones del pasado orientada por valores de verdad, justicia y reconciliación*”¹³ y la

¹⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96 numerales 46, 47, 48 y 49.

¹¹ “*Otro aspecto del proceso de modernización institucional se relaciona con la Justicia Militar y la modificación al Código de Justicia Militar. Planteamos establecer como delitos del fuero militar en tiempo de paz aquellos que exclusivamente afecten un bien jurídico propiamente militar y siempre que sean cometidos por militares en el ejercicio de sus funciones, excluyendo como regla general la competencia sobre civiles. Además se creará un Ministerio Público Militar, dependiente del Ministerio de Defensa, encargado de investigar los delitos del fuero militar y ejercer la acción penal, de la que conocerán los tribunales civiles de la Reforma Procesal Penal. Este organismo estará integrado por abogados militares y civiles especializados*”. Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, Pág 126.

¹² “(...) *estamos elaborando un proyecto de ley para modernizar los procedimientos y redefinir el ámbito de la Justicia Militar*”. Mensaje a la Nación de S.E. el Presidente de la República Don Sebastián Piñera Echeñique “Del Chile del Bicentenario al país de las oportunidades”, Valparaíso, 21 de mayo de 2010, Pág. 39.

preocupación por “*avanzar en la adecuación de nuestras instituciones jurídicas y procedimientos a las exigencias que los Derechos Humanos imponen a los países integrados al sistema internacional de protección*” y “*emprender diversas modificaciones de nuestro Código Penal y ajustar la legislación interna al derecho humanitario convencional*”¹⁴; tal como fuera reafirmado por el Presidente de la República en su Primera Cuenta Pública el 21 de Mayo de 2010¹⁵.

Considerando que hace parte de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile investigar las violaciones a los derechos humanos, garantizar que las personas no estén sujetas a violaciones a sus derechos dentro de su jurisdicción y velar porque no se cometan violaciones similares en el futuro; y, particularmente, que el Estado de Chile ha sido condenado por mantener vigente el Decreto Ley de Amnistía de 1978 que dispone la impunidad del conjunto de crímenes cometidos los primeros años de la dictadura militar (*Caso Almonacid Arellano y otros contra Estado de Chile*)¹⁶; preocupación que ha sido asimismo reiterada por el Comité de Derechos Humanos¹⁷, el Comité contra la Tortura¹⁸ y el Consejo de Derechos Humanos¹⁹; se lamenta la absoluta falta de debate legislativo a iniciativas que permitirían corregir esta situación, en cumplimiento a los compromisos gubernamentales.

Con posterioridad a la sentencia de la Corte IDH y las recomendaciones referidas, no fue analizado en el Congreso Nacional ni impulsado su debate por el Gobierno mediante la asignación de

¹³ Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, Pág. 151.

¹⁴ *Ibidem*, Pág. 152.

¹⁵ “*Respecto de las graves e injustificables violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, seguiremos avanzando en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reconciliación entre los chilenos. Asimismo, avanzaremos en adecuar nuestras instituciones y legislación interna al derecho humanitario internacional, y promoveremos una política de difusión permanente de los derechos humanos, para fortalecer su mejor conocimiento y valoración en nuestra sociedad*”. Mensaje a la Nación de S.E. el Presidente de la República Don Sebastián Piñera Echeñique “Del Chile del Bicentenario al país de las oportunidades”, Valparaíso, 21 de mayo de 2010, Pág. 40.

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile”, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

¹⁷ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos CHILE, 89º período de sesiones, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5, Párrafo 5.

¹⁸ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura CHILE, 42º período de sesiones, 14 de mayo de 2009, CAT/C/CHL/CO/5, Párrafo 12.

¹⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96.39.

urgencia legislativa, el proyecto de ley que declara la nulidad del Decreto Ley N° 2191 de 1978 (Boletín Legislativo N° 4162-07), por lo que terminó siendo archivado en marzo de 2010. Durante los años 2010 y 2011 no volvió a presentarse ninguna iniciativa en la materia.

