

# Observatorio Parlamentario

BALANCE AL PODER LEGISLATIVO AÑO 2010

 *humanas*

Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

🍷 BALANCE ANUAL  
AL PODER LEGISLATIVO  
AÑO 2010

OBSERVATORIO PARLAMENTARIO



Balance Anual al Poder Legislativo  
Año 2010

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Observatorio Parlamentario y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.



ISBN: 978-956-8555-20-7

**Coordinadora Observatorio Parlamentario:** Camila Maturana, Corporación Humanas  
**Coordinadora Balance Poder Legislativo:** Camila Maturana, Corporación Humanas

**Investigadoras colaboradoras:** Dana Brablec y Daniela Oliva

**Equipo Observatorio Parlamentario:**

Jorge Contesse y Tábata Santelices (hasta agosto de 2010), Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales

Amalia Mauro, Centro de Estudios de la Mujer CEM

Patricia Cardemil, Fundación Ideas

Consuelo Labra y Matías Meza (hasta agosto de 2010), Observatorio Ciudadano

**Diseño y diagramación:** Geraldine Gillmore

**Impresión:** Andros Impresores

Corporación Humanas, Av. Suecia 164-A, Providencia, Santiago de Chile.

Impreso en Chile

1ª Edición, marzo de 2011

## INDICE

 INTRODUCCIÓN	5
 PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y REFORMAS POLÍTICAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	13
PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS	15
PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE REFORMAS POLÍTICAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	51
 POSICIONES Y COMPROMISO DE LOS/AS DIPUTADOS/AS CHILENOS/AS EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	69
PROYECTOS DE LEY SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA PRIORIZADOS	71
DISPOSICIÓN DE LOS/AS DIPUTADOS/AS A TRANSPARENTAR SUS POSICIONES EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	76
POSICIONES DE LOS/AS DIPUTADOS/AS EN DERECHOS HUMANOS	79
POSICIONES DE LOS/AS DIPUTADOS/AS EN DEMOCRACIA	86
COMPROMISO DE LOS/AS DIPUTADOS/AS EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	92
REFLEXIONES FINALES	96
 FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL Y TRABAJO LEGISLATIVO DESARROLLADO POR CONGRESISTAS	99
PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS	99
Proyectos de ley ingresados a tramitación según iniciativa legislativa	99
Proyectos de ley ingresados a tramitación según origen político	100
Proyectos de ley presentados según etapas de tramitación alcanzada	102
Proyectos de ley sobre derechos humanos y democracia	105
LEYES APROBADAS	109
Leyes aprobadas según iniciativa legislativa y origen político	109
Leyes aprobadas según tiempo de tramitación	111
Leyes sobre derechos humanos y democracia	111
ASISTENCIA A SALA Y A COMISIONES DE TRABAJO LEGISLATIVO	113
Asistencia a sesiones de sala del Senado	113
Asistencia a sesiones de sala de la Cámara de Diputados	115
Asistencia a comisiones de trabajo legislativo	119

 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DEBATE LEGISLATIVO: DESAFÍO PENDIENTE	121
ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL EN EL DEBATE LEGISLATIVO	122
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL ANTE EL SENADO	123
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	126
 CONCLUSIONES	129
 Anexo I. PROYECTOS DE LEY RELEVANTES EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	137
PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN	137
REFORMA CONSTITUCIONAL DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	152
PROYECTO DE LEY SOBRE EL CONTRATO ESPECIAL DE TRABAJO A DISTANCIA	168
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE PROMOVER EL DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN LA VIDA PÚBLICA NACIONAL	185
 Anexo II. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS AL ESTADO DE CHILE	191
 Anexo III. ORGANIZACIONES CONSIDERADAS EN EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL EN EL DEBATE LEGISLATIVO	201

## INTRODUCCIÓN

El Observatorio Parlamentario se constituye en enero de 2006, bajo la coordinación de la Corporación Humanas, 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 el fortalecimiento de los derechos humanos y la profundización de la democracia. Está integrado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, la Fundación Ideas, el Centro de Estudios de la Mujer CEM y el Observatorio Ciudadano, además de Corporación Humanas.

Desde hace cinco años se da cuenta del monitoreo y fiscalización al trabajo legislativo a través del *Balance Anual al Poder Legislativo*, que en su última versión correspondió al análisis del cuatrienio terminado (2006-2009). Periódicamente se actualiza dicha información en los *Boletines Trimestrales*, de carácter electrónico, destacando las iniciativas y debates parlamentarios recientes; así como en la página web del Observatorio ([www.observatorioparlamentario.cl](http://www.observatorioparlamentario.cl)).

Desde su conformación, una preocupación preferente se otorga a las propuestas legislativas sobre derechos humanos y democracia que se debaten en el parlamento. Por ello, se preparan y difunden minutas que destacan su importancia, analizando sus contenidos y señalando de qué modo deben adecuarse a lo dispuesto por los estándares internacionales aplicables; en conformidad a las múltiples obligaciones asumidas por el Estado de Chile con la ratificación de un amplio conjunto de tratados, y a lo establecido por los organismos del sistema internacional y regional de derechos humanos. Estas minutas son presentadas ante las comisiones de trabajo legislativo, senadores/as, diputados/as, asesores/as, así como a las autoridades gubernamentales respectivas, en el marco del trabajo de incidencia realizado por el Observatorio.

En marzo de 2010, además de la renovación total de la Cámara de Diputados y de parte del Senado, asume como Presidente de la República, Sebastián Piñera. Ello representa un hito en la política chilena, pues por veinte años el país fue gobernado por líderes de la *Concertación de Partidos Por la Democracia* y durante cincuenta, no había sido elegido en votación popular un primer mandatario de derecha.

Las nuevas autoridades, además de los desafíos propios de su función y los compromisos asumidos, debieron avocarse a enfrentar las graves consecuencias que produjo el terremoto y tsunami que afectó a la zona centro sur del país el 27 de febrero de 2010, lo que impactó en importante medida el trabajo legislativo del año.

Dado el inicio de un nuevo Período Legislativo y un nuevo Gobierno, durante 2010 se puso especial atención al cumplimiento de los compromisos programáticos de éste, los que deben traducirse en la presentación de numerosas iniciativas para la protección de los derechos de las personas y la profundización democrática; así como en el impulso a la discusión de éstas y otras que se encontraban pendientes con anterioridad. De hecho, un conjunto de propuestas relevantes no llegaron a ser aprobadas en el cuatrienio pasado, como se denunció en el *Balance al Poder Legislativo Período 2006-2009*, las que –junto al seguimiento de los compromisos gubernamentales– hacen parte de la observancia ciudadana realizada por las organizaciones articuladas en el Observatorio Parlamentario.

En la presente publicación se analizan los principales debates legislativos sobre derechos humanos y reformas políticas para la profundización de la democracia que tuvieron lugar en el año. Se relevan los compromisos adquiridos por el Gobierno en estas materias, y el modo en que éstos se han ido llevando a cabo, o no lo han sido. Se destacan las leyes aprobadas en el año, sus contenidos y alcances, así como sus aspectos críticos, a la luz de las obligaciones internacionales del Estado. También se resaltan las propuestas legislativas presentadas por el Ejecutivo y por congresistas en dichos ámbitos, refiriendo si tuvieron un lugar relevante en el debate parlamentario del año, o por el contrario, o no se les asignó prioridad.

Se da cuenta además, de los resultados obtenidos en el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*. La investigación, realizada por Corporación Humanas, permitió conocer las posiciones y el grado de compromiso de los y las diputadas chilenas elegidas para el período 2010-2013, frente a un conjunto de iniciativas en debate: medidas contra la discriminación, pacto de unión civil, aborto terapéutico, extensión del postnatal para madres y padres, reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, iniciativa ciudadana de ley, participación política equilibrada entre hombres y mujeres, límite a la reelección de congresistas, voto de chilenos/as en el exterior sin restricciones. Se denuncia la falta de participación de un sector considerable del parlamento que se negó a dar a conocer a la ciudadanía cómo se posiciona frente a temas relevantes. Se analizan las posturas de los/as legisladores/as participantes del estudio y las diferencias que éstas presentan entre diputadas y diputados, así como según la bancada a que pertenecen. Asimismo, se clasifica a las y los congresistas de acuerdo al grado de compromiso que declaran.

En tercer lugar, como se viene haciendo desde 2006, se informa sobre el funcionamiento del Congreso Nacional y el trabajo legislativo realizado. Ello comprende la revisión de los proyectos de ley presentados por parlamentarios/as y el Gobierno, y las leyes aprobadas en el año; así como el cumplimiento de la obligación mínima de cada congresista, que es asistir a las sesiones de sala y a las comisiones de trabajo legislativo.

Respecto de las propuestas ingresadas a tramitación y las despachadas, se informa de su iniciativa, cámara de origen y el bloque político de sus autores/as: *Coalición Por el Cambio, Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia, iniciativa conjunta y fuera de pacto*. Se revisa la etapa de discusión legislativa alcanzada por los proyectos presentados en el año, así como el tiempo de tramitación que tomó la aprobación de las leyes.

Especial énfasis se asigna a las iniciativas referidas a derechos humanos y a democracia, de acuerdo a las definiciones que se detallan.

Bajo la categoría *derechos humanos* se comprenden los tratados internacionales, leyes y proyectos de ley orientados de modo significativo al reconocimiento, protección, promoción, garantía o exigibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas o un grupo de éstas, de aquellos especialmente protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos<sup>1</sup>. Se consideran medidas permanentes dirigidas a satisfacer los contenidos de los derechos y libertades en conformidad a las obligaciones internacionales contenidas en los instrumentos internacionales<sup>2</sup>. Se priorizan las siguientes dimensiones y/o derechos:

*a. Institucionalidad e instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos.* Tratados internacionales sobre derechos humanos de carácter general o referidos a ciertos sujetos especialmente protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, e iniciativas que garantizan su vigencia a nivel nacional; organismos internacionales o nacionales sobre derechos humanos; recursos jurisdiccionales u otros mecanismos de exigibilidad.

---

<sup>1</sup> En caso de identificarse alguna iniciativa orientada al desconocimiento o restricción de uno de los derechos priorizados, se la califica como contraria a los derechos humanos.

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana de Derechos Humanos; Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los derechos del niño; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; entre los principales.

- b. Igualdad y no discriminación.* Iniciativas que consagran o regulan el principio de igualdad y no discriminación con carácter general o enfocado en ciertos grupos o colectivos protegidos; así como mecanismos para su garantía o exigibilidad.
- c. Derecho a la vida, prohibición de tortura y derechos a la integridad física, síquica y sexual.* Se consideran iniciativas referidas a pena de muerte, desaparición forzada de personas, crímenes de lesa humanidad y otros crímenes internacionales, prohibición y protección frente a la tortura y otras formas de violencia física, síquica y sexual, entre las principales.
- d. Derecho a la libertad y seguridad personal.* Refiere a la prohibición y protección frente a la esclavitud, la trata y tráfico de personas; así como la regulación de la libertad de quienes infringen la ley (libertad provisional, prisión preventiva, detenciones arbitrarias).
- e. Derecho al debido proceso.* Comprende la protección del principio de inocencia y otras garantías judiciales en el proceso penal ante tribunales civiles y militares, excluyendo procedimientos judiciales especiales.
- f. Derecho a la libertad de expresión, conciencia y religión.* Abarca la regulación de las referidas libertades y los medios para desarrollarlas, así como la protección frente a interferencias en su ejercicio.
- g. Derecho a la nacionalidad.* Referido a las regulaciones sobre requisitos y derechos conferidos por la nacionalidad.
- h. Derecho al nombre.* Comprende iniciativas que regulan el nombre de las personas, vinculado a la protección de su identidad individual.
- i. Derecho a la protección de la familia.* Incluye el reconocimiento y protección del derecho de las personas a constituir familias, y aquellas iniciativas que resguardan los derechos de sus integrantes.
- j. Derecho a la libertad de circulación.* Refiere principalmente al reconocimiento y garantías a los derechos de personas migrantes, refugiadas y/o asiladas, así como regulaciones sobre el derecho de desplazarse por el territorio nacional.
- k. Derechos sexuales y reproductivos.* En tanto dimensión fundamental de la libertad personal y autonomía de las personas, así como de los derechos a la vida, a la integridad física, síquica y sexual, a la salud y la seguridad social, se consideran iniciativas referidas a la consagración de estos derechos en el ordenamiento jurídico así como a las garantías para su implementación (normas generales sobre derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, acceso a anticonceptivos y otras prestaciones, aborto, educación sexual, entre las principales).

- l. Derechos laborales, sindicales y previsionales.* Comprende un amplio conjunto de regulaciones sobre jornada laboral, remuneraciones, estabilidad en el empleo, descanso y permisos laborales, higiene y seguridad, protección a la maternidad, sindicalización, negociaciones colectivas, huelgas, protección de la seguridad social, entre las más destacadas; referidas a trabajadores/as en general o a sectores importantes de éstos/as. Se consideran también iniciativas referidas a cierta clase de trabajadores/as cuando se orientan a la regulación general de sus derechos laborales.
- m. Derecho a la salud.* Refiere al reconocimiento y protección de las diversas dimensiones que comprende la salud humana, así como a las garantías de atención médica en caso de enfermedad.
- n. Derecho a la educación.* Abarca la protección y garantías al derecho a la educación en todos los niveles de enseñanza, especialmente de niños y niñas.
- o. Derecho a un nivel de vida digno.* Refiere a las medidas adoptadas por el Estado para asegurar a cada persona condiciones de vida adecuadas para sí y su familia, y el mejoramiento de éstas.
- p. Derechos de los pueblos indígenas.* Comprende aquellas iniciativas orientadas a la consagración, protección, promoción, garantía o exigibilidad de los derechos de los pueblos y personas indígenas.
- q. Derecho al medio ambiente libre de contaminación y protección de las especies y recursos naturales.* Abarca iniciativas dirigidas a reconocer y proteger el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente saludable y libre de contaminación, así como aquellas que promueven el desarrollo sustentable, resguardan los recursos naturales y las especies animales y vegetales.

Además, se relevan iniciativas sobre democracia, entendiendo que “*el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales*”, y que ésta “*se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía*”, de acuerdo a la Carta Democrática Interamericana. “*Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos*” (Art. 3º). “*Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*” (Art. 4º)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Organización de Estados Americanos (2001), *Carta Democrática Interamericana*, adoptada el 28 período extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001.

En esta categoría se consideran aquellas propuestas que crean, regulan, modifican o restringen el funcionamiento de las instituciones y autoridades públicas en ejercicio del poder político, con especial énfasis en la participación, la transparencia y la probidad. Se priorizan cuatro dimensiones:

*Atribuciones de los órganos del Estado.* Abarca iniciativas que amplían o restringen facultades políticas de los órganos del Estado; creación de organismos públicos de carácter político e instituciones públicas orientadas a la implementación de políticas dirigidas a sujetos especialmente protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos; normas sobre fiscalización y control entre poderes del Estado; descentralización; división político administrativa; requisitos inhabilidades e incompatibilidades de cargos públicos que no son de elección popular y que no refieren a probidad.

*Sistema político.* Comprende la regulación de los mecanismos electorales y su financiamiento, el derecho a sufragio, los requisitos e inhabilidades para postular a cargos de elección popular, así como la duración y renovación de dichos mandatos. Asimismo se consideran las iniciativas que regulan a los partidos políticos.

*Mecanismos de democracia directa y participación ciudadana.* Incluye la consagración y regulación de instituciones como la iniciativa popular de ley, plebiscitos y consultas de carácter nacional o local, revocatoria de mandato, así como otros mecanismos orientados a permitir la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

*Transparencia y probidad.* Abarca regulaciones al acceso a la información pública; declaraciones de intereses y de patrimonio; mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía; regulación de conflictos de interés; regulación del comportamiento probado de autoridades y funcionarios públicos; requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos y de elección popular referidos al desempeño probado del cargo.

En cuarto lugar, dada la inexistencia de mecanismos institucionales para la participación ciudadana en el debate legislativo, se informa de la intervención de organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial ante las comisiones de trabajo legislativo del Senado y la Cámara de Diputados durante la tramitación de proyectos de ley.

Desde 2006 el Observatorio Parlamentario viene denunciando la escasa prioridad que el Congreso Nacional atribuye a la participación ciudadana, como lo expresa la falta de reconocimiento al derecho de la ciudadanía a presentar proyectos de ley (iniciativa popular de ley) y a participar del debate legislativo ante el parlamento. Únicamente se faculta a las comisiones de trabajo legislativo a invitar *especialistas, instituciones y personas* a las sesiones en que se analizan los

proyectos de ley, si lo *estiman conveniente*, sin que se disponga esta intervención como un trámite en el proceso de elaboración de las leyes ni se regule tal posibilidad. Ello redundaría en enormes diferencias en el comportamiento de las comisiones, en cuanto al número de oportunidades en que escucha a alguna entidad y el tipo de organización que se privilegia atender, sin resguardo alguno a la participación amplia y plural que debe hacer parte del debate de las leyes que se analizan y aprueban.

Por último, en el anexo se destacan un conjunto de iniciativas de ley particularmente relevantes por su impacto en materia de derechos humanos y democracia, a las que las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario realizaron seguimiento durante el año informado:

- El proyecto que establece **medidas contra la discriminación**, pendiente de debate desde hace más de cinco años ante el Senado y cuyos contenidos presentan graves deficiencias, de las que da cuenta la minuta *Comentarios del Observatorio Parlamentario sobre las modificaciones que requiere el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, en debate ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en segundo trámite constitucional*, que fuera presentada ante dicha Comisión.
- **El reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas**, también retrasado en su discusión y deficiente en su adecuación a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile debe cumplir, como se detalla en los comentarios preparados por el Observatorio Ciudadano.
- La iniciativa presidencial sobre **contrato especial de trabajo a distancia**, debatida en 2010 por la Comisión de Trabajo de la Cámara Baja pero que no se orienta efectivamente a la protección de los derechos de los y las trabajadoras, según se señala en la información preparada por el Centro de Estudios de la Mujer CEM.
- Y la propuesta sobre **paridad** que busca asegurar la participación política equilibrada entre hombres y mujeres, aunque parte importante de los congresistas se resiste a sancionar, como se da cuenta en el texto de Corporación Humanas.



## PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y REFORMAS POLÍTICAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Importantes compromisos programáticos y legislativos fueron asumidos por el Presidente de la República en materia de derechos humanos y democracia durante la campaña presidencial<sup>4</sup>, gran parte de los cuales fue reafirmado en la Primera Cuenta Pública el pasado 21 de mayo de 2010<sup>5</sup>. Sin embargo, trascurrido el primer año del actual período legislativo, no se observan niveles significativos en el cumplimiento de tales compromisos, sino únicamente avances parciales en algunas iniciativas de ley orientadas al fortalecimiento de los derechos humanos y la profundización de la democracia.

Entre los logros parciales se encuentran la **reforma a la justicia militar**, cuyos alcances no permiten dar cumplimiento pleno a las obligaciones internacionales del Estado de Chile en materia de debido proceso; la **modificación a la Ley Antiterrorista** que no logra adecuarse a los estándares internacionales sobre terrorismo y debido proceso; así como la **tipificación del femicidio**, con un alto contenido simbólico que contrasta con la debilidad de las medidas preventivas. También destaca la aprobación de la **Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública**, pero es prematuro analizar su real impacto en el fortalecimiento de la sociedad civil y la implementación efectiva de mecanismos participativos para la toma de decisiones públicas.

Igualmente se valora la presentación de proyectos de ley en los ámbitos comprendidos por el presente Balance, pero se observa que parte de las propuestas no se orientan en la mejor dirección para la protección de los derechos humanos o la profundización democrática, y que –mayoritariamente– no tuvieron un lugar relevante en el trabajo legislativo desarrollado en el año.

---

4 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición Por el Cambio.

5 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.

La propuesta presidencial sobre **teletrabajo**, por ejemplo, presenta graves problemas para el resguardo de los derechos de trabajadores y trabajadoras; y la **iniciativa sobre voto de chilenos/as en el exterior** únicamente permitiría una limitada participación, en tanto se pretende restringir este derecho político sólo a algunas personas. Otros proyectos, como la **iniciativa ciudadana de ley** o la modificación a las **declaraciones de intereses y patrimonio**, no registran discusión parlamentaria. En tanto, propuestas relevantes presentadas por congresistas tampoco concitaron la adhesión suficiente para avanzar en su tramitación: mociones sobre **pacto de unión civil** o **acuerdo de vida en común**, **aborto terapéutico** y **límite a la reelección**, entre otras.

Por otra parte, importantes reformas sobre derechos humanos que llevan años pendientes, no presentan avances durante 2010: la **Defensoría de las Personas**, el proyecto sobre **medidas contra la discriminación**, la iniciativa sobre **paridad**, la derogación de la **sociedad conyugal**, el **Protocolo Facultativo a la CEDAW**, y el **reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas**, entre las principales.

Además, se considera un grave retroceso el archivo de propuestas legislativas imprescindibles para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos, como el proyecto sobre **anulación del Decreto Ley de Amnistía**.

## PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Destaca en el Programa de Gobierno el acápite *Fortalecer los Derechos Humanos*. En éste se asume un conjunto de compromisos para el reconocimiento, protección, garantía, promoción y exigibilidad de los derechos humanos, asegurando la igualdad de trato y la no discriminación, en el contexto de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile<sup>6</sup>.

No obstante, durante el año 2010 no se registran avances importantes en el debate legislativo de iniciativas sobre *institucionalidad e instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos*<sup>7</sup>. Si bien se aprobó en primer trámite constitucional el Acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional (APIC), otros tratados internacionales relevantes no tuvieron ningún movimiento en el año, como tampoco diversos proyectos de ley sobre institucionalidad para la protección de los derechos humanos.

**El Acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional (APIC)**, regula un conjunto de protecciones al desarrollo del trabajo de la Corte Penal Internacional, para que pueda realizarse adecuadamente. Se confiere a su personal y funcionarios similares privilegios e inmunidades que los otorgados a otros organismos internacionales, para que puedan llevar a cabo sus labores de modo independiente y sin entorpecimientos en el territorio de los estados; así como a abogados defensores, testigos, víctimas, peritos y otras personas. El tratado fue presentado a debate ante el Congreso Nacional el 10 de marzo y despachado por la Cámara de Diputados el 17 de junio, aun cuando no tuvo asignada urgencia legislativa<sup>8</sup>. Contó con el respaldo de 80 diputados pero

---

6 "Fortalecer y ampliar los derechos de las personas, reforzando su consagración normativa e institucional e incluir figuras o dimensiones de ellos no cubiertas institucionalmente, asegurando una sociedad más plural e integrada. Reforzar una política para enfrentar las situaciones del pasado orientada por valores de verdad, justicia y reconciliación. Corregir o erradicar las trabas, requisitos o normas que impiden la plena vigencia y disfrute de los derechos de las personas. Fortalecer las instituciones, acciones, procedimientos y prácticas de tutela y protección de los derechos fundamentales. Promover una política de difusión de los Derechos Humanos para un mejor conocimiento y valoración en la sociedad. Promover una política de respeto por todas las personas, independiente de su orientación religiosa, política, sexual u origen étnico o racial, velando porque no existan discriminaciones arbitrarias contra las minorías. Promover una política de inserción en la comunidad internacional"... "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... emprender diversas modificaciones de nuestro Código Penal y ajustar la legislación interna al derecho humanitario convencional"... "debe emprenderse también una política clara contra la discriminación y en favor de la igualdad de trato en una sociedad democrática". *Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., págs. 151 a 153.*

7 *La instalación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), creado por la Ley N° 20.405, no hace parte del presente Balance Anual pues la discusión legislativa culminó en 2009 y fue abordada en Balances anteriores.*

8 *Proyecto de acuerdo aprobatorio del "Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional", aprobado en Nueva York el 9 de septiembre de 2002; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 10 de marzo de 2010. Fue aprobado por mayoría en la Cámara Baja y despachado al Senado, para su segundo trámite constitucional, el 17 de junio de 2010, siendo remitido a la Comisión de Relaciones Exteriores (Boletín Legislativo N° 6842-10).*

votaron en contra 15 legisladores/as de la Unión Demócrata Independiente y de Renovación Nacional, y dos se abstuvieron<sup>9</sup>. Posteriormente, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado no consideró este instrumento en sus debates durante 2010<sup>10</sup>.

Especialmente se lamenta la falta de discusión al **Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**, que completa casi una década de tramitación legislativa, la mayor parte de la cual no ha recibido atención alguna<sup>11</sup>. Este Protocolo constituye el complemento necesario a la Convención, que al adoptarse no contempló el derecho de las víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales de acudir a una instancia internacional a denunciarlas si no son debidamente resueltas en el país; cuestión que la mayoría de tratados internacionales sobre derechos humanos sí permite. En lo fundamental, el Protocolo faculta al *Comité de Expertas*<sup>12</sup> para conocer de denuncias individuales de violaciones a los derechos consagrados en la Convención, una vez agotados los recursos internos. Además le permite investigar violaciones graves o sistemáticas a los derechos de las mujeres que se cometan en un Estado Parte.

Por más de nueve años el Senado se ha resistido a debatir este instrumento de exigibilidad para los derechos humanos, perjudicando seriamente las oportunidades de las mujeres de acceder a la justicia cuando sus derechos no son debidamente resguardados por los órganos estatales. Dado que el Presidente de la República ha asumido expresamente el compromiso de “*fortalecer las instituciones, acciones, procedimientos y prácticas de tutela y protección de los derechos fundamentales*” y “*promover una política de inserción en la comunidad internacional*”<sup>13</sup>, entre otros; se esperaba en consecuencia el impulso a la discusión de este tratado, mediante la asignación de urgencia legislativa, cuestión que en su primer año de mandato no ocurrió. Esta situación compromete la responsabilidad internacional del Estado de Chile, que no puede desatender las recomendaciones expresas formuladas

---

9 Votaron en contra: Nino Baltolu (UDI), Ramón Barros (UDI), Eugenio Bauer (UDI), Alberto Cardemil (RN), María Angélica Cristi (UDI), José Manuel Edwards (RN), Enrique Estay (UDI), José Antonio Kast (UDI), Rosauero Martínez (RN), Iván Moreira (UDI), Iván Norambuena (UDI), Leopoldo Pérez (RN), Arturo Squella (UDI), Jorge Ulloa (UDI), Felipe Ward (UDI). Se abstuvieron Mario Bertolino (RN) y María José Hoffmann (UDI). *Cámara de Diputados*, 17 de junio de 2010 (Boletín Legislativo N° 6842-10).

10 En enero de 2011, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado aprueba el APIC y lo remite a la Comisión de Hacienda (sesión del 11 de enero de 2011).

11 Proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; presentado por el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar ante la Cámara de Diputados, 6 de marzo de 2001. Fue aprobado por mayoría en la Cámara Baja y remitido al Senado, para su segundo trámite constitucional, el 14 de agosto de 2001, permaneciendo desde entonces paralizado ante la Comisión de Relaciones Exteriores (Boletín Legislativo N° 2667-10).

12 El Comité de Expertas está establecido en el Art. 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, vigente en Chile desde 1989.

13 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., pág. 151.

por organismos internacionales, tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>14</sup> y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>15</sup>.

Tampoco el Senado debatió el **Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales** (“Protocolo de San Salvador”); despachado por la Cámara de Diputados en marzo de 2006<sup>16</sup>. Este instrumento regional complementa la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales a fin de hacer efectiva la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Se releva el derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias; derechos sindicales; derecho a la seguridad social; derecho a la salud; derecho a un medio ambiente sano; derecho a la alimentación; derecho a la educación; derecho a los beneficios de la cultura; derecho a la constitución y protección de la familia; y se dispone la protección especial de los derechos de la niñez, de personas ancianas y de personas con discapacidad. Pese a su importancia y a los compromisos plasmados en el Programa de Gobierno, durante 2010 no se impulsó su discusión ni tampoco la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta dedicó alguna sesión a su análisis<sup>17</sup>.

Una institucionalidad fundamental para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos en el país, como es la **Defensoría de las Personas**, lamentablemente no recibió atención alguna durante el año evaluado.

Ello constituye una nueva inobservancia a las obligaciones asumidas por el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>18</sup>. Asimismo, evidencia un grave retraso en el cumplimiento a los compromisos gubernamentales, especialmente en lo que refiere a “*fortalecer y ampliar los derechos de las personas, reforzando su consagración normativa e institucional e incluir figuras o dimensiones de ellos no cubiertas institucionalmente*” y “*fortalecer las instituciones, acciones, procedimientos y prácticas de tutela y protección de los derechos fundamentales*”<sup>19</sup>.

---

14 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile*, 36º período de sesiones, CEDAW/C/CHI/CO/4, párrafo 25. Ver Anexo sobre Observaciones y recomendaciones formuladas al Estado de Chile.

15 Consejo de Derechos Humanos (2009), *Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile*, 12º período de sesiones, A/HRC/12/10, párrafo 96.3 en Anexo.

16 Proyecto de acuerdo al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Protocolo de San Salvador; presentado por el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar ante la Cámara de Diputados, 24 de enero de 2006. Fue aprobado por mayoría en la Cámara Baja el 15 de marzo de 2006 y remitido al Senado, para su segundo trámite constitucional, permaneciendo desde el 21 de marzo de ese año sin avances ante la Comisión de Relaciones Exteriores (Boletín Legislativo N° 4087-10).

17 La única oportunidad en que la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado ha prestado atención al Protocolo de San Salvador tuvo lugar el 18 de noviembre de 2008, tras el impulso que el Gobierno de la época otorgó mediante la asignación de urgencia legislativa, sin alcanzar resultados ni reanudar el debate posteriormente.

18 Consejo de Derechos Humanos (2009), *op. cit.*, párrafo 96.11 en Anexo.

19 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, *op. cit.*, pág. 151.

La propuesta de Defensoría de las Personas impulsada por la ex Presidenta Michelle Bachelet –como antes lo hicieron los tres presidentes anteriores– permanece desde marzo de 2009 paralizada ante la Comisión de Constitución del Senado, luego de ser aprobada por la Cámara de Diputados con apoyo de todos los partidos<sup>20</sup>. Ninguna sesión destinó la Comisión de Constitución al análisis de la iniciativa el presente año y tampoco el Gobierno del Presidente Piñera le asignó urgencia legislativa.

A la nula preocupación por parte del Gobierno y el Senado en orden a disponer de una institucionalidad para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, se agrega la debilidad de los contenidos del proyecto en trámite, detallada en el *Balance al Poder Legislativo Período 2006-2009*<sup>21</sup>.

El *mandato* de la Defensoría refiere a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, en consonancia con los estándares internacionales y de derecho comparado en la materia. Asimismo, se considera adecuado que el proyecto disponga que los derechos cuya promoción, protección y defensa se le encomienda a la Defensoría, son “*los derechos y garantías asegurados en esta Constitución, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y en las leyes*”. Sin embargo, graves falencias presenta la propuesta al carecer de definiciones mínimas respecto de las atribuciones que el organismo requiere para el adecuado cumplimiento de sus funciones<sup>22</sup>.

La Defensoría de las Personas debe estar facultada para investigar presuntas violaciones a los derechos humanos de las que tome conocimiento, a través de una queja o bien de oficio, siendo obligatorio para los organismos públicos o privados entregar la información solicitada por la Defensoría. Se trata de una atribución constitutiva del accionar de las defensorías que se conocen en la

---

20 *Reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 4 diciembre de 2008; despachado por la Cámara Baja en primer trámite constitucional el 10 de marzo de 2009 (Boletín Legislativo N° 6232-07). De conformidad al texto aprobado por la Cámara de Diputados, se incorpora un nuevo capítulo en la Constitución Política de la República sobre Defensoría de las Personas, que es definida como “Un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, con el nombre de Defensoría de las Personas, tendrá a su cargo la promoción, protección y defensa de los derechos y garantías asegurados en esta Constitución, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y en las leyes, ante los actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y de personas jurídicas de derecho privado que tengan alguna concesión del Estado u operen previa licitación, que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública, en los términos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva”.*

21 *Observatorio Parlamentario (2010), Balance al Poder Legislativo Período 2006-2009, págs. 130 a 140.*

22 *La eliminación de los artículos referidos a las atribuciones de la Defensoría de las Personas, en la indicación presidencial de marzo de 2009, buscaba la pronta aprobación de la iniciativa, destrabando uno de los nudos de la discusión y postergando el debate sobre las atribuciones al momento de analizar la respectiva Ley Orgánica Constitucional. Sin embargo, ello no se tradujo en un progreso efectivo en la tramitación legislativa de la reforma constitucional, pues tras su aprobación por la Cámara Baja, en el Senado nada se avanzó durante 2009, como tampoco en el año informado. *Ibidem*, pág. 19 y 136.*

legislación comparada. Estrechamente relacionado con ello, se encuentra la atribución de intervenir en los conflictos a fin de mediar entre las partes para alcanzar una adecuada solución. Asimismo, es de la esencia de esta magistratura de persuasión la formulación de recomendaciones, observaciones y sugerencias a los organismos que caen dentro de su ámbito de acción. Si bien éstas no tienen carácter jurídicamente vinculante, representan una importante guía para que los órganos públicos y privados puedan mejorar su desempeño, orientándose al respeto pleno de los derechos humanos. De un modo similar, la Defensoría debe tener la facultad de emitir informes respecto de la situación de los derechos humanos en el país, tanto de carácter general como en relación a ciertos derechos específicos. Además, se requiere autorizarla a ejercer acciones judiciales, tales como recursos o acciones constitucionales y legales para asegurar la vigencia de los derechos humanos. Igualmente, debe estar facultada para promover la adecuación de la legislación nacional a las obligaciones internacionales derivadas de la ratificación de tratados, mediante la presentación de propuestas de ley o de regulación administrativa<sup>23</sup>.

Se debe contemplar también, la creación de defensorías especializadas en ciertas materias especialmente relevantes para el pleno respecto de los derechos humanos, como las Defensorías de la Mujer, Migrantes y Pueblos Indígenas, por tratarse de poblaciones altamente vulnerabilizadas en el ejercicio de sus derechos. Los mejores resultados del trabajo de las defensorías se han alcanzado en países que cuentan con defensorías especializadas.

Se requiere la pronta reanudación del debate y el sustantivo mejoramiento de sus contenidos<sup>24</sup>, adecuándolos a lo establecido en los estándares internacionales en la materia, especialmente en lo referido a las atribuciones que el organismo requiere para cumplir adecuadamente su mandato.

Igualmente paralizado permanece el debate del proyecto sobre **acciones constitucionales de amparo o habeas corpus y de protección**<sup>25</sup>, que regula las

---

23 *Ibíd.*, pág. 137.

24 Otro punto de preocupación dice relación con el nombramiento de quien detendrá el cargo de Defensor o Defensora de las Personas. El proyecto aprobado en primer trámite constitucional dispone que corresponde su designación "a la Cámara de Diputados, previas audiencias públicas, por acuerdo de los tres quintos de sus miembros en ejercicio, conforme al procedimiento que establezca la referida ley"; lo que resulta más adecuado que la designación presidencial de esta autoridad planteada anteriormente. Sin embargo, debe resguardarse de modo más intenso la independencia y autonomía de la institución y también debe garantizarse la participación de la sociedad civil en dicho nombramiento, cuestión que no se refleja en la formulación aprobada hasta la fecha. Además, se plantea como requisito para dicho cargo que la persona tenga "a lo menos diez años de título profesional de abogado o abogada y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio", pese a que el énfasis debe estar puesto en la idoneidad, experiencia y trayectoria en materia de derechos humanos más que en una profesión en particular. *Ibíd.*, págs. 137 y 138.

25 Proyecto de ley sobre acciones constitucionales de amparo o habeas corpus y de protección; presentado por los/as diputados/as Francisco Bartolucci, Juan Bustos, Alberto Cardemil, Sergio Elgueta, Zarko Luksic, Gutenberg Martínez, Jaime Rocha y Laura Soto, 17 de octubre de 2001 (Boletín Legislativo N° 2809-07). De los/as autores/as únicamente Alberto Cardemil es diputado en la actualidad.

acciones jurisdiccionales protectoras de derechos fundamentales establecidas en la Constitución Política, procurando su armonización a los tratados internacionales sobre derechos humanos. Presentada por diputados/as de diversa orientación política hace más de nueve años, sólo cuenta con mínimos progresos en su tramitación legislativa, pues fue aprobada en general en noviembre de 2008 por la Cámara Baja sin que posteriormente fuera debatida en particular por la Comisión de Constitución. Se lamenta que esta iniciativa no fuera impulsada por el Ejecutivo durante su primer año, pese a enmarcarse claramente dentro de los compromisos programáticos ya referidos.

En materia de *igualdad y no discriminación* preocupa observar el estancamiento del debate del proyecto de ley que establece **medidas contra la discriminación**<sup>26</sup> durante 2010, aun cuando el Presidente de la República se comprometiera a “*Promover una política de respeto por todas las personas, independiente de su orientación religiosa, política, sexual u origen étnico o racial, velando porque no existan discriminaciones arbitrarias contra las minorías*”<sup>27</sup>.

Ello constituye un grave incumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile, tanto en diversos tratados internacionales que consagran el principio de igualdad y no discriminación en el reconocimiento, ejercicio y protección a los derechos humanos; como asimismo, de aquellas asumidas voluntariamente ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante el Examen Periódico Universal que correspondió rendir en 2009<sup>28</sup>, y de las recomendaciones formuladas por el Comité para la eliminación de la discriminación racial el mismo año<sup>29</sup>.

Igualmente, se desatendió durante el año la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para “*adoptar legislación, políticas públicas, programas y directivas para prohibir y erradicar la discriminación con base en la orientación sexual en todas las esferas del ejercicio del poder público, incluyendo la administración de justicia*”<sup>30</sup>. Ello, sumado al incumplimiento del resto de las recomendaciones realizadas en el caso Atala Riffo e hijas, determinó a la Comisión a demandar al Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>31</sup>.

---

26 Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación; presentado por el ex Presidente Ricardo Lagos ante la Cámara de Diputados, 22 de marzo de 2005 (Boletín Legislativo N° 3815-07).

27 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., pág. 151.

28 Consejo de Derechos Humanos (2009), op. cit., párrafo 96 numerales 19, 20, 27 y 28 en Anexo.

29 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009), 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, 75° período de sesiones, CERD/C/CHL/CO/15-18, párrafo 18 en Anexo.

30 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), Informe N° 139/09 (fondo), Caso 12.502, Karen Atala e hijas, 18 de diciembre de 2009.

31 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Karen Atala e Hijas, Caso 12.502 contra el Estado de Chile, 17 de septiembre de 2010.

La iniciativa de ley sobre discriminación se debate ante el Congreso Nacional desde marzo de 2005, siendo despachada por la Cámara de Diputados en octubre de ese año. Tras ser aprobada la idea de legislar por el Senado, en mayo de 2006, ha sido analizada por la Comisión de Derechos Humanos y, desde junio de 2008, por la Comisión de Constitución. A la falta de voluntad de los/as senadores/as se suma la nula prioridad asignada por el Gobierno a esta materia -como lo evidencia la falta de asignación de urgencias legislativas durante el año-, determinando que en el año informado nada se avanzara<sup>32</sup>.

Además del evidente e incomprensible retraso en el debate de tan importante proyecto, preocupan las limitaciones en los contenidos de la iniciativa que han impuesto los senadores durante su tramitación<sup>33</sup>. En primer lugar, se requiere una apropiada definición del objeto de la ley, pues ello es fundamental para la correcta aplicación de la normativa. La propuesta presidencial definía éste como “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona”; pero en el transcurso del debate se ha minimizado al punto de definirse como “prevenir y tender a la eliminación de toda discriminación arbitraria”, cuyo alcance es claramente más débil. Así se establece en el texto que la Comisión de Derechos Humanos sancionó en junio de 2008 y remitió a la Comisión de Constitución<sup>34</sup>.

En segundo lugar, preocupa la propuesta de eliminar la disposición referida a las obligaciones del Estado en materia de igualdad y no discriminación. El contenido de esta norma, imprescindible en un proyecto de esta naturaleza, presenta ciertas limitaciones al no disponer claramente que corresponde a todos y cada uno de los órganos del Estado definir e implementar las políticas y acciones necesarias para respetar, garantizar, promover y proteger a toda persona, sin discriminación alguna. Sin embargo, la pretensión de los senadores de la UDI, Andrés Chadwick y Hernán Larraín para suprimir esta disposición, representa una merma significativa para el cumplimiento de los objetivos de la normativa en debate<sup>35</sup>.

---

32 En enero de 2011, la Comisión de Constitución destinó dos sesiones (11 y 18 de enero) al debate de la iniciativa que establece medidas contra la discriminación, recibiendo a diversas entidades invitadas y acordando continuar su análisis en próximas sesiones.

33 Para mayor detalle sobre los contenidos y aspectos críticos del texto del proyecto de ley sobre medidas contra la discriminación, se incluye en Anexo la Minuta Comentarios del Observatorio Parlamentario sobre las modificaciones que requiere el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, en debate ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en segundo trámite constitucional, que fuera presentada ante dicha Comisión.

34 Con posterioridad al texto planteado por la Comisión de Derechos Humanos en junio de 2008, no se ha conocido la propuesta de proyecto de la Comisión de Constitución, pese al tiempo transcurrido. Sin embargo, cabe advertir que los senadores Andrés Chadwick y Hernán Larraín formularon una indicación para que el objeto sea “prevenir y eliminar toda discriminación arbitraria que se ejerza contra cualquier persona que suprima o menoscabe los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de la República y en los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Su aceptación importaría limitar indebidamente el ámbito de aplicación de la ley, al restringir el concepto de discriminación únicamente a la supresión o menoscabo de derechos, pese a que los tratados internacionales aplicables en la materia comprenden “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia”. Observatorio Parlamentario (2010), op. cit., pág. 121.

35 *Ibidem*.

Además, el proyecto no satisface los estándares internacionales en materia de igualdad y no discriminación, al no considerar entre sus disposiciones las medidas de acción afirmativa que se requiere implementar para corregir determinadas situaciones fácticas de desigualdad. La propuesta inicialmente aprobada por la Cámara de Diputados consideraba la procedencia de dichas medidas igualitarias pero a partir de diversas indicaciones formuladas por senadores de la Coalición Por el Cambio, se eliminaron del texto, sin que hasta la fecha se hayan podido reincorporar<sup>36</sup>.

Igualmente grave resultan las restricciones que paulatinamente se han introducido a la acción jurisdiccional especial de discriminación, contemplada en la propuesta. Su importancia radica en la ineficacia que el recurso de protección y otros mecanismos judiciales presentan para enfrentar y corregir situaciones de discriminación en el país; sin embargo, los senadores Chadwick y Larraín han insistido en suprimirla, aun cuando con ello se frustren en gran medida las posibilidades de la ciudadanía de acceder a mecanismos judiciales idóneos cuando sean violados sus derechos<sup>37</sup>.

Finalmente, dudosa constitucionalidad presenta una norma adicionada al texto en debate por la Comisión de Derechos Humanos en 2008, con la que se busca excluir a las entidades religiosas del cumplimiento de la prohibición de discriminar. Se trata de una norma inaceptable en cualquier legislación, más aun aquella referida a medidas contra la discriminación, pues no procede que en el cumplimiento del mandato constitucional de igualdad se establezcan excepciones que favorezcan la discriminación por parte de ciertos actores<sup>38</sup>.

Por otra parte, uno de los ámbitos específicos de la igualdad y no discriminación en que la Coalición Por El Cambio asumiera compromisos legislativos durante la campaña presidencial, es el *reconocimiento y protección del derecho a constituir una familia a todas las personas*, con independencia de su orientación sexual<sup>39</sup>. Pese a ello, durante 2010 sólo se observa la presentación de propuestas legislativas por parte de congresistas, sin que el Gobierno formulara ninguna iniciativa ni tampoco le asignara urgencia al debate de alguna moción.

La propuesta de ley más relevante en esta materia, que busca permitir el **matrimonio entre personas del mismo sexo**, fue presentada por los/as senadores/as Fulvio Rossi (PS),

---

36 *Ibidem*, págs. 121 y 122.

37 *Ibidem*, págs. 124 y 125.

38 *Ibidem*, pág. 127.

39 Además de la inclusión de esta temática en la franja televisiva de la campaña presidencial de Sebastián Piñera, expresa el Programa de Gobierno: "También nos ocuparemos de los 2 millones de chilenas y chilenos que conviven en pareja sin estar casados. Por ello, protegeremos sus derechos de acceso a la salud, a la previsión, a la herencia y a otros beneficios sociales, removiendo los obstáculos que hoy les impiden ese acceso y las discriminaciones existentes, de forma de construir una sociedad inclusiva y acogedora y no excluyente y castigadora"; y el compromiso de "Promover una política de respeto por todas las personas, independiente de su orientación religiosa, política, sexual u origen étnico o racial, velando porque no existan discriminaciones arbitrarias contra las minorías" (págs. 143 y 151).

Guido Girardi (PPD), Isabel Allende (PS), Ricardo Lagos Weber (PPD) y Alejandro Navarro (MAS), quien posteriormente retiró su firma de la iniciativa<sup>40</sup>. Se busca así homologar la normativa nacional a las legislaciones más igualitarias en el mundo, que reconocen a todas las personas el derecho a contraer matrimonio<sup>41</sup>.

Entre los fundamentos expresados por los autores de esta iniciativa se señala que “la facultad de contraer matrimonio es un derecho esencial inherente a la persona humana, en este sentido no puede estar condicionado al ejercicio de su orientación sexual, pues afectaría la noción de igualdad entre todos los seres humanos cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición. De lo anterior se sigue que si hay derechos para cuya titularidad se exige la condición de ser humano, esos derechos –atendido que la humanidad se presenta en todos– deben también ser distribuidos igualitariamente”; agregando que “la sociedad mundial ha ido aceptando paulatinamente la posibilidad que personas del mismo sexo puedan celebrar el contrato de matrimonio, principalmente como una forma de reconocer situaciones fácticas que se producen cotidianamente”, refiriendo diversos ejemplos.

El proyecto básicamente plantea la modificación del artículo 102 del Código Civil que contiene la definición del contrato de matrimonio<sup>42</sup>. Actualmente la norma dispone “El matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen actual e indisolublemente, y por toda la vida, con el fin de vivir juntos, de procrear y auxiliarse mutuamente”, y la moción plantea reemplazar la expresión “un hombre y una mujer” por “dos personas” y suprimir la frase “de procrear”. Además, en la Ley de Matrimonio Civil (Ley N° 19.947) se propone el reconocimiento en Chile de los matrimonios entre personas del mismo sexo celebrados en el extranjero; así como restringir la causal de divorcio por razones de homosexualidad únicamente a los matrimonios entre un hombre y una mujer.

Si bien los fundamentos de derecho internacional en torno a la igualdad de derechos y la prohibición de discriminación que sustentan la propuesta, presentan gran fuerza, y existen amplios sectores que abogan por la plena integración de personas con diversa orientación sexual; se trata de un debate complejo dada la existencia de posiciones conservadoras en la sociedad chilena en torno al matrimonio y las familias, que se niegan a admitir cambios al matrimonio entre un hombre y una mujer.

---

40 Proyecto de ley sobre el contrato de matrimonio entre personas del mismo sexo; moción presentada por los/as senadores/as Isabel Allende (PS), Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos Weber (PPD) y Fulvio Rossi (PS), 3 de agosto de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7099-07). El Senador Alejandro Navarro retiró su firma del proyecto el 7 de septiembre de 2010.

41 Holanda (2001), Bélgica (2003), España (2005), Canadá (2005), Sudáfrica (2006), Noruega (2008), Suecia (2009), Portugal (2010), Islandia (2010), Argentina (2010); además de Colombia por vía jurisprudencial, algunos estados en Estados Unidos y la Ciudad de México.

42 En marzo de 2008 una iniciativa similar fue propuesta por Alfonso de Urresti (PS), Ramón Farías (PPD), Adriana Muñoz (PPD) y los entonces diputados Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha), Guido Girardi Briere (PPD) y Jorge Insunza (PPD). La moción nunca fue debatida y en junio de 2010 fue archivada por la Comisión de Familia (Proyecto de ley que modifica el Código Civil en relación al concepto de matrimonio, Boletín Legislativo N° 5780-18).

Tras la presentación de la moción sobre matrimonio entre personas del mismo sexo, las principales reacciones entre los y las congresistas fueron de rechazo, aunque reconociendo la necesidad de legislar para proteger a las parejas homosexuales, mediante normas que no impliquen modificar el matrimonio entre un hombre y una mujer<sup>43</sup>. Por ello la propuesta permaneció sin debate ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, que no le asignó prioridad alguna.

Asimismo, diversas iniciativas sobre pacto de unión civil o acuerdo de vida en común fueron formuladas por parlamentarios en 2010 sin dar lugar a ningún debate legislativo. Se trata de un conjunto de propuestas de ley que buscan corregir la discriminación derivada de la falta de reconocimiento y protección a los derechos de las personas que viven juntas.

El 1º de junio los diputados Gabriel Ascencio (DC), Tucapel Jiménez (PPD) y Gabriel Silber (DC) presentaron el proyecto de ley sobre **no discriminación y a favor de los derechos de las parejas del mismo sexo**<sup>44</sup>. Entre sus fundamentos, los autores destacan el principio de igualdad y la protección contra la discriminación, como pilares del sistema internacional de los derechos humanos y de las obligaciones estatales, que se encuentran consagrados por la Constitución chilena.

La moción se orienta a regular el contrato de unión civil y garantizar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos humanos, sin discriminación alguna por motivos de orientación sexual. Propone incorporar como un principio de la legislación chilena que *“la orientación sexual de una persona no podrá ser invocada como un elemento que impida el ejercicio de los derechos y responsabilidades que emanan de las relaciones paterno-materno-filiales”*. Define que el contrato de unión civil es el *“acto por el cual dos personas del mismo sexo mayores de 18 años, que convivan en una relación de afectividad estable y pública por un período no inferior a dos años, regulan los efectos de su vida en común”*; el que se celebrará por escritura pública y constará en un registro notarial especial. Además, reconoce los efectos de contratos similares celebrados en el extranjero, debidamente inscritos. Se establece que las partes se deben socorro y ayuda mutua; y se reconocen los mismos derechos hereditarios que al cónyuge sobreviviente. Además, dispone que la pareja del contrato de unión civil tendrá los mismos derechos reconocidos a los cónyuges por la Ley sobre Accidentes del Trabajo

---

43 Senado de la República, *Entre opiniones divergentes ingresó iniciativa que busca permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo*, Departamento de Prensa, 3 de agosto de 2010.

44 Proyecto de ley sobre no discriminación y a favor de los derechos de las parejas del mismo sexo; moción presentada por los diputados Gabriel Ascencio (DC), Tucapel Jiménez (PPD) y Gabriel Silber (DC), el 1 de junio de 2010, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6955-07).

y Enfermedades Profesionales y por la normativa previsional. Igualmente, se establece la aplicación de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar. En cuanto al patrimonio, permite a las partes acogerse al régimen de comunidad previsto en el Código Civil o definir su propio régimen de bienes.

La iniciativa fue remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia pero en los meses siguientes a su presentación no fue debatida ni se le asignó urgencia legislativa. Tampoco la Comisión avanzó en el análisis del proyecto sobre Pacto de Unión Civil presentado en octubre de 2009<sup>45</sup>.

En tanto, desde el oficialismo, los senadores Andrés Allamand (RN) y Andrés Chadwick (UDI) prepararon un proyecto de ley sobre **Acuerdo de Vida en Común**, que en definitiva sólo fue firmado por el Senador Allamand e ingresado formalmente a tramitación el 29 de junio<sup>46</sup>. Su principal fundamento está dado por el compromiso asumido por Sebastián Piñera durante la campaña presidencial y expresado en el Programa de Gobierno; así como en diversas declaraciones públicas posteriores en torno a la adopción de una legislación que no discrimine a las personas por su orientación sexual y que, sin reformar la institución matrimonial, ofrezca solución a diversos problemas que enfrentan las parejas, especialmente de carácter patrimonial, de salud y de herencia. Agrega el autor de la moción que “*el proyecto descansa en una convicción: Que una sociedad democrática y de libertades exige reconocimiento y respeto por aquellas opciones de vida, que sin perjudicar a terceros, expresan la autonomía de la voluntad*”<sup>47</sup>.

El Acuerdo de Vida en Común es definido en el proyecto como un “*contrato celebrado por dos personas naturales, mayores de edad, para regular sus relaciones de convivencia en un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua*”; el que se otorgará por escritura pública. Se dispone que las partes se deben ayuda mutua y deben contribuir a solventar los gastos de la vida en común, de acuerdo a sus posibilidades económicas. Respecto de los bienes, se mantienen patrimonios separados, salvo que expresamente las partes se sometan a las normas de comunidad. Se reconocen derechos hereditarios aunque no equivalentes a los del cónyuge sobreviviente; y se declara la aplicación de un conjunto de normas referidas a otras materias.

---

45 Proyecto de ley que establece un Pacto de Unión Civil; moción presentada por los/as diputados/as María Antonieta Saa (PPD), Marcos Espinosa (PRSD), Fulvio Rossi (PS) y Gabriel Silver (DC), el 27 de octubre de 2009, remitida a la Comisión de de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6735-07).

46 Ante la presentación referida, el Senador Andrés Chadwick (UDI), quien había trabajado con Allamand en la preparación del proyecto pero que luego desistió de firmarlo, señaló “compartir esencialmente todo lo que está incorporado en el proyecto”... “estoy convencido de que es un proyecto que está bien estructurado, que tiene un énfasis muy importante en diferenciar la regulación jurídica de las convivencias fundamentalmente en los aspectos patrimoniales, lo cual lo hace diferenciarse completa y esencialmente del matrimonio”. La Tercera, Chadwick defiende proyecto de unión civil de Allamand y se desmarca de la UDI, 19 de junio de 2010.

47 Proyecto de ley que regula la figura contractual denominada Acuerdo de Vida en Común; moción presentada por el Senador Andrés Allamand (RN), 29 de junio de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7011-07).

La moción fue remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara Alta que no debatió al respecto. Tampoco la Comisión prestó interés al proyecto sobre Pacto de Unión Civil presentado al término del cuatrienio pasado por el Senador Guido Girardi y el ex parlamentario Carlos Ominami<sup>48</sup>; ni a la propuesta del Senador Carlos Bianchi en la materia<sup>49</sup>. Frente a la presentación de la iniciativa sobre Acuerdo de Vida en Común, desde el Ejecutivo se señaló que se ingresaría una propuesta de ley en la materia antes de fin de año. Pese a ello nada se avanzó durante 2010, pues no solo no se presentó el proyecto anunciado sino que tampoco se asignó urgencia legislativa a ninguna de las mociones en tramitación, a pesar de constituir uno de los compromisos con que la Coalición Por el Cambio llegó al poder<sup>50</sup>.

Contrasta con el desinterés del Gobierno por legislar en la materia, el apoyo que declaran los/as diputados/as frente a ello, según evidencia el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, realizado por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario. Consultados si votarían a favor o en contra de un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas; el 92% de las diputadas y el 74% de los diputados participantes manifestó que lo haría a favor<sup>51</sup>. Favorables a tal iniciativa se declaran congresistas de todas las bancadas, pero es en la UDI dónde se observan las principales resistencias, lo que incide fuertemente en el retraso gubernamental en el cumplimiento de su compromiso de legislar en la materia.

---

48 Proyecto de ley que regula los pactos de uniones civiles; moción presentada por los senadores Guido Girardi (PPD) y Carlos Ominami (IND), 10 de marzo de 2010, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 6846-07).

49 Proyecto de ley que regula la celebración del contrato de unión civil y sus consecuencias patrimoniales; moción presentada por el Senador Carlos Bianchi (IND), 19 de diciembre de 2007, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. La propuesta fue archivada en marzo de 2010 pero posteriormente, el 15 de diciembre, fue desarchivada a solicitud de su autor y remitida nuevamente a dicha Comisión (Boletín Legislativo N° 5623-07).

50 En enero de 2011 se conoció a través de la prensa una propuesta de la UDI para resolver diversos aspectos jurídicos relativos a las uniones de hecho, sin reconocer un estatuto jurídico especial a dichas uniones; la que fue elaborada por una comisión especial para ser luego debatida por la comisión política del partido (El Mercurio, Propuesta UDI reconoce derechos entre convivientes, pero rechaza regularlos por contrato, 2 de enero de 2011, pág. C2). Las significativas diferencias entre dicha propuesta y la moción presentada por el Senador Allamand de RN, evidenciaron las dificultades existentes en el oficialismo para dar cumplimiento a los compromisos de campaña. Tras analizar dichas iniciativas el Gobierno declinó de presentar un proyecto en la materia, optando por priorizar el debate en el parlamento, sin perjuicio de presentar indicaciones que permitan conciliar las divididas posturas (La Tercera, Piñera se reúne con Allamand y Chadwick por AVC y opta por no enviar proyecto de ley, 7 de enero de 2011, pág. 4).

51 Véase capítulo sobre Posiciones y compromiso de los/as diputados/as chilenos/as en reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia.

En tanto, en materia de *debido proceso*, como se ha señalado, dos fueron los debates más importantes, la reforma a la Ley Antiterrorista y a la Justicia Militar, orientadas a resolver parte de las demandas que más de 30 comuneros mapuche en huelga de hambre plantearon a las autoridades.

La **Ley que modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad**<sup>52</sup> fue despachada por el Congreso Nacional sólo tres semanas después de la presentación de la propuesta presidencial<sup>53</sup>. Aun cuando esta reforma permitió el término de la huelga de hambre que se extendió por casi tres meses, lo cierto es que las modificaciones aprobadas no han permitido adecuar la normativa nacional a los estándares internacionales aplicables. El concepto de terrorismo sancionado, aun cuando elimina la presunción de finalidad terrorista, no se ajusta a los elementos que definen estos ilícitos de acuerdo a los tratados internacionales y la legislación comparada. Además, se mantienen inalteradas un conjunto de disposiciones excepcionales que limitan seriamente las garantías procesales de quienes participan de hechos definidos como terroristas.

El terrorismo constituye una estrategia de atentados a derechos humanos fundamentales, orientada a desestabilizar las bases de sustentación social y jurídica del estado de derecho democrático (alterar la seguridad u orden públicos, según legislaciones latinoamericanas; alterar o destruir el sistema democrático, según legislaciones europeas); lo que se realiza a través de determinados medios que por su capacidad de destrucción infundan temor en la población o parte de ella, y que –por definición– sólo puede ser desarrollada a través de una organización constituida para tal fin, una asociación ilícita terrorista.

Por ello, las legislaciones antiterroristas no protegen simplemente bienes jurídicos individuales, sino ante todo un bien jurídico colectivo que puede identificarse con el orden constitucional, la paz pública o la seguridad pública. La lesión a los bienes

---

52 Ley N° 20.467 que modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, publicada en el Diario Oficial el 8 de octubre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7211-07).

53 Proyecto de ley relativo a las conductas terroristas y su investigación; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante el Senado, 13 de septiembre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7211-07). La iniciativa recoge el acuerdo de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en orden a debatir sólo parte de los contenidos planteados en la propuesta presidencial del 10 de septiembre (Proyecto de ley sobre penalidad y juzgamiento de los delitos terroristas. Boletín Legislativo N° 7207-07). Además, dicha comisión rechazó tres mociones sobre la materia presentadas a raíz de la huelga de hambre de los comuneros mapuche: proyecto de ley relativo a la definición de delitos terroristas presentado por el Senador Alejandro Navarro (MAS), el 4 de agosto de 2010 (Boletín Legislativo N° 7107-07); proyecto de ley relativo a la definición de delito terrorista, presentado por el Senador Eugenio Tuma (PPD), el 7 de septiembre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7184-07); y proyecto de ley que restringe el concepto de delito terrorista, presentado por los/as senadores/as Soledad Alvear (DC), Camilo Escalona (PS), Jorge Pizarro (DC), Jaime Quintana (PPD) y Andrés Zaldívar (DC), el 8 de septiembre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7202-07). Las iniciativas fueron rechazadas al ser votadas en contra por los tres senadores oficialistas integrantes de la Comisión, Andrés Chadwick, Alberto Espina y Hernán Larraín, mientras que votaron a favor o se abstuvieron la Senadora Soledad Alvear y Patricio Walker.

jurídicos individuales inmediatamente afectados –como la vida, integridad física, libertad y salud– corresponde al vehículo para atentar contra dicho bien colectivo, por lo que los tipos penales no se estructuran en base a la afectación de los referidos bienes jurídicos individuales sino en relación a la afectación o puesta en peligro del bien jurídico colectivo.

Sin embargo, la legislación chilena, aun reformada, mantiene un concepto difuso, con tipos penales abiertos que permiten la calificación a título de terrorismo de conductas que no responden a la real naturaleza del fenómeno, ni atiende al mandato constitucional en orden a considerar al terrorismo como violación a derechos humanos fundamentales. De acuerdo a la modificación recientemente aprobada *“Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2º, cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”*.

Es decir, se mantiene la estructura del tipo penal de terrorismo sobre la mera causación de temor, desvinculado de la finalidad de atentar contra las bases de sustentación del estado de derecho democrático y sin exigir para ello que se trate de una estrategia de violación a derechos fundamentales desarrollada por una organización constituida para ese fin. La finalidad de causar temor es sólo un medio en la conducta del terrorista para alcanzar su finalidad destructiva de las bases del sistema democrático, por lo que no puede ser la base para estructurar un tipo penal, menos aún considerando el conjunto de consecuencias gravosas que se imponen. Por lo demás, el temor en la población o parte de ella no es un efecto o resultado privativo de la delincuencia terrorista pues existen otras múltiples formas de delincuencia que presentan esta característica y que no por ello califican como tal, por ejemplo el narcotráfico o las barras bravas, que sin duda, atemorizan a la población.

Se facilita de este modo, la calificación de terrorismo a un amplio espectro de conductas, incluso delitos cometidos en el marco de reivindicaciones sociales.

Además de una conceptualización tautológica del terrorismo (causar temor), la reforma persevera en otro de los problemas que presentaba la legislación nacional. En cuanto a los bienes jurídicos individuales susceptibles de ser afectados como medios para alcanzar la finalidad terrorista –ya criticada- la normativa chilena excede aquellos bienes personalísimos que, en conformidad al derecho internacional, ameritan ser considerados: vida, integridad física, libertad personal, salud. Ello porque se extiende la protección a la propiedad, incluso la

privada, aun si ésta no presta ninguna función social y sin exigir que los atentados a la propiedad afecten o puedan afectar aquellos derechos fundamentales. Si bien fue materia del debate legislativo, tras la reforma aprobada los delitos de incendio continúan integrando el catálogo de conductas terroristas, aunque limitándose la agravación de la pena<sup>54</sup>.

La incorporación de la propiedad privada como bien jurídico a proteger frente a conductas calificadas como terrorismo resulta especialmente grave, por cuanto importa apartarse de la regulación internacional vigente. De hecho, el Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (al que se refiere el mensaje presidencial entre los fundamentos de la reforma propuesta) cuando excepcionalmente considera la propiedad privada como susceptible de ser atacada en delitos terroristas, se limita a la propiedad en su función social, sin extender a cualquier bien de carácter privado; y por lo demás, siempre ello en el marco de atentados contra bienes jurídicos de carácter colectivo, que no es el caso de la normativa aprobada.

Por otra parte, tampoco resguarda la legislación reformada, el conjunto de garantías judiciales propias del proceso penal en un estado democrático de derecho. Ello, a pesar de las disposiciones expresas contenidas en numerosos instrumentos internacionales sobre terrorismo que obligan a mantener la vigencia de los derechos fundamentales aun frente a estos graves delitos<sup>55</sup>. De hecho, se mantiene el estatuto especial aplicable al terrorismo, que limita severamente aspectos

---

<sup>54</sup> Véase *Senado de la República, Segundo Informe Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento Mensaje de S.E. el Presidente de la República, relativo a las conductas terroristas y su investigación, en primer trámite constitucional, 14 de septiembre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7211-07)*.

<sup>55</sup> *La Convención Interamericana contra el terrorismo señala expresamente que “1. Las medidas adoptadas por los Estados Parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. 2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. 3. A toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo a la presente Convención se le garantizará un trato justo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y las disposiciones pertinentes del derecho internacional” (Art. 15). Además, el Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas dispone que “Toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo al presente Convenio gozará de un trato equitativo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humano” (Art. 14); y que “Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados y de los individuos con arreglo al derecho internacional, en particular los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario” (Art. 19.1). Asimismo, disposiciones similares se encuentran en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Art. 17); el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (Art. 12); y en las Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.*

fundamentales de dichas garantías, entre las que destacan las altas penas que se imponen, gran parte de las cuales no se condice con la naturaleza del bien jurídico protegido; adelantamiento de la punibilidad; amplísimo plazo de detención no sujeto a control judicial; testigos con reserva de identidad o protegidos con limitadas posibilidades de ser contrainterrogados; excesivas facultades para la intervención de las comunicaciones, aun sin conocimiento del afectado e incluso con anterioridad a la formalización; así como la provisión de recursos económicos a testigos protegidos por parte del Ministerio Público.

En definitiva, se trata de una reforma a la normativa sobre terrorismo que escasamente aporta a la adecuación de ésta a los estándares internacionales aplicables en la materia, especialmente en lo referido al concepto de terrorismo que consagra, las conductas calificadas como tal y las garantías judiciales<sup>56</sup>.

Además, como se ha señalado, en 2010 se aprobó la **Ley que modifica la competencia de los tribunales militares**<sup>57</sup>, excluyendo a los civiles de dicha jurisdicción, lo que constituye un avance significativo en el cumplimiento de parte de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile mantiene pendientes en materia de debido proceso.

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 2005<sup>58</sup>.

---

56 Durante la tramitación legislativa de la iniciativa, el Observatorio Ciudadano y el Observatorio Parlamentario prepararon diversas minutas refiriendo los problemas de que adolece la legislación sobre terrorismo, así como propuestas de indicaciones orientadas a su resolución. Ello fue expuesto ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (sesión extraordinaria de 11 de septiembre y sesión 14 de septiembre); y ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados (sesión 21 de septiembre). Igualmente se entregó por escrito una minuta ante la Comisión Mixta (sesión 29 de septiembre). El contenido de las referidas minutas puede consultarse en [www.observatorioparlamentario.cl](http://www.observatorioparlamentario.cl)

57 Ley N° 20.477 que modifica competencia de tribunales militares, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7203-02).

58 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 (2005), Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, sentencia de 22 de noviembre de 2005, fondo, reparaciones y costas, puntos resolutive 14 y 15.

En el mismo sentido se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos<sup>59</sup>, el Comité contra la Tortura<sup>60</sup>, así como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>61</sup>. Además, el Presidente de la República se comprometió a ello durante la campaña presidencial<sup>62</sup> y lo reiteró durante su primera Cuenta Pública<sup>63</sup>.

Si bien se encontraban en trámite, ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, dos iniciativas para reformar la justicia militar presentadas por la ex Presidenta Michelle Bachelet en octubre de 2009<sup>64</sup>, dicha instancia no llegó a analizar sus contenidos, a la espera de una nueva propuesta del Gobierno. Esta presentación se concretó el 9 de septiembre, en el contexto de la huelga de hambre mantenida por 34 comuneros mapuche privados de libertad demandando, entre otras materias, ser enjuiciados ante la justicia civil por los delitos comunes cometidos y el término del doble procesamiento –en sede civil y militar– a que algunos estaban sometidos.

La iniciativa del Presidente Piñera, que modifica parcialmente la Justicia Militar para excluir a los civiles y menores de edad de la competencia de los tribunales castrenses, fue aprobada en cinco semanas por el Congreso Nacional<sup>65</sup>. La Ley aprobada dispone

---

59 Comité de Derechos Humanos (2007), *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, CCPR/C/CHL/CO/5, párrafo 12 en Anexo.*

60 Comité contra la Tortura (2009), *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, CAT/C/CHL/CO/5, párrafo 14 en Anexo.*

61 Consejo de Derechos Humanos (2009), *op. cit.*, párrafo 96 numerales 46, 47, 48 y 49 en Anexo.

62 “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, op. cit.*, pág. 126.

63 “... estamos elaborando un proyecto de ley para modernizar los procedimientos y redefinir el ámbito de la Justicia Militar”. *Mensaje a la Nación, op. cit.*, pág. 39.

64 *Proyecto de ley sobre delitos militares y sus penas; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 13 de octubre de 2009 (Boletín Legislativo N° 6734-02). Proyecto de ley sobre jurisdicción y competencia de los tribunales militares y procedimiento ante ellos; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 27 de octubre de 2009 (Boletín Legislativo N° 6739-02).*

65 *Proyecto de ley que modifica el sistema de Justicia Militar y establece un régimen más estricto de sanciones, tratándose de delitos contra los miembros de las policías; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 9 de septiembre de 2010. La iniciativa culminó su tramitación ante el Congreso Nacional el 12 de octubre (Boletín Legislativo N° 7203-02). El mensaje inicialmente proponía, también, un conjunto de normas especiales sobre publicidad y reserva de las actuaciones judiciales respecto de ciertos delitos militares cometidos por civiles, por tratarse de figuras cuya investigación y juzgamiento podría implicar ventilar materias que afecten la seguridad nacional; así como un nuevo estatuto jurídico, más severo, para los delitos cometidos contra funcionarios de las policías. Estas disposiciones, no directamente relacionadas con el objetivo principal de la propuesta, fueron retiradas por el Ejecutivo, a fin de acotar la discusión únicamente al ámbito de aplicación de la justicia castrense, y se propusieron en un proyecto separado, ingresado a tramitación el 15 de septiembre ante la Cámara Baja (Proyecto de ley que establece normas especiales sobre publicidad y reserva de las actuaciones procesales tratándose de ciertos delitos y un reforzamiento de las sanciones en materia de delitos contra los miembros de las policías; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 15 de septiembre de 2010, Boletín Legislativo N° 7217-07).*

que “*En ningún caso, los civiles y los menores de edad estarán sujetos a la competencia de los tribunales militares. Ésta siempre se radicará en los tribunales ordinarios con competencia en materia penal*” (Art. 1º)<sup>66</sup>. En los casos de coautoría y participación de civiles y militares, se establece la competencia de tribunales ordinarios para enjuiciar a los civiles, y de los tribunales militares respecto de militares (Art. 2º). Señala, además, que la Corte Suprema resolverá las eventuales contiendas de competencia que se presenten entre ambos tipos de tribunales (Art. 3º).

En relación a los menores de edad -en cumplimiento a la Convención sobre Derechos del Niño-, se aclara en el Código de Justicia Militar que “*siempre estarán sujetos a la competencia de los tribunales ordinarios, de acuerdo a las disposiciones de la Ley N° 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal*” (CJM Art. 6º inciso 3, reformado).

Sin embargo, el propósito de la reforma ha sido excluir a civiles y menores de la Justicia Militar únicamente si se trata de imputados, pues en el caso -más grave aún- de que sean éstos víctimas de algún delito por parte de militares, igualmente será competencia de la justicia castrense. Así fue explicado por el Ministro de Justicia durante la discusión de la iniciativa, pese a la postura sostenida por la Corte Suprema en el sentido de que debiese comprender “*no sólo a quienes pudieren revestir la calidad de imputados de alguno de los delitos calificados de militares, sino también a quienes tuvieran el carácter de ofendidos o víctimas de ellos*”<sup>67</sup>.

Reconociendo el avance que representa la iniciativa aprobada, cabe señalar que al restringir el ámbito de acción de los tribunales militares a sujetos militares, no se da cumplimiento cabal de las obligaciones que el Estado de Chile mantiene pendientes en materia de garantías judiciales, en particular según lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia referida.

Por una parte, se mantiene inalterado el procedimiento aplicable por tribunales militares, cuya inadecuación a los estándares de debido proceso ha sido reiteradamente señalado<sup>68</sup>. Por otra, continúa pendiente la modificación del extenso catálogo de

---

66 De acuerdo a la Ley N° 20.477 “se entenderá que civil es una persona que no reviste la calidad de militar, de acuerdo al artículo 6º del Código de Justicia Militar” (Art. 1º inciso 2); en tanto que militares son “los funcionarios pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, constituidos por el personal de planta, personal llamado al servicio y el personal de reserva llamado al servicio activo”; así como “los soldados concriptos; los Oficiales de Reclutamiento; las personas que sigan a las Fuerzas Armadas en estado de guerra; los prisioneros de guerra, que revistan el carácter de militar, los cadetes, grumetes, aprendices y alumnos regulares de las Escuelas Institucionales y de Carabineros de Chile” (Código de Justicia Militar, Art. 6º incisos 1 y 2, reformados).

67 Corte Suprema, Oficio N° 152 al Boletín N° 7302-02, 8 de octubre de 2010.

68 Al respecto, el mensaje presidencial señaló: “En la presente iniciativa legal, se ha optado por tratar derechamente la exclusión de los civiles de la competencia y jurisdicción de los tribunales militares, y se ha dejado aparte y para un tratamiento posterior la institución de un nuevo procedimiento de Justicia Militar. Ello, con el objeto de estudiarlo y tramitarlo en el futuro, en conjunto con las reformas orgánicas que precisa y harían posible su implementación”. Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre modificación del sistema de Justicia Militar y que establece un régimen más estricto de sanciones, tratándose de delitos contra los miembros de las policías, pág. 5 (Boletín Legislativo N° 7203-02).

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. Es ello lo específico de la jurisdicción penal militar de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, y a su reforma se ha comprometido el Gobierno, tanto en el ya referido programa como durante la discusión de la reforma comentada<sup>69</sup>. Cabe esperar que las reformas adeudadas a la justicia militar sean debatidas a la brevedad, ajustando la legislación nacional a las obligaciones internacionales cuyo cumplimiento se encuentra pendiente.

Además, se lamenta la total falta de debate legislativo respecto del **Decreto Ley de Amnistía de 1978**, cuya vigencia en el país determinó que el Estado de Chile fuera condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en septiembre de 2006<sup>70</sup>.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, preocupado por garantizar que las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile no queden en la impunidad, señaló: *“las leyes de amnistía respecto de las violaciones de derechos humanos son generalmente incompatibles con el deber del Estado parte de investigar tales violaciones, garantizar que las personas no estén sujetas a dichas violaciones dentro de su jurisdicción y velar por que no se cometan violaciones similares en el futuro”*<sup>71</sup>. Igualmente, el Comité contra la Tortura ha recomendado derogar dicha normativa<sup>72</sup>; y ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Estado de Chile se comprometió a *“considerar la posibilidad de derogar la Ley de amnistía promulgada durante el régimen militar”*<sup>73</sup>.

---

69 Durante la discusión legislativa ante las Comisiones de Constitución y Defensa unidas, el Ministro de Justicia Felipe Bulnes “Consultado sobre la propuesta de reforma integral a la justicia castrense que comenzó a ser analizada en el gobierno de la ex Presidenta Bachelet, explicó que en esta materia se contemplan distintas etapas. La primera de ellas consiste en excluir a los civiles de la justicia militar, que corresponde a la idea matriz del proyecto que presentó en su momento la ex Presidenta Bachelet y de otras mociones parlamentarias, lo cual refleja el consenso a que se ha arribado en esta materia. Preciso que la segunda etapa, que no es abordada en esta iniciativa legal, corresponde a la definición de delito militar, aspecto que, igualmente, fue tratado en un proyecto de ley de la anterior administración que será objeto de revisión por parte del Ejecutivo. Aclaró que asiste al Gobierno la convicción de la necesidad de efectuar una redefinición del concepto, pero también la seguridad de que esta materia no puede ser abordada conjuntamente con el tema relativo a la competencia de los tribunales, que puede tener, a diferencia de la primera, un fácil despacho. Finalmente, indicó que una tercera etapa debe acometer la tarea de modificar la estructura orgánica de la justicia militar y someter el procedimiento a los principios que inspiran el sistema procesal penal. Al efecto, se comprometió a enviar, a más tardar, el 30 de junio de 2011, un proyecto de ley sobre Código de Justicia Militar que contemple una definición del delito militar y hacer esfuerzos durante el mismo año, para presentar otra iniciativa legal destinada a establecer una nueva estructura orgánica y un nuevo procedimiento de justicia castrense”. *Informe de las Comisiones unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Defensa Nacional recaído en el proyecto de ley que modifica el sistema de Justicia Militar y establece un régimen más estricto de sanciones tratándose de delitos contra los miembros de la policía, Cámara de Diputados, 29 de septiembre de 2010, págs. 9 y 10 (Boletín Legislativo N° 7203-02).*

70 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, sentencia de 26 de septiembre de 2006 Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

71 Comité de Derechos Humanos (2007), *op. cit.*, párrafo 5 en Anexo.

72 Comité contra la Tortura (2009), *op. cit.*, párrafo 12 en Anexo.

73 Consejo de Derechos Humanos (2009), *op. cit.*, párrafo 96.39.

A ello se agrega el explícito compromiso presidencial en materia de “*verdad, justicia y reconciliación*” y cumplimiento de las obligaciones internacionalmente consensuadas sobre derechos humanos<sup>74</sup>. Pese a ello, durante el año 2010 el Gobierno y el Congreso Nacional no prestaron atención a ello. Peor aún, el proyecto de ley para anular la normativa sobre amnistía, presentado en abril de 2006, no fue debatido y terminó siendo archivado, el 15 de marzo de 2010<sup>75</sup>, sin que posteriormente se presentara una nueva propuesta en la materia.

Modificar la **conceptualización del delito de tortura** y consagrar su imprescriptibilidad, es otra de las obligaciones internacionales que se mantiene incumplida y que fue totalmente desatendida durante el año informado. Tanto el Comité contra la Tortura<sup>76</sup>, como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>77</sup>, expresamente han señalado al Estado de Chile la necesidad de modificar la legislación penal para ajustarla a los estándares internacionales vigentes en la materia. La propuesta del Gobierno anterior<sup>78</sup>, presentada en septiembre de 2009, y las mociones parlamentarias<sup>79</sup> para reformar la conceptualización de la tortura no fueron debatidas en 2010 ni recibieron urgencia legislativa.

---

74 *Entre los compromisos contenidos en el Programa de Gobierno destaca: “Reforzar una política para enfrentar las situaciones del pasado orientada por valores de verdad, justicia y reconciliación... En lo relativo al pasado y a las violaciones a los Derechos Humanos... la política en este aspecto estará orientada por la búsqueda de la verdad y la justicia, pero al mismo tiempo, avanzará en forma consensuada hacia una auténtica reconciliación... Chile está inserto en la comunidad internacional y en una institucionalidad de derecho internacional que convencionalmente la obliga... Por esta razón, el próximo Gobierno se propone 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” (págs. 151 y 152). Asimismo, en la Cuenta Pública del 21 de mayo el Presidente Piñera reiteró dicho compromiso: “En materia de fomento y protección de los derechos humanos, tenemos mucho camino por recorrer para crear una verdadera cultura de respeto a la dignidad de las personas. 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” (pág. 40).*

75 *Proyecto de ley que declara la nulidad del Decreto Ley N° 2.191 de 1978; presentado por los senadores Guido Girardi Lavín (PPD), Juan Pablo Letelier (PS), Alejandro Navarro (PS a la fecha) y Mariano Ruiz-Esquide (DC), 21 de abril de 2006 (Boletín Legislativo N° 4162-07).*

76 *Comité contra la Tortura (2009), op. cit., párrafo 10 en Anexo.*

77 *Consejo de Derechos Humanos (2009), op. cit., párrafo 96 numerales 32, 33 y 34 en Anexo.*

78 *Proyecto de ley que modifica Código Penal en lo relativo al delito de tortura, adecuándolo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2009 (Boletín Legislativo N° 6691-07).*

79 *Proyecto de ley que tipifica y castiga el delito de tortura; presentado por el Diputado Tucapel Jiménez (PPD), 11 de agosto de 2009, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6644-07). Proyecto de ley que tipifica el delito de tortura; presentado por el Senador Camilo Escalona (PS), 15 de septiembre de 2009, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 6702-07).*

En relación a los *derechos humanos de las mujeres*, destaca la aprobación de la Ley que tipifica el femicidio y el impulso a la discusión sobre aborto terapéutico tras la presentación de mociones al respecto. Pero preocupa el retraso en la presentación de la anunciada iniciativa presidencial para modificar la sociedad conyugal y aquella sobre maternidad y trabajo; así como los contenidos de la propuesta gubernamental sobre teletrabajo. Igualmente, se lamenta la falta de avance legislativo en materia de participación política equilibrada entre hombres y mujeres, como se señala en el capítulo referido a reformas políticas para la profundización democrática.

Tras más de tres años de tramitación, se aprobó la **Ley que tipifica el femicidio como un delito en la legislación chilena**<sup>80</sup>, originada en mociones parlamentarias<sup>81</sup>. Esta Ley brinda un reconocimiento jurídico a este grave problema de derechos humanos, por la vía de tipificarlo como un delito en el Código Penal e imponerle altísima pena. Además, se contemplan algunas modificaciones puntuales a la Ley de Violencia Intrafamiliar, a la Ley sobre Tribunales de Familia y al Código Penal.

En lo fundamental, la iniciativa incorpora al delito de parricidio, además del o la “*cónyuge o conviviente*”, a quien “*ha sido su cónyuge o su conviviente*”, con lo que se extiende la grave sanción asignada a dicho delito (15 años y un día a presidio perpetuo calificado), también a las ex parejas. Tratándose de una víctima mujer “*el delito tendrá el nombre de femicidio*”. Ello no importa asignar un tratamiento jurídico diferenciado a crímenes cometidos contra mujeres, ni penalidades diferentes según el sexo de la víctima, sino meramente una denominación propia que dé cuenta de la especificidad de esta clase de delitos<sup>82</sup>.

---

80 Ley N° 20.480 que modifica el Código Penal y la Ley N° 20.006 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio, publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2010.

81 Proyecto de ley que modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el “femicidio”, y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio; presentado por las/os diputadas/os María Antonieta Saa (PPD), Adriana Muñoz (PPD), Carolina Goic (DC), Clemira Pacheco (PS), Alejandra Sepúlveda (DC a la fecha), Carolina Tohá (PPD), Ximena Valcarce (RN), Ximena Vidal (PPD), Francisco Encina (PS) y Antonio Leal (PPD), 3 de abril de 2007 (Boletín Legislativo N° 4937-18). Proyecto de ley que modifica normas sobre parricidio; presentado por las/os diputadas/os María Antonieta Saa (PPD), Alejandra Sepúlveda (DC a la fecha), Laura Soto (PPD), Jorge Burgos (DC), Guillermo Ceroni (PPD), Álvaro Escobar (IND) y Raúl Sunico (PS), 5 de septiembre de 2007 (Boletín Legislativo N° 5308-18).

82 Lo explica claramente la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer, Carolina Schmidt. “En relación con las cartas publicadas sobre la reciente Ley de Femicidio, me permito hacer algunos comentarios que pueden contribuir a una mejor comprensión de ésta. La ley sanciona con igual pena a hombres o mujeres que asesinen a sus parejas o ex parejas. No existe diferencia alguna que dé origen a un problema de inconstitucionalidad, ya que la pena para ambos es la del parricidio. Cuando la víctima de este asesinato cometido es una mujer, el delito se clasifica semánticamente como femicidio para distinguir, visibilizar y tomar las acciones necesarias para combatir esta situación que afecta principalmente a las mujeres de nuestro país... Desgraciadamente, en la mayoría de estos delitos la víctima es efectivamente una mujer. Aquí sí que no existe paridad. Una mujer muere asesinada a la semana por parte de su pareja o ex pareja y son casi 2.000.000 de mujeres las que sufren violencia intrafamiliar en Chile”. *La Tercera, Ley de femicidio*, 7 de noviembre de 2010, Opinión.

Sin perjuicio de valorar el reconocimiento normativo a una problemática largamente invisibilizada como expresión de la discriminación contra las mujeres, producto de las relaciones desiguales de poder imperantes, cabe apuntar importantes falencias. En primer lugar, se lamenta el limitado alcance de la normativa aprobada, puesto que la respuesta penal es reconocidamente ineficaz por sí sola para enfrentar graves problemas de derechos humanos, como es la violencia contra las mujeres<sup>83</sup>.

Por otra parte, la conceptualización de femicidio en que se basa la iniciativa restringe inadecuadamente la naturaleza del fenómeno al ámbito familiar, pues sólo considera el homicidio de una mujer por parte de su actual o anterior pareja, excluyendo el asesinato de mujeres como resultado extremo de la violencia de género. Se elude incorporar a la legislación nacional el concepto de violencia contra las mujeres consensuado a nivel internacional<sup>84</sup> y, en particular, la definición adoptada por el Estado de Chile al ratificar la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que comprende “*cualquier acción*

---

*83 Al respecto, interesa atender a lo señalado por el Servicio Nacional de la Mujer para apoyar la tipificación referida. “La Ministra Directora (S) del Servicio Nacional de la Mujer, señora María Paz Lagos,... expresó que en Chile muere una mujer a la semana en manos de su pareja, agregando que las estadísticas sobre el punto son confusas debido a que, hasta hoy, no existe una norma que califique de femicidio a los parricidios cometidos contra las mujeres de los agresores, lo que dificulta la contabilización de las muertes de esas cónyuges o convivientes que se confunden entre el total de víctimas de parricidio... Señaló que otro propósito perseguido por la propuesta que presenta el Ejecutivo es visibilizar el delito ante la opinión pública, lo que estima una condición necesaria para lograr cambiar la actual situación social en que se valida, o encubre, el abuso de poder del sexo masculino sobre el femenino”. Más adelante, “Observó que la tipificación y sanción del femicidio no terminará con el problema, pero ello ayudará a visualizar el tema, y que el Servicio Nacional de la Mujer se abocará a todos los temas de violencia intrafamiliar, especialmente la que se ejerce sobre los niños que resultan ser las víctimas más desvalidas, pues sólo con niños libres de violencia será posible en el futuro contar con adulto respetuosos” (Informe de la Comisión Mixta encargada de proponer la forma y modo de superar las discrepancias entre el Senado y la Cámara de Diputados respecto del proyecto de ley que modifica el Código Penal y la ley de violencia intrafamiliar para sancionar el femicidio, aumenta las penas aplicables a este delito y modifica las normas sobre parricidio, 4 de octubre de 2010, Boletines N° 4937-18 y 5308-18 refundidos). Es decir, se buscaría con la creación del tipo penal de femicidio disponer de información estadística que permita una adecuada contabilización de estos hechos, así como dar una señal pública de reproche frente al abuso de poder en contra de las mujeres. De hecho, la propia Ministra, Sra. Carolina Schmidt, con posterioridad a la aprobación de la reforma, señaló “La sola promulgación de una ley no cambiará esta realidad, pero sí contribuirá a detectarla, medirla, sancionarla y dar una señal muy clara al país de las conductas que no podemos tolerar. Sé que en esto estamos todos de acuerdo. La aprobación de esta ley en el Congreso por unanimidad es prueba de ello” (La Tercera, Ley de femicidio, 7 de noviembre de 2010, Opinión).*

*84 Define la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer que ésta es “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (Art. 1°); “Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondepquiera que ocurra” (Art. 2°).*

*o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”; lo que impone serias dificultades para enfrentar de modo integral y eficaz este problema<sup>85</sup>.

Además de la tipificación de femicidio, la iniciativa busca ofrecer una solución a las mujeres que tras sufrir una larga historia de violencia procuran defenderse de sus victimarios, incurriendo en algún delito, pero por no corresponder exactamente a las hipótesis de legítima defensa, no quedan cubiertas por dicha eximente de responsabilidad penal. Para ello se introduce una nueva eximente en el Código Penal<sup>86</sup>.