En tanto, el proyecto de ley interpretativa que adecua la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos (Boletín Legislativo N° 6422-07), presentado en marzo de 2009 y aprobado por mayoría en la Cámara de Diputados en mayo de ese mismo año, no ha tenido en el Senado ningún avance. De acuerdo al derecho internacional, crímenes tan graves como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y de guerra no pueden quedar impunes, por ello es que no prescriben y tampoco procede amnistiarlos ni indultar a sus autores. Sin embargo, en Chile todavía no se ha adoptado una legislación que así lo consagre.

La iniciativa dispone, acertadamente, la improcedencia de amnistías, indultos y prescripción respecto de los crímenes y delitos que, en conformidad al derecho internacional, constituyen genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra. Además, también acertadamente, excluye expresamente la posibilidad de aplicar la prescripción gradual establecida en el Art. 103 del Código Penal respecto de estos crímenes, lo que permitiría poner fin a la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema que, aun declarando la imprescriptibilidad de los crímenes internacionales incomprensiblemente ha definido la procedencia de la prescripción gradual, con lo que ha favorecido a autores de estos crímenes con significativas rebajas en la sanción, permitiendo en gran parte de los casos que violadores a los derechos humanos no reciban una sanción adecuada a la gravedad de los crímenes cometidos y puedan cumplir éstas en libertad.

Se espera que el Gobierno anuncie una propuesta legislativa para eliminar los obstáculos que impiden enjuiciar y castigar con prontitud e imparcialidad a los autores de graves violaciones a los derechos humanos, poniendo término a la vigencia del Decreto-Ley de Amnistía y consagrando la improcedencia de amnistías, indultos y prescripción del genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra.

- **SOCIEDAD CONYUGAL**

La igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación en base al sexo de las personas, se encuentran garantizadas en numerosos tratados internacionales y en la Constitución Política. Pese a ello, se mantiene la vigencia de un conjunto de normas contrarias a la igualdad de derechos y ante la ley, discriminando a las mujeres casadas en sociedad conyugal. Como es sabido, el Código Civil dispone que es el marido el jefe y dueño de la sociedad conyugal,

priva a las mujeres de sus derechos sobre los bienes sociales durante la vigencia del régimen, les impide administrar su patrimonio propio y restringe su plena capacidad jurídica subordinándola al marido, todo ello únicamente fundado en el hecho de ser mujer.

Esta gravísima discriminación contra las mujeres consagrada en la legislación nacional ha sido reiteradamente motivo de recriminación al Estado chileno por parte de organismos internacionales, como el Comité de Derechos Humanos, en 1999 y en 2007²⁰; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en 1999 y 2006²¹; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 2004²²; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 2007²³; y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2009²⁴. Además, en marzo de 2007, el Estado de Chile suscribió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un Acuerdo de Solución Amistosa para poner fin al procedimiento iniciado en su contra en 2001 por Sonia Arce Esparza. En lo fundamental, en dicho Acuerdo de Solución Amistosa el Estado de Chile se obligó a adecuar su legislación interna a los estándares de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales vigentes, en especial en lo referido al principio de igualdad y no discriminación, derogando las normas que discriminan a las mujeres²⁵. Pese a ello, hasta la fecha ninguna reforma en la materia se ha aprobado.

²⁰ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, 65º período de sesiones, 30 de marzo de 1999, CCPR/C/79/Add.104, Párrafo 16. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos CHILE, 89º período de sesiones, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5, Párrafo 17.

²¹ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 21º período de sesiones, 7 a 25 de junio de 1999, U.N. Doc. A/54/38/Rev.1, Párrafos 221 a 223. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36º período de sesiones, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/CHI/CO/4, Párrafos 9 y 10.

²² COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Chile, 33º período de sesiones, 26 de noviembre de 2004, E/C.12/1/Add.105, Párrafos 21 y 45.

²³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: la Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política, OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 63, 27 de marzo de 2009, Párrafos 62-63.

²⁴ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96.51.

²⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Acuerdo de Solución Amistosa, Caso Nº 12.433 Sonia Arce Esparza contra Estado de Chile, 5 de marzo de 2007. El Acuerdo de Solución Amistosa fue publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 2008.