Siguiendo la lógica de aumentar las sanciones como una de las medidas que permitiría enfrentar la violencia contra las mujeres, la iniciativa incorpora dos agravantes específicas para el delito de violación: “*cometer el delito con alevosía, entendiéndose que la hay cuando se obra a traición o sobre seguro*” y “*ser dos o más los autores del delito*”.

Respecto de una de las hipótesis de falta de consentimiento de la víctima “*cuando se aprovecha su incapacidad para oponer resistencia*”, se elimina la exigencia de oponer resistencia reemplazándola por “*oponerse*”, con lo que se facilitaría la configuración y prueba del delito. Tratándose de los delitos de violencia sexual cometidos por la pareja (cónyuge o conviviente) “*se podrá poner término al proceso a requerimiento del ofendido, a menos que el juez, por motivos fundados, no acepte*”. No obstante, no se dispone de ningún resguardo para asegurar la plena voluntariedad de tal solicitud y tampoco se garantiza la adecuada protección y reparación de quien ha sufrido esta grave forma de violencia. Además, si se trata de una víctima menor de edad agredida por la persona llamada por ley a autorizar la salida del país, como el padre, la sentencia condenatoria permitirá que no se requiera de su autorización.

---

85 Al iniciarse el debate sobre el proyecto referido, Corporación Humanas señaló ante la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados: “La violencia contra las mujeres no se reduce a la violencia intrafamiliar o violencia en la pareja, aun cuando se trate de una de sus manifestaciones más visibles. La magnitud y gravedad de la violencia en la familia, principalmente contra mujeres, ha dificultado visibilizar las múltiples formas en que las mujeres son violentadas, discriminadas y violados sus derechos, en los diversos ámbitos de la sociedad. Esta confusión en los términos con que se designa al problema tiene implicancias políticas graves, pues ha reducido la violencia de género casi únicamente al espacio familiar, impidiendo reconocer y abordar integralmente la violación a los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género como su manifestación extrema. Igualmente, dentro del espacio familiar se han ocultado las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres como la principal causa de la violencia de género”. *Minuta Violencia contra las mujeres en Chile necesidad de reformas legislativas, Corporación Humanas, agosto de 2007.*

86 “El que obra para evitar un mal grave para su persona o derecho o los de un tercero, siempre que concurren las circunstancias siguientes: 1ª. Actualidad o inminencia del mal que se trata de evitar. 2ª. Que no exista otro medio practicable y menos perjudicial para evitarlo. 3ª. Que el mal causado no sea sustancialmente superior al que se evita. 4ª. Que el sacrificio del bien amenazado por el mal no pueda ser razonablemente exigido al que lo aparta de sí o, en su caso, a aquel de quien se lo aparta siempre que ello estuviese o pudiese estar en conocimiento del que actúa”. *Código Penal, Art. 10 n° 11 nuevo, incorporado por la Ley N° 20.480.*

En la Ley de Violencia Intrafamiliar se posibilita que las medidas de protección puedan decretarse hasta por un plazo de dos años; y se incorpora como una de las medidas accesorias a la sanción, la “obligación de presentarse regularmente ante la unidad policial que determine el juez”. También se precisa lo que constituye situación de riesgo, adicionando a las hipótesis en que el Tribunal de Familia debe dictar una medida de protección: “cuando el denunciado oponga, de manera violenta, su negativa a aceptar el término de una relación afectiva que ha mantenido recientemente con la víctima”. Además, en los delitos de violencia intrafamiliar, “para efectos de evaluar la irreprochable conducta anterior del imputado, deberá considerar las anotaciones que consten en el registro a que se refiere el artículo 12 de esta ley”. En la Ley de Tribunales de Familia se dispone que “Previo a remitir una causa al Ministerio Público, el juez de familia adoptará las medidas cautelares que correspondan, las que se mantendrán vigentes en tanto el fiscal no solicite su modificación o cese. Si se plantea una contienda de competencia relacionada a un asunto de violencia intrafamiliar entre un juez de familia y el Ministerio Público o un juez de garantía, el juez de familia involucrado podrá adoptar las medidas cautelares que sean procedentes, las que se mantendrán vigentes hasta que la contienda de competencia sea resuelta”.

Finalizando el año 2010, un interesante impulso al debate sobre *derechos sexuales y reproductivos* se produce con la presentación de una moción sobre **aborto terapéutico**, de la Senadora Evelyn Matthei (UDI), junto a Fulvio Rossi (PS)<sup>87</sup>. El proyecto propone que se permita la interrupción del embarazo en caso de riesgo vital para la mujer, de modo similar a la normativa vigente hasta 1989 que autorizaba el aborto terapéutico, así como de inviabilidad fetal<sup>88</sup>.

Ante la iniciativa, de inmediato se conocieron reacciones de rechazo por parte de congresistas oficialistas, las más antidemocráticas pretendiendo negar la posibilidad de debatir al respecto en el parlamento e incluso sancionar a la

---

87 Proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas; presentado por los/las senadores/as Evelyn Matthei (UDI) y Fulvio Rossi (PS), 15 de diciembre de 2010, remitido inicialmente a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, pero luego por decisión de la Sala, a la Comisión de Salud (Boletín Legislativo N° 7373-07).

88 Texto del proyecto de ley: Artículo 1°. Agréguese los siguientes incisos finales al Art. 345 del Código Penal: “No se considerará aborto cuando se produzca la muerte del feto como consecuencia de una intervención, tratamiento o administración de algún fármaco que sea indispensable para salvar la vida de la madre, lo que deberá ser certificado por un grupo de tres médicos. No será punible la interrupción de un embarazo cuando se haya certificado por un grupo de tres médicos la inviabilidad fetal. Un grupo de tres médicos del hospital o del Servicio de Salud correspondiente deberá otorgar en forma unánime e inequívoca las certificaciones de los dos incisos anteriores. Los médicos que otorguen la certificación no podrán formar parte del equipo tratante de la madre. Copia de las certificaciones, sus fundamentos y antecedentes serán mantenidas en el respectivo Servicio de Salud por un período de tiempo de 5 años. Será responsabilidad del Jefe del Servicio de Salud custodiar dichos documentos por el período de tiempo indicado. Los médicos que otorgaren certificaciones falsas o que intervengan sin cumplir con las exigencias anteriores serán sancionados con pena de presidio menor en su grado máximo”. Artículo 2°. Modifíquese el Art. 119 del Código Sanitario, agregando luego de la expresión “aborto”, la frase “sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 345 del Código Penal” (Boletín Legislativo N° 7373-07).

Senadora Matthei<sup>89</sup>, cuestión que fue prontamente desmentida por la dirigencia gremialista<sup>90</sup>. Igualmente, se conoció el respaldo de diputados/as de profesión médica, y de algunos/as legisladores/as de RN<sup>91</sup>. Desde el Gobierno, en tanto, se señaló que el aborto terapéutico no hace parte de la agenda por lo que no lo impulsarán, pero que existe la disposición a debatir sobre el tema y que el lugar para ello es el Congreso Nacional<sup>92</sup>.

Además, los senadores del PPD Guido Girardi, Ricardo Lagos Weber, Jaime Quintana y Eugenio Tuma; también presentaron una moción al respecto, proponiendo que se permita el aborto en caso de riesgo para “*la vida de la madre y no existan otros medios para evitar dicho riesgo*”, si “*el feto presente o se establezca clínicamente que presentará graves taras o malformaciones físicas o psíquicas*”, y si el

---

89 El Diputado Gustavo Hasbún no sólo criticó a la Senadora Matthei por no representar el sentir de la UDI acusándola de pretender sacar dividendos políticos, sino que calificó la iniciativa como una puerta de entrada para aprobar el aborto en general, y la consideró inútil, negando que existan situaciones médicas en que la vida de las mujeres se encuentre en riesgo. Además, anunció que junto a otros parlamentarios consideran la posibilidad de enviar a la Senadora al Tribunal Supremo del partido (Cámara de Diputados, Aseguran que proyecto de ley sobre aborto terapéutico de senadora Matthei es a “título personal y no representa el sentir de la UDI”, Departamento de Prensa, 15 de diciembre de 2010). El Senador Francisco Chahuán (RN), consideró que la iniciativa es inadmisibles, pues vulneraría el “derecho a la vida del que está por nacer desde el momento mismo de la concepción” que según él garantiza la Constitución, por lo que no correspondería sea admitida a tramitación ni discutida; mientras que Patricio Walker (DC), aun cuando no considera necesario legislar en la materia, aclaró que “el Parlamento está para eso, está para discutir. Acá no hay censura, no hay ningún proyecto que esté privado para tratarse porque se trata de escuchar todas las opiniones” (Senado de la República, Senadores Matthei y Rossi presentan proyecto que contempla el aborto terapéutico en casos restrictivos, Departamento de Prensa, 15 de diciembre de 2010). En tanto, María Angélica Cristi y Marisol Turres, enfáticamente rechazaron el proyecto de la Senadora Matthei, aunque consideraron que “no se puede censurar a las personas”, estimando que primero debe ser abordado por la comisión política del partido, y no por el Tribunal Supremo (Cámara de Diputados, Diputadas Cristi y Turres rechazaron proyecto de aborto terapéutico, Departamento de Prensa, 16 de diciembre de 2010).

90 El secretario general de la UDI, Víctor Pérez, descartó que la senadora Evelyn Matthei sea llevada al Tribunal Supremo por patrocinar el proyecto de aborto terapéutico. Señaló que “Estamos contrarios a todo tipo de aborto y lo hemos expresado con absoluta claridad, pero creo que no corresponde que cada vez que haya una discrepancia, por muy de fondo que sea, en vez de discutirla y debatirla, sea un tema sancionatorio... En la UDI no se actúa así, pero discrepamos vigorosamente de la iniciativa”. Radio Cooperativa, UDI desistió de llevar a Matthei al Tribunal Supremo por aborto terapéutico, 16 de diciembre de 2010.

91 Expresaron su apoyo a la moción de Matthei y Rossi, los diputados Enrique Accorsi (PPD), Marco Antonio Núñez (PPD), Juan Luis Castro (PS), Manuel Monsalve (PS), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Fernando Meza (PRSD), Alberto Robles (PRSD), así como la diputada oficialista Karla Rubilar (Cámara de Diputados, Diputados médicos respaldaron proyecto sobre aborto terapéutico, Departamento de Prensa, 16 de diciembre de 2010). Tras las críticas formuladas a Rubilar por el Presidente de RN, Carlos Larraín, el Diputado Joaquín Godoy se manifestó partidario de debatir y enfrentar el grave problema social y de salud pública que representa el aborto, afirmando que “Renovación Nacional es un partido que se caracteriza por su diversidad de opiniones. Somos un partido que debate, que tiene opiniones, que no tiene temas tabú, sobre todo cuando éstos le interesan a la ciudadanía” y que no enfrentar esta realidad importa “perpetuar un problema del que hay que hacerse cargo” (Cámara de Diputados, Diputado Godoy: “El aborto es un problema social y de salud pública que debemos enfrentar”, Departamento de Prensa, 17 de diciembre de 2010).

92 Radio Bio-Bio, Ministro Larroulet señala que aborto terapéutico no está en agenda del Gobierno, 16 de diciembre de 2010. La Tercera, Von Baer y aborto terapéutico: “Como gobierno creemos que todos los temas se pueden discutir”, 16 de diciembre de 2010.

embarazo es producto de una violación, caso en el que se limita la posibilidad de interrumpir el embarazo a las primeras 12 semanas de gestación<sup>93</sup>. La propuesta, junto a la de Matthei y Rossi, fue remitida a la Comisión de Salud, tras la decisión mayoritaria de la Cámara Alta que revirtió la inicial remisión a la Comisión de Constitución<sup>94</sup>.

La penalización del aborto en toda circunstancia constituye una grave violación a los derechos humanos de las mujeres, consagrados en tratados internacionales y en la Constitución. De ahí que desde hace varios años, un conjunto de organismos internacionales vienen representando al Estado de Chile la necesidad de modificar la legislación para permitir diversas hipótesis de aborto, tales como riesgos para la vida o la salud de las mujeres, inclusive la salud mental, así como frente a embarazos producto de violación o incesto. Así se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos<sup>95</sup>, el Comité de Derechos del Niño<sup>96</sup>, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>97</sup>, y el Comité sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>98</sup>.

Sin embargo, hasta ahora, las autoridades gubernamentales y parlamentarias han desatendido dichas recomendaciones, con lo que se mantiene la desprotección a los derechos de las mujeres. Asimismo, la falta de debate legislativo frente a este grave problema, expresa una lamentable brecha entre quienes han sido elegidos/as para representar a la ciudadanía y las necesidades que ésta demanda a sus autoridades resolver.

De ello dan cuenta diversas encuestas de opinión que reflejan importantes niveles de respaldo ciudadano a una legislación que permita el aborto en determinadas circunstancias, particularmente si la vida de la mujer se encuentra en riesgo, si se

---

93 *Proyecto de ley que despenaliza el aborto terapéutico, eugenésico o en caso de violación; presentado por los senadores Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos Weber (PPD), Jaime Quintana (PPD) y Eugenio Tuma (PPD), 21 de diciembre de 2010; remitido inicialmente a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, pero luego por decisión de la Sala, a la Comisión de Salud (Boletín Legislativo N° 7391-07).*

94 *Senado de la República, Nuevo proyecto sobre aborto terapéutico se aplicaría en tres tipos de casos, Departamento de Prensa, 22 de diciembre de 2010.*

95 *Comité de Derechos Humanos (1999), Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, 65° período de sesiones, CCPR/C/79/Add.104, párrafo 15; y Comité de Derechos Humanos (2007), op. cit., párrafo 8, ambas en Anexo.*

96 *Comité de los Derechos del Niño (2007), Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, observaciones finales CHILE, 44° período de sesiones, CRC/C/CHL/CO/3, párrafo 56 en Anexo.*

97 *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2004), Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CHILE, 33° período de sesiones, E/C.12/1/Add.105, párrafo 52 en Anexo.*

98 *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006), op. cit., párrafos 19 y 20 en Anexo.*

trata de un feto con graves malformaciones y si el embarazo es producto de una violación. Por ejemplo, el *Estudio de Opinión Pública sobre aborto* realizado por FLACSO en Brasil, Chile, México y Nicaragua evidencia que en Chile el apoyo al aborto en las tres situaciones referidas fluctúa entre el 64% y el 67%. Además esta investigación muestra que en los cuatro países analizados, la ciudadanía no adhiere a la tradicional polarización en que suele presentarse el debate sobre aborto, sino más bien se enmarca en una tercera postura que favorece su despenalización en determinadas circunstancias vinculadas al embarazo; y en ello se observa una clara demanda por mayor apertura, debate y participación ciudadana en la toma de decisiones, así como una flexibilización de los marcos regulatorios sobre aborto vigentes en los países<sup>99</sup>.

Por ello cabe esperar que en esta oportunidad efectivamente el Congreso Nacional lleve a cabo un amplio debate, en que las mujeres sean las actrices relevantes, pues son sus derechos humanos los que se encuentran en juego. Si bien esta discusión legislativa se anticipa compleja, es interesante constatar que parte importante de la Cámara Baja apoyaría una ley sobre aborto terapéutico. De hecho, el 75% de las diputadas y el 59% de diputados participantes del *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia* de Corporación Humanas, expresó que votaría a favor de una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer.

Por otra parte, cabe lamentar que finalizara el año 2010 sin que el Gobierno impulsara el debate de la reforma a la **sociedad conyugal**, a lo que el Estado de Chile se comprometió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2007<sup>100</sup> y que reiteradamente se lo han exigido organismos internacionales por constituir un régimen de bienes que discrimina a las mujeres en el ejercicio de sus derechos. El Comité de Derechos Humanos<sup>101</sup> y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>102</sup> han insistido en la necesidad de modificar la legislación para reconocer iguales derechos a hombres y mujeres respecto de sus bienes, y a ello se obligó el Estado ante el Consejo de Derechos Humanos durante el Examen Periódico Universal<sup>103</sup>.

---

99 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2010), *Estudio de Opinión Pública sobre aborto Brasil, Chile, México, Nicaragua Principales resultados*, Serie Documentos Electrónicos N° 1, octubre de 2010.

100 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. En éste, el Estado 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 mujeres; cuestión que no ha cumplido hasta la fecha. Acuerdo de solución amistosa, Caso N° 12.433 Sonia Arce Esparza contra Estado de Chile.

101 Comité de Derechos Humanos (1999), *op. cit.*, párrafo 16; Comité de Derechos Humanos (2007), *op. cit.*, párrafo 17, ambos en Anexo.

102 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006), *op. cit.*, párrafo 9 en Anexo.

103 Consejo de Derechos Humanos (2009), *op. cit.*, párrafo 96.51 en Anexo.

Pese a lo anterior, por más de 15 años se debate un proyecto de ley que no ha logrado generar la adhesión suficiente para garantizar la igualdad de derechos que la Constitución y los tratados internacionales consagran<sup>104</sup>. Despachado por la Cámara Baja en octubre de 2005, completa más de cinco años ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, sin avances.

Si bien durante el año informado el Gobierno del Presidente Piñera expresó en más de una oportunidad su voluntad de modificar dicha legislación, anunciando la presentación de una nueva propuesta<sup>105</sup>; lo cierto es que ninguna iniciativa fue presentada, completándose un año más de incumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación.

En el ámbito de los derechos laborales de las mujeres, el Presidente de la República se comprometió a “*promover la inserción laboral de la mujer y compatibilizar su trabajo con la vida familiar*”, mediante un conjunto de reformas a las normas sobre protección a la maternidad<sup>106</sup>. Para el mejor análisis de las medidas al respecto, en mayo de 2010 se constituyó la **Comisión asesora presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad**<sup>107</sup>, que en agosto culminó su tarea formulando un conjunto de propuestas.

---

104 Proyecto de ley que modifica el Código Civil y leyes complementarias en materia de sociedad conyugal o comunidad de gananciales, otorgando a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones; presentado por la Diputada María Antonieta Saa y los/as ex parlamentarios/as Ignacio Balbontín, Thomás Jocelyn-Holt, Andrés Palma, Aníbal Pérez, Fanny Pollarolo, Marina Prochelle y Romy Rebolledo, 4 de octubre de 1995 (Boletín Legislativo N° 1707-18).

105 El Mercurio, Gobierno modificará ley de sociedad conyugal para otorgar mayores atribuciones a la mujer, 25 de octubre de 2010, pág. B2. La Tercera, La polémica ley que impulsa la ministra Schmidt, 19 de diciembre de 2010, pág. 2. Asimismo, al recibir el Primer Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el 9 de diciembre de 2010, el Presidente declaró públicamente “Además, este mes de diciembre vamos a enviar al Congreso Nacional una norma relativa a la sociedad conyugal, que va a permitir a la mujer participar en plena igualdad de condiciones con su marido, eliminando las discriminaciones que aún subsisten en materia de administración de la sociedad conyugal”.

106 “Promover la inserción laboral de la mujer y compatibilizar su trabajo con la vida familiar. Se propondrá una modificación de la actual normativa de salas cunas para empresas que contratan a 20 o más mujeres, haciendo transitar el actual esquema hacia uno donde las salas cunas sean financiadas al menos en un 50% por el Estado en las empresas medianas y pequeñas. En el mismo sentido, se ampliarán los horarios de atención de las salas cunas de los grupos más vulnerables para que éstas atiendan en un horario compatible con la jornada laboral de las madres. Además, se introducirá flexibilidad para que las madres puedan administrar de acuerdo a su mejor conveniencia el beneficio pre y post natal, previa autorización del médico. En relación al post natal, se extenderá hasta seis meses el período del beneficio. Lo anterior se acompañará con un cambio en la cobertura de la licencia por enfermedad del niño. Esta modalidad se ofrecerá como opcional al actual régimen de post natal”. Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., pág. 67.

107 “El mandato presidencial a la Comisión consiste en el análisis y desarrollo de una propuesta integral en base a la cual modernizar la actual legislación laboral de protección a la maternidad. Esta propuesta debe permitir alcanzar tres grandes objetivos: 1. Desligar el costo de la maternidad de la contratación de mujeres, permitiendo su real integración al mundo del trabajo remunerado formal; 2. Garantizar el mejor cuidado de nuestros hijos; y 3. Incentivar una mayor corresponsabilidad en el cuidado y crianza de los hijos para facilitar una mayor conciliación entre familia y trabajo para los hombres y mujeres en nuestro país”. Comisión Asesora Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad, 6 de mayo al 2 de agosto de 2010, pág. 3.

Destaca el enfoque de equidad social adoptado por la Comisión, que reconoce el limitado acceso a los derechos y beneficios otorgados por la legislación a madres y padres, especialmente, licencias pre y post natales y sala cuna, proponiendo extender el subsidio maternal a todas las mujeres que han ejercido una actividad laboral previa al embarazo<sup>108</sup>.

Asimismo, resalta el análisis de género utilizado por la Comisión, constatando importantes desigualdades en la distribución de las responsabilidades familiares y domésticas entre hombres y mujeres; en gran medida reforzadas por la normativa vigente, lo que genera discriminación para las mujeres en el acceso y desempeño en el mercado del trabajo. Asumiendo un enfoque coherente con la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, plantea un cambio en la conceptualización de la normativa aplicable, que pasaría de centrarse en la “*protección a la maternidad*” para enfocarse en la “*protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares*”<sup>109</sup>.

Pero la Comisión plantea un desacertado análisis respecto del sistema de financiamiento del subsidio al período prenatal y postnatal al calificarlo como regresivo dado que dichas transferencias estatales, financiadas con impuestos generales, no se focalizan en los sectores más pobres de la población<sup>110</sup>. Efectivamente, no se trata de transferencias focalizadas, pues la lógica del subsidio al período pre y postnatal no es la corrección de desigualdades en los ingresos como podrían serlo otras transferencias públicas. El gasto social de este subsidio se orienta a garantizar un derecho humano universal, el derecho al trabajo de las mujeres y a seguir percibiendo sus ingresos durante el período en que no pueden desempeñar su actividad laboral. Por ello, no corresponde calificar este subsidio como regresivo o no en base a su ausencia de focalización, dado que desde ningún punto de vista sería esperable que así fuera.

Respecto del permiso pre y postnatal, la Comisión propone, en primer lugar, la posibilidad de trasladar dos semanas del permiso prenatal al postnatal<sup>111</sup>. Ello

---

108 La Comisión “entiende que avanzar en asegurar cobertura a quienes no la tienen representa una materia prioritaria, tanto o más importante que la extensión de beneficios a quienes ya tienen acceso”. Por ello “propone de forma unánime extender el subsidio maternal a todas aquellas mujeres que han ejercido alguna actividad laboral acreditada durante un período mínimo en el año anterior a producirse el embarazo”, *Ibidem*, págs. 9 y 11.

109 Para la Comisión “la corresponsabilidad de ambos padres en el cuidado de los hijos y del hogar deba ser promovido desde la legislación como, más en general, desde el ámbito de las políticas públicas”, *Ibidem*, pág. 6.

110 *Ibidem*, pág. 8.

111 “A) La Comisión propone de forma unánime que la mujer embarazada tenga la opción de postergar el inicio de su permiso prenatal por un período de hasta 15 días. B) La Comisión propone de forma unánime que el tiempo de prenatal que no se utiliza en caso de partos anticipados o prematuros, se traslade en su totalidad y automáticamente al post natal”, *Ibidem*, pág. 19.

no deja de resultar complejo y preocupante pues, además de los argumentos médicos contrarios a disminuir el período efectivo de prenatal (seis semanas), permitiría abrir las puertas a una flexibilidad mayor dado que las trabajadoras, en general, tienen poca capacidad negociadora frente a sus empleadores para defender sus derechos.

En cuanto al permiso de 12 semanas de postnatal se plantea mantenerlo inalterado, pero se agregaría un nuevo permiso, de carácter parental, “*al que pueden acceder tanto las madres como los padres, que se inicia cuando termina el postnatal maternal*”<sup>112</sup>. La iniciativa de crear este nuevo permiso parental avanza en instalar la idea de corresponsabilidad entre madres y padres, según fuera planteado por varias organizaciones que expusieron en las audiencias de la Comisión, y tal como corresponde a las legislaciones más modernas en la materia. Empero la propuesta, tal como quedó planteada, tiene un alcance muy limitado, pues no propone la obligatoriedad de que el padre tome dicho permiso, es decir, que se trate de un permiso exclusivo para él, lo que realmente aseguraría el mayor apego del padre, su mayor involucramiento en el cuidado y crianza de los hijos e hijas y favorecería una mayor equidad entre mujeres y hombres. Por el contrario, la Comisión lo deja a criterio de ambos (madre y padre), lo que muy probablemente limitará el uso de este permiso por parte de los padres, dado que las transformaciones culturales, de por sí muy lentas, requieren ser impulsadas desde la normativa y desde la información, como ha sido demostrado en otros países donde se introdujo la obligatoriedad de la corresponsabilidad.

Si bien gran parte de las propuestas formuladas por la Comisión resultan adecuadas a los objetivos declarados, durante el año 2010 no fueron recogidas por el Gobierno, que no presentó ninguna iniciativa de ley en la materia, a pesar de reiterados anuncios al respecto<sup>113</sup>. Frente a tan evidente incumplimiento de las promesas de campaña y compromisos programáticos, numerosas críticas fueron formuladas durante el año al Presidente Piñera, principalmente por legisladores/as de la Democracia Cristiana.

En tanto, en materia de **teletrabajo**, en cumplimiento a su Programa de Gobierno, el Presidente presentó un proyecto de ley sobre contrato especial de trabajo a

---

112 *Ibidem*, pág. 24. También la Comisión propuso otras medidas tales como mejorar el cuidado infantil, mediante la modificación del acceso y financiamiento de las salas cunas; y formuló proposiciones sobre el fuero maternal, la licencia por enfermedad grave del hijo menor de un año, al derecho a dar alimento a los hijos y a la licencia médica por accidente grave o enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave, aguda y con probable riesgo de muerte para trabajadores con hijos menores de 18 años.

113 El 28 de febrero de 2011 el Presidente de la República anunció que a fines de marzo presentaría un proyecto de ley para ampliar el post natal en 12 semanas adicionales durante las cuales las madres recibirían un subsidio de hasta 30 UF, entre otras medidas.

distancia<sup>114</sup>, cuyos contenidos presentan diversos problemas en orden a proteger adecuadamente los derechos laborales<sup>115</sup>.

La iniciativa gubernamental propone la incorporación de un contrato especial de trabajo a distancia que no diferencia adecuadamente el tradicional trabajo a domicilio del denominado teletrabajo; y cuya regulación se estructura en base a normas excepcionales que disminuyen la protección legal que debiera corresponder a los y las trabajadoras, particularmente en materia de jornada laboral así como en lo referido a higiene y seguridad, sin los adecuados controles. Ello dificulta alcanzar el objetivo declarado en el mensaje presidencial en orden a permitir la “*formalización de esta clase de labores, las que al no encontrar de momento un respaldo o cauce legal de regulación, suelen realizarse al margen de la legislación laboral; generando una fuente de conflictos, abusos e injusticias que la ley debe evitar*”, y puede contribuir a una mayor precarización de este tipo de relaciones laborales.

El proyecto define que el trabajo a distancia es el que desempeñan trabajadores prestando servicios bajo dependencia y subordinación, desde el hogar o desde un lugar libremente elegido por ellos, incluyendo aquellos que se ejecutan mediante la utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones. Se presume que no constituyen servicios de trabajo a distancia bajo dependencia y subordinación, los realizados por profesionales, técnicos y especialistas en el ejercicio libre de su actividad.

En lo medular, la propuesta mantiene la concepción de que el trabajo a distancia debe desarrollarse sin sujeción a los límites de la jornada laboral de 45 horas

---

114 Proyecto de ley sobre contrato especial de trabajo a distancia; presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2010, remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (Boletín Legislativo N° 7199-13). Entre los fundamentos señalados por el Presidente de la República para regular el contrato especial de trabajo a distancia, se señala que la legislación nacional se encontraría “atrasada en materia de trabajo a distancia. El Código del ramo aún asume como modelo de empleo el que se ejecuta en el lugar o lugares de funcionamiento físico de la empresa, normalmente en centros urbanos, en jornadas regulares... Hoy el trabajador también presta servicios de manera muy diversa al esquema tradicional que regula nuestra normativa. De hecho, son numerosas las relaciones en las que las labores se realizan fuera del lugar de la empresa, sin que el trabajador esté sujeto a control ni supervisión... A su vez, el trabajo a distancia se ve fomentado por el uso y perfeccionamiento de medios informáticos que permiten crear centros de ayuda remota en múltiples áreas... dichos centros pueden ser incluso unipersonales, sin que sea necesario el trabajo conjunto de un grupo de personas”. Frente a ello, el Presidente releva la “necesidad de avanzar en un marco regulatorio que permita compatibilizar el desarrollo de esta promisorio fuente de empleos con las necesarias protecciones que todo trabajador debe tener al momento de prestar servicios bajo dependencia y subordinación”. Además, se pretende con la referida propuesta -según señala el mensaje- avanzar en el cumplimiento de otros objetivos, de diversa índole y que no se relacionan directamente con la protección de los derechos de los y las trabajadoras, como facilitar la incorporación de la mujer, los jóvenes, los adultos mayores y las personas con discapacidad al mundo laboral; conciliar de mejor manera el desarrollo de labores remuneradas con la vida familiar y otras actividades; así como fomentar la inversión, la creación de nuevas fuentes de trabajo y contribuir al desarrollo económico (págs. 5 a 7)

115 Véase acápite sobre Proyecto de ley sobre el contrato especial de trabajo a distancia en Anexo Proyectos de ley relevantes en Derechos humanos y Democracia.

semanales distribuidas en cinco o seis días; tal como se regula actualmente en el Código del Trabajo. Si bien se comprende que este esquema de jornada no sujeta a limitación resulte favorable al desarrollo y expansión de actividades empresariales, no se vislumbra de qué modo puede aportar a una mejor protección de los derechos de los y las trabajadoras, ni menos aún a la pretendida conciliación con la vida familiar y otras actividades. Únicamente se dispone como resguardo al o la trabajadora, que el empleador “*no podrá exigir disponibilidad o conexión por medios informáticos o de telecomunicaciones que impidan al trabajador contar con un descanso mínimo de diez horas continuas, dentro de un período de veinticuatro horas*”; así como un descanso mínimo de 24 horas continuas después de 144 horas de trabajo y un descanso dominical pactado. Es decir, se propone regular que quienes se desempeñen bajo esta modalidad contractual puedan tener jornadas de 14 horas diarias y mínimos descansos semanales, que, por lo demás, tampoco están sujetos al especial control que se requeriría para asegurar su cumplimiento.

Se trata de normas intensamente flexibles respecto de la jornada y el descanso de los y las trabajadoras, que redundarán en tiempos de trabajo extremadamente largos, no afectos al pago de horas extraordinarias, con graves y múltiples consecuencias para las personas que así se desempeñen. Al regularse tiempos mínimos de descanso y no un máximo de horas de trabajo, resulta difícil considerar que efectivamente la regulación legal propuesta busque “*conciliar de modo más armónico el trabajo con otras actividades de carácter familiar y personal*”, como señala el mensaje.

En cuanto a las condiciones de higiene y seguridad, igualmente la iniciativa se orienta a la desregulación más que a la protección de los derechos laborales<sup>116</sup>. Se propone traspasar a los y las trabajadoras la obligación de adecuar sus lugares de trabajo para el desempeño de sus tareas, sin disponer de ninguna medida que brinde mínimas posibilidades de que ello sea alcanzado. Por el contrario, al empleador únicamente se le obliga a comunicar por escrito las condiciones de higiene y seguridad que establezca la normativa ministerial, invirtiendo el esquema regular que le impone responsabilidades en estas materias, precisamente en atención al rol que desempeña en la relación laboral.

Por otra parte, dispone el proyecto presidencial, expresamente, la aplicación de las normas sobre protección a la maternidad a quienes sean contratadas bajo la modalidad de trabajo a distancia.

---

116 “Las condiciones de higiene y seguridad a que deben sujetarse los trabajadores regidos por este Capítulo, serán reguladas mediante un decreto supremo dictado al efecto por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito además por el Ministro de Salud. El empleador sólo estará obligado a comunicar por escrito al trabajador dichas condiciones. Durante la vigencia de la relación laboral, corresponderá únicamente al trabajador cumplir las condiciones de higiene y seguridad, en conformidad a las normas que establezca el referido decreto” Art. 86 bis inciso 5 (Boletín Legislativo N° 7199-13).

Además de regular otras materias, como los contenidos mínimos de los contratos de esta clase y la posibilidad de pactar jornadas mixtas de trabajo regular y a distancia; la propuesta consagra que los/as trabajadores/as regidos por el contrato de trabajo a distancia “*gozarán de todos los derechos individuales y colectivos contenidos en este Código, cuyas normas les serán aplicables en tanto no sean incompatibles o contradictorias con las contenidas en el presente Capítulo*”. Si bien el enunciado es adecuado, la iniciativa omite la debida especificación respecto de cómo pueden ser ejercidos el conjunto de derechos individuales y colectivos por estos/as trabajadores/as, lo que dificulta enormemente su vigencia real. Por ejemplo, nada se dispone respecto de la seguridad social, la salud ni del acceso a seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Tampoco se regulan los derechos sindicales, la negociación colectiva y participación en comités paritarios; ni la aplicación de regulaciones sobre jornada de trabajo y salario contenidas en convenios colectivos que asegure condiciones equivalentes entre trabajadores/as a distancia y trabajadores/as de los locales de la empresa.

Tampoco se regulan en el proyecto en debate un conjunto de materias que el *Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo* expresamente contempla, como la responsabilidad del empleador de cubrir los costos originados por el teletrabajo (especialmente aquellos referidos a las comunicaciones), incluso aquellos derivados de pérdida y desperfecto de los equipos, así como de proveer de un servicio de apoyo técnico; y la responsabilidad que, por regla general, le corresponde de facilitar, instalar y mantener los equipamientos, a menos que el teletrabajador utilice su propio equipo. Igualmente omite la iniciativa regular las mismas condiciones de participación y elegibilidad en instancias representativas de trabajadores; el acceso a formación y oportunidades de desarrollo de la carrera profesional, así como sujeción a las mismas políticas de evaluación que el resto de trabajadores de una empresa; y las medidas que el empleador debe adoptar para prevenir el aislamiento de teletrabajadores respecto de los otros trabajadores de la empresa, entre otras.

El análisis de la iniciativa ha correspondido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara Baja, que ha recibido en audiencia a diversas entidades vinculadas a la temática y aprobó la idea de legislar (9 de noviembre). Cabe esperar que en el transcurso de la discusión sean corregidas las graves falencias que presenta la normativa propuesta a fin de disponer de una regulación que permita condiciones laborales justas y equitativas para quienes desempeñan trabajo a domicilio y teletrabajo.

Finalmente, en materia de *derechos de los pueblos indígenas*, se lamenta el retraso legislativo del reconocimiento constitucional de estos pueblos y sus derechos, la debilidad de los contenidos de la propuesta en debate a la luz de los estándares internacionales aplicables, así como las falencias que presenta el proceso de consulta que debe llevarse a cabo, en cumplimiento de las obligaciones internacionales.

La **reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional**, como grupos diferenciados titulares de derechos colectivos, es parte de las obligaciones que el Estado de Chile ha asumido internacionalmente cuyo cumplimiento se encuentra pendiente<sup>117</sup>. Así lo han representado diversos organismos especializados de Naciones Unidas tales como el Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal<sup>118</sup>; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>119</sup>; el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>120</sup>; y también el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya en su visita al país en abril de 2009<sup>121</sup>.

Asimismo, “*el reconocimiento en la Constitución de los pueblos indígenas*” hace parte de los compromisos adoptados por el Presidente de la República<sup>122</sup>, por lo que en su primera Cuenta Pública anunció asignaría urgencia a dicha reforma<sup>123</sup>. Esta urgencia se concreta a partir de junio, sin que la Comisión de Constitución del Senado llegara a avanzar en la discusión legislativa del proyecto<sup>124</sup>.

Posteriormente, el 12 de octubre de 2010, tras el cese de la huelga de hambre sostenida por comuneros mapuche procesados por la ley antiterrorista, el Gobierno procura dar una señal de compromiso en el tema y le asigna urgencia de discusión inmediata a este debate constitucional. Sin embargo, la Comisión de Constitución acuerda “*evaluar si el proceso de consulta que se hizo a las comunidades cumple con los parámetros establecidos en el Convenio 169 de la OIT*”, así como “*hacer las consultas*

---

117 Véase acápite sobre Reforma constitucional de reconocimiento constitucional y derechos fundamentales de los pueblos indígenas en Anexo Proyectos de ley relevantes en Derechos humanos y Democracia.

118 Consejo de Derechos Humanos (2009), *op. cit.*, párrafo 96 numerales 57 y 58 en Anexo sobre Observaciones y recomendaciones formuladas al Estado de Chile.

119 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009), *op. cit.*, párrafo 16 en Anexo.

120 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2004), *op. cit.*, párrafo 32 en Anexo.

121 “El Estado de Chile ha tomado pasos importantes hacia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. El Relator Especial insta al Gobierno y al Congreso Nacional a realizar el proceso de consulta en relación con estas reformas, y a asegurar que tanto la consulta como los contenidos de las reformas a adoptar sean plenamente conformes con las normas internacionales aplicables, incluido el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Consejo de Derechos Humanos (2009), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, 12° período de sesiones. A/HRC/12/34/Add.6, párrafo 51.*

122 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, *op. cit.*, pág. 103.

123 Mensaje a la Nación, *op. cit.*, pág. 34.

124 Proyecto de reforma constitucional sobre reconocimiento de los pueblos indígenas, moción presentada por los senadores Andrés Allamand, Carlos Cantero, Alberto Espina, José García y Sergio Romero, el 6 de septiembre de 2007 refundida con el mensaje presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet el 23 de noviembre de 2007. La propuesta fue aprobada por el Senado en general el 7 de abril de 2009 encontrándose desde entonces pendiente de discusión particular ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletines Legislativos N° 5324-07 y 5522-07, refundidos).

*necesarias y evaluar las diversas complejidades que tiene esta iniciativa*<sup>125</sup>. De ahí que el Ejecutivo retirara la urgencia referida al día siguiente y la reemplazara por suma urgencia, la que se mantuvo en los meses siguientes.

Además del retraso en la discusión de esta reforma, se advierten profundos problemas en los contenidos propuestos. Éstos no satisfacen las reivindicaciones indígenas y tampoco el estándar internacional de derechos de pueblos indígenas, que se configura básicamente a partir del carácter de titular de derechos colectivos de los pueblos indígenas, la autonomía como concreción del derecho a la autodeterminación y el derecho al territorio.

El texto del proyecto plantea reconocer “*la existencia de los pueblos indígenas*”, pero les niega ser portadores de derechos, entregando tal titularidad a “*sus comunidades, organizaciones e integrantes*”. Esto resulta inconsistente con el estándar internacional de derechos de pueblos indígenas. Además, la enumeración de derechos es extremadamente limitada, omitiendo los más importantes: el fundamental derecho a la autodeterminación, con su concreción en la autonomía, y los indispensables derechos territoriales que incluyen la administración de sus territorios y recursos naturales.

La reforma propuesta no recoge el concepto de “*territorio indígena*”, reconocido por el derecho y jurisprudencia internacional en reemplazo de “*tierras indígenas*”. Éste permite el ejercicio de los derechos colectivos indígenas y se refiere a una propiedad colectiva *sui generis* que recae sobre la integridad del espacio y los recursos que en éste se encuentran e implica derechos de antiguas y futuras generaciones, vinculándose el territorio con el pueblo y no con un individuo determinado. Manifiesto reduccionismo evidencia la propuesta al limitarse a reconocer el derecho a la protección legal y constitucional de la “*propiedad sobre las tierras*” y sólo el ejercicio de “*derechos de aprovechamiento de aguas*”. Así se disminuiría el derecho que actualmente tienen sobre las aguas los pueblos *nortinos* en la legislación chilena. En efecto, el artículo 64° de la Ley de Desarrollo Indígena establece que aquellos tienen la propiedad y el uso de las “*aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad*”, y no sólo el *derecho de aprovechamiento*.

Por otra parte, la iniciativa en debate infringe el derecho internacional al no dar cumplimiento al derecho a la participación indígena y la obligación estatal de consulta previa y de buena fe, orientada al acuerdo de los pueblos indígenas frente a medidas que puedan afectarles directamente, que

---

125 Senado de la República, Ejecutivo le quita urgencia de discusión inmediata a reforma constitucional que reconoce a los pueblos originarios, Departamento de Prensa, 14 de octubre de 2010.

impone el Convenio 169 OIT<sup>126</sup>. La reforma no fue consultada a ninguna organización antes de su presentación y durante la tramitación ante la Comisión de Constitución del Senado se invitó a un conjunto de entidades sin que sus opiniones fueran recogidas en el informe<sup>127</sup>. Pero aun si dichos planteamientos hubieran sido extensamente detallados, tal procedimiento estaría muy distante de satisfacer la obligación de consulta que corresponde al Estado.

Tanto en sus contenidos como en el proceso de discusión, la reforma para el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas se aparta de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile debe cumplir. La propuesta niega la titularidad de derechos a los pueblos indígenas que el derecho internacional reconoce, omite referirse a sus territorios y limita el estatuto actual de las aguas indígenas resultando incapaz de satisfacer las legítimas reivindicaciones indígenas. La falta de consulta previa de la reforma en trámite representa un vicio ab initio de compleja resolución, que debe ser enfrentado por las autoridades gubernamentales y legislativas, de manera de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales.

---

126 "1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas". *Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Artículo 6°. De acuerdo al Tribunal Constitucional, se trata de una norma de carácter autoejecutable y obligatoria para el Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, sentencia de 24 de agosto de 2000, recaída en requerimiento rol N° 309-2000.*

127 Señala el Informe "Fueron recibidas y escuchadas por la Comisión, en cumplimiento de la obligación de consulta establecida en el Artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT, las siguientes personas, en representación de las asociaciones y entidades que en cada caso se indica..." y pasa a enumerar una larga lista de personas, sin hacer referencia alguna a las opiniones presentadas ante la Comisión. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en dos proyectos de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, sobre reconocimiento de los pueblos indígenas, 22 de enero de 2009, pág. 2 (Boletines N° 5324-07 y 5522-07 refundidos).

## PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE REFORMAS POLÍTICAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Fortalecer la democracia, aumentar la participación ciudadana y perfeccionar las instituciones políticas, también hace parte de los compromisos legislativos asumidos por el Presidente de la República durante la campaña presidencial. Detalla el Programa de Gobierno, en el acápite especial *Más y Mejor Democracia*, los siguientes compromisos programáticos: impulso a la participación ciudadana y fortalecimiento del rol público de la sociedad civil; establecimiento de sistema de inscripción automática y voto voluntario; extensión del derecho a voto a chilenos en el extranjero que mantengan vínculos con el país; establecimiento de un sistema de primarias voluntarias y vinculantes para elegir a candidatos a cargos de elección popular; fortalecimiento y modernización de los partidos políticos; acceso a la información, transparencia pública y control a los gobernantes; entre otros<sup>128</sup>. Asimismo, se plantea la necesidad de fomentar la participación política de las mujeres en cargos públicos y otras instituciones<sup>129</sup>.

Sin embargo, se omite en el Programa toda referencia a la necesidad de reformar el sistema político electoral que rige en el país, consistente con la posición sostenida por la Coalición Por el Cambio en los últimos años. Igualmente se elude problematizar en torno a la renovación de los liderazgos políticos y la necesidad de establecer algunas limitaciones a la reelección indefinida de autoridades elegidas por votación popular. Tampoco se asume un compromiso para eliminar la restricción que actualmente se impone a dirigentes sociales para postular a un escaño parlamentario.

En 2010, uno de los principales avances legislativos en materia de *participación ciudadana en la toma de decisiones públicas* fue la aprobación de la **Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública**, tras seis años de discusión<sup>130</sup>.

Si bien la norma aprobada presenta limitaciones respecto de los contenidos mínimos que debiera tener la participación ciudadana para ser decisoria, apunta al fortalecimiento y desarrollo de una variedad de organizaciones y dispone como norma la participación en los órganos de la Administración del Estado. Se aborda orgánicamente el fortalecimiento de las asociaciones de la sociedad civil, facilitando

---

128 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., págs. 109-112.

129 "Fomentaremos la participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja. En nuestro Gobierno las mujeres tendrán un rol central y serán las protagonistas del Cambio. Vamos a abrir las puertas de par en par a las mujeres a todos los ámbitos y quehaceres. Van a estar en presentes en los ministerios, las empresas públicas, en las intendencias, en las gobernaciones, entre otras instituciones", *Ibidem*, pág. 145.

130 Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, publicada en el Diario Oficial del 16 de febrero de 2011 (Boletín Legislativo N° 3562-06).

su constitución legal y estableciendo un fondo que apoya el asociacionismo. En la Ley de Bases de la Administración del Estado se instituye el derecho de las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones; entregando a cada organismo público la definición del modo en que dicha participación se llevará a cabo; sin perjuicio de su obligación de informar ampliamente acerca de éstas y rendir cuenta anual de su gestión; entre otras medidas.

La aprobación de esta normativa constituye un aporte que puede reportar significativos beneficios, pero continúa pendiente la implementación efectiva de mecanismos concretos que permitan la amplia participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión pública, tanto a nivel nacional como local. De hecho, otros ámbitos fundamentales a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas no presentan avances concretos durante el año 2010, especialmente los referidos a mecanismos de democracia directa.

Aun cuando el Presidente Piñera presentó, en septiembre, un proyecto de reforma constitucional para reconocer la **iniciativa ciudadana de ley** -tal como lo anunció en la Cuenta Pública<sup>131</sup>-, nunca se le atribuyó la prioridad necesaria para ser discutido: no se le asignó urgencia legislativa y la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara Alta no lo debatió<sup>132</sup>.

La iniciativa popular de ley es un mecanismo de democracia directa consagrado en un conjunto de países de la región y del mundo<sup>133</sup>, que reconoce a la ciudadanía el derecho de presentar proyectos de ley para ser debatidos por el parlamento. Junto con incorporarle como actor relevante en el proceso legislativo, se mejora la interlocución entre representantes y representados/as, facilitando que variadas temáticas sean recogidas en el debate público e incrementando las posibilidades de controlar a las autoridades. Su ausencia en el país representa un déficit importante en la calidad del sistema político, que debe ser revertido a la brevedad. De hecho, desde diversos sectores se ha sostenido la necesidad de implementarla. Reflejo de ello es el conjunto de mociones sobre iniciativa popular de ley presentadas en los últimos años por congresistas de todo el espectro político, e incluso un mensaje propuesto en el Gobierno de la Presidenta Bachelet, que tampoco llegó a ser debatido<sup>134</sup>.

---

131 "... crearemos la iniciativa popular de ley, permitiendo que con las firmas del 0,1% de los electores, los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, que no sean de iniciativa exclusiva del Ejecutivo", *Mensaje a la Nación*, op. cit., pág. 28.

132 Proyecto de reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana de ley; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante el Senado, 10 de septiembre de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7206-07).

133 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.

134 Proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 31 de julio de 2007, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 5221-07).

La propuesta del Presidente Piñera plantea reformar la Constitución Política a fin de ampliar los actores con iniciativa legislativa: además del/la Presidente/a de la República y los/as congresistas, se plantea incluir la *iniciativa ciudadana*, disponiendo que los requisitos de procedencia y procedimientos aplicables sean regulados por una ley orgánica constitucional. Sin perjuicio de ello, se busca consagrar en el mismo texto constitucional la exclusión de ciertas materias en las que no se permitiría a la ciudadanía la presentación de propuestas legislativas. Entre las prohibiciones se incorporan las materias de iniciativa exclusiva presidencial, las reformas constitucionales y otras que determine la referida ley orgánica, con lo que el ámbito efectivo de participación ciudadana en el proceso legislativo quedaría claramente restringido<sup>135</sup>.

No se advierten razones de peso para impedir a la ciudadanía la presentación de reformas constitucionales y legales en ciertas materias. En particular atendiendo a que es el Congreso Nacional el órgano que sigue detentando la atribución exclusiva de debatir y resolver. Al respecto, explica el mensaje presidencial que en los sistemas comparados que incorporan restricciones temáticas a la presentación de iniciativas ciudadanas de ley “*se aprecia el interés del respectivo constituyente en proteger la estabilidad del sistema jurídico del país y el manejo de las finanzas públicas*”. Las restricciones de orden financiero buscan evitar que “*este mecanismo pueda ser utilizado para aumentar desmedidamente el gasto público*”. En cuanto a las limitaciones de orden institucional, se prevendría que la ciudadanía “*ejerza una inadecuada presión sobre los parlamentarios para revisar aspectos básicos de la institucionalidad que requieren tiempo de discusión, prudencia y debate... la institucionalidad requiere de estabilidad y no un cuestionamiento permanente en el foro político*”<sup>136</sup>.

Dado que la propuesta se limita a consagrar la posibilidad de presentar propuestas de reformas para la discusión por parte de los órganos legislativos, y no se contempla consagrar la iniciativa directa mediante la convocatoria a una consulta popular vinculante, resulta complejo entender en qué medida podría verse afectada la estabilidad institucional si un cierto grupo de ciudadanos planteara la discusión de ciertas materias de orden institucional, que por lo demás requieren de un amplio debate y se sujetan a quórum especiales de aprobación para resguardar su estabilidad. Por tratarse, precisamente, de un mecanismo de democracia directa orientado a permitir a la ciudadanía la presentación de propuestas para el debate por el Poder Legislativo, resulta difícil de entender que ello pueda llegar a constituir una “*inadecuada presión*” a los congresistas. Por el contrario, admitir la formulación de iniciativas de reforma constitucional por la ciudadanía –con los debidos requisitos–

---

135 “Asimismo, una ley orgánica constitucional regulará los requisitos y procedimientos de las leyes que tengan su origen en la iniciativa ciudadana. Con todo, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, aquellas que requieran de una reforma constitucional y las demás que determine la referida ley orgánica no podrán iniciarse por esta vía”. *Mensaje presidencial proyecto de reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana de ley* (Boletín Legislativo N° 7206-07).

136 *Ibidem*, pág. 9.

podría permitir encausar algunos debates que no han sido suficientemente recogidos por los poderes públicos, involucrar a estos actores y fortalecer los procesos de deliberación con lo que se mejora la calidad de la democracia.

Además del tiempo transcurrido sin avances en su discusión legislativa y de las restricciones que se busca imponer, preocupa constatar la falta de apoyo de los congresistas de la UDI y RN a la propuesta presidencial. De acuerdo al *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, realizado por Corporación Humanas, el 86% de los/as diputados/as participantes votaría a favor de una ley de iniciativa ciudadana, pero se oponen a ello casi la mitad de los legisladores oficialistas<sup>137</sup>. Ello constituye un grave desconocimiento de los compromisos de la coalición gobernante y desafía a las autoridades a una mayor articulación para poder dar cumplimiento a lo comprometido frente a la ciudadanía.

Otra iniciativa presidencial que busca favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas de carácter local, es la propuesta sobre **plebiscitos y consultas comunales**, presentada el 10 de noviembre<sup>138</sup>. Se trata de un proyecto limitado en sus alcances, como también lo son las mociones presentadas por congresistas en el período informado.

Básicamente, la propuesta gubernamental busca incrementar la realización de plebiscitos comunales por la vía de simplificar las formalidades requeridas a la ciudadanía para exigir la convocatoria a plebiscito en determinadas materias propias de la esfera de competencia municipal. Manteniéndose el requisito de un mínimo del 10% de ciudadanos/as inscritos/as en registros electorales, se pretende facilitar la reunión de tales firmas al disponerse un funcionario del Servicio Electoral especialmente habilitado para ello, con el consiguiente ahorro en pago de derechos notariales. Además, entre otras modificaciones, se rebaja de 50% a 40% la exigencia de participación ciudadana en el plebiscito para que sus resultados sean obligatorios.

También se plantea incorporar un nuevo párrafo sobre consultas no vinculantes respecto de algunas materias de interés local, pero excluyendo la posibilidad de realizar consultas sobre el plano regulador, el plan comunal de desarrollo y materias propias de ordenanzas. Además de lo acotado de la propuesta sobre consultas no vinculantes, no se avanza en definir su regulación, entregándose a cada municipio la definición de las formalidades, procedimientos y plazos que permitan su realización. Ello no permite asegurar efectivos mecanismos de participación en la toma de decisiones comunales.

---

137 Véase capítulo sobre Posiciones y compromiso de los/as diputados/as chilenos/as en reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia.

138 Proyecto de ley sobre plebiscito y consultas de carácter comunal; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante el Senado, 10 de noviembre de 2010, remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7308-06).

Más allá de las declaraciones públicas de las autoridades en torno a la importancia de la participación ciudadana y el fortalecimiento del rol público de la sociedad civil, lo cierto es que este proyecto presidencial no plantea una modificación sustantiva de la regulación a la participación de la ciudadanía en el ámbito local. Por lo demás, tampoco se ha impulsado el debate de la misma mediante la asignación de urgencia legislativa, por lo que no se observa debate parlamentario al respecto.

En tanto, una moción senatorial busca asegurar la obligatoriedad de los plebiscitos comunales mediante una norma que disponga que la autoridad municipal no podrá calificar la solicitud ni el resultado de éste<sup>139</sup>. A ello se agregan dos mociones presentadas por diputados, igualmente referidas a aspectos específicos de dicha normativa. La primera, a la que adhieren legisladores/as de diversas bancadas, busca facilitar la convocatoria ciudadana a plebiscitos locales por la vía de rebajar de 10% a 5% la exigencia legal de ciudadanos/as inscritos/as en registros electorales<sup>140</sup>. Si bien sólo se aborda un aspecto puntual, su adopción podría contribuir a incrementar el número de plebiscitos municipales; aun cuando permanecería sin resolverse el alto costo que importa, para gran parte de los municipios, su implementación. La segunda, de menor impacto, apunta a eliminar algunas restricciones como períodos de tiempo en que se impide la realización de plebiscitos y el impedimento de abordar un mismo asunto durante un periodo alcaldicio, siempre que se trate de plebiscitos convocados por la ciudadanía<sup>141</sup>. Ninguna de estas mociones suscitó discusión legislativa alguna durante el año informado<sup>142</sup>.

En el ámbito del *sistema político electoral*, los principales debates legislativos del año 2010 versaron sobre el derecho a voto de los/as chilenos/as en el exterior, así como el voto voluntario y la inscripción automática.

---

139 Proyecto de ley relativo al carácter vinculante de los plebiscitos comunales; moción presentada por los senadores Guido Girardi (PPD) y Alejandro Navarro (MAS); el 29 de junio de 2010, remitida a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7014-06).

140 Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para facilitar la realización de plebiscitos comunales; moción presentada por los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), Pedro Araya (PRI), Gabriel Ascencio (DC); Alfonso De Urresti (PS), Carolina Goic (DC), María José Hoffmann (UDI), Miodrag Marinovic (IND), Fernando Meza (PRSD), Marcela Sabat (RN), Guillermo Teillier (PC), el 16 de noviembre de 2010, remitida a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7313-06).

141 Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de ampliar la participación ciudadana en los plebiscitos comunales; moción presentada por los/as diputados/as Giovanni Calderón (UDI), Javier Hernández (UDI), María José Hoffmann (UDI), Claudia Nogueira (UDI), David Sandoval (UDI), Arturo Squella (UDI), Marisol Turres (UDI), Jorge Ulloa (UDI), Enrique Van Rysselberghe (UDI) y Carlos Vilches (UDI), el 30 de noviembre de 2010, remitida a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7323-06).

142 El 11 de enero de 2011 los/as diputados/as Alberto Cardemil (RN), Felipe Harboe (PPD), Tucapel Jiménez (PPD), Luis Lemus (PS), Pablo Lorenzini (DC), Iván Moreira (UDI), Adriana Muñoz (PPD), Jorge Tarud (PPD) y Orlando Vargas (PPD), presentaron el proyecto de reforma constitucional que establece la posibilidad de llamar a plebiscito, cuando se trate de materias relevantes para el país. La propuesta busca facultar al Presidente de la República a convocar a un plebiscito nacional frente a decisiones trascendentes y relevantes para el interés nacional, y dispone la obligatoriedad de éste si se trata de una eventual cesión del territorio nacional y si es requerido por las dos terceras partes de los diputados en ejercicio (Boletín Legislativo N° 7423-07).

Desde la recuperación de la democracia, diversos actores políticos y sociales han demandado el reconocimiento de los derechos políticos de los/as compatriotas que viven fuera del país, de modo que puedan participar, al menos, de las elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales. Sin embargo, por años la Coalición Por el Cambio se ha opuesto a ello, impidiendo reformar la normativa vigente<sup>143</sup>. De ahí que el compromiso presidencial se limite a “*los chilenos que residen en el extranjero y que mantengan vínculos y pertenencia con el país*”<sup>144</sup>.

En cumplimiento de lo anunciado, el 19 de mayo, el Presidente Piñera presentó un proyecto de reforma constitucional sobre **voto de chilenos en el extranjero**, en que se establece como condición para el ejercicio del derecho a sufragio, la mantención de un cierto vínculo con Chile que, por lo demás, ni siquiera se explicita en qué consiste<sup>145</sup>. Ello provocó el contundente rechazo de los partidos de oposición y que la discusión se estancara ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja.

Por varios meses, el Ministro Secretario General de la Presidencia sostuvo diversas reuniones con presidentes de partidos políticos y parlamentarios/as de todo el espectro político, sin que se lograra alcanzar un acuerdo, pues se mantuvo el fuerte rechazo opositor a los pretendidos condicionamientos al derecho a sufragio. Seis meses después, el 1º de diciembre, el Presidente insiste en su propuesta presentando un texto similar ante el Senado, encomendándose su análisis a la Comisión de Constitución<sup>146</sup>.

---

143 El 16 de mayo de 2007 fue rechazado en la Cámara de Diputados, por falta de quórum, el proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, al no contar con el respaldo de ningún parlamentario de la Unión Demócrata Independiente ni de Renovación Nacional (Boletín Legislativo N° 3936-06). A fines de 2008 la Comisión de Constitución del Senado retomó el debate de una antigua moción presentada por ex Diputado Carlos Dupre en 1991 y despachada por la Cámara Baja en 1994 (Boletín Legislativo N° 268-07). Si bien la Comisión aprobó la idea de legislar, no se lograron acuerdos que permitieran avanzar en su tramitación, principalmente por la aspiración de los legisladores de la Coalición Por el Cambio de exigir cierta vinculación a los chilenos en el exterior para ejercer su derecho a sufragio. Posteriormente, en marzo de 2009, la entonces Presidenta Bachelet presentó ante el Senado el proyecto de ley que regula la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de chilenos en el extranjero, que fue aprobado en general pero no logró avanzar en su discusión particular (Boletín Legislativo N° 6418-07).

144 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., pág. 110. Asimismo, en la primera Cuenta Pública el Presidente Piñera, reiteró “soy partidario de darle derecho a voto a los chilenos que residen en el extranjero, en la medida que mantengan un compromiso y sentido de pertenencia con nuestro país y se establezca un sistema de inscripción y votación, que garantice la limpieza y transparencia del proceso electoral”, Mensaje a la Nación. op. cit., pág. 28.

145 “Los ciudadanos que se encuentren fuera del país y mantengan vínculos con Chile podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones y plebiscitos que establezca una ley orgánica constitucional. Dicha ley establecerá también las condiciones y formas en que se ejercerá este derecho y regulará las circunstancias que constituyen tal vinculación”. Proyecto de reforma constitucional para permitir el voto de los chilenos desde el extranjero, presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 19 de mayo de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6950-07).

146 Proyecto de reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante el Senado, 1º de diciembre de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7335-07).

A través de la prensa pudo conocerse que el derecho a voto de los/as chilenos/as en el extranjero se limitaría a quienes hayan permanecido en el país cinco meses en los ocho años anteriores, lo que fue inmediatamente rechazado por legisladores/as de oposición; y, por cierto, defendido por parlamentarios/as de la coalición gobernante<sup>147</sup>. Asimismo, se considerarían excepciones para permitir votar a exiliados y sus familiares.

Pese al rechazo que suscita la postura oficialista, el 14 de diciembre, el Gobierno ingresa a tramitación el proyecto de Ley Orgánica Constitucional **para regular los actos eleccionarios de chilenos en el extranjero**, que queda radicado, igualmente, ante la Comisión de Constitución de la Cámara Alta<sup>148</sup>. Junto con las respectivas normas que permitirían implementar la realización de actos electorales en el extranjero, se establece que sólo algunos chilenos quedarían habilitados a votar en elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales: quienes *“se encuentren o estén residiendo temporalmente fuera del país y que dentro de los últimos ocho años hayan permanecido dentro de Chile por un período continuo o discontinuo de, al menos, cinco meses”*. Esto, como es sencillo de anticipar, sólo podrá ser cumplido por unas pocas personas que cuenten con los recursos económicos y el tiempo para ello.

Contempla la iniciativa algunas situaciones especiales en que no se exigiría este requisito de permanencia en el territorio nacional, como encontrarse fuera del país por estar trabajando para el Estado de Chile o una organización internacional, realizando estudios superiores, haber realizado cotizaciones previsionales en el país durante tres de los últimos cinco años, haber votado en las últimas dos elecciones

---

147 La Presidenta de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara Alta, Senadora Soledad Alvear (DC), expresó que “no pueden haber diferencias y todos los chilenos que viven en el exterior deben tener el derecho a voto”, pues “si se quiere aumentar el número de votantes lo lógico es que participen voluntariamente los chilenos que viven en Chile y los que viven en el exterior”. En tanto, la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, Senadora Lily Pérez (RN), destacó la importancia de “que los chilenos en el extranjero puedan votar y el Gobierno se abrió en términos de rebajar el vínculo de permanencia a 5 meses durante los últimos 8 años. Esto es muy importante sobre todo para quienes pensamos que los chilenos en el extranjero tienen derecho a votar, aún cuando estudien trabajen o vivan en el extranjero”. Igualmente, el Senador Hernán Larraín (UDI), integrante de la Comisión de Constitución, expresó su satisfacción por el impulso del Gobierno a la “inscripción automática, voto voluntario y voto de chilenos en el extranjero que tengan vinculación con el país en una modalidad flexible”, pues ello “es una garantía que la democracia se perfecciona, se profundiza y hacemos más accesible el voto sobre todo a la gente joven y a la gente que no está en Chile por distintos motivos”. Respecto de los exiliados, la propuesta del Gobierno consideraría una excepción, a fin de permitirles votar, así como a sus familiares, lo que fue calificado por el Senador Andrés Chadwick (UDI), también integrante de dicha comisión, como “razonable y lógico y un gesto de reconciliación” puesto que “las personas que fueron exiliadas o a sus hijos... son personas que tuvieron que salir de Chile por razones de obligación jurídica por razones de fuerza mayor, por una decisión de la autoridad”. Senado de la República, *Discrepan por reformas políticas que incluyen el voto de los chilenos en el extranjero*, Departamento de Prensa, 2 de diciembre de 2010.

148 Proyecto de ley que regula los actos electorales de chilenos en el extranjero; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante el Senado, 14 de diciembre de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7358-07).

presidenciales y haber recibido un premio nacional<sup>149</sup>. Además, se permitiría votar a quienes han sido calificados como exiliados por la Ley que crea la Oficina Nacional de Retorno, así como a sus familiares directos<sup>150</sup>.

De acuerdo al *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, ya referido, el derecho a voto de los/as chilenos/as en el exterior sin condiciones, cuenta con el respaldo de los/as diputados/as de la DC, PPD, PS, PRSD, PC y PRI, mientras que en la UDI y RN, el rechazo es mayoritario<sup>151</sup>.

Se advierte una significativa brecha entre la posición sostenida por Gobierno y la opinión mayoritaria de la ciudadanía. De acuerdo al *Estudio Nacional de Opinión Pública Auditoria a la Democracia*, el 60% considera que todos los chilenos deben poder votar en las elecciones presidenciales, aunque vivan en el extranjero; el 18% cree que éste debe limitarse a quienes tengan relación con Chile; y sólo el 17% estima que no debieran poder votar<sup>152</sup>.

Manteniendo el oficialismo su postura restrictiva en torno al sufragio de quienes viven fuera del país, termina el año 2010 sin que ninguno de los proyectos

149 "Podrán también emitir su sufragio desde el exterior en las elecciones y plebiscitos señalados en el artículo anterior, sin sujeción a los plazos establecidos en esa misma disposición, los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren o estén residiendo fuera del país a la fecha de la elección o plebiscito, y respecto de los cuales concorra alguna de las siguientes circunstancias: 1. Estar trabajando para el Estado de Chile. El mismo derecho tendrán su cónyuge, sus padres y sus hijos menores de 25 años que vivan con él en el extranjero. 2. Estar trabajando para organizaciones internacionales en las que Chile sea Estado miembro. El mismo derecho tendrán su cónyuge, sus padres y sus hijos menores de 25 años que vivan con él en el extranjero. 3. Estar cursando estudios de educación superior o postgrado en el extranjero y hasta dos años después de terminados esos estudios. El mismo derecho lo tendrá su cónyuge que viva con él en el extranjero. 4. Haber efectuado cotizaciones previsionales durante al menos tres años en los últimos cinco años, en cualquier sistema previsional chileno, como trabajador dependiente, independiente o voluntario. El mismo derecho lo tendrá su cónyuge que viva con él en el extranjero. 5. Haber ejercido su derecho a voto dentro de Chile, en las últimas dos elecciones presidenciales. Se considerará cumplido el requisito, si ha ejercido su derecho en al menos una votación de cada elección presidencial. 6. Tratarse de un ciudadano chileno de destacada trayectoria que haya obtenido un Premio Nacional en virtud de la ley N° 19.169, o de un Premio Nacional del Deporte de Chile en virtud del artículo 79 de la ley N° 19.712, o el Premio Nacional de Derechos Humanos en virtud de la ley N° 20.405". Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula el voto de los chilenos desde el extranjero, Art. 184 (*Boletín Legislativo N° 7358-07*).

150 "Los ciudadanos con derecho a sufragio que hayan tenido que abandonar el país, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, por un período continuo de, al menos, tres años y que sean considerados como exiliados por la ley 18.994, podrán ejercer su derecho a sufragio desde el extranjero aplicándoseles lo señalado en los artículos 185 y siguientes del Título XI de esta ley. El mismo derecho tendrán sus hijos, su cónyuge y el padre o madre de sus hijos de filiación no matrimonial, quienes también deberán ser ciudadanos con derecho a sufragio. La condición de exiliado deberá acreditarse ante el Servicio Electoral lo que podrá hacerse a través de un Consulado". *Ibidem*, Art. 23 *transitorio*.

151 De la Coalición Por el Cambio, únicamente señalaron que votarían a favor de una ley que reconozca a los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar en elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición, Carlos Vilches (UDI) y Joaquín Godoy (RN). El resto de diputados/as oficialistas que participaron del estudio expresaron que votarían en contra, así como los independientes Marta Isasi y Pedro Velásquez.

152 Centro de Estudios Públicos CEP, Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN, Corporación ProyectAmerica, Idea Internacional, Instituto Libertad y Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2010). *Estudio Nacional de Opinión Pública Auditoria a la Democracia; respuestas frente a la pregunta ¿Ud. cree que los chilenos que viven en el extranjero debieran poder votar en las elecciones presidenciales o no debieran poder votar en las elecciones presidenciales?*

comentados llegara a cumplir alguna etapa en su tramitación legislativa. Se completa así un año más sin avances en el reconocimiento del derecho a voto de los/as chilenos/as en el exterior.

Otro de los principales compromisos programáticos de la Coalición Por el Cambio en relación al sistema político ha sido perfeccionar “la *institucionalidad electoral estableciendo un sistema de inscripción automática y voto voluntario. Somos partidarios del voto voluntario, y de acercar por su intermedio a los partidos políticos y sus representantes a las preocupaciones de los ciudadanos*”<sup>153</sup>. Empero, la propuesta presidencial orientada a implementar la reforma constitucional que en 2009 estableció el **sufragio voluntario y la inscripción automática** en los registros electorales<sup>154</sup>, sólo fue presentada en diciembre pasado ante el Senado<sup>155</sup>.

La aprobación de la referida reforma constitucional, en su momento, contó con un mayoritario respaldo parlamentario, pero durante el año informado se han levantado algunas posiciones defendiendo el sufragio como una obligación de los y las ciudadanas. Ello, en la perspectiva de asegurar la más amplia participación del electorado en las votaciones populares y garantizar mayor legitimidad de éstas.

Quienes sostienen la necesidad de un mayor debate al respecto, a fin de revisar decisiones legislativas previas, provienen principalmente de la Democracia Cristiana. Esto ha generado fuertes críticas oficialistas ante un eventual incumplimiento del acuerdo político en torno a la inscripción automática y el voto voluntario; así como variadas declaraciones de dirigentes/as concertacionistas anunciando el cumplimiento de los compromisos asumidos, en tanto se incluya a los/as chilenos/as en el extranjero dentro de la población habilitada para participar de las elecciones<sup>156</sup>. Cabe esperar que este cuestionamiento a la conveniencia del voto voluntario permita un mayor debate al respecto, en la perspectiva de alcanzar un nuevo consenso respecto de la naturaleza del sufragio como un derecho y un deber ciudadano. Ello posibilitaría ampliar efectivamente la participación ciudadana en los actos electorales, evitando que amplios sectores se resten de ello, lo que contribuirá a una mayor legitimidad de las autoridades y las decisiones que adopten.

---

153 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, *op. cit.*, pág. 110.

154 Ley N° 20.337 reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la carta fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales, publicada en el Diario Oficial el 4 de abril de 2009.

155 Proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones; presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante el Senado, 1° de diciembre de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7338-07).

156 La Nación, DC va por voto obligatorio y agita las aguas en la Concertación, 3 de noviembre de 2010. Senado de la República, Respalda trilogía de inscripción automática, voto voluntario y voto chileno en el extranjero, Departamento de Prensa, 3 de noviembre de 2010.

Por otra parte, como se ha señalado, no hizo parte del trabajo legislativo del año 2010 la **reforma al sistema electoral** aplicable a la elección de los representantes en el parlamento, que sí fue ampliamente debatida en años anteriores. Este sistema, instituido por la dictadura militar, favorece la preeminencia de los dos principales bloques y no permite la representación equilibrada y plural de las diversas fuerzas políticas existentes en el país, excluyendo a gran parte de ellas, entre otros problemas, por lo que ha sido criticado desde amplios sectores. No obstante, no ha podido ser modificado, en importante medida por la adhesión que la Coalición Por el Cambio mantiene al sistema binominal<sup>157</sup>. Ello contraviene el compromiso asumido por el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante el Examen Periódico Universal<sup>158</sup>.

El Presidente Piñera ha reconocido que esta reforma constituye un debate pendiente en la sociedad chilena y que, más allá de las ventajas y desventajas que presentan los diversos sistemas electorales, no se ha alcanzado en el país un acuerdo. Desde La Moneda se ha señalado que el tema no hace parte de la agenda, pero que existiría la apertura a debatir al respecto<sup>159</sup>. Pese a ello, durante el año 2010 ningún debate legislativo se inició en esta materia y tampoco congresistas presentaron propuestas al respecto<sup>160</sup>.

En tanto, el proyecto que dispone un equilibrio de género en las listas de candidaturas a elecciones populares<sup>161</sup>, pendiente en la Cámara de Diputados desde 2003, no llegó a ser votado, aun cuando fue debatido en dos oportunidades en la sala de la Cámara Baja<sup>162</sup>. Se mantiene de este modo el incumplimiento

---

157 Durante el cuatrienio anterior (2006-2009) cada vez que se votó alguna iniciativa para modificar el sistema electoral se opusieron, en ambas cámaras, los/as parlamentarios/as de la UDI y RN a excepción de Karla Rubilar: proyecto de reforma constitucional que suprime la referencia al número de diputados, sometido a votación ante la Cámara de Diputados el 7 de mayo de 2008 y ante el Senado el 8 de julio de 2008 (Boletín Legislativo N° 4968-07); proyecto de reforma constitucional que suprime la referencia al número de diputados, sometido a votación ante la Cámara de Diputados el 19 de mayo de 2009 (Boletín Legislativo N° 6512-07). Observatorio Parlamentario (2010), op. cit. págs. 46, 101 y 105.

158 Consejo de Derechos Humanos (2009), op. cit., párrafo 96.7 en Anexo.

159 El Mercurio, Piñera dice que debate de sistema electoral es tema pendiente en aniversario del "Acuerdo Nacional", 26 de agosto de 2010, página C2.

160 El 6 de enero de 2011, los diputados Pedro Araya (PRI), Gabriel Ascencio (DC), Pepe Auth (PPD), Jorge Burgos (DC), Felipe Harboe (PPD), Gustavo Hasbún (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Alberto Robles (PRSD), Marcelo Schilling (PS) y Guillermo Teillier (PC), presentaron un proyecto de reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral, eliminado el guarismo 120 del texto constitucional (Boletín Legislativo N° 7417-07). La iniciativa es complementada con el proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo un sistema proporcional compensatorio (Boletín Legislativo N° 7418-06).

161 Véase acápite sobre Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional en Anexo Proyectos de ley relevantes en Derechos humanos y Democracia.

162 Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional; moción presentada por los/as diputados/as Isabel Allende, Guido Girardi Lavín, Rosa González, Carmen Ibáñez, María Eugenia Mella, Adriana Muñoz, Fulvio Rossi, María Antonieta Saa, Alejandra Sepúlveda Orbenes y Carolina Tohá, 13 de marzo de 2003. Debatido por la Cámara de Diputados el 19 de enero y el 12 de mayo de 2010 sin ser sometido a votación (Boletín Legislativo N° 3206-18).

de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile, en particular adoptar medidas de acción afirmativa para incrementar la **participación política de las mujeres**, tal como han recomendado el Comité de Derechos Humanos<sup>163</sup> y el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>164</sup>.

Si bien el Presidente de la República se comprometió a fomentar “*la participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja*”<sup>165</sup>, lo cierto es que nada de ello se ha cumplido. Además de la menor presencia de mujeres en altos cargos públicos en comparación al Gobierno anterior, durante el año no promovió ninguna iniciativa orientada a dicho fin, pese a reconocer que se estudian medidas al respecto<sup>166</sup>. Tampoco se le asignó urgencia legislativa al debate de la moción sobre paridad referida, ni al proyecto presentado en 2007 por la entonces Presidenta Bachelet<sup>167</sup>.

A la preocupación por la falta de compromiso gubernamental con la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres, se agrega el limitado respaldo que una iniciativa sobre paridad suscita entre los parlamentarios, de acuerdo al *Estudio sobre Reformas Legislativas* comentado. Aun cuando la gran mayoría de las diputadas participantes del estudio expresó su adhesión a una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as; se lamenta constatar que la mitad de los congresistas varones se opondría a ello. El apoyo a una ley de paridad proviene del PPD, el PS, el PRSD y el PRI; mientras que en RN, la DC y el PC parte importante de los diputados no la avalan, como tampoco ninguno de la UDI.

Se observa en esta materia, como en otras, que la clase política desatiende y se desentiende de la voluntad ciudadana, expresada en diversas encuestas de opinión. La *Encuesta Percepciones de las mujeres indígenas y no indígenas sobre su*

---

163 Comité de Derechos Humanos (1999), *op. cit.*, párrafo 19 en Anexo sobre Observaciones y recomendaciones formuladas al Estado de Chile.

164 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006), *op.cit.* párrafos 13 y 14 en Anexo.

165 “Fomentaremos la participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja. En nuestro Gobierno las mujeres tendrán un rol central y serán las protagonistas del Cambio. Vamos a abrir las puertas de par en par a las mujeres a todos los ámbitos y quehaceres. Van a estar en presentes en los ministerios las empresas públicas, en las intendencias, en las gobernaciones, entre otras instituciones”, *Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014*, *op. cit.*, pág. 145.

166 El Presidente de la República, al recibir el primer informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el 9 de diciembre de 2001 declaró: “... finalmente, también en el campo de género, estamos buscando fórmulas para hacer más efectiva y real la plena integración en igualdad de condiciones de la mujer al mundo de los ámbitos públicos, sin afectar naturalmente lo que es la soberanía popular”.

167 Proyecto de ley que establece política equilibrada de hombres y mujeres en el acceso y ejercicio de cargos de elección popular; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2007, remitido a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 5553-06).

*situación y condiciones de vida en Chile 2010*, muestra que el 84% de las mujeres está de acuerdo con una ley que obligue a que cierto número de cargos públicos sean ocupados por mujeres<sup>168</sup>. En tanto, el *Estudio nacional de opinión pública Auditoria a la Democracia*, da cuenta de que el 80% está de acuerdo “con que una ley exija que haya igual número de hombres que de mujeres en algunos cargos del gobierno, como, por ejemplo, ministros, subsecretarios e intendentes”; y que 73% avala “que se establezca una ley que exija a los partidos tener un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para los cargos de elección popular, como, por ejemplo, senadores, diputados, concejales o alcaldes”<sup>169</sup>.

Respecto a la renovación de los liderazgos, diversos actores han planteado el establecimiento de **limitaciones a la posibilidad de reelección indefinida de autoridades parlamentarias y locales**. Ello permitiría equilibrar la experiencia en el desempeño del cargo, con el impulso de nuevos liderazgos, así como desincentivar relaciones clientelares con el electorado o ciertos grupos de interés, que deterioran el sistema político.

Si bien no hace parte de los compromisos gubernamentales, en abril de 2010, el Senador Francisco Chahuán (RN) presentó una moción orientada a limitar a tres el máximo de períodos en que pueden los/as diputados/as ser elegidos/as en forma consecutiva, y a dos los/as senadores/as, proponiendo, de todos modos, que tal limitación no considere los períodos que ya han ejercido a la fecha<sup>170</sup>. Esta moción fue complementada con otra de similar contenido dirigida a restringir a tres el máximo de períodos que pueden ser elegidos/as consecutivamente alcaldes/sas y concejales/as<sup>171</sup>. Pese a su importancia, a ninguno de estos proyectos le fue asignada urgencia legislativa durante el año, ni se le destinó alguna sesión para su análisis en las comisiones de trabajo legislativo del Senado a las que fueron remitidas.

Se trata de una medida que cuenta con un amplio respaldo entre los y las congresistas, según da cuenta el estudio de Corporación Humanas referido, así como la votación mayoritaria alcanzada en una moción debatida en 2009<sup>172</sup>.

---

168 Corporación Humanas (2010), *Encuesta Percepciones de las mujeres indígenas y no indígenas sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2010*.

169 *Estudio Nacional de Opinión Pública Auditoria a la Democracia*, op. cit.

170 Proyecto de reforma constitucional que limita la reelección de los parlamentarios; moción presentada por el Senador Francisco Chahuán (RN), el 14 de abril de 2010, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 6887-07).

171 Proyecto de ley que limita la reelección de alcaldes y concejales; moción presentada por el Senador Francisco Chahuán (RN), el 14 de abril de 2010, remitida a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 6892-06).

172 Proyecto que reforma el artículo 51 de la Constitución Política de la República en lo referido a la elección de diputados y senadores; moción presentada por los diputados Jorge Burgos (DC), Juan Bustos (fallecido diputado PS), Alberto Cardemil (RN), Guillermo Ceroni (PPD) y Edmundo Eluchans (UDI), el 30 de octubre de 2007. La iniciativa fue sometida a votación el 12 de agosto de 2009, obteniendo 70 votos a favor, 19 en contra y 11 abstenciones, lo que no permitió alcanzar el quórum de reforma constitucional exigido y fue rechazada (Boletín Legislativo N° 5429-07).

Consultados/as los/as diputados/as al respecto, declaran una amplia adhesión a la propuesta de limitar a tres el máximo de períodos consecutivos que puede ejercer un diputado o diputada: 76% de los/as legisladores/as participantes del estudio. Preocupa advertir que quienes se oponen a esta reforma, principalmente son parlamentarios que ya han ejercido dicho cargo por al menos dos períodos consecutivos, mientras que entre los/as nuevos/as –así como entre las diputadas– el respaldo es notoriamente mayor. Este mayoritario apoyo a una reforma para limitar la reelección indefinida, sin duda es un elemento relevante que permitirá en un futuro próximo, volver a debatir al respecto.

Otra modificación referida al sistema electoral que tampoco avanzó durante el año 2010 es la que busca eliminar el **impedimento constitucional para que dirigentes gremiales o vecinales puedan postular a cargos parlamentarios**. Esta restricción deriva de la ideología autoritaria que inspira la Constitución Política de 1980, resistente a una amplia y plural participación política. Rechazada por RN y la UDI, la medida no se considera en el Programa de Gobierno y en el período que se informa no llegó a suscitar ningún debate legislativo<sup>173</sup>.

Respecto a los **partidos políticos**, expresa el Programa de Gobierno la necesidad de fortalecer y modernizar dichas entidades “*aumentando así su prestigio para una mejor democracia. No somos partidarios de aumentar la regulación burocrática en estas instituciones fundamentales, pero sí de aumentar las exigencias de transparencia y participación en temas como sus procesos, manejo de recursos y toma de decisiones; y permitiendo que el Estado, a través del Servicio Electoral, facilite los procesos electorales de decisión interna de los partidos a través de primarias voluntarias*”<sup>174</sup>. Tras anunciar, en la Cuenta Pública del 21 de mayo, la presentación de una reforma integral en la materia<sup>175</sup>, se retiró de tramitación legislativa la propuesta

---

173 Pendiente de tramitación y sin debate se encuentra una moción presentada en el cuatrienio anterior (2006-2009): proyecto que reforma la Constitución Política de la República, permitiendo ser candidato a diputado o senador a los dirigentes gremiales o vecinales que acrediten haber suspendido sus cargos al momento de inscribir sus candidaturas, moción presentada por los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), René Alinco (PPD a la fecha), Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha), Alvaro Escobar (IND), Ramón Farías (PPD), Carolina Goic (DC), Tucapel Jiménez (PPD), Antonio Leal (PPD), Denise Pascal (PS) y Alejandro Sule (PRSD), el 8 de abril de 2009. El proyecto no plantea derechamente la derogación de la cuestionada norma (Art. 57 N° 7 CPR) sino agregar un inciso que faculte a dirigentes gremiales y vecinales, presentarse como candidatos al parlamento “en tanto acrediten que han suspendido el ejercicio de su cargo” (Boletín Legislativo N° 6445-07). Esta moción fue presentada tras el rechazo por falta de quórum, el 1° de abril de 2009, del proyecto de reforma constitucional que elimina el N° 7 del artículo 57 permitiendo a los dirigentes sindicales ser candidatos a la Cámara de Diputados o al Senado, moción presentada por los diputados Enrique Accorsi (PPD), Sergio Aguiló (PS), Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha), Marcos Espinosa Monardes (PRSD), Ramón Farías (PPD), Tucapel Jiménez (PPD), Alejandro Sule (PRSD) y Raúl Sunico (PS), el 11 de julio de 2006 (Boletín Legislativo N° 4314-07).

174 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., pág. 111.

175 “... presentaremos una reforma integral a la Ley de Partidos Políticos, para hacerlos más transparentes, democráticos y abiertos a la ciudadanía y estableceremos primarias voluntarias, vinculantes, simultáneas y organizadas por el Estado, para elegir a los candidatos a cargos de elección popular”, Mensaje a la Nación, op. cit., pág. 28.

sobre una nueva ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos del anterior gobierno<sup>176</sup>. No obstante, en los meses siguientes, no se presentó ningún proyecto destinado a concretar la anunciada reforma, permaneciendo incumplido el compromiso presidencial.

En materia de procedimiento para la definición de las candidaturas, dispone la Constitución Política, reformada en el cuatrienio anterior, que “*Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución*”<sup>177</sup>.

Por ello, el Presidente de la República se comprometió al “*establecimiento de un sistema de primarias voluntarias y vinculantes, bajo el control del Servicio Electoral, para elegir a los candidatos a Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde*”<sup>178</sup>. Sin embargo, aun cuando lo anunció en la Cuenta Pública<sup>179</sup>, nada se hizo para avanzar en la discusión de la propuesta presentada por el Gobierno anterior en la materia<sup>180</sup> y tampoco se presentó un nuevo proyecto al respecto, desatendiendo el compromiso.

En el ámbito de la *transparencia y probidad*, destaca la presentación de una iniciativa presidencial sobre **declaraciones de intereses y patrimonio**, orientada a perfeccionar su regulación, ampliar las autoridades obligadas, los bienes a declarar y otorgar nuevas atribuciones a la Contraloría General de la República<sup>181</sup>. De acuerdo al texto presentado, la propuesta responde a la necesidad de adecuar

---

176 Proyecto de ley que establece nueva Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante el Senado, 30 de mayo de 2008 (Boletín Legislativo N° 5887-06). La iniciativa sólo comenzó a ser analizada por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización en julio de 2009, sin llegar a emitir un informe, pese a la urgencia legislativa mantenida desde la presentación. En julio de 2010 el actual Gobierno retiró el proyecto de tramitación, disponiéndose su archivo.

177 Constitución Política de la República, Art. 19 número 15, reformado por la Ley N° 20.414 reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política, publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 2010.

178 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, op. cit., pág. 111.

179 Mensaje a la Nación, op. cit., pág. 28.

180 Proyecto de ley que establece elecciones primarias para candidatos a alcaldes, parlamentarios y Presidente de la República, presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 29 de julio de 2009, remitido a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín N° 6628-06).

181 Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en lo referente a la declaración de intereses y de patrimonio, presentado por el Presidente Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, el 7 de septiembre de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7185-07).

la legislación interna a las exigencias derivadas de la participación de Chile en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)<sup>182</sup>.

El proyecto refunde en un solo instrumento la declaración de intereses y patrimonio, e incorpora a los consejeros del Consejo para la Transparencia, los consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública y los Defensores Locales al listado de autoridades actualmente obligadas a realizarla. Conservando el carácter público de la declaración, se mantiene la obligación de realizarla al asumir el cargo o función, actualizarla cada cuatro años y al cesar en el cargo; pero se agrega la obligación de renovarla al ocurrir un hecho relevante que la modifique. El plazo para su realización o actualización se extiende 30 a 60 días. Cualquier actualización debe mantener la información anterior, expresando el motivo de la renovación, a fin de mantener un registro de los antecedentes. Se dispone que tanto la declaración como sus actualizaciones, sean realizadas en un sitio electrónico cuya implementación corresponde a la Contraloría General de la República y que debe permitir un acceso expedito.

Entre los bienes e intereses que deben declararse, de acuerdo a la propuesta, se encuentran las actividades profesionales y económicas en que participe la autoridad o el funcionario, sean remuneradas, gremiales o de beneficencia. Ello, por cuanto la iniciativa “*no busca prohibir a los funcionarios la práctica de una industria u oficio, sino hacer pública la dedicación de ese funcionario a aquella industria u oficio, de una forma tal que los ciudadanos puedan comprobar la existencia de conflictos de intereses envueltos en una decisión de la Administración, por ejemplo*”<sup>183</sup>. De ello pareciera desprenderse que más que establecer regulaciones precisas sobre eventuales conflictos de interés, se pretende entregar a la ciudadanía la fiscalización de las autoridades. Sin embargo, la sola publicidad de cierta información es una medida en extremo insuficiente para permitir dicho control.