Por ello, destaca entre los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República, el Mensaje que reforma la sociedad conyugal, aprobado por la Comisión de Familia y en debate ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados (Boletín Legislativo N° 7567-07). Especialmente se valora el término de la jefatura de la sociedad conyugal a cargo del marido y el término de la administración de los bienes propios de la mujer por éste, así como la plena capacidad jurídica de la mujer casada en dicho régimen patrimonial. No obstante, preocupa que la iniciativa no consagre la coadministración como regla general y sólo la establezca supletoriamente; y que pueda llegar el marido a detentar un patrimonio reservado, pese a que esta figura -al permitir excluir de los bienes sociales aquello que se obtenga producto del trabajo remunerado- es contraria a los fines de la sociedad conyugal orientada por criterios de solidaridad patrimonial.

Se espera que el Gobierno imponga mayor celeridad al debate legislativo y se dé pronto cumplimiento a las obligaciones de igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

- **SALA CUNA PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS**

Entre las medidas que el Gobierno ha anunciado que presentará en los próximos meses, destaca la modificación a la actual regulación de las salas cuna, que restringe este derecho a las trabajadoras que se desempeñen en establecimientos en que trabajen 20 mujeres. Ello, como ha sido criticado por diversos actores, representa una de las más graves discriminaciones laborales en contra de las mujeres dado que las normas legales que refuerzan los roles tradicionales de género, en particular el cuidado de hijos e hijas a cargo de las madres, constituyen un desincentivo a la contratación de mujeres.

De allí que junto con reformar el sistema de financiamiento a este derecho laboral, se requiere, especialmente, consagrarlo como un derecho de trabajadores y trabajadoras. Tanto los padres como las madres son responsables por el cuidado de sus hijos/as y las normas laborales deben avanzar hacia la corresponsabilidad, tal como lo dispone el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares.

Se espera conocer detalles de la propuesta del Gobierno y sus plazos, y que ésta incorpore disposiciones claras que avancen hacia la corresponsabilidad de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, como la universalidad del derecho a sala cuna sin limitarlo a las trabajadoras; además de una adecuada distribución de los costos económicos del cuidado infantil.

- **RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL A PUEBLOS INDÍGENAS**

A partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales por el Estado de Chile en 2008, un conjunto de obligaciones se tornan exigibles en materia de legislación y políticas públicas para el reconocimiento y protección de los derechos de estos pueblos. Entre otros, destaca el derecho que dicho Convenio consagra a los pueblos indígenas a ser consultados respecto de todas las medidas administrativas y legislativas que puedan afectarles. No obstante, no se observan progresos en el cumplimiento de dicho tratado internacional, como lo evidencia la falta de adecuación de leyes sectoriales para la incorporación de derechos de los pueblos indígenas, la inexistencia de un plan participativo de ejecución del Convenio y la inexistencia de debate de propuestas legislativas sobre derechos de los pueblos indígenas, debidamente consultadas.

En particular preocupa el retraso en la discusión del reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, pese a las reiteradas urgencias legislativas que el Ejecutivo ha impuesto (Boletines Legislativos N° 5324-07 y 5522-07, refundidos). Además de constituir una deuda histórica del Estado de Chile hacia los pueblos originarios, es una de las obligaciones que el Estado ha asumido a nivel internacional y su incumplimiento ha sido reprochado por diversos organismos internacionales²⁶. Por lo demás, hace parte de los compromisos adoptados por el Presidente de la

²⁶ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Chile, 75º período de sesiones, 13 de agosto de 2009, CERD/C/CHL/CO/15-18, Párrafo 16; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96 numerales 57 y 58; COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Chile, 33º período de sesiones, 26 de noviembre de 2004, E/C.12/1/Add.105, Párrafo 32.

República en su Programa de Gobierno²⁷ y reafirmado tanto en la Cuenta Pública del 21 de Mayo de 2010 como en la del 21 de mayo de 2011²⁸.