Además, se deben declarar los bienes inmuebles situados en el país o en el extranjero; vehículos motorizados; toda clase de derechos o acciones en comunidades o sociedades constituidas en Chile o en el extranjero; ciertos valores y acciones, aun cuando pertenezcan a comunidades o sociedades en que corresponda a la autoridad cierta participación; contratos de mandato de administración de activos; créditos u otras obligaciones, y cuentas por cobrar, saldos de precio cuyo valor supere las 300 UTM; así como ciertas inversiones en el sistema financiero que se mantengan en Chile o en el extranjero.

La iniciativa innova al exigir el respectivo avalúo o valor comercial de cada uno de los bienes a declarar. Esto permitiría superar uno de los importantes déficit

---

182 Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.575, *Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*, en lo referente a la declaración de intereses y de patrimonio, págs. 6 a 8 (Boletín Legislativo N° 7185-07).

183 Al respecto, agrega el mensaje “Esta obligación tiene por objeto evitar que las decisiones y procedimientos en los que participen las autoridades o funcionarios, puedan estar influenciadas por sus intereses personales. A través de la publicidad de dichos intereses la ciudadanía puede efectuar un control sobre sus autoridades y los funcionarios del sector público”. *Ibidem*, págs. 6 y 12.

de la normativa vigente, que no obliga a las autoridades a informar el valor de lo declarado, con lo que se ha restringido a la ciudadanía la posibilidad de conocer realmente el patrimonio de sus autoridades y el modo como éste evoluciona en el tiempo. No obstante, se mantiene la limitada obligación de declarar únicamente el patrimonio individual, sin extenderlo al patrimonio familiar ni del o la cónyuge<sup>184</sup>. Ello, aun cuando las familias configuran importantes unidades económicas en las que circula la riqueza, por lo que pueden existir incrementos patrimoniales durante el período en que se ejerce un cargo público que no quedan cubiertos por la obligación de transparencia que la normativa impone.

Por otra parte, se instituye a la Contraloría General de la República como la entidad encargada de fiscalizar la integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses y patrimonio, para lo que se le faculta a solicitar información a diversas instituciones. En cuanto al régimen de sanciones, se sistematizan las disposiciones, se agravan algunas y se consideran situaciones nuevas, a fin de asegurar que efectivamente las declaraciones sean realizadas en forma veraz, completa y oportuna.

Por último, cabe señalar que el propósito declarado por el Gobierno en la presentación de la presente iniciativa es el empoderamiento de la ciudadanía para el control y fiscalización de sus autoridades, las que expuestas al escrutinio público, darían debido cumplimiento a los estándares de probidad exigidos<sup>185</sup>. Sin embargo, no se acompaña tal propósito de herramientas concretas –además de “*perfeccionar la calidad y cantidad de información que es necesario incluir en la declaración*”– orientadas a permitir el control por parte de la ciudadanía al cumplimiento de las obligaciones de sus autoridades<sup>186</sup>.

La iniciativa presidencial sobre declaración de intereses y patrimonio fue ingresada a tramitación ante la Cámara de Diputados, el 7 de septiembre, y remitida para su debate a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia; pero no se le asignó urgencia legislativa y no fue debatida.

---

184 Solamente se obliga a declarar los bienes del o la cónyuge a quienes se encuentren casados bajo el régimen de sociedad conyugal, y en tal caso, excluyendo el patrimonio reservado de la mujer y sus bienes propios. La iniciativa presidencial mantiene idéntico este punto.

185 Señala el mensaje en la fundamentación: “... en un régimen democrático el mejor ente fiscalizador del principio de probidad es, en último término, la propia ciudadanía la que tiene los mayores incentivos para denunciar y perseguir actos de corrupción. Esa es la razón por la cual este gobierno, ante diversas opciones legislativas, optó por aquella que genera mayores espacios para empoderar el denominado “control ciudadano”. Pero ese control ciudadano implica, en la práctica, que las personas tengan acceso a cierta información de las autoridades, con lo cual aquéllas podrán perseguir las responsabilidades administrativas del caso. Uno de los mecanismos que permite a la ciudadanía tener acceso a ese tipo de información es la declaración pública de intereses y de patrimonio de las autoridades y de ciertos funcionarios públicos. Si esa información es de conocimiento de cualquier interesado, éste podrá contrastar la actuación de la autoridad o del funcionario con su correspondiente deber legal. De esa forma se fomenta la transparencia en la Administración y se disminuye la práctica del secretismo”, págs. 4 y 5 (Boletín Legislativo N° 7185-07).

186 Con todo, dentro de las modificaciones propuestas a la Ley Orgánica del Congreso Nacional para regular la declaración de intereses y patrimonio que deben presentar senadores/as y diputados/as, al menos se establece específicamente la posibilidad de que “cualquier interesado” pueda denunciar ante la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria, la no presentación oportuna, antecedentes incompletos o falta de actualización de la declaración (Boletín Legislativo N° 7185-07).

Tampoco se avanzó durante el año en la tramitación del proyecto mandato especial de **administración ciega de patrimonio**<sup>187</sup>, que permitiría dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, reformada en enero de 2010<sup>188</sup>.

Ciertamente la relación entre dinero y poder político constituye un debate pendiente en el país. Por ello se lamenta que, en gran medida, las regulaciones propuestas se limiten a la implementación del referido mecanismo; y se destaque más la cuantía patrimonial que la obligación que corresponde a todas las autoridades de actuar en política con prescindencia de sus negocios personales y familiares, cualquiera sea su monto. Se requiere un abordaje más amplio enfocado en un conjunto de instrumentos complementarios.

En tanto, la iniciativa que **establece normas sobre la actividad de lobby**, que cumple su segundo trámite constitucional no presentó ningún avance durante el año 2010, permaneciendo paralizado el debate ante la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Cámara de Diputados sin discusión ni urgencia legislativa<sup>189</sup>.

Las legítimas actividades de lobby que cotidianamente se realizan en el país requieren ser reguladas y transparentadas, pues es propio de un sistema democrático resguardar el derecho de la ciudadanía a organizarse en torno a determinados intereses y representarlos ante las autoridades. Sin embargo, gran parte de los contenidos del proyecto en trámite no son adecuados. Tal como el Observatorio Parlamentario ha señalado en oportunidades anteriores, la iniciativa propone una conceptualización de lobby<sup>190</sup> que se aparta del estándar internacional conforme al cual lobby es toda acción de representación de intereses ante las autoridades para influir en la toma de decisiones públicas, sin calificar el carácter del interés representado

---

187 Proyecto de ley que regula obligación de ciertas autoridades públicas de constituir un mandato especial de administración ciega de patrimonio y de enajenar activos, en los casos y forma que indica, presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, el 11 de julio de 2008 (Boletín Legislativo N° 5898-07).

188 "Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes". *Constitución Política de la República*, Art. 8 inciso 4, reformado por la Ley N° 20.414.

189 Proyecto de ley que establece normas sobre la actividad de lobby; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante el Senado, 5 de noviembre de 2008 (Boletín Legislativo N° 6189-06). Despachado en primer trámite constitucional por el Senado el 28 de julio de 2009 y remitido a la Cámara de Diputados, en que se encomendó su estudio a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización.

190 El texto aprobado en primer trámite constitucional por el Senado define como lobby "aquella **gestión o actividad remunerada**, generalmente habitual, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier **interés particular** respecto de las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar las autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional y de los demás organismos del Estado que se indican..." (Art. 2° número 1, *énfasis añadido*); aclarando que se entiende por *interés particular* "cualquier propósito o beneficio legítimos, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada" (Art. 2° número 6). Texto del proyecto de ley aprobado por el Senado en primer trámite constitucional. Oficio de ley a cámara revisora, 28 de julio de 2009 (Boletín Legislativo N° 6189-06).

ni de las entidades que lo realizan. Por el contrario, de mantenerse la definición planteada en el proyecto únicamente calificaría como lobby la representación de intereses realizada a cambio de una remuneración, cuestión totalmente irrelevante para conceptualizarla como tal; y se restringiría sólo a la representación de intereses particulares, lo que carece de fundamentación. De este modo quedarían excluidas de la regulación y no serían transparentadas, un amplio conjunto de actividades legítimas de representación de intereses, como todas aquellas referidas a intereses que no sean específicos de una persona natural o jurídica, y todas aquellas realizadas por quienes no reciban una remuneración o no las realicen habitualmente, entre las principales falencias.

## **POSICIONES Y COMPROMISO DE LOS/AS DIPUTADOS/AS CHILENOS/AS EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA**

Un amplio conjunto de iniciativas de ley relevantes al fortalecimiento de los derechos humanos y la profundización de la democracia se encuentran pendientes en el país, según se ha revisado. Principalmente se trata de medidas que hacen parte de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile ha asumido y que mantiene retrasadas en su cumplimiento, tal como le han reprochado diversos organismos internacionales. Asimismo, parte de estas propuestas pendientes integran los compromisos programáticos del Gobierno.

El cumplimiento pleno de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y democracia exige que los órganos del Estado se avoquen a ello, expresando el compromiso que les asiste al respecto. En particular, se requiere de autoridades gubernamentales y congresistas comprometidos/as a dichas reformas, para la presentación, debate y aprobación de propuestas legislativas acordes con tales estándares.

Las posiciones que detentan los y las parlamentarias frente a iniciativas sobre derechos y democracia resultan claves para el adecuado funcionamiento del sistema político y la consecución del bien común. Los/as legisladores/as son elegidos/as por la ciudadanía para la representación de sus intereses en la toma de decisiones públicas, y en el debate legislativo sus posturas son fundamentales para que dichos intereses sean debidamente abordados.

De ahí que el Observatorio Parlamentario, desde su conformación, asigne prioridad a identificar y difundir tales posiciones y el compromiso que éstas expresan. En un sistema democrático resulta central el conocimiento público de las posiciones de quienes representan a la ciudadanía. El posicionamiento frente a un conjunto de temas, la adhesión a los compromisos adquiridos en las campañas, así como la transparencia en las posiciones a sostener durante el período para el cual se ha sido mandatado, son elementos sustantivos para orientar al electorado en sus preferencias.

Desde 2006 se han realizado encuestas a parlamentarios/as para conocer si apoyan o no determinadas reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia; y también se estudiaron las posiciones expresadas por éstos/as en votaciones a tratados internacionales y proyectos de ley en dichas materias, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, durante el cuatrienio pasado.

En 2010, dada la nueva conformación de la Cámara Baja, se consideró pertinente realizar un estudio que consultara a cada uno de los y las diputadas como votarían frente a un conjunto de iniciativas legislativas sobre protección de los derechos humanos y profundización de la democracia, en debate ante el Congreso Nacional. El *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, fue realizado por Corporación Humanas entre julio y septiembre de 2010, y permite conocer las posiciones de los y las diputadas chilenas, así como evaluar su grado de compromiso en estas materias.

## PROYECTOS DE LEY SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA PRIORIZADOS

El Estudio se realizó mediante la aplicación de un cuestionario enviado a cada uno/a de los/as 120 diputados/as<sup>191</sup>. En dicho instrumento se les preguntó si votarían a favor o en contra de una serie de proyectos de ley referidos a derechos humanos y democracia, seleccionados de acuerdo a los lineamientos de trabajo de las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario<sup>192</sup>.

**Medidas contra la discriminación.** Los principios de igualdad y no discriminación constituyen pilares fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y de las legislaciones nacionales, sin embargo, en Chile la garantía de igualdad ante la ley no ha sido complementada con la correlativa prohibición de discriminación. Se requiere que el ordenamiento jurídico chileno incorpore, en conformidad al derecho internacional, disposiciones expresas que prohíban y condenen toda forma de discriminación, además de establecer mecanismos efectivos para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos a todas las personas.

Desde 2005 el Congreso Nacional debate el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, que se encuentra, a la fecha, pendiente ante la Comisión de Constitución del Senado, en segundo trámite constitucional. En 2009, durante el Examen Periódico Universal efectuado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Estado de Chile asumió un conjunto de compromisos legislativos y otros en materia de no discriminación; a lo que se agregan las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en orden a la pronta aprobación de la referida ley. Asimismo, dentro de los compromisos de gobierno asumidos por el Presidente de la República, destaca “*Promover una política de respeto por todas las personas, independiente de su orientación religiosa, política, sexual u origen étnico o racial, velando porque no existan discriminaciones arbitrarias contra las minorías*”.

---

191 El Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia fue enviado a los/as 120 diputados/as la última semana de julio de 2010. En la carta enviada a cada diputado/a se presentó el trabajo del Observatorio Parlamentario y el objetivo del estudio, se solicitó participar en el mismo y se explicó que la no participación se categorizaría como “no participa”, lo que sería incluido en la publicación y difusión de éste. Además de enviar la referida carta, se presentó el estudio a los jefes de bancada y/o abogados/as asesores/as de éstas, quienes posteriormente lo expusieron a sus correligionarios y les invitaron a participar. Se agradece el apoyo a la realización del estudio prestado por los diputados Sergio Aguiló (Jefe de Bancada PS a la fecha de aplicación del estudio), Mario Bertolino (Jefe de Bancada RN), Marcos Espinosa Monardes (Jefe de Bancada PRSD), Ramón Farías (Jefe de Bancada PPD), Patricio Melero (Jefe de Bancada UDI) y Patricio Vallespín (Jefe de Bancada DC). Asimismo se agradece la colaboración brindada por Enrique Aldunate (abogado asesor de la bancada PS), René Canales (abogado asesor de la bancada PPD), Ana María Carrasco (secretaría bancada RN), Ruben Díaz (abogado asesor de la bancada PRSD), Rodrigo Pinochet (abogado asesor de la bancada UDI), Claudia Silva (secretaría bancada UDI) y Julia Urquieta (abogada asesora de la bancada PC).

192 En el capítulo Principales debates legislativos sobre derechos humanos y reformas políticas para la profundización de la democracia se informa de cada una de las iniciativas priorizadas.

Sin embargo, junto a diversas modificaciones que se le han realizado al proyecto original –gran parte de las cuales ha debilitado sus contenidos–, en el Senado se le incorporó una disposición orientada a excluir a las entidades religiosas de la prohibición de discriminar<sup>193</sup>, lo que se considera contrario al objetivo al que debe orientarse dicha normativa. Es por esto que se consultó a los/as diputados/as si votarían a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos.

**Pacto de Unión Civil.** El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la discriminación por orientación sexual, por lo que el Comité de Derechos Humanos recomendó 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*”<sup>194</sup>. Progresivamente la legislación comparada avanza en el reconocimiento y protección de los derechos de las personas que viven juntas, con independencia de su orientación sexual.

En el país, diversas mociones parlamentarias sobre Pacto de Unión Civil se han presentado en años pasados sin ser debatidas e incluso, parte de ellas ha sido archivada. Además, el Presidente de la República se comprometió a implementar políticas para la no discriminación, así como proteger los derechos de “*los 2 millones de chilenas y chilenos que conviven en pareja sin estar casados. Por ello, protegeremos sus derechos de acceso a la salud, a la previsión, a la herencia y a otros beneficios sociales, removiendo los obstáculos que hoy les impiden ese acceso y las discriminaciones existentes, de forma de construir una sociedad inclusiva y acogedora y no excluyente y castigadora*”.

Por ello, se preguntó a los/as diputados/as si votarían a favor o en contra de un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas.

**Aborto terapéutico.** La legislación chilena permitió entre 1925 y 1989 el aborto terapéutico, hasta que en los últimos meses de la dictadura militar fue derogado. Desde entonces, se configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres, pues se impone, bajo amenaza de castigo penal, la obligatoriedad de llevar a término todo embarazo, incluso si éste representa un riesgo para la vida o la salud de la embarazada. De hecho, el Comité de Derechos Humanos; el Comité

---

193 La norma adicionada durante la discusión particular ante la Comisión de Derechos Humanos (junio de 2008) señala “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2° de la ley N° 19.638, las distinciones que las entidades religiosas realicen de acuerdo a las actividades mencionadas en los artículos 6° y 7° de la misma ley, no se considerarán arbitrarias” (Boletín Legislativo N° 3815-07).

194 Comité de Derechos Humanos (2007), op. cit., párrafo 16 en Anexo sobre Observaciones y recomendaciones formuladas al Estado de Chile.

de Derechos del Niño; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como el Comité sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han señalado al Estado de Chile la necesidad de permitir diversas hipótesis de aborto.

Varios proyectos de ley para despenalizar algunas hipótesis de aborto han sido presentados en años pasados sin que ninguno de éstos lograra ser debatido por la Cámara de Diputados ni por el Senado. Frente a esta falta de debate, los/as diputados/as fueron consultados si votarían a favor o en contra de una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer.

**Extensión del post natal con carácter compartido entre madre y padre.** Uno de los compromisos del Presidente de la República ha sido la extensión del postnatal y un conjunto de reformas a la legislación laboral para permitir una *“mayor inserción laboral a las mujeres y compatibilizar su trabajo con la vida familiar”*.

No obstante, si se adoptan medidas únicamente dirigidas a las madres sin orientarse a la necesaria corresponsabilidad que debe existir entre hombres y mujeres frente al cuidado de los/as hijos/as, no se logrará avanzar hacia una efectiva desvinculación de los costos de la maternidad de la contratación de mujeres. Por ello, se preguntó a los/as diputados/as si votarían a favor o en contra de una ley que, sin reducir el período actual de prenatal, distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del período de post natal.

**Reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas.** El Estado de Chile ratificó en 2008 el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, asumiendo un conjunto de obligaciones legislativas y de política pública para el reconocimiento y protección de los derechos de dichos pueblos. Entre ellas destaca el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, debidamente consultado. Se trata de una medida que hace parte de los compromisos asumidos por el Presidente Sebastián Piñera, tal como se expresa en el Programa de Gobierno y fuera destacado en la primera Cuenta Pública, el 21 de mayo de 2010.

Si bien la iniciativa de reforma constitucional sobre reconocimiento a los pueblos indígenas se encuentra paralizada desde hace años ante el Senado, pese a la urgencia legislativa asignada por el Ejecutivo desde junio de 2010; los/as diputados/as fueron consultados si votarían a favor o en contra de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados.

**Iniciativa ciudadana de ley.** A diferencia de un conjunto de países de la región y del mundo, en Chile no se reconoce a la ciudadanía el derecho de participar en el proceso legislativo mediante la presentación de proyectos de ley para su debate parlamentario. Este mecanismo de democracia directa resulta fundamental para incrementar el nivel de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública, así como para mejorar la calidad de la democracia.

La aprobación de una normativa que consagre la iniciativa ciudadana de ley hace parte de los compromisos presidenciales, tal como fue destacado en la Cuenta Pública del 21 de mayo; pero sólo al finalizar la etapa de aplicación del estudio se concretó la presentación de la anunciada propuesta. No obstante, se encontraban en trámite un proyecto de reforma constitucional de la ex Presidenta Michelle Bachelet y diversas mociones propuestas por congresistas. Ante el inminente debate sobre la iniciativa ciudadana de ley, se les preguntó a los/as diputados/as si votarían a favor o en contra de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley.

**Paridad.** La discriminación que afecta a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos evidencia un sistema político deficiente y excluyente, a la vez que dificulta la adecuada representación de los intereses de las mujeres a nivel de las decisiones públicas e impide alcanzar la igualdad de derechos en diversos ámbitos. La baja participación política de las mujeres chilenas contrasta con los avances alcanzados en otros países de la región mediante la implementación de mecanismos paritarios o de cuotas.

Se trata de una de las materias en que reiteradamente se le ha reprochado al Estado de Chile el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, recomendándosele adoptar medidas de acción afirmativa a fin de incrementar la participación de las mujeres en la vida política. Así se han pronunciado tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Por ello se requiere de medidas legislativas orientadas a corregir la discriminación de las mujeres en el acceso a espacios de poder, tal como se ha propuesto en variados proyectos de ley.

Los/as diputados/as fueron consultados/as si votarían a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as.

**Límite a la reelección de legisladores/as.** Congresistas con experiencia en la tarea legislativa aportan al mejor desarrollo del trabajo parlamentario; sin embargo, esto debe equilibrarse con la necesaria renovación de los liderazgos, lo que se ve dificultado con la posibilidad de postular indefinidamente a cargos de elección popular. Asimismo, ello puede favorecer el establecimiento de relaciones clientelares con el electorado o ciertos grupos de interés, deteriorando el sistema político. Diversos sectores han demandando la necesidad de imponer algunas limitaciones a la reelección indefinida de parlamentarios/as y autoridades locales, como lo evidencia la presentación de diversos proyectos de ley en la materia, principalmente de carácter transversal. Lamentablemente, en agosto de 2009 una iniciativa que planteaba limitar a tres el máximo de períodos continuos de diputados/as y a dos para senadores/as, fue rechazado por la Cámara de Diputados al no alcanzarse el quórum de reforma constitucional exigido.

Dada la importancia de volver a debatir al respecto, en el presente estudio se preguntó a los/as congresistas si votarían a favor o en contra de una ley que limite a tres el máximo de períodos consecutivos que puede ejercer un diputado o diputada.

**Voto de los/as chilenos/as en el exterior.** Poner término a la discriminación que afecta a los/as chilenos/as que viven en el extranjero encontrándose impedidos/as de ejercer sus derechos políticos, constituye una demanda sostenida por diversos actores políticos y ciudadanos desde la recuperación de la democracia. Pese a variados intentos de reforma legislativa, a la fecha no ha podido consagrarse el derecho de todos/as los/as chilenos/as a participar de las elecciones presidenciales, en gran medida por la falta de apoyo de la UDI y RN. Cabe recordar que en mayo de 2007, una iniciativa en este sentido no contó con el respaldo de ningún/a parlamentario/a de dichos partidos, lo que impidió alcanzar el quórum requerido y fue rechazada.

No obstante, hace parte de los compromisos programáticos de la Coalición Por el Cambio “*el derecho a voto a los chilenos que residen en el extranjero y que mantengan vínculos y pertenencia con el país*”. Por ello, el Presidente de la República, en mayo pasado presentó ante la Cámara Baja un proyecto al respecto, en el que se pretende limitar el derecho a votar de los/as chilenos/as en el exterior exigiéndose la mantención de “*vínculos con Chile*”, que posteriormente reiteró ante el Senado, en diciembre. El debate legislativo de esta iniciativa se ha visto seriamente dificultado, por el rechazo que suscita cualquier restricción que se pretenda imponer al derecho a voto de los/as chilenos/as en el exterior, especialmente entre los/as parlamentarios/as de oposición.

En el estudio se consultó a los/as diputados/as si votarían a favor o en contra de una ley que reconozca a los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar en las elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición.

**Importancia atribuida a las recomendaciones de organismos internacionales sobre derechos humanos en el proceso legislativo.** Además, se preguntó a los/as diputados/as respecto de la importancia asignada, durante el análisis y votación de los proyectos de ley, a las recomendaciones formuladas al Estado de Chile por los organismos especializados de Naciones Unidas en derechos humanos. Ello, a fin de conocer si para los/as legisladores/as tiene o no relevancia el conjunto de recomendaciones y observaciones planteadas por los órganos del sistema de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, especialmente teniendo en consideración que en un amplio espectro de materias, la legislación nacional ha sido objeto de reparos por dichos organismos, que han señalado la necesidad de emprender diversas modificaciones.

## DISPOSICIÓN DE LOS/AS DIPUTADOS/AS A TRANSPARENTAR SUS POSICIONES EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

En el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, participaron 66 diputados y 12 diputadas, lo que equivale al 65% de la Cámara Baja. Se observa una mayor disposición de las congresistas a dar a conocer sus posiciones en estas temáticas, al participar 12 de 17 legisladoras (71%), mientras que accedieron a responder el estudio el 64% de los diputados (66 de 103). Cabe señalar que las cinco diputadas que no participaron del estudio pertenecen a la UDI<sup>195</sup>.

Además de las diferencias por sexo, se advierten comportamientos diferenciados según los partidos políticos. En algunas bancadas hay un fuerte compromiso en orden a transparentar frente a la ciudadanía las posiciones de sus congresistas en iniciativas de ley pendientes sobre derechos humanos y democracia, pero en otros partidos dicho compromiso es notoriamente más bajo.

El Partido Socialista, el Partido Comunista y el Partido Regionalista Independiente –con doce, tres y dos integrantes respectivamente– participaron por completo del estudio. De un modo similar, en la Democracia Cristiana y en el Partido Por la Democracia –con 19 y 18 congresistas respectivamente– sólo uno de sus integrantes omitió responder el cuestionario. Del Partido Radical Social Demócrata, en tanto, participaron tres de sus cinco diputados. Y de los/as cuatro parlamentarios/as que se definen como independientes –con diversas adscripciones ideológicas–, tres respondieron el estudio.

En cambio, en la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, la participación fue significativamente menor, evidenciando una baja disposición de los/as legisladores/as oficialistas a dar a conocer a la ciudadanía sus posiciones frente a proyectos de ley relevantes sobre derechos humanos y democracia. De los/as 39 congresistas de la UDI, sólo diez diputados y una diputada participaron del estudio, es decir, menos del 30%; mientras que la mitad de la bancada RN accedió a explicitar sus posiciones, siete diputados y las dos legisladoras de dicho partido.

Por otra parte, de los/as legisladores/as participantes en el estudio, el 67% corresponde a diputados/as reelectos/as<sup>196</sup> y el 33% a congresistas nuevos/as, lo que es similar a la proporción de reelección de la Cámara Baja (65%).

---

195 Las diputadas que no accedieron a participar del estudio son María Angélica Cristi, María José Hoffmann, Andrea Molina, Claudia Nogueira y Marisol Turres.

196 Únicamente se considera diputado/a reelecto/a si desempeñó el mismo cargo en período inmediatamente anterior (2006-2009).

**Participación diputados/as en el Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia, según sexo y partido político**

Partido	Diputados	Diputadas	Diputados participantes	Diputadas participantes	Total participantes	Porcentaje de participación
UDI	33	6	10	1	11	28%
RN	16	2	7	2	9	50%
DC	18	1	17	1	18	95%
PPD	14	4	13	4	17	94%
PS	10	2	10	2	12	100%
PRSD	5	0	3	0	3	60%
PC	3	0	3	0	3	100%
PRI	1	1	1	1	2	100%
IND	3	1	2	1	3	75%
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>	<b>17</b>	<b>66</b>	<b>12</b>	<b>78</b>	<b>65%</b>

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

De los/as 42 congresistas (cinco mujeres y 37 hombres) que no accedieron a dar a conocer sus posiciones en reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia, 23 diputados y cinco diputadas pertenecen a la UDI, nueve parlamentarios a RN, dos al PRSD, uno al PPD, uno a la DC y un independiente.

**Diputados/as que no participaron del Estudio en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia, según partido político**

Diputado/a	Partido
Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Ramírez	UDI
Nino Baltolu Rasera	UDI
Ramón Barros Montero	UDI
Eugenio Bauer Jouanne	UDI
Sergio Bobadilla Muñoz	UDI
Giovanni Calderón Bassi	UDI
María Angélica Cristi Marfil	UDI
Edmundo Eluchans Urenda	UDI
Alejandro García-Huidobro Sanfuentes	UDI
Romilio Gutiérrez Pino	UDI
Gustavo Hasbún Selume	UDI
Javier Hernández Hernández	UDI
María José Hoffmann Opazo	UDI
José Antonio Kast Rist	UDI
Javier Macaya Danús	UDI

Andrea Molina Oliva	UDI
Celso Morales Muñoz	UDI
Claudia Nogueira Fernández	UDI
Iván Norambuena Farías	UDI
Felipe Salaberry Soto	UDI
David Sandoval Plaza	UDI
Arturo Squella Ovalle	UDI
Marisol Turres Figueroa	UDI
Jorge Ulloa Aguillón	UDI
Ignacio Urrutia Bonilla	UDI
Enrique Van Rysselberghe Herrera	UDI
Gastón Von Mühlenbrock Zamora	UDI
Felipe Ward Edwards	UDI
Germán Becker Alvear	RN
Mario Bertolino Rendic (*)	RN
Pedro Browne Urrejola	RN
Alberto Cardemil Herrera	RN
José Manuel Edwards Silva	RN
Rosauro Martínez Labbé	RN
Cristián Monckeberg Bruner	RN
Gaspar Rivas Sánchez	RN
Germán Verdugo Soto	RN
Fernando Meza Moncada	PRSD
Alberto Robles Pantoja	PRSD
Patricio Hales Dib	PPD
Juan Carlos Latorre Carmona	DC
Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar	IND

(\*) Mario Bertolino respondió el cuestionario sin incluir su nombre ni acceder a ser individualizado en sus respuestas.

Dada la importancia que revise el conocimiento público de las posturas que detentan quienes han sido elegidos/as para representar a la ciudadanía en la toma de decisiones, se lamenta la falta de transparencia de un número significativo de diputados/as –tanto nuevos/as como reelectos/as– que decidió no participar del estudio. Especialmente grave resulta observar que son los/as legisladores/as de la coalición gobernante quienes mayoritariamente no transparenten sus posturas en reformas legislativas clave sobre derechos humanos y democracia, que se vienen debatiendo en el Congreso Nacional desde hace varios años y que, en gran medida, hacen parte del Programa de Gobierno de la Coalición Por el Cambio.

## POSICIONES DE LOS/AS DIPUTADOS/AS EN DERECHOS HUMANOS

En todas las temáticas sobre derechos humanos consultadas en el estudio se observa un amplio respaldo por parte de los y las congresistas participantes, el que fluctúa entre el 93,6% y el 61,5%. Dado que se trata de iniciativas legislativas pendientes de discusión, resulta alentador constatar que en su mayoría, los/as legisladores/as declaran que votarían a favor de dichos proyectos. Asimismo, una amplísima mayoría de parlamentarios/as declara que atribuye alta importancia a las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, lo que favorecerá una mayor adecuación de la legislación aprobada a los estándares internacionales aplicables.

No obstante, dada la negativa de gran parte de la UDI y RN a transparentar frente a la ciudadanía sus posiciones en temas relevantes al fortalecimiento de los derechos humanos, no es posible conocer si el mayoritario respaldo declarado a las iniciativas consultadas es compartido por dichos/as legisladores/as. De hecho, es bastante probable que quienes no respondieron el estudio sostengan posiciones similares a las del resto de sus bancadas; las que lamentablemente, según se analiza, no son favorables a gran parte de las temáticas consideradas en el estudio realizado.

Posiciones de los/as diputados/as frente a proyectos de ley sobre derechos humanos

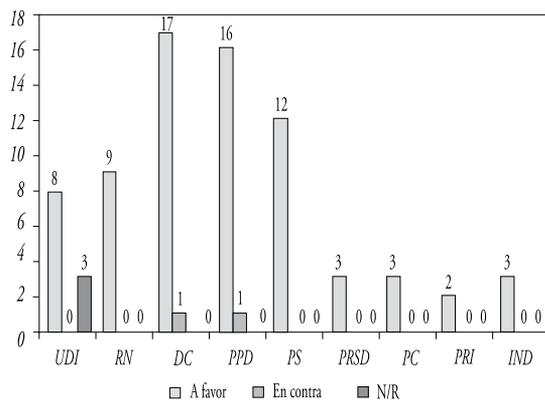
Pregunta	A favor	En contra	No responde	Total
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la <b>discriminación</b> en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos?	73	2	3	78
	93,6%	2,6%	3,8%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma constitucional que reconozca a los <b>pueblos indígenas</b> sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados?	69	3	6	78
	88,5%	3,8%	7,7%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de un proyecto sobre <b>Pacto de Unión Civil</b> que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas?	60	13	5	78
	76,9%	16,7%	6,4%	100%
¿Cómo votaría usted, a favor o en contra de una ley que, sin reducir el periodo actual de prenatal, distribuya <b>equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del periodo de post natal?</b>	56	15	7	78
	71,8%	19,2%	9,0%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita la <b>interrupción del embarazo</b> cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer?	48	24	6	78
	61,5%	30,8%	7,7%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

Del conjunto de temas consulados en el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, el que más respaldo suscita entre los/as diputados/as, de acuerdo a sus respuestas, es la adopción de una **normativa sobre discriminación que prohíba ésta en espacios públicos y privados, incluyendo a los cultos religiosos**, apoyada transversalmente. De los/as 78 legisladores/as que participaron del estudio, el 93,6% declaró que votaría favorablemente una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos (73). Todas las diputadas que participaron del estudio expresaron su apoyo a dicha iniciativa. Únicamente dos parlamentarios señalaron que votarían en contra (2,6%): Jorge Sabag (DC) y Orlando Vargas (PPD); además tres legisladores de la UDI no respondieron la pregunta (3,8%)<sup>197</sup>.

A ello cabe agregar que en un estudio similar realizado por el Observatorio Parlamentario en 2008 para conocer las posiciones de los entonces senadores/as, se expresó un amplísimo y transversal respaldo a la normativa sobre medidas contra la discriminación: de 31 senadores/as participantes, 28 declararon que votarían a favor de una acción judicial especial para sancionar la discriminación<sup>198</sup>. Dado el apoyo que tanto en la Cámara Alta como en la Cámara Baja han declarado los y las congresistas, así como el compromiso presidencial en orden a combatir la discriminación, resulta muy complejo entender el enorme retraso que ha tenido la discusión legislativa del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, en debate desde hace casi seis años.

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos?



Fuente: elaboración propia en base a *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*

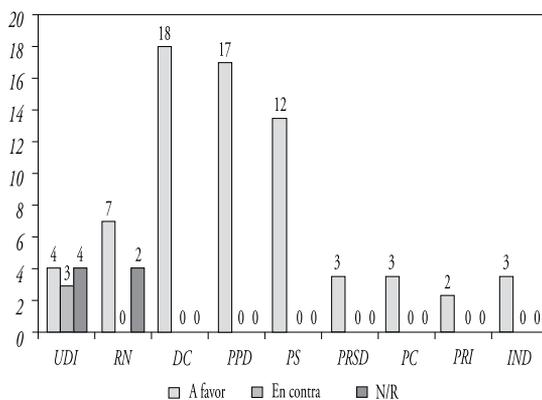
197 No respondieron la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos?: Enrique Estay (UDI), Iván Moreira (UDI) y Ernesto Silva (UDI).

198 Observatorio Parlamentario (2009), *Balance Anual al Poder Legislativo Año 2008*, pág. 94.

La **reforma constitucional para reconocer a los pueblos indígenas** también suscita una amplia adhesión entre los/as legisladores/as. El 88,5% de quienes responden el estudio se declara partidario/a de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados (69 congresistas), lo que comprende a 11 de las 12 diputadas.

El total apoyo que las bancadas DC, PPD, PS, PRSD, PC, PRI e independientes expresan a esta propuesta contrasta con la división que se observa en la UDI y RN frente a dicha medida, aún cuando ésta hace parte de los compromisos de gobierno, según fuera reiterado en la primera Cuenta Pública del Presidente Sebastián Piñera. Sólo cuatro diputados de la UDI se manifiestan partidarios del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, mientras que tres señalan que votarían en contra (3,8%). Cuatro congresistas de ese partido no respondieron a la pregunta, además de dos de RN (7,7%)<sup>199</sup>.

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados?



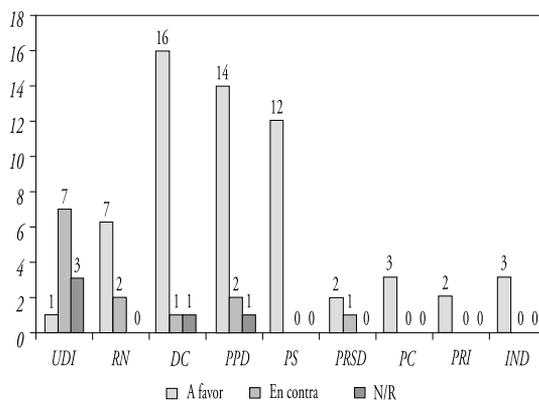
Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

199 Frente a la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados?, declaran que votarían en contra: Enrique Estay (UDI), Carlos Recondo (UDI) y Ernesto Silva (UDI). No responden: Joaquín Godoy (RN), Patricio Melero (UDI), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Iván Moreira (UDI), Manuel Rojas (UDI) y Mónica Zalaquet (UDI). De los congresistas de la UDI únicamente manifestaron que votarían a favor: Gonzalo Arenas, Juan Lobos, Gonzalo Uriarte y Carlos Vilches.

Respecto al reconocimiento y protección de los derechos de quienes viven juntos, el 92% de las diputadas y el 74% de los diputados participantes del estudio expresan que votarían a favor de un proyecto sobre **Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas** (76,9%).

Entre los/as congresistas favorables a dicha iniciativa (60) se encuentran todos/as los/as legisladores/as del PS, del PC y del PRI; así como 16 de la DC, 14 del PPD, siete de RN, dos del PRSD, uno de la UDI y tres independientes. Por el contrario, señalan que votarían en contra 13 diputados: siete de la UDI, dos de RN, dos del PPD, uno de la DC y otro del PRSD<sup>200</sup>. Tres parlamentarios/as de la UDI, uno de la DC y otro del PPD no responden la pregunta<sup>201</sup>. Ello muestra que, de todos los partidos, es en la UDI dónde se observa el menor respaldo a la normativa igualitaria referida<sup>202</sup>, lo que no deja de ser preocupante puesto que hace parte de los compromisos de gobierno legislar en la materia.

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas?



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

200 A la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas? respondieron que votarían en contra: Gonzalo Arenas (UDI), Cristián Campos (PPD), Roberto Delmastro (RN), Enrique Estay (UDI), Enrique Jaramillo (PPD), Juan Lobos (UDI), Iván Moreira (UDI), José Pérez Arraigada (PRSD), Leopoldo Pérez Lahsen (RN), Carlos Recondo (UDI), Jorge Sabag (DC), Gonzalo Uriarte (UDI) y Carlos Vilches (UDI).

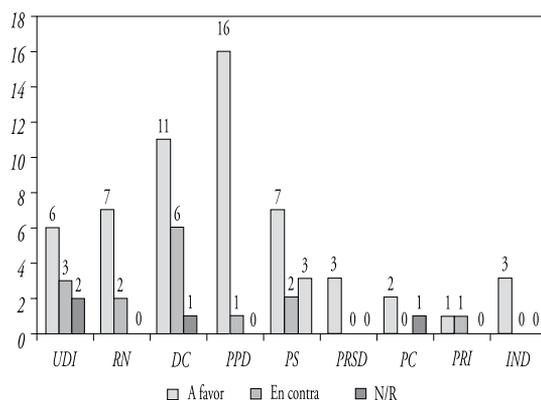
201 No respondieron la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas?: Pablo Lorenzini (DC), Manuel Rojas (UDI), Ernesto Silva (UDI), Orlando Vargas (PPD) y Mónica Zalaquett (UDI).

202 De la UDI únicamente el Diputado Patricio Melero expresó que votaría a favor de un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas.

Consultados/as los/as legisladores/as sobre corresponsabilidad entre hombres y mujeres, específicamente cómo votarían una ley que, sin reducir el período actual de prenatal, **distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del período de post natal**, se advierte un alto apoyo, de carácter transversal.

El 71,8% de los/as congresistas participantes señaló que votaría a favor de la extensión compartida del post natal: 16 parlamentarios/as del PPD, 11 de la DC, siete del PS, siete de RN, seis de la UDI, los tres diputados radicales, dos del PC, uno del PRI y tres independientes. No obstante, el 19,2% de quienes respondieron el estudio se declaran contrarios a esta medida de corresponsabilidad: seis diputados/as de la DC, tres de la UDI, dos de RN, dos PS, un PPD y una del PRI<sup>203</sup>. A ello se agregan siete diputados/as que no respondieron la pregunta, tres del PS, dos de la UDI, un DC y otro PC (9,0%)<sup>204</sup>.

¿Cómo votaría usted, a favor o en contra de una ley que, sin reducir el período actual de prenatal, distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del período de post natal?



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

203 Frente a la pregunta ¿Cómo votaría usted, a favor o en contra de una ley que, sin reducir el período actual de prenatal, distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del período de post natal?, respondieron que votaría en contra: Jorge Burgos (DC), Cristián Campos (PPD), Juan Luis Castro (PS), Fuad Chahín (DC), Fidel Espinoza (PS), Enrique Estay (UDI), René Manuel García (RN), Carolina Goic (DC), Roberto León (DC), Juan Lobos (UDI), Ricardo Rincón (DC), René Saffirio (DC), Frank Sauerbaum (RN), Alejandra Sepúlveda (PRI) y Gonzalo Uriarte (UDI).

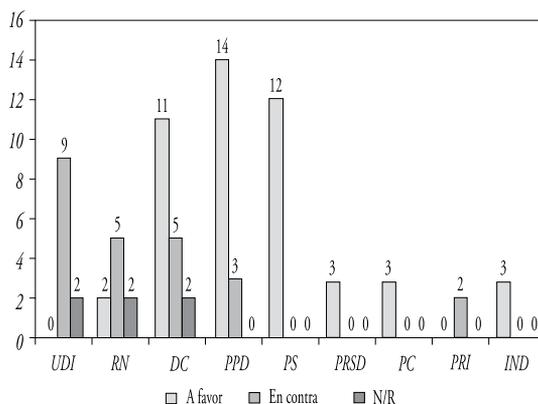
204 No respondieron la pregunta ¿Cómo votaría usted, a favor o en contra de una ley que, sin reducir el período actual de prenatal, distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del período de post natal?: Luis Lemus (PS), Carlos Montes (PS), Denise Pascal (PS), Ernesto Silva (UDI), Guillermo Teillier (PC), Patricio Vallespín (DC) y Mónica Zalaquett (UDI).

Igualmente, se preguntó a los y las congresistas sobre **aborto terapéutico**, observándose un significativo apoyo del 75% de las diputadas y del 59% de diputados, es decir, del 61,5% de quienes participaron del estudio.

A favor de una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer se manifestaron 48 diputados/as: todos/as los/as legisladores/as del PS (12) y del PC (3), tres diputados PRSD, 14 del PPD, 11 de la DC, las dos diputadas de RN –Rubilar y Sabat–, así como tres congresistas independientes que participaron del estudio. Es decir, ningún congresista de la UDI ni del PRI declara apoyar el aborto terapéutico.

En cambio, señalaron que votarían en contra 24 legisladores/as (30,8%), entre los/as que se encuentran nueve de la UDI, los/as dos legisladores/as del PRI, así como cinco de la DC, cinco diputados de RN y tres del PPD<sup>205</sup>. No respondieron la pregunta dos diputados de la UDI, dos de RN y dos de la DC (7,7%)<sup>206</sup>.

**¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer?**



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

205 A la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer?, respondieron que votarían en contra: Pedro Araya (PRI), Gonzalo Arenas (UDI), Cristián Campos (PPD), Aldo Cornejo (DC), Roberto Delmastro (RN), René Manuel García (RN), Carolina Goic (DC), Juan Lobos (UDI), Patricio Melero (UDI), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Iván Moreira (UDI), Marco Antonio Núñez (PPD), Leopoldo Pérez Lahsen (RN), Carlos Recondo (UDI), Jorge Sabag Villalobos (DC), René Saffirio (DC), Frank Sauerbaum (RN), Alejandra Sepúlveda (PRI), Ernesto Silva (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI), Orlando Vargas (PPD), Carlos Vilches (UDI), Matías Walker Prieto (DC) y Mónica Zalaquett (UDI).

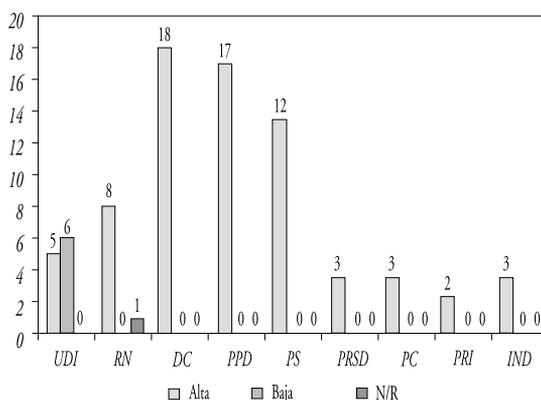
206 No respondieron la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer?: Jorge Burgos (DC), Enrique Estay (UDI), Joaquín Godoy (RN), Pablo Lorenzini (DC), Manuel Rojas (UDI), Alejandro Santana (RN).