El análisis de la reforma constitucional se encuentra paralizado ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, tras ser aprobada la idea de legislar en abril de 2009. Más grave aún, los serios problemas que presenta la iniciativa a fin de adecuarse efectivamente a los estándares internacionales en la materia, no han sido corregidos, especialmente en cuanto a la titularidad de derechos colectivos de los pueblos indígenas, la autonomía como concreción del derecho a la autodeterminación y el derecho al territorio.

Se espera que el Gobierno, junto con reafirmar su compromiso con los pueblos indígenas, impulse el debate a su reconocimiento constitucional pero asegurando la participación de los pueblos indígenas en todas sus etapas de tramitación y que sus contenidos se ajusten a las obligaciones internacionales.

DEMOCRACIA

- **REFORMA SISTEMA ELECTORAL**

El país requiere de una modificación al sistema electoral y en ello coinciden múltiples actores, de diversa orientación política, incluyendo al Gobierno que se ha comprometido a proponer una reforma en tal sentido. Las principales críticas al régimen electoral aplicable a la elección de congresistas apuntan a la insuficiente representación de las distintas fuerzas políticas existentes y a la exclusión de parte importante de éstas, en tanto favorece la preponderancia de dos coaliciones que se ven sobre representadas; entre otros problemas que derivan en su decreciente legitimidad.

Además del compromiso del actual Gobierno, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el Estado de Chile se comprometió a reformar el sistema electoral²⁹, cuestión que a la fecha no se ha cumplido.

²⁷ Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, Pág. 103.

²⁸ Mensaje a la Nación de S.E. el Presidente de la República Don Sebastián Piñera Echeñique “Del Chile del Bicentenario al país de las oportunidades”, Valparaíso, 21 de mayo de 2010, Pág. 34; Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores, Cuenta Pública presidencial, 21 de mayo de 2011, pág. 20.

Las propuestas legislativas debatidas en los últimos años no han prosperado en el Congreso Nacional, pues pese al respaldo mayoritario no han logrado cumplir con el quórum exigido. Dada la necesidad de alcanzar un amplio acuerdo político al respecto, se espera conocer cómo el Gobierno impulsará el debate transversal de la reforma al sistema binominal y cuáles serán las características del nuevo régimen propuesto.

- **PARTICIPACIÓN POLÍTICA EQUILIBRADA ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

La baja participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión pública constituye otro de los problemas que presenta el sistema político chileno, afectando la calidad de la democracia. La discriminación que afecta a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos obstaculiza la adecuada representación de sus intereses en las decisiones públicas, y dificulta alcanzar la igualdad de derechos en diversos ámbitos, según han señalado diversos organismos internacionales. De ahí que en numerosos países se hayan adoptado mecanismos tendientes a corregir el déficit de participación política de las mujeres, como la paridad o medidas temporales de cuotas para el acceso a ciertos cargos. Se trata de medidas fundamentales para avanzar hacia niveles más equitativos de representación en cargos públicos.

La marginación de las mujeres chilenas de las esferas de poder político no ha sido indiferente para la comunidad internacional que desde hace 12 años ha expresado su preocupación por los deficitarios niveles de participación política y la discriminación de las mujeres chilenas en el acceso a espacios de poder. Claras recomendaciones para reformar el sistema electoral e implementar medidas de acción afirmativa, en aras de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos sin discriminación han formulado organismos como el Comité de Derechos Humanos³⁰ y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer³¹.

Pese al tiempo transcurrido se mantienen incumplidas las referidas obligaciones y los diversos proyectos de ley presentados para corregir la subrepresentación de las mujeres en espacios de decisión no han logrado el suficiente apoyo como para avanzar en su tramitación legislativa

²⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96.7.

³⁰ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, 65º período de sesiones, 30 de marzo de 1999, CCPR/C/79/Add.104, Párrafo 19.

³¹ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36º período de sesiones, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/CHI/CO/4, Párrafos 13 y 14.

(Boletines Legislativos N° 3206-18 y N° 1994-07 sobre paridad; Boletines Legislativos N° 5553-06 y N° 3020-06 sobre cuotas).