Por último, destaca la amplia adhesión expresada por los y las congresistas a las **recomendaciones sobre derechos humanos formuladas al Estado de Chile por parte de organismos especializados de Naciones Unidas**. El 91% de los/as legisladores/as que responden el estudio declara que atribuye alta importancia a las recomendaciones que organismos especializados en derechos humanos de Naciones Unidas han formulado al Estado de Chile, durante el análisis y votación de los proyectos de ley (71), incluyendo a todas las diputadas participantes (12).

Si bien la relevancia de dichas recomendaciones es reconocida transversalmente, es en la UDI dónde se aprecian las resistencias, puesto que seis diputados manifestaron asignarle baja importancia<sup>207</sup>. Además, un legislador de RN no respondió la pregunta<sup>208</sup>.

Resulta paradójico advertir que la gran mayoría de los/as legisladores/as declare que les atribuye alta importancia a dichas recomendaciones si se considera que en numerosas materias se le han formulado observaciones específicas al Estado de Chile en orden a modificar su legislación para adecuarla a las obligaciones internacionales comprometidas en materia de derechos humanos, y que éstas se encuentran pendientes de cumplimiento. No obstante, atendida la voluntad expresada por los/as congresistas cabe formular una mayor exigencia en orden a revertir a la brevedad la situación de incumplimiento en que se encuentra el país frente a diversas temáticas en que se le han formulado recomendaciones.

**Al momento de analizar y votar los proyectos de ley ¿Cuánta importancia atribuye Ud. a las recomendaciones que organismos especializados en derechos humanos de Naciones Unidas han formulado al Estado de Chile?**



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

<sup>207</sup> A la pregunta Al momento de analizar y votar los proyectos de ley ¿Cuánta importancia atribuye Ud. a las recomendaciones que organismos especializados en derechos humanos de Naciones Unidas han formulado al Estado de Chile? respondieron baja importancia: Enrique Estay (UDI), Juan Lobos (UDI), Iván Moreira (UDI), Carlos Recondo (UDI), Manuel Rojas (UDI) y Gonzalo Uriarte (UDI).

<sup>208</sup> No respondió la pregunta Al momento de analizar y votar los proyectos de ley ¿Cuánta importancia atribuye Ud. a las recomendaciones que organismos especializados en derechos humanos de Naciones Unidas han formulado al Estado de Chile? el Diputado Joaquín Godoy (RN), quien agregó de puño y letra que les atribuye importancia media, respuesta que no corresponde a las alternativas ofrecidas (alta importancia - baja importancia).

## POSICIONES DE LOS/AS DIPUTADOS/AS EN DEMOCRACIA

En materia de reformas políticas para la profundización de la democracia, el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia* se centró en cuatro propuestas pendientes de debate ante el Congreso Nacional: la iniciativa ciudadana de ley, la participación política equilibrada entre hombres y mujeres, el límite a la reelección de congresistas y el voto de chilenos/as en el exterior sin condiciones. Frente a ellas se advierte un amplio respaldo que supera el 70% de los/as participantes del estudio, con la única excepción del proyecto de ley sobre paridad; el que si bien es apoyado por la mayoría de quienes respondieron dicha pregunta, presenta preocupantes grados de resistencia entre congresistas de numerosas bancadas, principalmente por parte de los hombres.

Posiciones de los/as diputados/as frente a proyectos de ley sobre democracia

Pregunta	A favor	En contra	No responde	Total
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley ( <b>Iniciativa Ciudadana de Ley</b> )?	67	10	1	78
	85,9%	12,8%	1,3%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que <b>limite a tres el máximo de períodos consecutivos</b> que puede ejercer un diputado o diputada?	59	16	3	78
	75,6%	20,5%	3,8%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que reconozca a <b>los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar</b> en elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición?	58	20	0	78
	74,4%	25,6%	0,0%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un <b>mínimo de 40% de mujeres</b> en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as?	38	34	6	78
	48,7%	43,6%	7,7%	100%

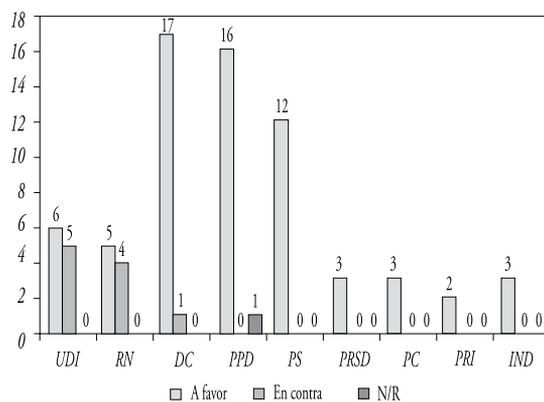
Fuente: *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*

De las reformas políticas consultadas, es la **iniciativa ciudadana de ley** la que recibe mayor adhesión de los/as diputados/as. El 85,9% de quienes participan del estudio, incluyendo a 11 de las 12 diputadas, declara que votaría a favor de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley (67). Se observa que entre los/as legisladores/as reelectos el respaldo a esta medida es mayor que entre los/as nuevos/as (90,4% y 76,9%, respectivamente). En tanto,

se manifestaron en contra cinco congresistas de la UDI, cuatro de RN, un DC; y uno del PPD no respondió<sup>209</sup>.

La iniciativa ciudadana de ley es una medida apoyada transversalmente, sin embargo, el respaldo total declarado por los congresistas PS, PRSD, PC, PRI e independientes, junto a la significativa adhesión del PPD y la DC; contrasta con las posiciones divididas que expresan en la UDI y RN. Resulta preocupante advertir que parte importante de los/as parlamentarios/as oficialistas declare que votaría en contra de esta reforma, puesto que su implementación hace parte de los compromisos del Presidente de la República y, como se ha señalado, se ha ingresado a tramitación un proyecto en la materia.

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley (Iniciativa Ciudadana de Ley)?



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

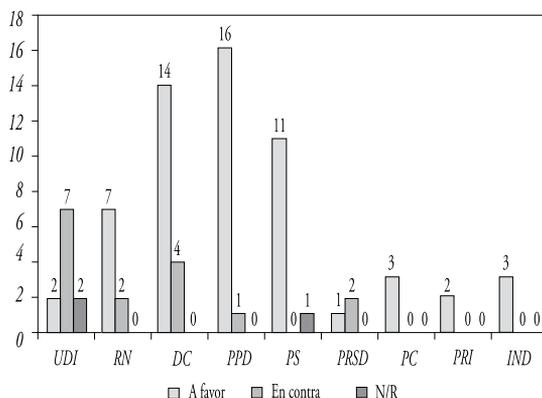
209 Frente a la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley (Iniciativa Ciudadana de Ley)?, respondieron que votarían en contra: Enrique Estay (UDI), René Manuel García (RN), Juan Lobos (UDI), Sergio Ojeda (DC), Leopoldo Pérez Lahsen (RN), Alejandro Santana (RN), Frank Sauerbaum (RN), Gonzalo Uriarte (UDI), Carlos Vilches (UDI) y Mónica Zalaquett (UDI). No respondió el Diputado Orlando Vargas (PPD).

Respecto del **límite a la reelección**, el 75,6% de los/as participantes responde que votaría a favor de una ley que limite a tres el máximo de períodos consecutivos que puede ejercer un diputado o diputada (59), lo que comprende a 11 legisladoras. En cambio, el 20,5% declaró que votaría en contra y el 3,8% no respondió la pregunta.

Llamativo resulta advertir que quienes se oponen a esta reforma, en importante medida son diputados que ya han ejercido su cargo por al menos dos períodos consecutivos, y que entre los/as congresistas nuevos/as el apoyo a limitar la reelección indefinida es notoriamente mayor (88,5% de respaldo entre nuevos/as, frente al 69,2% de apoyo entre reelectos/as).

Adhieren a esta medida los/as legisladores/as del PC y del PRI, casi toda la bancada PPD y PS, la mayoría de la DC y de independientes, así como parte importante de los/as congresistas RN que participaron. En cambio, en la UDI y el PRSD prevalece el rechazo a tal reforma. Declararon que votarían en contra siete parlamentarios de la UDI, cuatro de la DC, dos de RN, dos del PRSD y uno del PPD<sup>210</sup>. Además, dos congresistas de la UDI y uno del PS no respondieron la pregunta<sup>211</sup>.

**¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que limite a tres el máximo de períodos consecutivos que puede ejercer un diputado o diputada?**



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

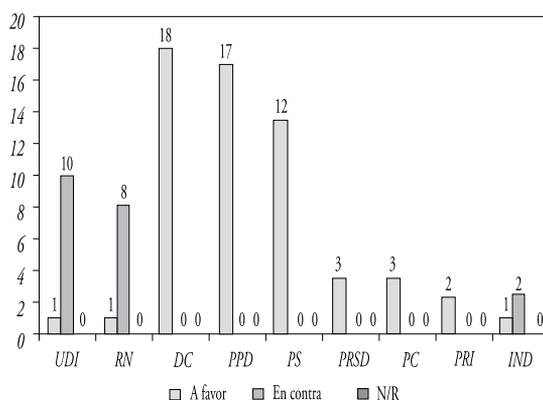
210 A la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que limite a tres el máximo de períodos consecutivos que puede ejercer un diputado o diputada?, respondieron que votarían en contra: Gonzalo Arenas (UDI), Roberto Delmastro (RN), Enrique Estay (UDI), Joaquín Godoy (RN), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Juan Lobos (UDI), Pablo Lorenzini (DC), Patricio Melero (UDI), Iván Moreira (UDI), Sergio Ojeda (DC), José Pérez Arriagada (PRSD), Carlos Recondo (UDI), Ricardo Rincón (DC), Gabriel Silber (DC), Jorge Tarud (PPD) y Gonzalo Uriarte (UDI).

211 No respondieron la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que limite a tres el máximo de períodos consecutivos que puede ejercer un diputado o diputada?: Manuel Monsalve (PS), Ernesto Silva (UDI) y Mónica Zalaquett (UDI).

Un alto apoyo también presenta el **voto de chilenos/as en el exterior sin condiciones**. El 74,4% de quienes respondieron el estudio declaró que votaría a favor de una ley que reconozca a los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar en las elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición (58).

Se trata de una reforma en que las posiciones se definen fundamentalmente por la pertenencia partidaria. Respaldan la iniciativa todos/as los/as diputados/as del PS, PC y PRI, así como todos/as los/as integrantes de la DC, PPD y PRSD que participaron del estudio. Además, destaca el apoyo expresado por un diputado de la UDI, uno de RN y un independiente<sup>212</sup>. En cambio, en la Coalición Por El Cambio, la gran mayoría de los/as legisladores/as manifiesta que votaría en contra, lo que resulta coherente con lo sostenido por el Presidente de la República. Así se pronunciarían diez congresistas de la UDI y ocho de RN, además de dos independientes<sup>213</sup>.

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que reconozca a los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar en elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición?



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

212 Carlos Vilches (UDI), Joaquín Godoy (RN) y René Alinco (IND) respondieron que votarían a favor de una ley que reconozca a los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar en elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición.

213 A la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que reconozca a los/as chilenos/as en el exterior el derecho a votar en elecciones presidenciales, sin exigir para ello ninguna condición?, respondieron que votarían en contra: Gonzalo Arenas (UDI), Roberto Delmastro (RN), Enrique Estay (UDI), René Manuel García (RN), Marta Isasi (IND), Juan Lobos (UDI), Patricio Melero (UDI), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Iván Moreira (UDI), Leopoldo Pérez Lahsen (RN), Carlos Recondo (UDI), Manuel Rojas (UDI), Karla Rubilar (RN), Marcela Sabat (RN), Alejandro Santana (RN), Frank Sauerbaum (RN), Ernesto Silva (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI), Pedro Velásquez (IND) y Mónica Zalaquett (UDI).

Evidenciando una grave resistencia de los/as legisladores/as chilenos/as a avanzar hacia mayores grados de equidad de género en el ámbito de la participación política, la propuesta que menor adhesión suscita entre quienes participaron del estudio, como se ha señalado, es la participación política equilibrada entre hombres y mujeres. De los y las congresistas participantes, el 48,7% se declara partidario de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as, pero el 43,6% se declara contrario y seis parlamentarios/as optaron por no responder esta pregunta (7,7%).

Mayoritariamente son los diputados quienes se resisten a implementar medidas correctivas a la discriminación que afecta a las mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos políticos, tal como se lo han recomendado al Estado de Chile diversos organismos internacionales. Sólo el 42% de los legisladores que respondieron el estudio expresa que votaría a favor de una ley sobre paridad, mientras el 50% señala que votaría en contra. En cambio, el 83% de las diputadas participantes se declara partidaria de dicha iniciativa<sup>214</sup>.

Si bien en el PPD, en el PS, en el PRSD y entre independientes se observa un mayoritario respaldo a la ley de paridad, además de los/as dos/as legisladores/as del PRI; se lamenta constatar que en la UDI el rechazo es total. Asimismo, en RN, la DC y el PC se advierte una importante oposición a tal medida, principalmente de parte de los diputados.

Señalaron que votarían a favor de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as 13 diputados/as del PPD, ocho del PS, ocho DC, dos del PRSD, dos PRI, dos RN, dos independientes y un PC<sup>215</sup>.

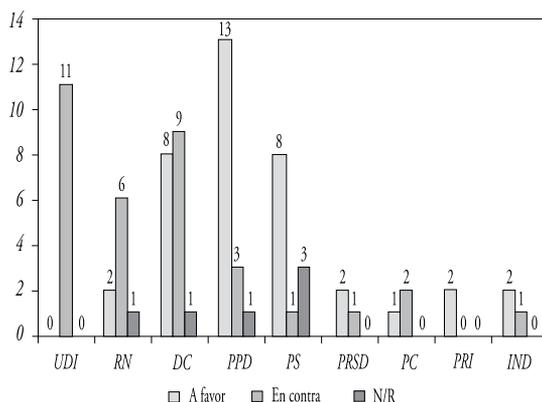
---

214 De las 12 diputadas que participaron del estudio, diez expresaron que votarían a favor de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as; la Diputada Mónica Zalaquett (UDI) señaló que votaría en contra y Karla Rubilar (RN) no respondió la pregunta.

215 Frente a la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as?, respondieron que votarían a favor: Enrique Accorsi (PPD), Sergio Aguiló (PS), René Alinco (IND), Pedro Araya (PRI), Pepe Auth (PPD), Cristián Campos (PPD), Juan Luis Castro (PS), Guillermo Ceroni (PPD), Aldo Cornejo (DC), Alfonso De Urresti (PS), Marcelo Díaz (PS), Marcos Espinosa Monardes (PRSD),

Por el contrario, rechazan esta iniciativa los 11 congresistas de la UDI que respondieron el estudio, nueve DC, seis RN, tres PPD, dos PC, un PS, un PRSD y un independiente<sup>216</sup>. Entre quienes no respondieron se encuentran tres PS, un PPD, un DC y una diputada RN<sup>217</sup>.

**¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as?**



Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

René Manuel García (RN), Cristina Girardi Lavín (PPD), Carolina Goic (DC), Rodrigo González (PPD), Hugo Gutiérrez Gálvez (PC), Felipe Harboe (PPD), Marta Isasi (IND), Enrique Jaramillo (PPD), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Tucapel Jiménez (PPD), Carlos Montes (PS), Adriana Muñoz (PPD), Marco Antonio Núñez (PPD), Sergio Ojeda (DC), Clemira Pacheco (PS), Denise Pascal (PS), María Antonieta Saa (PPD), Jorge Sabag Villalobos (DC), Marcela Sabat (RN), Marcelo Schilling (PS), Alejandra Sepúlveda (PRI), Gabriel Silber (DC), Víctor Torres (DC), Patricio Vallespín (DC), Mario Venegas (DC) y Ximena Vidal (PPD).

216 A la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as?, respondieron que votarían en contra: Gonzalo Arenas (UDI), Gabriel Ascencio (DC), Jorge Burgos (DC), Lautaro Carmona (PC), Eduardo Cerda (DC), Fuad Chahín (DC), Roberto Delmastro (RN), Fidel Espinoza Sandoval (PS), Enrique Estay (UDI), Ramón Farías (PPD), Joaquín Godoy (RN), Juan Lobos (UDI), Pablo Lorenzini (DC), Patricio Melero (UDI), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Iván Moreira (UDI), José Miguel Ortiz (DC), José Pérez Arriagada (PRSD), Leopoldo Pérez Lahsen (RN), Carlos Recondo (UDI), Ricardo Rincón (DC), Manuel Rojas (UDI), René Saffirio (DC), Alejandro Santana (RN), Frank Sauerbaum (RN), Ernesto Silva (UDI), Jorge Tarud (PPD), Guillermo Teillier (PC), Joaquín Tuma Zedan (PPD), Gonzalo Uriarte (UDI), Pedro Velásquez (IND), Carlos Vilches (UDI), Matías Walker Prieto (DC) y Mónica Zalaquett (UDI).

217 No respondieron la pregunta ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as?: Osvaldo Andrade (PS), Luis Lemus (PS), Roberto León (DC), Manuel Monsalve (PS), Karla Rubilar (RN) y Orlando Vargas (PPD).

## COMPROMISO DE LOS/AS DIPUTADOS/AS EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

A partir de las posiciones expresadas por los/as diputados/as participantes del estudio, se ha elaborado una escala de posicionamiento que califica el compromiso de cada uno/a de ellos/as con los derechos humanos y la democracia.

Para construir la escala de compromiso se asigna valor uno (1) a cada pregunta respondida a favor y valor cero (0) a otras respuestas: en contra o no responde. Igualmente, se asigna valor uno a la respuesta alta importancia frente a las recomendaciones internacionales y valor cero a baja importancia o no responde. Si bien las iniciativas incluidas en el estudio no son equivalentes desde el punto de vista de su impacto en la protección de los derechos humanos y/o la profundización de la democracia, se ha optado por asignar el mismo un valor a cada una de las respuestas favorables, sin realizar distinciones.

Se considera *alto compromiso* la adhesión a la totalidad de las materias comprendidas en el estudio (10), así como a quienes obtienen un puntaje de 9 y 8. Califican como *compromiso medio* quienes obtienen una puntuación entre 5 y 7. En cambio, se ubica en la categoría *bajo compromiso* a los/as legisladores/as cuyo puntaje es 4 o inferior.

Grado de compromiso	Puntaje
Alto	10- 9 – 8
Medio	7- 6 –5
Bajo	4- 3- 2- 1 –0

Apoyo total a las iniciativas consultadas en derechos humanos y democracia expresaron 20 diputados/as, que califican en la categoría *alto compromiso* (25,6%). Diez de éstos/as pertenecen al Partido Por la Democracia: Enrique Accorsi, Pepe Auth, Guillermo Ceroni, Cristina Girardi Lavín, Rodrigo González, Felipe Harboe, Tucapel Jiménez, Adriana Muñoz, María Antonieta Saa y Ximena Vidal; cinco al Partido Socialista: Sergio Aguiló, Alfonso De Urresti, Marcelo Díaz, Clemira Pacheco y Marcelo Schilling; dos de la Democracia Cristiana: Víctor Torres y Mario Venegas; así como Marcos Espinosa Monardes del Partido Radical Social Demócrata, Hugo Gutiérrez Gálvez del Partido Comunista y el independiente René Alinco.

También califican como *altamente comprometidos/as* 32 diputados/as que declararon apoyar entre ocho y nueve de las iniciativas consultadas (41%). Mayoritariamente ello comprende a congresistas de oposición: once legisladores/as de la DC, siete del PS, cinco PPD, dos del PRI, dos PC y un PRSD; además de dos independientes. De los partidos oficialistas, solamente las diputadas RN Marcela Sabat y Karla Rubilar obtuvieron nueve y ocho puntos, respectivamente.

## Diputados/as categorizados/as en alto compromiso (en orden alfabético)

Diputado/a	Partido	Puntaje
Enrique Accorsi Opazo	PPD	10
Sergio Aguiló Melo	PS	10
René Alinco Bustos	IND	10
Pepe Auth Stewart	PPD	10
Guillermo Ceroni Fuentes	PPD	10
Alfonso De Urresti Longton	PS	10
Marcelo Díaz Díaz	PS	10
Marcos Espinosa Monardes	PRSD	10
Cristina Girardi Lavín	PPD	10
Rodrigo González Torres	PPD	10
Hugo Gutiérrez Gálvez	PC	10
Felipe Harboe Bascuñán	PPD	10
Tucapel Jiménez Fuentes	PPD	10
Adriana Muñoz D'Albora	PPD	10
Clemira Pacheco Rivas	PS	10
María Antonieta Saa Díaz	PPD	10
Marcelo Schilling Rodríguez	PS	10
Víctor Torres Jeldes	DC	10
Mario Venegas Cárdenas	DC	10
Ximena Vidal Lázaro	PPD	10
Oswaldo Andrade Lara	PS	9
Pedro Araya Guerrero	PRI	9
Gabriel Ascencio Mansilla	DC	9
Lautaro Carmona Soto	PC	9
Juan Luis Castro González	PS	9
Eduardo Cerda García	DC	9
Aldo Cornejo González	DC	9
Ramón Farías Ponce	PPD	9
Marta Isasi Barbieri	IND	9
Enrique Jaramillo Becker	PPD	9
Carlos Abel Jarpa Wevar	PRSD	9
Carlos Montes Cisternas	PS	9
Marco Antonio Núñez Lozano	PPD	9
José Miguel Ortiz Novoa	DC	9
Denise Pascal Allende	PS	9
Marcela Sabat Fernández	RN	9
Gabriel Silber Romo	DC	9
Joaquín Tuma Zedan	PPD	9
Patricio Vallespín López	DC	9
Fuad Chahín Valenzuela	DC	8

Fidel Espinoza Sandoval	PS	8
Carolina Goic Boroevic	DC	8
Luis Lemus Aracena	PS	8
Roberto León Ramírez	DC	8
Manuel Monsalve Benavides	PS	8
Sergio Ojeda Uribe	DC	8
Karla Rubilar Barahona	RN	8
Alejandra Sepúlveda Orbenes	PRI	8
Jorge Tarud Daccarett	PPD	8
Guillermo Teillier Del Valle	PC	8
Pedro Velásquez Seguel	IND	8
Matías Walker Prieto	DC	8

Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

En tanto, quienes apoyan entre cinco y siete iniciativas son calificados como *medianamente comprometidos*, categoría en que se ubican 18 diputados: siete de RN, cinco DC, tres UDI, dos PPD y un PRSD; es decir, el 23,1% de quienes participan del estudio.

#### Diputados categorizados en medio compromiso (en orden alfabético)

Diputado	Partido	Puntaje
Jorge Burgos Varela	DC	7
Cristián Campos Jara	PPD	7
José Pérez Arriagada	PRSD	7
Ricardo Rincón González	DC	7
Jorge Sabag Villalobos	DC	7
René Saffirio Espinoza	DC	7
René Manuel García García	RN	6
Pablo Lorenzini Basso	DC	6
Nicolás Monckeberg Díaz	RN	6
Alejandro Santana Tirachini	RN	6
Carlos Vilches Guzmán	UDI	6
Gonzalo Arenas Hödar	UDI	5
Roberto Delmastro Naso	RN	5
Joaquín Godoy Ibáñez	RN	5
Patricio Melero Abaroa	UDI	5
Leopoldo Pérez Lahsen	RN	5
Frank Sauerbaum Muñoz	RN	5
Orlando Vargas Pizarro	PPD	5

Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

Por último, en *bajo compromiso* califican los/as legisladores/as que apoyan cuatro o menos iniciativas. En esta categoría se ubican siete diputados y una diputada de la UDI (10,3%).

Diputados/as categorizados/as en bajo compromiso (en orden alfabético)

Diputado/a	Partido	Puntaje
Manuel Rojas Molina	UDI	4
Carlos Recondo Lavanderos	UDI	3
Juan Lobos Krause	UDI	2
Iván Moreira Barros	UDI	2
Ernesto Silva Méndez	UDI	2
Gonzalo Uriarte Herrera	UDI	2
Mónica Zalaquett Said	UDI	2
Enrique Estay Peñaloza	UDI	0

Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

De acuerdo al puntaje de compromiso obtenido por los y las congresistas participantes del estudio, se observa que las diputadas expresan niveles mayores de compromiso con los derechos humanos y la democracia, que sus pares varones. De las 12 legisladoras que respondieron el estudio, 11 se ubican en la categoría *alto compromiso*, e incluso cinco de ellas declararon su adhesión a la totalidad de las iniciativas consultadas. Sólo una legisladora califica con un *bajo compromiso*, al apoyar únicamente dos propuestas. El puntaje promedio que alcanzan las diputadas es de 8,6; mientras que en los parlamentarios este promedio es de 7,5.

Además, resulta claro que los partidos de oposición presentan un mayor compromiso con los derechos humanos y la democracia que las bancadas de gobierno<sup>218</sup>. De hecho, de los/as 55 congresistas de oposición que participaron del estudio, el 85% se ubica en la categoría *alto compromiso* (47): 19 diputados/as que declararon apoyar todas las iniciativas consultadas, 17 que obtienen un puntaje nueve y 11 cuyo puntaje asciende a ocho. Además, ocho legisladores opositores califican dentro de *compromiso medio* (15%) y ninguno/a en *bajo compromiso*. En cambio, de los 20 parlamentarios/as oficialistas participantes sólo el 10% declara un *alto compromiso* (las diputadas Marcela Sabat y Karla Rubilar, como se ha señalado); mientras que el 50% califica como *medianamente comprometido* (10 diputados) y el 40% se ubica en la categoría *bajo compromiso* (8 legisladores/as).

218 Se considera de oposición a los y las legisladoras de la Democracia Cristiana, del Partido Por la Democracia, del Partido Socialista, del Partido Radical Social Demócrata, del Partido Comunista y del Partido Regionalista Independiente; y como oficialistas a los/as diputados/as de la Unión Demócrata Independiente y de Renovación Nacional. Se excluye de la presente comparación a los/as congresistas independientes.

Considerando el puntaje promedio obtenido por los/as congresistas participantes de cada partido, destacan por obtener nueve o más, el Partido Por la Democracia (9,2), el Partido Socialista (9,2) y el Partido Comunista (9,0). Además, sobre ocho puntos alcanza, en promedio, el Partido Radical Social Demócrata (8,7), el Partido Regionalista Independiente (8,5) y la Democracia Cristiana (8,2). En cambio, son los partidos oficialistas los que presentan inferiores puntajes: 6,1 Renovación Nacional y sólo 3 la Unión Demócrata Independiente.

**Compromiso en derechos humanos y democracia según partido político  
(grado de compromiso y puntaje promedio)**

Partido	Grado de compromiso			Diputados/as participantes	Puntaje promedio	
	Alto	Medio	Bajo			
Oposición	PPD	15	2	0	17	9,2
	PS	12	0	0	12	9,2
	PC	3	0	0	3	9
	PRSD	2	1	0	3	8,7
	PRI	2	0	0	2	8,5
	DC	13	5	0	18	8,2
	Subtotal	47	8	0	55	8,8
Oficialismo	RN	2	7	0	9	6,1
	UDI	0	3	8	11	3
	Subtotal	2	10	8	20	4,4
IND	3	0	0	3	9	
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>78</b>	<b>7,7</b>	

Fuente: elaboración propia en base a Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia

## REFLEXIONES FINALES

El *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, realizado por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario en 2010 evidencia la baja disposición de los/as diputados/as de la UDI y RN a transparentar a la ciudadanía sus posiciones frente a importantes iniciativas sobre derechos humanos y democracia que se debaten en el Congreso Nacional. Preocupa que sean precisamente las bancadas oficialistas las que se nieguen en mayor medida a dar a conocer sus posturas en temáticas relevantes, pues en nada contribuye a mejorar los canales de diálogo entre congresistas y ciudadanos/as y puede obstaculizar la representación adecuada de los y las electoras.

Del conjunto de propuestas legislativas pendientes de discusión consultadas en el estudio, todas cuentan con un mayoritario respaldo por parte de los/as legisladores/as participantes, especialmente por parte de las diputadas. Se trata de una disposición positiva a la aprobación de una serie de iniciativas clave en derechos humanos y democracia, que ofrece importantes oportunidades para

acelerar la tramitación de proyectos que vienen debatiéndose desde hace años sin alcanzar hasta ahora resultados positivos. Especialmente destaca que en un número significativo de las propuestas consultadas, la voluntad política favorable expresada por los y las congresistas presenta un carácter transversal, lo que brinda mayores posibilidades de acuerdo.

Además, mayoritariamente los/as parlamentarios/as declaran que las recomendaciones formuladas al Estado de Chile por los organismos internacionales tienen alta importancia para el análisis y votación de los proyectos de ley.

Sin embargo, lo expresado por los y las congresistas contrasta con la realidad del debate parlamentario, pues gran parte de las iniciativas consideradas en el estudio llevan varios años de tramitación y no se observan avances durante el año en curso, manteniéndose así el incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile.

Si bien el estudio no permite obtener resultados representativos de la Cámara de Diputados, por la baja participación que en el mismo tuvieron los/as legisladores/as de la UDI y de RN; destaca un amplísimo y transversal apoyo a una iniciativa que prohíba la discriminación en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos (93,6%). Resalta también el respaldo expresado a la reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados (88,5%), aun cuando quienes se oponen o no responden dicha pregunta, principalmente provienen de la UDI y, en menor medida, de RN. No obstante, ha transcurrido casi un año sin apreciarse ningún avance en la tramitación de dichas iniciativas, pese a que en ambas materias existen claros compromisos en el Programa de Gobierno.

Más del 70% de los congresistas participantes declara apoyar un proyecto sobre Pacto de Unión Civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas (76,9%); así como una ley que, sin reducir el período actual de prenatal, distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión del período de post natal (71,8%). Y frente a una ley que permita la interrupción del embarazo cuando se encuentra en riesgo la vida o la salud de la mujer, el 61,5% de los/as participantes se manifiesta partidario/a.

En materia de reformas políticas para la profundización de la democracia destaca el amplio apoyo que expresan los/as diputados/as frente a la iniciativa ciudadana de ley (85,9%). No obstante, preocupa constatar que casi la mitad de los congresistas oficialistas participantes del estudio se manifiestan contrarios a la misma. Por tratarse de uno de los compromisos presidenciales y habiendo el Presidente ingresado a tramitación un proyecto en la materia, surge la pregunta acerca de la viabilidad de dicha reforma en tanto parte importante de los/as legisladores/as de los partidos de gobierno declara su rechazo a la misma.

La propuesta para limitar la reelección indefinida de diputados/as, en tanto, también obtiene un significativo respaldo (75,6%), especialmente entre congresistas nuevos/as, lo que permitiría volver a debatir dicho proyecto en la búsqueda de alcanzar el quórum de aprobación que posibilite modificar la situación actual.

Una adhesión significativa obtiene el derecho de los/as chilenos/as en el exterior a participar de las elecciones presidenciales sin exigirles para ello ninguna condición (74,4%), aunque casi la totalidad de la UDI y RN se oponen a dicha medida.

Sin embargo, resulta lamentable advertir que la iniciativa más resistida por los/as congresistas es aquella que se orienta a revertir los déficit de participación femenina en instancias de decisión, por la vía de obligar a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as. Si bien el respaldo a dicha medida entre los/as participantes del estudio es mayoritario (48,7% frente a 43,6% de rechazo), se constata que, en mayor medida, son las diputadas quienes apoyan la paridad (diez de 12), pero que la mitad de los parlamentarios se resiste a ello. Además, sólo en el PPD, el PS, el PRSD y en el PRI se aprecia una voluntad política favorable a la misma; mientras en las restantes bancadas prima la falta de apoyo, lo que redundará en mantener estancado el debate del proyecto de ley en la materia.

El compromiso con los derechos humanos y la democracia que los y las congresistas expresan en el estudio realizado, muestra que el 66,7% declara un *alto compromiso* con iniciativas de ley en estas materias: 41 diputados y 11 diputadas. De éstos/as, 20 adhiere a la totalidad de las temáticas consultadas, entre las que se encuentran cinco de las 12 legisladoras participantes. En tanto, 18 diputados/as manifiestan un *compromiso medio* con los derechos humanos y la democracia (23,1%), mientras que ocho califican con un *bajo compromiso* (10,3%). Ello evidencia que entre las legisladoras chilenas es mayor el compromiso con los derechos humanos y la democracia que entre sus pares varones.

Son las bancadas PPD, PS, PC, PRSD, PRI y DC las que declaran en mayor medida su respaldo a las iniciativas sobre fortalecimiento de los derechos humanos y profundización de la democracia pendientes de debate. Pero, por el contrario, las bancadas UDI y RN expresan un apoyo significativamente menor a dichas propuestas, aun cuando parte de ellas integran los compromisos contenidos en el Programa de Gobierno de la Coalición Por El Cambio.

El estudio realizado permite constatar que iniciativas relevantes en derechos humanos y democracia pendientes de debate ante el Congreso Nacional cuentan con un mayoritario respaldo entre los/as congresistas, sin embargo, ello no se ha reflejado hasta ahora en una mayor celeridad a su tramitación legislativa. Asimismo, se advierten ámbitos en los que las bancadas oficialistas todavía presentan resistencias, que deben ser revertidas.

## 🏛️ FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL Y TRABAJO LEGISLATIVO DESARROLLADO POR CONGRESISTAS

Por quinto año consecutivo, el Observatorio Parlamentario informa sobre los principales aspectos del funcionamiento del Congreso Nacional y el trabajo legislativo desarrollado por los y las congresistas. Se detalla información sobre las propuestas de ley presentadas y las leyes aprobadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2010, relevando su iniciativa, cámara de origen y origen político de las mismas; así como etapas de tramitación alcanzada por los proyectos presentados y el tiempo que toma la aprobación de las leyes. Especialmente se relevan las iniciativas referidas a derechos humanos y democracia. Asimismo, se informa de la asistencia de diputados/as y senadores/as a sesiones de sala y a las comisiones de trabajo legislativo.

### PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS

#### *Proyectos de ley ingresados a tramitación según iniciativa legislativa*

Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2010 ingresaron a tramitación ante el Congreso Nacional 576 proyectos de ley, cifra menor a las 677 propuestas anuales promedio presentadas entre 2006 y 2009. Como en años anteriores, principalmente se trata de iniciativas formuladas por congresistas (82,3%) y, en menor medida, mensajes presidenciales (17,7%).

El 62,2% de los proyectos fue presentado ante la Cámara de Diputados, 75 mensajes y 283 mociones. Ante el Senado se presentó el 37,8% de las propuestas, 27 del Ejecutivo y 191 de legisladores/as. Es decir, de los mensajes presidenciales el 73,5% fue ingresado ante la Cámara Baja y el 26,5% al Senado. En tanto, el 59,7% de las mociones corresponde a iniciativas de diputados/as y el 40,3% a propuestas de senadores/as.

De las 102 iniciativas presidenciales presentadas en 2010, el 84% corresponde al Presidente Sebastián Piñera (86) y el 16% a la ex Presidenta Michelle Bachelet (16). En tanto, de las 474 mociones, el 5% fue presentado antes del 11 de marzo (22).

Proyectos de ley ingresados a tramitación según iniciativa y cámara de origen, Chile 2010

Iniciativa	Cámara de Diputados		Senado		Congreso Nacional	
Mociones parlamentarias	283	79,1%	191	87,6%	474	82,3%
Mensajes presidenciales	75	20,9%	27	12,4%	102	17,7%
Subtotal cámara	358	100%	218	100%	576	100%
<b>Total</b>	<b>62,2%</b>		<b>37,8%</b>		<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

De las iniciativas propuestas en 2010, 65 buscan regular diversas consecuencias derivadas del terremoto y posterior tsunami que afectó la zona central del país el 27 de febrero de 2010. 15 fueron presentadas por el Ejecutivo, 30 por diputados/as y 20 por senadores/as.

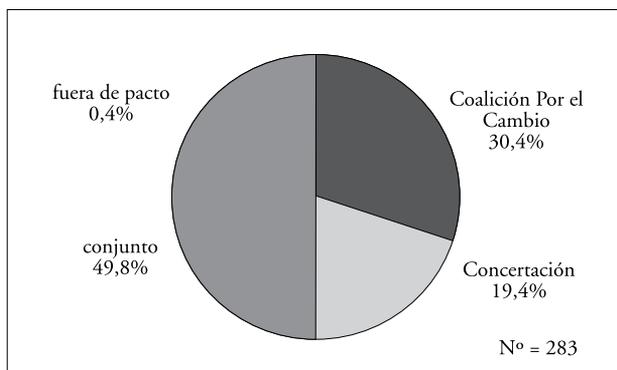
*Proyectos de ley ingresados a tramitación según origen político*

Se ha clasificado el origen político de las iniciativas de ley según el partido y bloque político al que pertenecen sus autores/as a la fecha de presentación de las mismas. En la categoría *Coalición Por el Cambio* se incluyen las propuestas formuladas por congresistas de la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional e independientes que participaron de la elección parlamentaria en dicha lista de candidaturas. En *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* se consideran los proyectos presentados por parlamentarios/as de la Democracia Cristiana, el Partido Por la Democracia, el Partido Socialista, el Partido Radical Social Demócrata y el Partido Comunista, que por primera vez participó de un pacto electoral con tales partidos; así como independientes que integraron dicha lista electoral. En tanto, como *fuera de pacto* se califican las iniciativas planteadas por legisladores que no pertenecen a ninguno de estos bloques mayoritarios, sea porque fueron elegidos habiéndose presentado en otra lista o como candidatura independiente, o porque renunciaron al partido político al que pertenecían. Además, como origen político *conjunto* se consideran las mociones presentadas por congresistas que pertenecen a más de una de las agrupaciones anteriormente referidas (Coalición + Concertación; Coalición + fuera de pacto; Concertación + fuera de pacto; Coalición + Concertación + fuera de pacto).

Como se ha señalado, ante la Cámara de Diputados se presentaron 283 mociones. De éstas, la mitad correspondió a iniciativas *conjuntas* (49,8%), el 30,4% a propuestas de legisladores/as de la *Coalición Por el Cambio*, el 19,4% a proyectos presentados por congresistas de la *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* y sólo una moción califica como *fuera de pacto*.

En tanto, de los 75 mensajes presidenciales, 62 fueron propuestos por el Presidente Piñera y 13 por la ex mandataria Michelle Bachelet.

## Mociones ingresadas a tramitación según origen político, Cámara de Diputados 2010

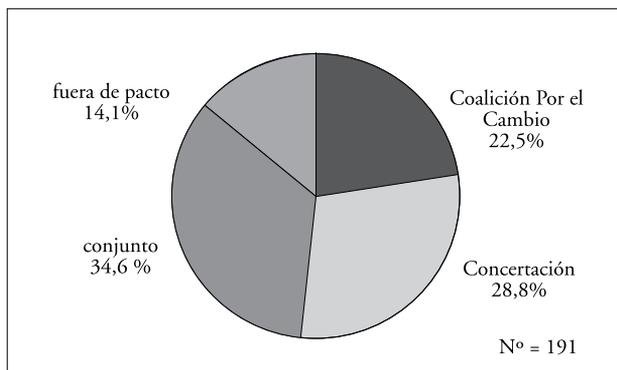


Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

Ante el Senado ingresaron a tramitación 191 mociones, de las cuales un tercio corresponde a iniciativas conjuntas (34,6), observándose que en ambas cámaras es predominante la presentación conjunta de proyectos por parte de los y las congresistas. El 28,8% fue propuesto por senadores/as de la *Concertación*; el 22,5% por la *Coalición Por el Cambio* y el 14,1% por legisladores *fuera de pacto*.

De los mensajes presidenciales presentados ante la Cámara Alta, 24 lo fueron por el Presidente actual y tres por la Presidenta anterior.

## Mociones ingresadas a tramitación según origen político, Senado de la República 2010



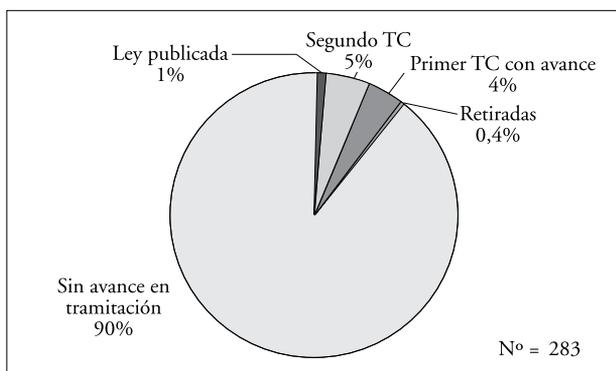
Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

### *Proyectos de ley presentados según etapas de tramitación alcanzada*

Se observa un marcado interés de diputados/as y senadores/as de todas las corrientes políticas en la presentación de propuestas legislativas, en las más diversas materias. Como se ha señalado, más del 80% de los proyectos ingresados a tramitación ante el Congreso Nacional fue presentado por congresistas. Sin embargo, ello contrasta con la falta de prioridad que en el trabajo legislativo se asigna a dichas mociones. La inmensa mayoría de las iniciativas parlamentarias no llega a ser debatida y sólo excepcionalmente algunas cumplen algún trámite legislativo durante el año informado.

De las mociones presentadas por diputados/as, sólo tres fueron aprobadas<sup>219</sup>, lo que equivale al 1,1%. Fueron debatidas por la Cámara Baja y despachadas al Senado en segundo trámite constitucional 13 mociones. Solo diez iniciativas fueron informadas por la respectiva comisión de trabajo legislativo, de las cuales cinco llegaron a ser analizadas por la Sala, que aprobó la idea de legislar de tres y rechazó las otras dos. Además, una moción fue retirada de tramitación por sus autores. En cambio, el 90% de los proyectos de ley propuestos por diputados/as no cumplió ningún trámite legislativo.

#### Mociones ingresadas a tramitación según etapas de tramitación, Cámara de Diputados 2010

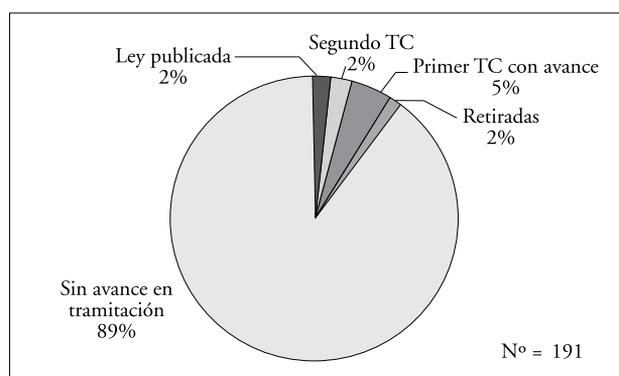


Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

219 Ley N° 20.439 modifica el artículo 67 de Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades aumentando el plazo para que el alcalde rinda cuenta pública al Concejo Municipal en aquellas regiones declaradas zona de catástrofe, publicada en el Diario Oficial el 30 de abril de 2010, presentada por los diputados Pedro Araya (PRI), Guillermo Ceroni (PPD), Fuad Chahín (DC), Aldo Cornejo (DC), Marcelo Díaz (PS), Juan Carlos Latorre (DC), Pablo Lorenzini (DC), Ricardo Rincón (DC), Víctor Torres (DC) y Jorge Ulloa (UDI); Ley N° 20.465 establece, por una sola vez, como feriados obligatorios e irrenunciables los días 19 y 20 de septiembre de 2010 para todos los trabajadores dependientes del comercio, publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 2010, presentada por los/as diputados Sergio Aguiló (PS a la fecha), René Alinco (PPD a la fecha), Osvaldo Andrade (PS), Tucapel Jiménez (PPD), Adriana Muñoz (PPD), Guillermo Teillier (PC) y Patricio Vallespín (DC); y Ley N° 20.476 establece que a cada región administrativa corresponda una zona primaria del servicio público telefónico local, publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2010, originada en moción presentada por los/as diputados/as Giovanni Calderón (UDI), Edmundo Eluchans (UDI), Javier Hernández (UDI), María José Hoffman (UDI), Marta Isasi (IND), Juan Lobos (UDI), Patricio Melero (UDI), Andrea Molina (UDI), Celso Morales (UDI) y Patricio Vallespín (DC), refundida a otras mociones anteriores.