Dado el compromiso gubernamental en orden a fomentar la *“participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja”*³², y en atención a los diversos anuncios sobre medidas para corregir el déficit de representación de las mujeres, se espera que el Gobierno presente una propuesta sobre paridad en cargos públicos, tanto de elección popular como de designación; y que la participación equilibrada entre hombres y mujeres se incorpore en el debate sobre elecciones primarias, elección directa de consejeros regionales, financiamiento electoral y en la reforma a los Partidos Políticos.

- **DERECHO A VOTO DE CHILENOS EN EL EXTERIOR**

Las propuestas para reconocer el derecho a voto de los chilenos en el exterior que el Gobierno ha presentado (Boletines Legislativos N° 6950-07 y N° 7335-07), al plantear como exigencia el cumplimiento de ciertos requisitos que acrediten vínculos con el país, han sido criticadas por un amplio conjunto de actores. En particular por cuanto el condicionamiento del derecho a sufragio a requisitos adicionales configura una discriminación en el ejercicio de los derechos políticos.

Al respecto, en el Informe de la Corte Suprema al Boletín Legislativo N° 7338-07 se lee: *“La residencia de un chileno en el extranjero no puede ser factor de discriminación en el ejercicio de los derechos consagrados por el legislador respecto de un chileno que habita en Chile, como tampoco podrá serlo la exigencia de un vínculo con el país o la condición de permanencia, durante un determinado tiempo anterior a los comicios (...) La universalidad del derecho a sufragio ha dejado atrás los requisitos establecidos por el otrora “sufragio censuario”, al que se estaría retrocediendo de exigirse condiciones para que los chilenos ejerzan el derecho a sufragio en el extranjero”*³³.

El rechazo a la posibilidad de condicionar el derecho a voto de los chilenos en el exterior determinó que, el 3 de mayo de 2011, en el Senado se rechazara la propuesta gubernamental que así lo exigía.

³² Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, Pág. 145.

³³ CORTE SUPREMA, Oficio N° 21-2011 Informe Proyecto de Ley 54-2010, Boletín Legislativo 7338-07, 25 de enero de 2011, Página 11. Corresponde a opinión de los Ministros Sergio Muñoz Gajardo, Margarita Herreros Martínez, Pedro Pierry Arrau y Haroldo Brito Cruz, que a su vez integran el Tribunal Calificador de Elecciones.

Por ello, se espera conocer una nueva propuesta que garantice derechos políticos plenos a quienes viven fuera del país, sin condiciones adicionales.

- **INICIATIVA CIUDADANA DE LEY**

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas es una de las dimensiones clave de un sistema democrático, sin embargo en Chile ello no ha sido debidamente reconocido y prácticamente no existen mecanismos de democracia directa. En particular, no se permite a la ciudadanía participar en el proceso legislativo mediante la presentación de proyectos de ley para su debate parlamentario aun cuando diversos actores sostienen la importancia de implementar la iniciativa popular de ley, tal como se ha reconocido en gran parte de los países de la región y del mundo³⁴.

De allí la relevancia de la propuesta del Presidente de la República que establece la iniciativa ciudadana de ley (Boletín Legislativo N° 7206-07). El proyecto de reforma constitucional, sin embargo, tras su presentación en septiembre de 2010 no ha sido nunca debatido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República, y sólo en una oportunidad contó con urgencia legislativa. Asimismo, preocupa que en éste se planteen restricciones a la ciudadanía para la presentación de proyectos, ya que se pretende excluir - además de las materias de iniciativa exclusiva presidencial- la formulación de reformas constitucionales y otras que determine una ley orgánica constitucional. Con ello se limita de modo considerable el ámbito efectivo de participación ciudadana en el proceso legislativo.

Se espera que el Gobierno anuncie plazos concretos al debate de la iniciativa ciudadana de ley y se eliminen las restricciones a la participación ciudadana en el proceso legislativo.

Camila Maturana Kesten
Programa de Seguimiento Legislativo Corporación Humanas
Coordinadora Observatorio Parlamentario
Mayo de 2012

³⁴ Entre los países que consagran la IPL destacan Austria, España, Hungría, Italia, Suiza; así como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.