Ante el Senado la preocupación por debatir las iniciativas parlamentarias no es diferente. El 89,5% de las propuestas no llegó a cumplir ninguna etapa de tramitación durante 2010 mientras que únicamente cuatro fueron aprobadas<sup>220</sup>. Otras cuatro mociones fueron aprobadas y remitidas a la Cámara Baja en segundo trámite constitucional. Nueve mociones se encuentran en primer trámite constitucional habiendo sido informadas por la respectiva comisión de trabajo legislativo, de las cuales sólo cuatro llegaron a ser discutidas en Sala y aprobada la idea de legislar. Tres iniciativas fueron retiradas por sus autores.

#### Mociones ingresadas a tramitación según etapas de tramitación, Senado de la República 2010

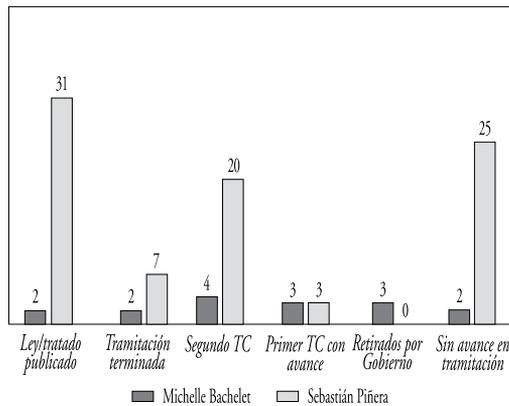


Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

En cambio, las propuestas formuladas por el Ejecutivo, reciben mayor atención en el trabajo legislativo, siendo aprobadas parte importante de éstas en el año informado, sea que fueron publicadas o que terminaran su tramitación ante el Congreso Nacional (41,2%). Casi un tercio de los mensajes presidenciales avanzó en el cumplimiento de etapas de trámite legislativo (29,4%) y el 26,5% no llegó a ser debatido.

220 Ley N° 20.464 sobre integración de organismos bicamerales creados en la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, publicada en el Diario Oficial el 12 de octubre de 2010, presentada por los/as senadores/as José García (RN), Hernán Larraín (UDI), Jorge Pizarro (DC), Jaime Quintana (PPD) y Ximena Rincón (DC); Ley N° 20.474 que prorroga la suspensión de inscripción de nuevos vehículos en el servicio de taxis, publicada en el Diario Oficial el 15 de noviembre de 2010, presentada por la Senadora Isabel Allende (PS) y refundida con otra moción del Senador Juan Pablo Letelier (PS); Ley N° 20.443 que aplica procedimiento de demandas colectivas a juicios por daños o perjuicios en la calidad de las construcciones, publicada en el Diario Oficial el 23 de noviembre de 2010, presentada por la Senadora Soledad Alvear (DC); y Ley N° 20.483 referida a las personas jurídicas sostenedoras de establecimientos educacionales, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010, presentada por los senadores Carlos Cantero (IND), Alejandro Navarro (MAS), Jaime Quintana (PPD), Eugenio Tuma (PPD) e Ignacio Walker Prieto (DC).

### Mensajes presidenciales ingresados a tramitación según etapas de tramitación, Chile 2010

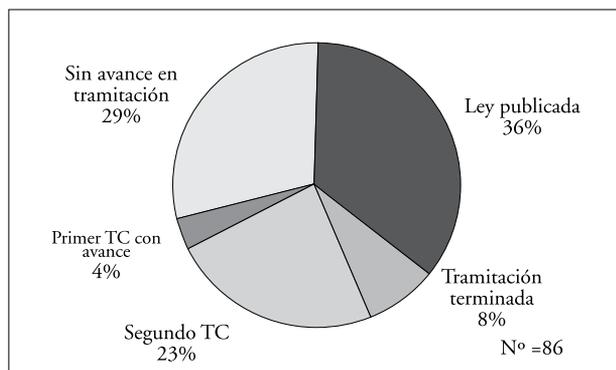


Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

De las 16 iniciativas presentadas por la ex Presidenta Michelle Bachelet entre el 1° de enero y el 10 de marzo de 2010, cuatro tratados internacionales terminaron su tramitación legislativa en el año publicándose dos de éstos, y un quinto pasó a segundo trámite constitucional. Además, tres proyectos de ley fueron despachados en primer trámite constitucional, y tres llegaron a ser informados por la comisión de trabajo legislativo pero de éstos sólo uno ha continuado su debate parlamentario. Tres mensajes fueron retirados por el actual Gobierno y otras dos propuestas no llegaron a ser analizadas.

En tanto, de los 86 mensajes presentados por el Presidente de la República, 31 fueron aprobados y publicados durante el año 2010, además de siete que terminaron su tramitación legislativa ante el Congreso Nacional en dicho período. Significativos avances tuvieron 20 propuestas que fueron despachadas a segundo trámite constitucional y otras dos que en primer trámite fueron aprobadas en general, mientras que otra fue informada por la comisión de trabajo legislativo pero no llegó a ser debatida en sala. En cambio, 25 mensajes no cumplieron ninguna etapa de tramitación en el año.

### Mensajes presentados por el Presidente Sebastián Piñera según etapa de tramitación, Chile 2010

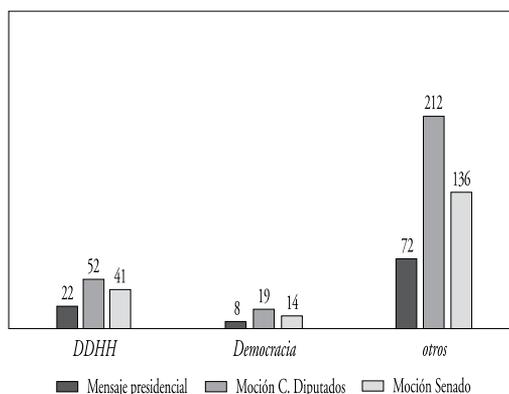


Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

### Proyectos de ley sobre derechos humanos y democracia

Durante el año 2010 se presentaron 115 iniciativas en materia de derechos humanos y 41 sobre democracia, lo que corresponde al 27% del total de proyectos presentados. Las propuestas sobre derechos humanos principalmente fueron presentadas por diputados/as (45,2%), y en segundo lugar por senadores/as (35,7%); en tanto el 19,1% corresponde a iniciativas presidenciales. Asimismo, reformas sobre democracia fueron propuestas en mayor medida por diputados/as (46,3%), luego por senadores (34,1%) y en tercer lugar desde el Ejecutivo (19,5%).

Proyectos de ley sobre derechos humanos y democracia según iniciativa, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia

Los proyectos sobre derechos humanos fueron promovidos preferentemente por iniciativa *conjunta* de diputados/as (42,3%), en segundo lugar por legisladores/as de la *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* (34,6%) y en tercero por diputados/as de la *Coalición Por el Cambio* (23,1%). En el Senado, en tanto, las propuestas en materia de derechos corresponden por igual a senadores/as de la *Concertación* (31,7%) y *conjuntos* (31,7%); el 19,5% fue presentado por legisladores *fuera de pacto* y el 17,1% por congresistas *oficialistas*. De los mensajes presidenciales 17 fueron propuestos por el Presidente Piñera y 5 por la ex Presidenta Michelle Bachelet.

Proyectos de ley sobre derechos humanos según origen político, Chile 2010

Origen político	Mociones C. Diputados		Mociones Senado		Mensajes presidenciales	
Conjunto	22	42,3%	13	31,7%	Michelle Bachelet	5
Concertación ...	18	34,6%	13	31,7%		
Coalición Por el Cambio	12	23,1%	7	17,1%	Sebastián Piñera	17
Fuera de pacto	0	0,0%	8	19,5%		
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>22</b>

Fuente: Elaboración propia

La preocupación principal refiere a derechos laborales, aunque en gran medida las iniciativas presentadas abordan dimensiones específicas de éstos (35). También se observa preocupación por la protección del medio ambiente (20), el derecho al debido proceso (14) y el derecho a la salud (12). Otros derechos humanos son menos prioritarios para el Gobierno y los/as legisladores/as, como lo refleja la escasa presentación de iniciativas al respecto: derecho a la protección de la familia (8); derecho a la integridad física, síquica y sexual (4); derechos sexuales y reproductivos (4); derecho a la educación (4); institucionalidad para la protección de los derechos humanos (3); libertad personal (2); libertad de expresión (2); derecho al nombre (2); derechos de los pueblos indígenas (2); igualdad y no discriminación (1); derecho a la nacionalidad (1) y derecho a un nivel de vida digno (1). Cabe señalar que cuatro de las iniciativas relevadas -dos sobre libertad personal, una sobre debido proceso y otra sobre la protección de la familia- son contrarias a la protección de los derechos humanos.

Proyectos de ley sobre derechos humanos según materia, Chile 2010

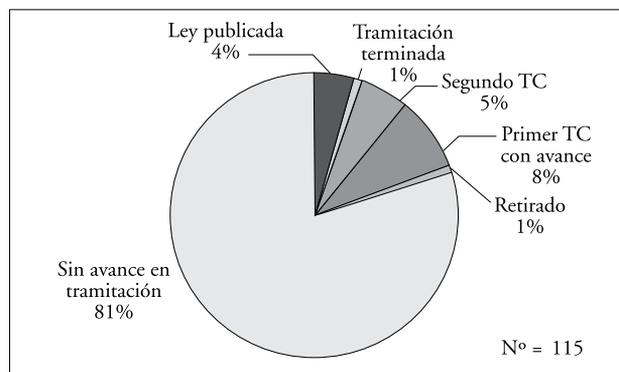
Derechos Humanos	Mensajes presidenciales	Moción C. Diputados	Moción Senado	Total	Porcentaje
Institucionalidad	1	2	0	3	2,6%
Igualdad y no discriminación	0	1	0	1	0,9%
dº integridad física, síquica y sexual	0	2	2	4	3,5%
dº debido proceso	3	5	6	14	12,2%
dº libertad personal	1	1	0	2	1,7%
dº libertad expresión	0	1	1	2	1,7%
dº nacionalidad	0	0	1	1	0,9%
dº al nombre	0	1	1	2	1,7%
dº protección familia	0	3	5	8	7,0%
dºs sexuales y reproductivos	0	1	3	4	3,5%
dºs laborales	5	22	8	35	30,4%
dº salud	1	4	7	12	10,4%
dº educación	2	2	0	4	3,5%
dº nivel de vida digno	0	1	0	1	0,9%
dºs pueblos indígenas	0	1	1	2	1,7%
dº medio ambiente	9	5	6	20	17,4%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>52</b>	<b>41</b>	<b>115</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

De las iniciativas de ley referidas a derechos humanos presentadas en 2010, cinco fueron aprobadas y otra terminó su tramitación ante el Congreso Nacional. Seis proyectos fueron despachados a segundo trámite constitucional. Nueve propuestas en primer trámite fueron informadas por la respectiva comisión de trabajo

legislativo, siendo una aprobada en Sala y otra rechazada. Un proyecto fue retirado y los restantes 93 no cumplieron ninguna etapa de tramitación.

Proyectos sobre derechos humanos según etapa de tramitación, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia

Las reformas sobre democracia, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, fueron presentadas principalmente por congresistas de diversa orientación política (*iniciativa conjunta*), 12 por diputados/as y siete por senadores. En segundo lugar, la preocupación proviene de legisladores oficialistas, seis de diputados/as y tres de senadores/as. Tres iniciativas sobre democracia fueron presentadas por congresistas de la Concertación, dos ante el Senado y una ante la Cámara Baja. Además, dos mociones fueron propuestas por senadores fuera de pacto. Un proyecto fue presentado por la ex Presidenta Bachelet y siete por el Presidente Piñera.

Proyectos de ley sobre democracia según origen político, Chile 2010

Origen político	Mociones C. Diputados		Mociones Senado		Mensajes presidenciales	
Conjunto	12	63,2%	7	50,0%	Michelle Bachelet	1
Concertación	1	5,3%	2	14,3%		
Coalición Por el Cambio	6	31,6%	3	21,4%	Sebastián Piñera	7
Fuera de pacto	0	0,0%	2	14,3%		
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia

En estas materias, mayoritariamente las propuestas abordan reformas al sistema político (18), y en segundo lugar se orientan a mejorar las regulaciones sobre transparencia y probidad (9). Además, se presentaron siete proyectos sobre mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, así como siete propuestas que modifican las atribuciones políticas de los poderes del Estado.

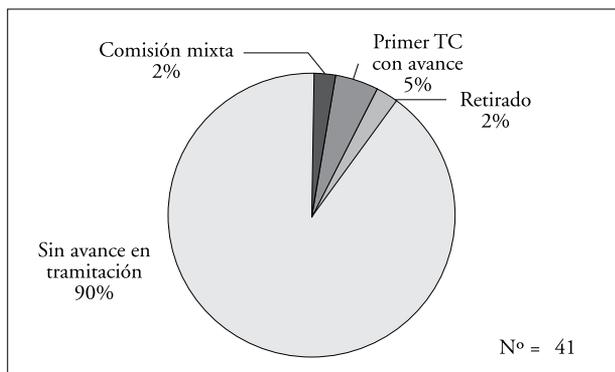
## Proyectos de ley sobre democracia según materia, Chile 2010

Democracia	Mensajes presidenciales	Moción C. Diputados	Moción Senado	Total	Porcentaje
Sistema político	4	8	6	18	43,9%
Transparencia y probidad	2	4	3	9	22,0%
MDD y participación ciudadana	2	3	2	7	17,1%
Atribuciones órganos del Estado	0	4	3	7	17,1%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Preocupa constatar que las reformas sobre democracia presentadas en 2010 tuvieron una mínima importancia en el trabajo parlamentario. Ninguna de dichas propuestas fue aprobada en el año y sólo en una se avanzó en su discusión, siendo remitida a una comisión mixta. Únicamente dos proyectos en primer trámite fueron informados por la comisión respectiva, uno de los cuales fue aprobado en general por la Sala. Una iniciativa fue retirada y 37 no lograron ningún avance en su tramitación legislativa.

## Proyectos sobre democracia según etapa de tramitación, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia

## LEYES APROBADAS

### *Leyes aprobadas según iniciativa legislativa y origen político*

Entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2010 fueron publicadas en el Diario Oficial 72 leyes, de las cuales –como en años anteriores– la gran mayoría corresponde a iniciativas presidenciales (69%) y, en menor medida, mociones parlamentarias (31%). Principalmente, las leyes aprobadas iniciaron su tramitación ante la Cámara de Diputados (75%).

Leyes publicadas según iniciativa y cámara de origen, Chile 2010

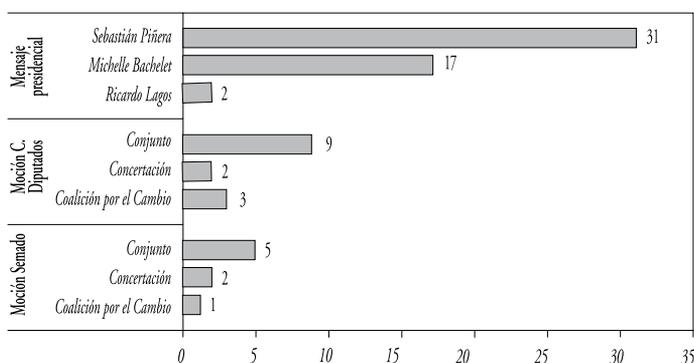
Iniciativa	Cámara de Diputados		Senado		Congreso Nacional	
Mensajes presidenciales	40	74%	10	56%	50	69%
Mociones parlamentarias	14	26%	8	44%	22	31%
Subtotal cámara	54	100%	18	100%	72	100%
<b>Total</b>	<b>75%</b>		<b>25%</b>		<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre leyes publicadas, Biblioteca del Congreso Nacional y Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

De los 50 mensajes aprobados en el año, 31 corresponden a iniciativas del Presidente Piñera y 17 a propuestas presentadas en años previos por la ex mandataria Michelle Bachelet, así como dos iniciativas que en su oportunidad formuló Ricardo Lagos Escobar.

En tanto, de las mociones parlamentarias, 14 fueron presentadas por diputados/as y ocho por senadores/as. Principalmente, las propuestas de ley de congresistas que llegan a ser aprobadas corresponden a iniciativas conjuntas: nueve en la Cámara de Diputados y cinco en el Senado. Tres mociones aprobadas fueron presentadas por diputados de la Coalición por el Cambio y dos por congresistas de la Concertación; mientras que dos mociones de senadores concertacionistas llegaron a ser aprobadas y una de la coalición gobernante.

Leyes publicadas según iniciativa y origen político, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia

El terremoto y tsunami de febrero pasado impactó de modo significativo el trabajo legislativo del año. De hecho, una quinta parte de las leyes aprobadas en el período abordan diversas temáticas económicas, laborales, judiciales e institucionales derivadas de dicha catástrofe (15). De éstas, 13 fueron propuestas por el Presidente Piñera<sup>221</sup>, una por diputados de diversa orientación política<sup>222</sup> y otra por una senadora<sup>223</sup>.

---

221 Ley N° 20.436 modifica plazos en materia de actuaciones judiciales y declaración de muerte presunta en las zonas afectadas por el terremoto, publicada en el Diario Oficial el 23 de abril de 2010; Ley N° 20.440 flexibiliza los requisitos de acceso para obtener beneficios del seguro de cesantía de la Ley N° 19.728 producto de la catástrofe del 27 de febrero de 2010, publicada en el Diario Oficial el 8 de mayo de 2010; Ley N° 20.444 crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe, publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo de 2010; Ley N° 20.446 otorga facilidades para el pago de cotizaciones previsionales en el territorio afectado por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010, publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 2010; Ley N° 20.451 modifica la Ley general de pesca y establece normas transitorias para enfrentar la catástrofe del 27 de febrero de 2010, publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 2010; Ley N° 20.452 establece normas de excepción en materia de subvenciones a establecimientos educacionales, publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 2010; Ley N° 20.454 incentiva el precontrato, publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 2010; Ley N° 20.455 modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país, publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 2010; Ley N° 20.458 establece la gratuidad de las solicitudes de regularización de la posesión y constitución del dominio de la pequeña propiedad raíz regida por el D.L. N° 2.695 de 1979 en las zonas afectadas por el terremoto y maremoto de 27 de febrero de 2010; publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2010; Ley N° 20.461 amplía durante el año 2010 el objeto del Fondo de Fomento de Medios de Comunicación Social establecido en la Ley N° 19.733, publicada en el Diario Oficial el 8 de septiembre de 2010; Ley N° 20.462 efectúa aporte extraordinario al Fondo Común Municipal y compensa menores ingresos a comunas afectadas por terremoto y maremoto de 27 de febrero de 2010, publicada en el Diario Oficial el 26 de noviembre de 2010; Ley N° 20.469 introduce modificaciones a la tributación de la actividad minera, publicada en el Diario Oficial el 21 de octubre de 2010; Ley N° 20.478 sobre recuperación y continuidad en condiciones críticas y de emergencia del sistema público de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2010.

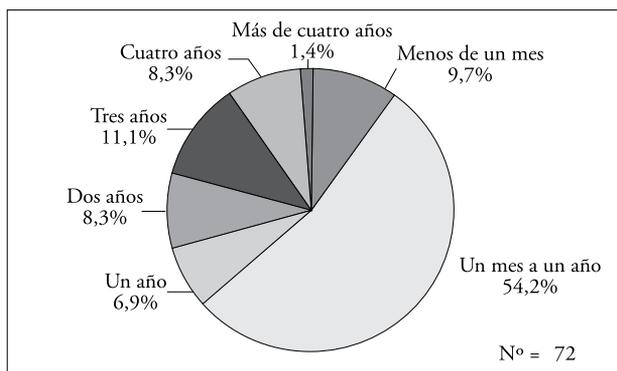
222 Ley N° 20.439 modifica el artículo 67 de Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades aumentando el plazo para que el alcalde rinda cuenta pública al Concejo Municipal en aquellas regiones declaradas zona de catástrofe, publicada en el Diario Oficial el 30 de abril de 2010; iniciativa de los diputados Pedro Araya (PRI), Guillermo Ceroni (PPD), Fuad Chahín (DC), Aldo Cornejo (DC), Marcelo Díaz (PS), Juan Carlos Latorre (DC), Pablo Lorenzini (DC), Ricardo Rincón (DC), Víctor Torres (DC) y Jorge Ulloa (UDI).

223 Ley N° 20.443 aplica procedimiento de demandas colectivas a juicios por daños o perjuicios en la calidad de las construcciones, publicada en el Diario Oficial el 23 de noviembre de 2010; iniciativa propuesta por la Senadora Soledad Alvear (DC).

### *Leyes aprobadas según tiempo de tramitación*

Dos tercios (64%) de las leyes publicadas en 2010 lo fueron tras menos de un año de tramitación legislativa: 39 mensajes presidenciales y siete mociones, incluyendo siete leyes aprobadas en menos de un mes. Cinco leyes fueron tramitadas en un año, seis en dos, ocho en tres años, seis en cuatro y una tardó más de 13 años.

Leyes publicadas según tiempo de tramitación legislativa, Chile 2010

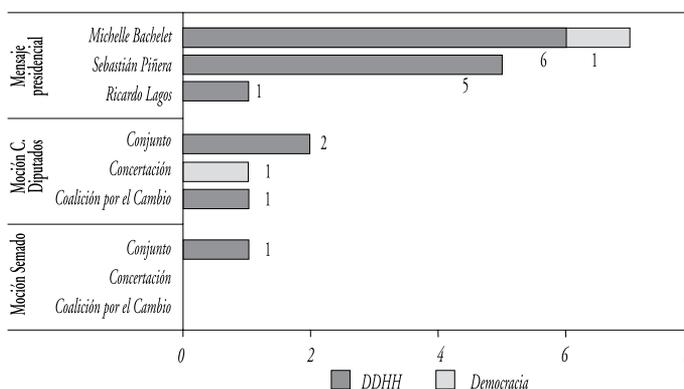


Fuente: Elaboración propia.

### *Leyes sobre derechos humanos y democracia*

De las leyes publicadas en 2010, 16 refieren a derechos humanos (22%) y dos a democracia (3%). De las propuestas sobre derechos humanos 12 se originaron en un mensaje presidencial y cuatro en mociones (tres de diputados/as y una de senadores/as). Seis de éstas fueron presentadas en su oportunidad por la ex Presidenta Bachelet, cinco por el Presidente Sebastián Piñera y una por ex mandatario Ricardo Lagos. Una de las reformas sobre democracia también corresponde a una iniciativa de la ex Presidenta Bachelet y otra a una moción de diputados.

Leyes sobre derechos humanos y democracia según iniciativa y origen político, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia.

Cuatro iniciativas sobre medio ambiente y recursos naturales fueron publicadas en 2010<sup>224</sup>, tres sobre derechos laborales<sup>225</sup>, dos sobre debido proceso<sup>226</sup>, dos referidas al derecho a la integridad física, síquica y sexual<sup>227</sup>, una sobre derechos de las personas refugiadas<sup>228</sup>, una sobre libertad de expresión<sup>229</sup>, una sobre derechos sexuales y reproductivos<sup>230</sup>, otra sobre derecho a la salud<sup>231</sup> y una sobre derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad<sup>232</sup>.

En tanto, en materia de democracia, una de las leyes publicadas en 2010 refiere principalmente a transparencia y probidad<sup>233</sup> y la otra regula atribuciones de un poder del estado<sup>234</sup>.

---

224 Ley N° 20.417 crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010; Ley N° 20.412 establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios, publicada en el Diario Oficial el 9 de febrero de 2010; Ley N° 20.434 modifica la Ley general de pesca y acuicultura en materia de acuicultura, publicada en el Diario Oficial el 8 de abril de 2010; Ley N° 20.485 modifica el artículo 26 de la Ley general de pesca y acuicultura contenida en la ley 18.892 y sus modificaciones, publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2010.

225 Ley N° 20.425 modifica el Código del Trabajo impidiendo descuentos indebidos en las remuneraciones de los trabajadores, publicada en el Diario Oficial el 13 de febrero de 2010; Ley N° 20.449 reajusta monto del ingreso mínimo mensual, publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 2010; Ley N° 20.486 otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos y otros beneficios que indica, publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2010.

226 Ley N° 20.467 modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, publicada en el Diario Oficial el 8 de octubre de 2010; Ley N° 20.477 modifica competencia de tribunales militares, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010.

227 Ley N° 20.427 modifica la Ley N° 20.066 de violencia intrafamiliar y otros cuerpos legales para incluir el maltrato del adulto mayor en la legislación nacional, publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo de 2010; Ley N° 20.480 modifica el Código Penal y la Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar estableciendo el "femicidio" aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio, publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2010.

228 Ley N° 20.430 establece disposiciones sobre protección de refugiados, publicada en el Diario Oficial el 15 de abril de 2010.

229 Ley N° 20.433 crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, publicada en el Diario Oficial el 4 de mayo de 2010.

230 Ley N° 20.418 fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad, publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 2010.

231 Ley N° 20.413 modifica la Ley N° 19.451 con el fin de determinar quiénes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad, publicada en el Diario Oficial el 15 de enero de 2010.

232 Ley N° 20.422 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, publicada en el Diario Oficial el 10 de febrero de 2010.

233 Ley N° 20.414 reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política, publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 2010.

234 Ley N° 20.447 introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República, publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 2010.

## ASISTENCIA A SALA Y A COMISIONES DE TRABAJO LEGISLATIVO

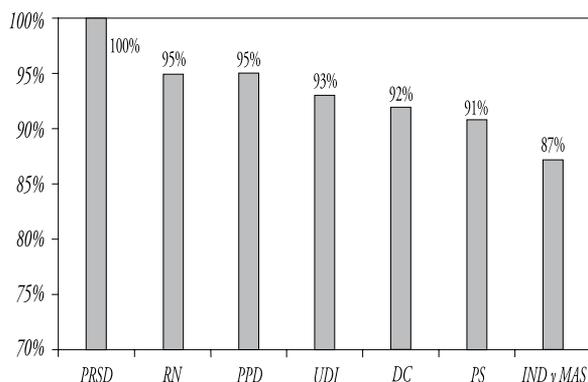
La obligación mínima que deben cumplir los y las congresistas es asistir y participar de las sesiones de trabajo legislativo, a fin de representar en el debate de las iniciativas de ley los intereses de la ciudadanía. Por ello, se presenta información sobre la asistencia a sesiones de sala de cada uno/a de los/as diputados/as y senadores/as; así como la asistencia de las comisiones de trabajo legislativo en ambas cámaras.

### *Asistencia a sesiones de sala del Senado*

Entre el 11 de marzo y el 22 de diciembre de 2010, último día de trabajo legislativo, se celebraron 83 sesiones de sala en el Senado; observándose un 92,8% de asistencia promedio. Sólo cinco senadores/as cumplieron cabalmente su obligación de asistencia a la totalidad de las sesiones: Francisco Chahuán (RN), José García (RN), José Antonio Gómez Urrutia (PRSD), Ximena Rincón (DC) y Hosain Sabag Castillo (DC). En tanto, 21 senadores/as presentaron una asistencia de 90% o más y 12 del 80% o superior<sup>235</sup>.

El único senador del Partido Radical asistió al 100% de las sesiones de sala. Los/as senadores de Renovación Nacional y del Partido Por la Democracia presentan una asistencia promedio de 95%. Los/as senadores/as de la Unión Demócrata Independiente cumplieron el 93% de asistencia, 92% los/as de la Democracia Cristiana y 91% los/as del Partido Socialista. En cambio, menos del 90% de asistencia presentan los senadores fuera de pacto (87%).

Asistencia promedio a sesiones de sala del Senado según partido político, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia

235 Fuente: Datos proporcionados por Oficina de Informaciones del Senado.

## Asistencia senadores/as a sesiones de sala 11 de marzo al 22 de diciembre de 2010

Senadores/as	Partido	Asistencia	Ausencias justificadas
Andrés Allamand Zavala	RN	86%	
Isabel Allende Bussi	PS	83%	4
Soledad Alvear Valenzuela	DC	86%	12
Carlos Bianchi Chelech	Indep.	96%	
Carlos Cantero Ojeda	Indep.	86%	
Andrés Chadwick Piñera	UDI	89%	
Francisco Chahuán Chahuán	RN	100%	
Juan Antonio Coloma Correa	UDI	98%	2
Camilo Escalona Medina	PS	99%	
Alberto Espina Otero	RN	89%	4
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	DC	92%	
José García Ruminot	RN	100%	
Guido Girardi Lavín	PPD	92%	3
José Antonio Gómez Urrutia	PRSD	100%	
Antonio Horvath Kiss	RN	98%	
Carlos Ignacio Kuschel Silva	RN	99%	
Ricardo Lagos Weber	PPD	99%	
Hernán Larraín Fernández	UDI	86%	6
Juan Pablo Letelier Morel	PS	89%	4
Pablo Longueira Montes	UDI	96%	
Evelyn Matthei Fornet	UDI	93%	
Pedro Muñoz Aburto	PS	95%	3
Alejandro Navarro Brain	MAS	80%	6
Jovino Novoa Vásquez	UDI	93%	
Jaime Orpis Bouchon	UDI	99%	
Lily Pérez San Martín	RN	92%	6
Víctor Pérez Varela	UDI	90%	
Jorge Pizarro Soto	DC	92%	4
Baldo Prokurica Prokurica	RN	96%	
Jaime Quintana Leal	PPD	98%	
Ximena Rincón González	DC	100%	
Fulvio Rossi Ciocca	PS	88%	
Mariano Ruiz-Esquide Jara	DC	90%	
Hosáin Sabag Castillo	DC	100%	
Eugenio Tuma Zedán	PPD	92%	5
Ignacio Walker Prieto	DC	86%	
Patricio Walker Prieto	DC	95%	
Andrés Zaldívar Larraín	DC	89%	2

Fuente: Datos proporcionados por Oficina de Informaciones del Senado y [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

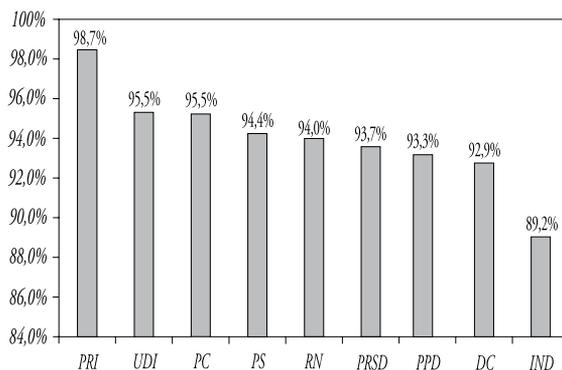
### *Asistencia a sesiones de sala de la Cámara de Diputados*

En la Cámara de Diputados se celebraron 120 sesiones de sala entre el 11 de marzo y el 22 de diciembre, último día que sesionó la Cámara Baja. El promedio de asistencia correspondiente a dicho período es de 94,2%. Sólo 16 diputados/as asistieron a la totalidad de las sesiones, en cumplimiento de su obligación: Nino Baltolu (UDI), Romilio Gutiérrez Pino (UDI), María José Hoffmann (UDI), Enrique Jaramillo (PPD), Patricio Melero (UDI), Carlos Montes (PS), Sergio Ojeda (DC), José Miguel Ortiz (DC), José Pérez Arriagada (PRSD), Carlos Recondo (UDI), René Saffirio (DC), Marcelo Schilling (PS), Gabriel Silber (DC), Ernesto Silva (UDI), Germán Verdugo (RN) y Gastón Von Mühlenbrock (UDI).

Dos tercios de los/as diputados/as (79) asiste a más del 90% de las sesiones pero no a la totalidad de éstas; a más del 80% de las sesiones asiste una quinta parte (24) y el Diputado Juan Carlos Latorre (DC) no alcanza dicha asistencia mínima (77,8%)<sup>236</sup>.

Una asistencia promedio superior al 95% presentan el Partido Regionalista Independiente (98,7%), la Unión Demócrata Independiente (95,5%) y el Partido Comunista (95,5%). Los/as diputados/as del Partido Socialista asisten al 94,4% de las sesiones; al 94% los/as legisladores de Renovación Nacional; al 93,7% los del Partido Radical; al 93,3% los/as del Partido Por la Democracia y al 92,9% los/as de la Democracia Cristiana. La bancada de diputados/as independientes presenta una asistencia promedio levemente inferior al 90%.

Asistencia promedio a sesiones de sala de la Cámara de Diputados según partido político, Chile 2010



Fuente: Elaboración propia

<sup>236</sup> Fuente: Cámara de Diputados ([www.camara.cl](http://www.camara.cl) consulta en Trabajo en Sala, Asistencia, revisado 31.01.11)

## Asistencia diputados/as a sesiones de sala 11 de marzo al 22 de diciembre de 2010

Diputados/as	Partido Político	Porcentaje asistencia
Enrique Accorsi Opazo	PPD	94,2%
Sergio Aguiló Melo	PS	92,2%
René Alinco Bustos	Indep.	85,0%
Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Ramírez	UDI	93,2%
Osvaldo Andrade Lara	PS	96,4%
Pedro Araya Guerrero	PRI	98,3%
Gonzalo Arenas Hödar	UDI	91,4%
Gabriel Ascencio Mansilla	DC	95,8%
Pepe Auth Stewart	PPD	91,7%
Nino Baltolu Rasera	UDI	100%
Ramón Barros Montero	UDI	92,8%
Eugenio Bauer Jouanne	UDI	95,8%
Germán Becker Alvear	RN	98,3%
Mario Bertolino Rendic	RN	94,6%
Sergio Bobadilla Muñoz	UDI	94,2%
Pedro Browne Urrejola	RN	99,1%
Jorge Burgos Varela	DC	92,4%
Giovanni Calderón Bassi	UDI	83,3%
Cristián Campos Jara	PPD	93,8%
Alberto Cardemil Herrera	RN	97,5%
Lautaro Carmona Soto	PC	97,3%
Juan Luis Castro González	PS	90,4%
Eduardo Cerda García	DC	87,5%
Guillermo Ceroni Fuentes	PPD	96,4%
Aldo Cornejo González	DC	93,3%
María Angélica Cristi Marfil	UDI	97,4%
Fuad Chahín Valenzuela	DC	93,1%
Alfonso De Urresti Longton	PS	97,4%
Roberto Delmastro Naso	RN	89,7%
Marcelo Díaz Díaz	PS	92,5%
José Manuel Edwards Silva	RN	97,3%
Edmundo Eluchans Urenda	UDI	96,7%
Marcos Espinosa Monardes	PRSD	99,2%
Fidel Espinoza Sandoval	PS	93,3%
Enrique Estay Peñaloza	UDI	96,8%
Ramón Farías Ponce	PPD	96,2%
René Manuel García García	RN	94,6%
Alejandro García-Huidobro Sanfuentes	UDI	93,8%
Cristina Girardi Lavín	PPD	98,2%

Joaquín Godoy Ibáñez	RN	83,3%
Carolina Goic Boroovic	DC	93,9%
Rodrigo González Torres	PPD	97,5%
Hugo Gutiérrez Gálvez	PC	92,5%
Romilio Gutiérrez Pino	UDI	100%
Patricio Hales Dib	PPD	89,2%
Felipe Harboe Bascuñán	PPD	85,0%
Gustavo Hasbún Selume	UDI	92,5%
Javier Hernández Hernández	UDI	99,1%
María José Hoffmann Opazo	UDI	100%
Marta Isasi Barbieri	Indep.	86,9%
Enrique Jaramillo Becker	PPD	100%
Carlos Abel Jarpa Wevar	PRSD	92,2%
Tucapel Jiménez Fuentes	PPD	97,3%
José Antonio Kast Rist	UDI	95,8%
Juan Carlos Latorre Carmona	DC	77,5%
Luis Lemus Aracena	PS	98,3%
Roberto León Ramírez	DC	87,7%
Juan Lobos Krause	UDI	87,5%
Pablo Lorenzini Basso	DC	95,2%
Javier Macaya Danús	UDI	98,3%
Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar	Indep.	89,9%
Rosauro Martínez Labbé	RN	93,7%
Patricio Melero Abaroa	UDI	100%
Fernando Meza Moncada	PRSD	87,8%
Andrea Molina Oliva	UDI	89,3%
Cristián Monckeberg Bruner	RN	89,2%
Nicolás Monckeberg Díaz	RN	96,6%
Manuel Monsalve Benavides	PS	90,7%
Carlos Montes Cisternas	PS	100%
Celso Morales Muñoz	UDI	97,4%
Iván Moreira Barros	UDI	94,1%
Adriana Muñoz D'Albora	PPD	95,0%
Claudia Nogueira Fernández	UDI	91,0%
Iván Norambuena Farías	UDI	96,6%
Marco Antonio Núñez Lozano	PPD	83,9%
Sergio Ojeda Uribe	DC	100%
José Miguel Ortiz Novoa	DC	100%
Clemira Pacheco Rivas	PS	89,6%
Denise Pascal Allende	PS	92,3%
José Pérez Arriagada	PRSD	100%

Leopoldo Pérez Lahsen	RN	96,7%
Carlos Recondo Lavanderos	UDI	100%
Ricardo Rincón González	DC	92,1%
Gaspar Rivas Sánchez	RN	89,2%
Alberto Robles Pantoja	PRSD	89,2%
Manuel Rojas Molina	UDI	93,6%
Karla Rubilar Barahona	RN	89,1%
María Antonieta Saa Díaz	PPD	80,0%
Jorge Sabag Villalobos	DC	94,8%
Marcela Sabat Fernández	RN	91,4%
René Saffirio Espinoza	DC	100%
Felipe Salaberry Soto	UDI	95,6%
David Sandoval Plaza	UDI	97,3%
Alejandro Santana Tirachini	RN	97,5%
Frank Sauerbaum Muñoz	RN	95,0%
Marcelo Schilling Rodríguez	PS	100%
Alejandra Sepúlveda Orbenes	PRI	99,1%
Gabriel Silber Romo	DC	100%
Ernesto Silva Méndez	UDI	100%
Arturo Squella Ovalle	UDI	96,7%
Jorge Tarud Daccarett	PPD	94,8%
Guillermo Teillier Del Valle	PC	96,6%
Víctor Torres Jeldes	DC	99,2%
Joaquín Tuma Zedan	PPD	95,7%
Marisol Turres Figueroa	UDI	87,6%
Jorge Ulloa Aguillón	UDI	96,6%
Gonzalo Uriarte Herrera	UDI	89,2%
Ignacio Urrutia Bonilla	UDI	95,8%
Patricio Vallespín López	DC	84,8%
Enrique Van Rysselberghe Herrera	UDI	97,5%
Orlando Vargas Pizarro	PPD	98,2%
Pedro Velásquez Seguel	Indep.	94,8%
Mario Venegas Cárdenas	DC	90,4%
Germán Verdugo Soto	RN	100%
Ximena Vidal Lázaro	PPD	93,0%
Carlos Vilches Guzmán	UDI	99,1%
Gastón Von Mühlenbrock Zamora	UDI	100%
Matías Walker Prieto	DC	88,2%
Felipe Ward Edwards	UDI	98,3%
Mónica Zalaquett Said	UDI	98,3%

Fuente: Cámara de Diputados ([www.camara.cl](http://www.camara.cl) consulta en Trabajo en Sala, Asistencia, revisado 31.01.11)

***Asistencia a comisiones de trabajo legislativo***

En el Senado, la asistencia promedio a las comisiones permanentes de trabajo legislativo (17) fue de 87,4% durante el año 2010 (enero a diciembre). La más alta asistencia la presentan las comisiones de Obras Públicas (96,7%), Hacienda (93,8%) y de Trabajo y Previsión Social (92,6%). En cambio, por debajo del 80% fue la asistencia a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía (75,3%) y a la de Medio Ambiente y Bienes Nacionales (66,7%).

En cambio, ante la Cámara de Diputados, la asistencia a las referidas comisiones es notoriamente más baja. En promedio la asistencia a las comisiones permanentes de trabajo legislativo fue de 75,4%. Las comisiones que más alta asistencia presentaron fueron la de Hacienda (88,7%), la de Trabajo y Seguridad Social (87,9%) y la de Educación, Deportes y Recreación (86,6%).

Diez comisiones presentaron una asistencia inferior al 80%: Constitución, Legislación y Justicia (78,6%); Vivienda y Desarrollo Urbano (78,0%); Economía (76,8%); Defensa Nacional (76,3%); Minería y Energía (75,8%); Salud (75,1%); Familia (75,0%); Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural (73,7%); Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones (72,2%); Micro, Pequeña y Mediana Empresa (70,6%). Además, ante cinco comisiones la asistencia fue inferior al 70%: Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo (67,3%); Seguridad Ciudadana y Drogas (66,2%); Zonas Extremas (58,2%); Ciencia y Tecnología (55,9%); Cultura y las Artes (55,9%).

Asistencia promedio a comisiones permanentes de trabajo legislativo,  
Senado y Cámara de Diputados 2010

Comisiones permanentes *	Senado	Cámara de Diputados
Gobierno, Descentralización y Regionalización	83,6%	82,5%
Relaciones Exteriores	91,6%	84,6%
Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	91,2%	78,6%
Economía	83,4%	76,8%
Hacienda	93,8%	88,7%
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	91,3%	86,6%
Defensa Nacional	87,0%	76,3%
Obras Públicas	96,7%	- - -
Agricultura	90,5%	73,7%
Medio Ambiente y Bienes Nacionales	66,7%	83,7%
Trabajo y Previsión Social	92,6%	87,9%
Salud	90,0%	75,1%
Minería y Energía	90,8%	75,8%

Vivienda y Urbanismo	90,5%	78,0%
Transportes y Telecomunicaciones	88,0%	- - -
Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	75,3%	84,6%
Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura	82,6%	81,1%
Familia	- - -	75,0%
Ciencia y Tecnología	- - -	55,9%
Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones	- - -	72,2%
Zonas Extremas	- - -	58,2%
Seguridad Ciudadana y Drogas	- - -	66,2%
De la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	- - -	70,6%
De la Cultura y las Artes	- - -	55,9%
Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo	- - -	67,3%

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre asistencia a comisiones de trabajo legislativo Año 2010, disponible en la página oficial del Senado de la República; y Cámara de Diputados (2010). Resumen Estadístico, 1 de Enero a 31 de Diciembre de 2010, Cámara de Diputados / Oficina de Informaciones / Sección de Estadísticas, página 16.

\* El nombre de las comisiones corresponde a la denominación utilizada en el Senado, a excepción de las comisiones específicas en que se estructura el trabajo de la Cámara de Diputados.

## 🗳️ PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DEBATE LEGISLATIVO: DESAFÍO PENDIENTE

La falta de reconocimiento de la iniciativa popular de ley constituye un grave déficit del sistema político chileno que el Observatorio Parlamentario ha venido denunciado desde hace ya varios años. Este mecanismo de democracia directa ha sido consagrado e implementado en numerosos países del mundo y la región, a fin de reconocer el derecho de la ciudadanía a presentar proyectos de ley ante el Poder Legislativo para su debate. En el país, más allá de la presentación de diversas propuestas para la adopción de dicho mecanismo y del apoyo declarado por los y las congresistas, nada se ha avanzado en su discusión, lo que redundaría en excluir a la ciudadanía de la necesaria participación en la toma de decisiones públicas que le competen y de ver representados sus intereses en las decisiones adoptadas<sup>237</sup>.

Junto con impedirse la presentación de propuestas legislativas, tampoco se reconoce a la ciudadanía el derecho de intervenir activamente en el debate legislativo ante el Congreso Nacional. No existen mecanismos efectivos y democráticos para la participación ciudadana en las diversas etapas de tramitación legislativa.

Sin perjuicio de ello, las comisiones de trabajo legislativo en que se organiza el debate en ambas cámaras, están facultadas para “*hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente*”<sup>238</sup>. De ahí que gran parte de dichas comisiones invite a diversas organizaciones y personas a que se pronuncien sobre parte de los proyectos que se analizan. Esta alternativa para intervenir en el debate legislativo no constituye un mecanismo propiamente tal, pues no se reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en la discusión de las iniciativas de ley y no está consagrada

---

237 Para mayor detalle sobre el estado de propuestas legislativas sobre iniciativa ciudadana de ley véase capítulo Principales debates legislativos sobre reformas políticas para la profundización de la democracia; y respecto de las posiciones de diputados/as al respecto, el capítulo Posiciones y compromiso de los/as diputados/as chilenos/as en reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia.

238 “Las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquéllos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9° y 9° A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente”. *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 22.*

como una de las etapas constitutivas del trámite parlamentario, sino como una mera facultad de las comisiones<sup>239</sup>.

Además, como se viene señalando hace años, la posibilidad de ser invitado a opinar sobre una propuesta de ley no está afecta a ninguna regulación que permita que quienes tienen interés y/o experticia en los temas debatidos sean escuchados. No está regulado en qué proyectos se debe atender a *especialistas, instituciones y personas*, ni a quienes invitar. Tampoco se define de qué modo recoger los comentarios, argumentos y posiciones sostenidas por las entidades invitadas, ni el modo de dejar constancia de éstos en los informes de las comisiones. Menos aun se dispone que los planteamientos recibidos deban ser argumentados por los/as legisladores/as para acogerlos o desatenderlos.

Ello determina que las comisiones de trabajo legislativo, en ambas cámaras, presenten comportamientos sumamente diversos a la hora de debatir los proyectos que se les encomienda. La mayoría de las comisiones invita a ciertas entidades para el análisis de algunas iniciativas, pero en gran parte de los proyectos de ley el debate se realiza entre los y las congresistas y representantes del Ejecutivo, sin atender a ninguna organización de la sociedad civil.

## **ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL EN EL DEBATE LEGISLATIVO**

Como se ha mencionado, ante la ausencia de iniciativa ciudadana de ley y de otros mecanismos que consagren la participación ciudadana en el debate de las propuestas legislativas, el Observatorio Parlamentario realiza un seguimiento a las entidades recibidas por las comisiones en ejercicio de su facultad de invitar a *especialistas, entidades y personas*. Desde el año 2006 –como se ha informado en Balances anteriores– se estudia el quehacer de las comisiones permanentes de trabajo legislativo del Senado y de la Cámara de Diputados, a fin de identificar en qué medida se escucha a organismos de la sociedad civil y el sector empresarial en la discusión de los proyectos de ley.

Por sociedad civil, en términos generales, se entiende el conjunto de organizaciones e instituciones que forma la base de la sociedad y que se diferencia de las estructuras del Estado y del sector empresarial (mercado). No obstante, en el seguimiento

---

<sup>239</sup> El Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que "En el caso de proyectos de ley que no tengan urgencia calificada de "discusión inmediata" o de "suma urgencia", las Comisiones deberán realizar una audiencia de una duración de una hora, a lo menos, para escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto. Esta audiencia se hará, en forma previa al inicio del estudio del proyecto, por inscripción en la Secretaría de la Comisión y por el tiempo que para el solicitante se fije. La Secretaría de la Comisión informará a través del sitio en Internet y del canal de televisión de la Cámara de Diputados y, en caso necesario, por otros medios de comunicación, la realización de dichas audiencias y los principales alcances del proyecto de ley en trámite" (Art. 211 inciso, 2, 3 y 4). Sin embargo, estas audiencias solo se realizan excepcionalmente y no hacen parte del tratamiento regular de las iniciativas de ley presentadas.

realizado por el Observatorio Parlamentario se utiliza un concepto más amplio, que comprende todas aquellas entidades que no hacen parte del Estado<sup>240</sup>. Esto permite tener un panorama más amplio de los/as especialistas, instituciones y personas que las comisiones de trabajo legislativo consideran “*conveniente*” escuchar.

A partir de la información publicada en las páginas oficiales del Senado y de la Cámara de Diputados en relación al trabajo legislativo de las comisiones permanentes, se registra cada una de las organizaciones o personas escuchadas en relación a alguno de los proyectos de ley en debate. No se considera la intervención en audiencias realizadas por las comisiones en relación a temas relevantes, por no corresponder al análisis de propuestas legislativas.

Se contabiliza cada vez que una organización o persona participa, sea en una misma sesión (en más de un proyecto de ley) o en fechas diferentes. Ello permite cuantificar el número de oportunidades en que cada una de las comisiones permanentes de trabajo legislativo ha recibido a alguna organización o persona en relación a un proyecto de ley en trámite; y no da cuenta de las invitaciones formuladas por las comisiones a entidades que no asistieron, como tampoco del grado efectivo de intervención en el debate por parte de las entidades recibidas.

A fin de conocer qué tipo de organizaciones son escuchadas por los/as legisladores/as durante la tramitación de los proyectos de ley, se clasifican las entidades recibidas por las comisiones de trabajo legislativo, según si se trata de *empresas y organizaciones gremiales empresariales; organizaciones de trabajadores; gremios o colegios profesionales; universidades, centros académicos universitarios e institutos de formación técnico-profesional; think tank; partidos políticos; organizaciones no gubernamentales (ONGs); organizaciones sociales y de defensa de derechos; organizaciones de beneficencia y voluntariado; organizaciones y entidades religiosas; expertos/as individuales; u otros*<sup>241</sup>.

## **PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL ANTE EL SENADO**

Como en años anteriores, la mayoría de las comisiones de trabajo legislativo del Senado de la República recibió, al menos en una oportunidad a alguna entidad de la sociedad civil. De las 16 comisiones permanentes de la Cámara Alta que analizaron proyectos de ley<sup>242</sup>, 14 registran alguna intervención ciudadana en dicho debate, pero se trata de una participación considerablemente diversa.

---

240 Se excluye a todos los organismos del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del propio Poder Legislativo, así como a los órganos autónomos y empresas públicas. Tampoco se consideran organismos internacionales.

241 Las entidades y personas comprendidas en cada categoría se definen en Anexo sobre organizaciones consideradas en estudio de la participación de la sociedad civil y el sector empresarial en el debate legislativo.

242 La Comisión de Obras Públicas registra seis sesiones en el año en las que se abordaron diversas materias pero ningún proyecto de ley.

Dos comisiones no atendieron a ninguna organización de la sociedad civil durante todo el año 2010: la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, y la de Obras Públicas. Tres recibieron a menos de diez agrupaciones o personas: la Comisión de Relaciones Exteriores (4), la de Vivienda y Urbanismo (6), y la de Agricultura (9). Siete comisiones escucharon entre diez y 30 entidades: Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía (14); Gobierno, Descentralización y Regionalización (14); Minería y Energía (18); Economía (21); Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura (23); Salud (26); y Trabajo y Previsión Social (26).

Las comisiones que mayor participación recibieron durante 2010 fueron la de Hacienda (49), especialmente *think tank* y *organizaciones de trabajadores*; y la de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (47) que priorizó atender a *think tank* y *expertos/as individuales*. En tanto, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología escuchó a entidades de la sociedad civil en 42 ocasiones, principalmente *think tank* y *universidades*; y la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, en 32 oportunidades, preferentemente *empresas*.

**Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo,  
Senado de la República 2010**

<b>Comisión</b>	<b>Oportunidades recibidas</b>
Agricultura	9
Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	47
Defensa Nacional	0
Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	14
Economía	21
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	42
Gobierno, Descentralización y Regionalización	14
Hacienda	49
Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura	23
Medio Ambiente y Bienes Nacionales	0
Minería y Energía	18
Obras Públicas	0
Relaciones Exteriores	4
Salud	26
Trabajo y Previsión Social	26
Transportes y Telecomunicaciones	32
Vivienda y Urbanismo	6
<b>Total</b>	<b>331</b>

Fuente: Elaboración propia

Las organizaciones que más participan del debate legislativo ante la Cámara Alta son las *empresas y organizaciones gremiales profesionales* (75 oportunidades) y también en importante medida los *think tank* (73). En tercer lugar, se atiende a *organizaciones de trabajadores* (44). También se recibe a *expertos/as individuales*, gran parte de los cuáles sustenta su especialidad en la enseñanza académica (32), y a *universidades* (31). Otras entidades como *ONGs, colegios profesionales, organizaciones sociales y/o de defensa de derechos, religiosas* y de *beneficencia* reciben una menor atención.

**Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo según tipo de organización, Senado de la República 2010**

<b>Organizaciones</b>	<b>Oportunidades recibidas</b>
Empresas y organizaciones gremiales empresariales	75
Organizaciones de trabajadores	44
Gremios o colegios profesionales	15
Universidades, centros académicos universitarios e institutos de formación técnico-profesional	31
Think tank	73
Partidos políticos	0
Organizaciones no gubernamentales (ONGs)	19
Organizaciones sociales y/o de defensa de derechos	11
Organizaciones de beneficencia y voluntariado	3
Organizaciones y entidades religiosas	7
Expertos individuales	32
Otros	21
<b>Total</b>	<b>331</b>

Fuente: Elaboración propia

La alta prioridad asignada al sector empresarial por las comisiones de trabajo legislativo del Senado fue observada en todo el cuatrienio pasado, como se informó en balances anteriores. En 2010 representa el 22,7% de las entidades recibidas, y lo fueron en mayor número de oportunidades por las Comisiones de Transportes y Telecomunicaciones (17), Economía (17) y la de Minería y Energía (15).

En tanto, la participación de *think tank* ante la Cámara Alta es mayor que en años anteriores. La Comisión que más les recibió fue la de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento, pero sólo a centros de pensamiento político vinculados al oficialismo: en 15 ocasiones a la Fundación Jaime Guzmán, seis al Instituto Libertad y Desarrollo, y tres al Instituto Libertad. La Comisión de Hacienda, por su parte, priorizó invitar a la Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN (12 oportunidades), y en menor medida al Instituto Libertad y Desarrollo (3), la Fundación Chile 21 (1) y el Instituto Igualdad (1). La Comisión de Educación

recibió a estas entidades en 11 ocasiones, la mitad de éstas a la Fundación Jaime Guzmán (6). Y la Comisión de Gobierno, en diez oportunidades (8 el Instituto Libertad y Desarrollo y dos CIEPLAN).

Los think tank que más concurrieron al trabajo legislativo del Senado fueron la Fundación Jaime Guzmán (26), el Instituto Libertad y Desarrollo (21) y CIEPLAN (15). En menor medida el Instituto Libertad (4), la Fundación Chile 21 (2) y el Centro de Estudios Públicos CEP (2). En tanto sólo una vez asisten el Centro de Estudios del Desarrollo CED, la Corporación ProjectAmérica y el Instituto Igualdad.

### **PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Del mismo modo que en el Senado, la mayoría de las comisiones de trabajo legislativo de la Cámara de Diputados escuchó, al menos en una oportunidad a *especialistas, instituciones y personas*. De las 22 comisiones permanentes de la Cámara Baja que analizaron proyectos de ley<sup>243</sup>, 18 registran alguna intervención ciudadana en dicho debate, aunque –como se ha señalado– corresponde a una participación sumamente dispar.

Cuatro comisiones no recibieron a ninguna organización de la sociedad civil durante todo el año 2010: la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana; de la Cultura y de las Artes; de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; y la de Minería y Energía. Además, nueve comisiones escucharon a diez o menos entidades en el año: la Comisión de Zonas extremas (1); Defensa Nacional (3); Familia (5); Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (5); Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía (7); Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos (7); Gobierno Interior y Regionalización (8); Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural (9); Seguridad ciudadana y drogas (10). Otras seis comisiones atendieron entre 11 y 30 organizaciones: Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente (11); Vivienda y Desarrollo Urbano (11); Salud (13); Ciencia y Tecnología (14); Economía, Fomento y Desarrollo (17); y Educación, Deportes y Recreación (26).

En cambio, la comisión que más participación ciudadana y empresarial registra en el año fue la de Hacienda, que recibió a diversas entidades en 119 oportunidades, principalmente a *think tank*. Una significativa intervención de la sociedad civil se observa también ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, que atendió a organizaciones y personas en 48 ocasiones, priorizando *universidades*

---

<sup>243</sup> La Comisión Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social se avocó a diversas materias durante el año 2010 sin analizar ningún proyecto de ley.

y *expertos/las individuales*. Además, resalta la participación ciudadana ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (35), especialmente *organizaciones de trabajadores y empresas*.

**Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo,  
Cámara de Diputados 2010**

<b>Comisión</b>	<b>Oportunidades recibidas</b>
Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural	9
Ciencia y Tecnología	14
Constitución, Legislación y Justicia	48
Cultura y de las Artes	0
Defensa Nacional	3
Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	7
Economía, Fomento y Desarrollo	17
Educación, Deportes y Recreación	26
Familia	5
Gobierno Interior y Regionalización	8
Hacienda	119
Micro, Pequeña y Mediana Empresa	0
Minería y Energía	0
Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones	5
Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos	7
Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente	11
Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana	0
Salud	13
Seguridad Ciudadana y Drogas	10
Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social	0
Trabajo y Seguridad Social	35
Vivienda y Desarrollo Urbano	11
Zonas Extremas	1
<b>Total</b>	<b>349</b>

Fuente: Elaboración propia

La prioridad que se asigna en la Cámara Baja para recibir a diversas organizaciones es similar a la observada en el Senado. Quienes más son atendidas en el debate legislativo ante la Cámara de Diputados fueron las *empresas y organizaciones gremiales profesionales* (71 oportunidades) así como los *think tank* (70); y en tercer lugar, las *organizaciones de trabajadores* (52). Bastante relevancia se asigna a los planteamientos de *universidades* (40) y *expertos/las individuales* (31); mientras que *ONGs, organizaciones sociales y/o de defensa de derechos, colegios profesionales y partidos políticos* reciben una menor atención.

**Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo según tipo de organización, Cámara de Diputados 2010**

<b>Organizaciones</b>	<b>Oportunidades recibidas</b>
Empresas y organizaciones gremiales empresariales	71
Organizaciones de trabajadores	52
Gremios o colegios profesionales	19
Universidades, centros académicos universitarios e institutos de formación técnico-profesional	40
Think tank	70
Partidos políticos	3
Organizaciones no gubernamentales (ONGs)	27
Organizaciones sociales y/o de defensa de derechos	21
Organizaciones de beneficencia y voluntariado	0
Organizaciones y entidades religiosas	0
Expertos individuales	31
Otros	15
<b>Total</b>	<b>349</b>

Fuente: Elaboración propia

Ante la Cámara de Diputados ha sido preferente la intervención de empresas y organizaciones gremiales empresariales en 2006, 2007 y 2008; así como en 2010 en que representa el 20,3% de la participación de la sociedad civil. Fueron las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social, Hacienda y la de Ciencia y Tecnología las que más recibieron al sector empresarial el año informado.

No obstante, al igual que en el Senado, aumenta la atención que se brinda a diversos *think tank* (20,1%). Ello, principalmente por su altísima asistencia a la Comisión de Hacienda (60 oportunidades), principalmente la Fundación Jaime Guzmán (32), el Instituto Libertad y Desarrollo (15) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN (9). En tanto, ante la Comisión de Educación, Deportes y Recreación concurren en cuatro ocasiones; tres ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, una a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización, a la de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones; así como a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Del mismo modo que ante la Cámara Baja, es la Fundación Jaime Guzmán la que en mayor medida es considerada en el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados (34), el Instituto Libertad y Desarrollo en segundo lugar (19) y CIEPLAN en tercero (10). Muy por debajo es la atención brindada al Centro de Estudios del Desarrollo (2) y al Centro Democracia y Comunidad (2); mientras que el Centro de Estudios Públicos, el Instituto Igualdad y la Fundación Chile 21 asisten en una oportunidad durante el año.

## CONCLUSIONES

Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2010 se presentaron 474 mociones parlamentarias y 102 mensajes presidenciales. Es decir, fue mayor la participación de congresistas en las iniciativas formuladas, tal como se observara en años anteriores. De éstas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado destacan las propuestas de carácter conjunto, frente a iniciativas de congresistas de las principales coaliciones.

Pese al gran interés que diputados/as y senadores/as muestran en el debate de un variado conjunto de temas, lo cierto es que sólo una mínima parte de estos proyectos de ley llegaron a cumplir alguna etapa de tramitación legislativa, mientras que el 90% no registra ningún avance en el año. En cambio, un tercio de las iniciativas presidenciales fue aprobado en el año, otro tercio fue debatido por una o ambas cámaras y la otra tercera parte no cumplió ningún trámite legislativo.

Asimismo, 72 leyes fueron aprobadas en 2010, principalmente originadas en el Ejecutivo (69%). En gran medida las leyes que llegan a ser despachadas tuvieron un tiempo de tramitación inferior a un año, pues al existir acuerdo político en torno a ciertas temáticas, el cumplimiento de las etapas de discusión presenta menor complejidad que tratándose de materias controvertidas.

El terremoto y posterior tsunami que afectó a la zona centro sur del país el 27 de febrero de 2010 impactó en el trabajo legislativo al motivar la presentación de 65 propuestas legislativas orientadas a enfrentar variadas consecuencias derivadas de la catástrofe. Además, la quinta parte de las leyes (15) regula diversos aspectos económicos, laborales, judiciales e institucionales propios de dicha tragedia.

En tanto, una cuarta parte de los proyectos ingresados y leyes aprobadas refieren a alguna dimensión de los derechos humanos o la democracia, aunque principalmente se trata de iniciativas que abordan aspectos particulares o específicos. Sin embargo, iniciativas relevantes para el fortalecimiento de los derechos humanos y profundización democrática sólo presentan avances menores, pues en el trabajo parlamentario del año se les asignó escasa atención.

Lamentablemente, son mínimos los avances observados en materia de derechos humanos y democracia durante el año 2010, pese a los numerosos compromisos legislativos asumidos por el Gobierno de la Coalición Por El Cambio.

Terminado el primer año de mandato del único Presidente de derecha elegido por votación popular en las últimas décadas, se aprecia un escaso cumplimiento de los compromisos gubernamentales sobre derechos humanos y democracia; lo que, además, determina que el Estado de Chile mantenga incumplidas múltiples obligaciones internacionales.

Entre los pocos logros que pueden señalarse al cabo del primer año del período legislativo 2010-2013, se encuentra la modificación a la justicia militar para que civiles y menores de edad no sean enjuiciados por tribunales castrenses. Sin embargo, dicha reforma no abordó el conjunto de las obligaciones que corresponden al Estado en materia de debido proceso. Continúa pendiente la restricción de la jurisdicción militar a los delitos militares cometidos por militares y la reforma al procedimiento aplicable para que se respeten adecuadamente las garantías judiciales. Ello sería materia de una propuesta que el Ejecutivo presentará en junio de 2011.

También se modificó parcialmente la legislación antiterrorista –igualmente a consecuencia de la huelga de hambre sostenida por una treintena de comuneros mapuche privados de libertad, por casi tres meses–, aunque se mantiene la falta de adecuación a los estándares internacionales aplicables en la materia, tanto respecto de la conceptualización de terrorismo y de los bienes jurídicos protegidos, como en cuanto a las garantías judiciales.

A modo de señal pública de repudio a la violencia contra las mujeres, se tipificó el femicidio y se aumentaron las penas a los asesinatos de ex parejas; pero no se adoptaron medidas integrales para combatir las causas y manifestaciones de la violencia de género, ni del femicidio como su expresión más extrema, en conformidad a los tratados internacionales vigentes en el país.

Igualmente, se aprobó la Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, tras seis años de discusión, que apunta a fortalecer ciertas organizaciones de la sociedad civil y promover la participación frente a los órganos de la Administración del Estado.

Todo ello resulta insuficiente frente al amplio conjunto de iniciativas legislativas para la protección de los derechos humanos y mejorar la calidad de la democracia que no registran avances en su discusión en el año 2010. Instrumentos internacionales como el Protocolo facultativo a la Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Protocolo adicional a la Convención americana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; no fueron debatidos durante todo el año. En tanto, el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional fue despachado al Senado en segundo trámite constitucional, pero sin urgencia.

Proyectos sobre institucionalidad para la protección de los derechos humanos, como la Defensoría de las Personas y la modificación de las acciones constitucionales de amparo y protección no recibieron atención alguna por parte de los/as congresistas ni del Gobierno. Tampoco el proyecto que establece medidas contra

la discriminación, que completa más de cinco años sin que el Senado acuerde una normativa adecuada y eficaz para prevenir, sancionar y reparar la discriminación, frecuente en el país.

Un ámbito particular sobre igualdad y discriminación, como es el reconocimiento y protección al derecho de constituir familias, sólo motivó la presentación de algunas mociones sobre matrimonio de personas del mismo sexo y de pacto de unión civil o acuerdo de vida en común. Éstas no llegaron a ser analizadas por el Congreso Nacional y el Ejecutivo mantuvo incumplido su compromiso al respecto.

Tampoco se atendieron los compromisos gubernamentales sobre verdad, justicia y reconciliación, ni el de adecuar la legislación interna a las obligaciones internacionales. No se debatió en absoluto la propuesta para anular el Decreto Ley de Amnistía de 1978, la que fue archivada sin que se presentara una nueva iniciativa. Del mismo modo se omitió todo análisis sobre la conceptualización del delito de tortura y su imprescriptibilidad, permaneciendo sin movimiento los proyectos al respecto. Ello, pese a que ambas reformas hacen parte de las obligaciones que el Estado de Chile mantiene incumplidas, según han reprochado diversos organismos internacionales.

En materia de derechos de las mujeres, si bien se tipificó el femicidio contribuyendo a su visibilidad, no se registra ningún otro avance legislativo en 2010.

Las mociones para despenalizar el aborto terapéutico, más allá de expresiones a favor o en contra de parte de algunos/as legisladores/as, no han sido analizadas en el parlamento y el Gobierno desatiende su obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres, consagrada en tratados internacionales.

Tampoco se debatió en absoluto la reforma a la sociedad conyugal para poner término a un régimen matrimonial de bienes que discrimina a las mujeres en el ejercicio de sus derechos impidiéndoles la administración de su patrimonio. Si bien desde el Ejecutivo se anunció un nuevo proyecto al respecto, terminó el año sin que éste llegara a ser presentado.

En cumplimiento a su Programa de Gobierno, el Presidente Piñera presentó una propuesta sobre contrato de trabajo a distancia, pero que se enfoca más en la flexibilidad que en la protección de los derechos laborales, por lo que requiere un amplio debate, con participación de diversos actores, particularmente de quienes se verán afectados/as en sus condiciones de trabajo, a fin de introducirle profundas correcciones que reorienten sus contenidos. Sin embargo, no se conoció en el año la anunciada reforma al postnatal, pese a que en agosto la Comisión Mujer, Trabajo y Maternidad convocada por el Presidente formuló un conjunto de propuestas para la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.

Además, proyectos de ley para corregir los déficit de representación política de las mujeres, pendientes de debate desde hace años ante el Congreso Nacional y objeto de diversas recomendaciones internacionales para acelerar su aprobación, no concitaron el apoyo parlamentario ni gubernamental requerido para ello. No obstante, se espera para 2011 la presentación de una nueva propuesta por parte del Ejecutivo, según se anunció.

Por otra parte, un nuevo año sin avances completa el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, conforme a las obligaciones internacionales. El compromiso presidencial en la materia, expresado en la asignación de urgencia legislativa, no fue suficiente para lograr que el Senado se avocara a su análisis. Ello retrasa la imprescindible reformulación de los contenidos de la reforma constitucional en debate, que no se ajusta a los estándares internacionales sobre derechos de pueblos indígenas ni ha cumplido adecuadamente el proceso de consulta a dichos pueblos.

En cuanto a reformas políticas para mejorar la calidad de la democracia, únicamente se cuenta con la aprobación de la Ley sobre asociaciones y participación ciudadana señalada, sin que se observen otros avances en el año pese a los numerosos déficit que el país mantiene en estas áreas.

En materia de mecanismos de democracia directa y participación ciudadana se mantiene la falta de debate sobre la iniciativa popular de ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley al Congreso Nacional. Aun cuando el Presidente propuso una reforma constitucional al respecto, no priorizó su análisis y no le impuso urgencia, con lo que la propuesta permaneció paralizada. A la falta de debate se agrega la preocupación por las restricciones en los contenidos del proyecto gubernamental y por la falta de apoyo de parte importante de los congresistas oficialistas a dicha medida, que dificulta el cumplimiento del compromiso presidencial.

Modificaciones parciales y acotadas a los plebiscitos comunales formularon legisladores/as y el Presidente, pero ninguna de éstas recibió atención alguna en el trabajo parlamentario.

La propuesta presidencial sobre voto de chilenos/as en el exterior, que restringe el derecho a sufragio a algunos/as compatriotas, ha sido fuertemente criticada por congresistas opositores debido a su carácter discriminatorio. Esta falta de respaldo determina que la referida iniciativa no registre ningún movimiento en su tramitación parlamentaria. Tampoco se avanzó en la reforma al Servicio Electoral para implementar la inscripción automática y el voto voluntario, en parte por algunas declaraciones cuestionando la conveniencia de la voluntariedad del sufragio, como por el retraso con que el Ejecutivo presentó el proyecto.

Compromisos presidenciales como la modificación a la Ley de partidos políticos y la implementación de un sistema de primarias para la definición de las candidaturas, permanecieron incumplidos en 2010, retardando su discusión.

En tanto, reformas sustantivas al sistema electoral no fueron siquiera planteadas durante 2010, manteniéndose así el déficit de representatividad de las fuerzas políticas nacionales que caracteriza, entre otros problemas, al sistema binominal aplicable a la elección de congresistas. Igualmente sin debate se mantiene el impedimento constitucional para que dirigentes gremiales y sociales participen de dichas votaciones; así como la ausencia de limitaciones a la postulación indefinida a cargos de elección popular.

En materia de transparencia y probidad se lamenta la falta de propuestas integrales para regular conflictos de intereses de las autoridades. No se avanzó en el trámite del proyecto sobre mandato de administración ciega de patrimonio y ningún debate tuvo lugar tras la presentación de una iniciativa presidencial para mejorar las declaraciones de intereses y patrimonio. Tampoco se continuó la discusión del proyecto de ley sobre lobby, pese a la necesidad de regular y transparentar las acciones de representación de intereses que cotidianamente diversas entidades realizan ante las autoridades.

Si bien en el trabajo legislativo desarrollado durante 2010 no se asignó la importancia debida a la discusión y aprobación de iniciativas sobre derechos humanos y democracia, interesa destacar el amplio respaldo que los y las diputadas elegidas para el período 2010-2013 manifiestan frente a un conjunto de propuestas al respecto. Ello ofrece significativas oportunidades para agilizar los debates pendientes, de modo de ajustar la normativa nacional a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile mantiene incumplidas.

El estudio sobre *Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, realizado en 2010 por Corporación Humanas, da cuenta de un mayoritario y transversal respaldo a una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba ésta en instituciones públicas y privadas, incluyendo a los cultos religiosos (94% de los/as diputados/as participantes); a una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados (85%); así como a un proyecto sobre pacto de unión civil que reconozca a las parejas que viven juntas, con independencia de su sexo, los mismos derechos hereditarios, previsionales y de salud que tienen las personas casadas (77%). Dado este apoyo y los compromisos asumidos por el Gobierno en estas materias, resulta incomprensible que tales iniciativas no se hayan debatido en el año.

También los/as diputados/as expresaron un amplio respaldo a una ley que, sin reducir el prenatal, distribuya equitativamente entre la madre y el padre cualquier extensión al período de postnatal (72%), lo que permitirá que el debate a la reforma que el Ejecutivo presente en 2011 incorpore medidas de corresponsabilidad en el cuidado de hijos e hijas. Igualmente, la mayoría de los y las congresistas participantes declaró apoyar una ley que permita el aborto cuando la vida o la salud de la mujer se encuentran en riesgo (62%).

En cuanto a reformas políticas, se aprecia una mayoría que adhiere a la iniciativa ciudadana de ley (86%) aunque con importantes resistencias en la UDI y RN, que debilitan el compromiso presidencial en la materia. También es mayoritario el respaldo a limitar la reelección indefinida de diputados/as (76%), lo que favorecerá volver a debatir al respecto. El derecho a voto de los/as chilenos/as en el exterior sin condiciones, como es de suponer, es apoyado por legisladores/as de partidos de oposición y rechazado por los/as diputados/as oficialistas.

Lamentablemente, se observa que una ley de paridad para asegurar la participación política equilibrada entre hombres y mujeres cuenta sólo con un apoyo parcial. Si bien la mayoría de las diputadas declara que votaría a favor de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones parlamentarias; la mitad de los congresistas varones votaría en contra. De ahí el retraso en la discusión de los proyectos al respecto, aun cuando ello signifique desatender las demandas ciudadanas por mayor participación de mujeres en espacios de decisión, además de las obligaciones internacionales del Estado.

Por otra parte, cabe destacar que el estudio realizado dejó en evidencia la baja disposición de los/as diputados/as de la Coalición Por el Cambio a transparentar sus posiciones frente a la ciudadanía. Sólo una cuarta parte de los/as legisladores/as de la UDI y la mitad de los/as de RN participó del estudio dando a conocer su postura frente a las iniciativas consultadas. Esta falta de transparencia de las bancadas oficialistas puede obstaculizar la adecuada representación de los intereses de la ciudadanía, en tanto no puede conocerse la posición de estos/as legisladores/as en asuntos clave ni cómo enfrentarán ciertos debates legislativos relevantes, algunos de los cuales incluso hacen parte de los compromisos gubernamentales.

Asimismo, se observa que son los/as diputados/as de los partidos de Gobierno quienes menos declaran apoyar las iniciativas consultadas, evidenciando –como en investigaciones realizadas anteriormente– un menor compromiso de los y las congresistas de la Coalición Por el Cambio en materia de derechos humanos y democracia.

Otro problema que se advierte en el funcionamiento del Congreso Nacional es la falta de mecanismos para la participación ciudadana. Como se ha señalado reiteradamente, a la falta de iniciativa ciudadana de ley se agrega la inexistencia de mecanismos para que la ciudadanía pueda intervenir de modo relevante en el debate de las propuestas de ley. La sola facultad que tienen las comisiones de trabajo legislativo para invitar a quienes estimen conveniente no califica como un mecanismo al no constituir siquiera una etapa de la tramitación legislativa. No obstante, dicha práctica permite a senadores/as y diputados/as escuchar los planteamientos de organizaciones y personas en algunos proyectos, aunque en grados tremendamente dispares.

Con respecto a este último punto, el estudio sobre participación de la sociedad civil y el sector empresarial en el debate legislativo —que el Observatorio Parlamentario realiza desde 2006—, da cuenta de niveles disímiles de atención a entidades de la sociedad civil por parte de las comisiones de trabajo legislativo, observándose, por ejemplo, que algunas comisiones recibieron durante 2010 a numerosas organizaciones y otras a muy pocas o ninguna; siendo, además, muy variada la prioridad que se asigna a diversos tipos de organismos. No obstante, considerando el conjunto de las intervenciones ante las comisiones, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados se asigna mayor importancia a la participación del empresariado y de *think tanks* oficialistas en el debate de los proyectos de ley.

Junto con acelerar la discusión del proyecto que consagra la iniciativa ciudadana de ley e implementar mecanismos que instituyan la participación ciudadana en la tramitación y debate de las propuestas legislativas, se requiere que senadores/as y diputados/as atiendan a un amplio espectro de actores sociales, recogiendo así una pluralidad de posiciones frente a los proyectos en análisis.

Asimismo, resulta urgente mejorar los canales de interlocución con la ciudadanía a la que los y las congresistas representan, tanto transparentando sus posiciones, atendiendo las demandas ciudadanas por reformas legales pendientes, así como implementando mecanismos de rendición de cuentas respecto de su desempeño y cumplimiento de sus compromisos.

Por último, se requiere incrementar la importancia asignada por las autoridades al fortalecimiento de los derechos humanos y la profundización de la democracia, en particular en el trabajo legislativo, de modo que el conjunto de iniciativas pendientes sean aprobadas a la brevedad.



## ANEXO I

### PROYECTOS DE LEY RELEVANTES EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

#### PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN<sup>244</sup>

##### *Observatorio Parlamentario*<sup>245</sup>

Comentarios del Observatorio Parlamentario sobre las modificaciones que requiere el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, en debate ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en segundo trámite constitucional

##### *Antecedentes*

El derecho internacional de los derechos humanos, así como gran parte de los sistemas jurídicos nacionales, se estructura en base a los principios de igualdad y de no discriminación. Por ello, la Constitución Política chilena dispone que “*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos*” (Art. 1º) y se asegura a “*todas las personas: ... la igualdad ante la ley*” y “*la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos*” (Art. 19 N° 2 y N° 3).

El resguardo del derecho a la igualdad no se agota con su reconocimiento constitucional; por el contrario, su protección se amplía mediante la incorporación de los estándares internacionales sobre la materia. Ello, por cuanto la Constitución reconoce “*los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana*” y declara que

---

244 Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación; presentado por el ex Presidente Ricardo Lagos ante la Cámara de Diputados, 22 de marzo de 2005 (Boletín Legislativo N° 3815-07).

245 Texto corresponde a minuta preparada por el Observatorio Parlamentario para ser presentada ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Transcurrido todo el año 2010 sin que la Comisión reanudara el paralizado debate del proyecto, en definitiva, fue presentada la posición la sesión del 11 de enero de 2011.

*“es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Art. 5° inc. 2).*

No obstante, no existe una consagración expresa y vinculante en torno a la prohibición de la discriminación, que desarrolle el enunciado sobre igualdad contenido en la Carta fundamental. Tampoco se establecen mecanismos institucionales ni judiciales específicos que sean efectivos en la prevención de la discriminación y permitan enfrentarla cuando es cometida. Dado que en el país la discriminación es de cotidiana ocurrencia, estas falencias institucionales derivan en la desprotección de los derechos de las personas, especialmente de mujeres, niños/as, personas no heterosexuales, con discapacidad, indígenas o migrantes, entre otras.

El cumplimiento cabal de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile sobre protección, respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, exige el desarrollo de un marco normativo eficaz para la prevención, sanción, erradicación y reparación de la discriminación. A ello responde la discusión del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación.

El debate de la presente iniciativa se ha prolongado por cinco años a la fecha, lo que sin duda favorece la mantención de diversas situaciones y actos de discriminación que vulneran los derechos humanos de las personas. De allí la importancia de acelerar la tramitación legislativa de la misma y aprobar prontamente una normativa que brinde herramientas efectivas para prevenir, sancionar y avanzar en la erradicación de la discriminación en sus múltiples dimensiones.

La falta de una legislación integral sobre medidas contra la discriminación constituye una de las deudas que el Estado de Chile mantiene en materia de protección de los derechos de las personas, según lo han señalado diversos organismos internacionales especializados en derechos humanos. De hecho, el Estado de Chile asumió diversos compromisos al respecto, incluso legislativos, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal<sup>246</sup>.

---

246 “Chile examinó las recomendaciones formuladas durante el dialogo interactivo y dio su apoyo a las que figuran a continuación: ... 19. Adoptar nuevas medidas para hacer frente a la discriminación contra la mujer y los miembros de grupos vulnerables, incluidos los niños, las minorías y los indígenas (Reino Unido), e intensificar los esfuerzos en pos del pleno respeto de sus derechos y su protección contra las prácticas discriminatorias (Italia); 20. Velar en mayor medida por la aplicación de la legislación que garantiza los principios de no discriminación y adoptar una estrategia integral para eliminar todas las formas de discriminación, en particular la discriminación por motivos de género (Ucrania); revisar y, si es necesario, modificar la legislación para garantizar a todos el derecho a no ser discriminados y, en particular, a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (México);... 27. Reforzar las medidas contra las actitudes discriminatorias en la sociedad, por ejemplo iniciativas de educación pública y de igualdad y medidas legislativas para prevenir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (Nueva Zelandia); 28. Prohibir por ley la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y abordarla en los programas y políticas de igualdad (Suecia) y utilizar los Principios de Yogyakarta como guía en la formulación de políticas (Países Bajos)”. *Consejo de Derechos Humanos (2009), Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12° período de sesiones, A/HRC/12/10, párrafo 96 numerales 19, 20, 27 y 28.*

A ello se agregan las recomendaciones formuladas en agosto de 2009 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en orden a la pronta aprobación de la ley que establece medidas contra la discriminación:

*El Comité observa con preocupación que, como lo señala el Estado parte, en los últimos tiempos se han protagonizado en Chile episodios de discriminación y actos violentos en contra de indígenas y migrantes, entre otros, por parte de “grupos totalitarios”. Al Comité le preocupa que los delitos de racismo y discriminación no se encuentre tipificados penalmente en el ordenamiento jurídico interno (Artículo 4).*

*El Comité recomienda al Estado parte: a) acelerar esfuerzos para adoptar el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación y que penaliza actos discriminatorios; b) intensificar sus esfuerzos para prevenir y combatir la xenofobia y los prejuicios raciales entre los diferentes grupos de la sociedad, así como para promover la tolerancia entre todos los grupos étnicos; c) presentar en su próximo informe periódico mayor información sobre las investigaciones, los procesamientos y las condenas relacionados con delitos de motivación racista, así como sobre las reparaciones obtenidas por las víctimas de tales actos<sup>247</sup>.*

El Observatorio Parlamentario ha impulsado a través de diversas acciones la pronta dictación de la Ley que establece medidas contra la discriminación. Sin perjuicio de ello, se advierten en sus contenidos un conjunto de falencias que es preciso corregir a fin de que el país pueda contar con una normativa eficaz y acorde a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile.

### **Objeto de la ley**

En primer lugar, la apropiada definición del objeto de la ley resulta fundamental para la correcta aplicación de la normativa. Debe incorporarse adecuadamente el mandato de los tratados internacionales vigentes en el país, a fin de asegurar que esta ley sirva a los propósitos declarados por la Constitución en orden a respetar y promover los derechos humanos (Art. 5º inc. 2 CPR).

Cabe recordar que la propuesta presidencial presentada en marzo de 2005 señalaba: “*Las disposiciones de esta ley tienen por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona*”<sup>248</sup>. Sin embargo,

---

247 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CHILE, 75º período de sesiones, CERD/C/CHL/CO/15-18, párrafo 18.*

248 Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación. Mensaje N° 315-352. Boletín Legislativo N° 3815-07 ingresado a tramitación el 22 de marzo de 2005.

en el transcurso del debate, se ha buscado minimizar esta definición al punto de plantear la Comisión de Derechos Humanos, en su informe de junio de 2008, que el objeto de la ley es “prevenir y tender a la eliminación de toda discriminación arbitraria”. Esta variación terminológica debilitaría la normativa al restringir el nivel de protección que se persigue, pues “tender a la eliminación” es claramente más débil e impreciso que “eliminar” todas las formas de discriminación.

Además, preocupan las indicaciones formuladas durante el debate ante la Comisión de Constitución, particularmente aquella presentada por los senadores Andrés Chadwick y Hernán Larraín para que el objeto de la ley sea “prevenir y eliminar toda discriminación arbitraria que se ejerza contra cualquier persona que suprima o menoscabe los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de la República y en los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”<sup>249</sup>.

La aceptación de esta indicación importaría limitar indebidamente el ámbito de aplicación de la ley, al restringir el concepto de discriminación únicamente a la supresión o menoscabo de derechos, pese a que los tratados internacionales aplicables en la materia comprenden “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia”, según se señala más adelante.

Resulta fundamental que el objeto de la ley esté adecuadamente formulado en el proyecto, pues restricciones o ambigüedades en este punto determinarían limitaciones inaceptables en la interpretación y aplicación de la misma. En conformidad a las obligaciones que el Estado de Chile ha asumido el objeto de la ley debería definirse:

*Propuesta de Artículo 1*

*Las disposiciones de esta ley tienen por objeto prevenir, sancionar y eliminar toda discriminación que se ejerza en contra de cualquier persona o grupo de personas*

**Obligación del Estado**

A lo largo de toda la tramitación del proyecto se ha mantenido una disposición específicamente referida a las obligaciones que corresponden al Estado en materia de no discriminación. Ello, en coherencia con lo dispuesto en el Art. 5 inc. 2 de la Constitución Política y en tratados internacionales vigentes, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida también como Pacto de San José) que en materia de obligaciones de los Estados dispone:

---

<sup>249</sup> Boletín de indicaciones al proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, 13 de octubre de 2008.

*Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.*

- 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
- 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.*

*Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*

*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

El Mensaje presidencial indicaba al respecto: “Corresponde al Estado elaborar las políticas y arbitrar las acciones que sean necesarias para garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, el pleno, efectivo e igualitario goce y ejercicio de sus derechos y libertades. El Estado podrá establecer distinciones o preferencias destinadas a promover y fortalecer el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las personas o grupos de personas” (Mensaje N° 315-352, Art. 2°).

En el transcurso del debate -como es de conocimiento de los/as senadores/as- dicha disposición ha sido modificada en reiteradas ocasiones a fin de restringir severamente su alcance, como se evidencia en la eliminación de la expresión “garantizar a toda personas sin discriminación alguna”. Incluso, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Alta, en junio de 2008, eliminó el segundo inciso sobre medidas de acción afirmativa, según se analiza en el apartado siguiente.

El Informe de la Comisión de Derechos Humanos remitido a la Comisión de Constitución, propone consagrar que “Corresponde al Estado elaborar las políticas y arbitrar las acciones que sean necesarias para promover y garantizar el pleno, efectivo e igualitario goce y ejercicio de los derechos y libertades de las personas”.

Las restricciones introducidas a la norma, de no ser corregidas, determinarán una limitada efectividad de la normativa que establece medidas contra la discriminación, por lo que debe ser modificada.

Por ello, preocupa aun más que los senadores Chadwick y Larraín hayan propuesto suprimir este artículo<sup>250</sup>, especialmente en atención a que -como se ha mencionado- se ha mantenido durante toda la tramitación del proyecto.

---

250 *Ibidem*.

Es esencial que se mantenga en el proyecto una norma sobre obligaciones del Estado acorde a los estándares internacionales en materia de no discriminación y que explicita que dichas obligaciones competen a todos los órganos del Estado, en consonancia con las disposiciones constitucionales:

*Propuesta de Artículo 2 inciso 1*

*Corresponde a cada uno de los órganos del Estado elaborar e implementar las políticas y arbitrar las acciones necesarias para respetar, garantizar, promover y proteger a toda persona, sin discriminación alguna, el pleno, efectivo e igualitario goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución, las leyes y los tratados internacionales*

***Medidas de acción afirmativa***

El derecho internacional de los derechos humanos, así como parte de la legislación comparada, no sólo admite sino que alienta la adopción de medidas de acción afirmativa a fin de corregir determinadas situaciones de hecho que son contrarias al principio de igualdad. Principio que la Constitución Política chilena, no está de más reiterarlo, enuncia como una de las Bases de la Institucionalidad y protege a lo largo de sus disposiciones, según se ha indicado.

Esta cuestión ha sido latamente recogida por la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia. Así, la Corte Suprema ha señalado que no es posible considerar como inconstitucional una norma establecida con el propósito de dar “protección [a] cierta categoría de personas para resguardar su debilidad social, cultural y económica frente a otros estamentos de la sociedad chilena que no se encuentran en las mismas condiciones, como lo son los indígenas del país”<sup>251</sup>.

Además, al menos tres tratados internacionales vigentes en Chile señalan expresamente la procedencia de las medidas o acciones afirmativas, por lo que constituye una obligación para los órganos del Estado.

En primer lugar, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial dispone que:

*Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial,*

---

251 Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo XC (1993), N° 2 (Mayo-Agosto), Sección 5, sentencia Corte Suprema, Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad, Rol N° 17058 (Juzgado de Letras de Angol), considerando 5°.

*siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron (Art. 1.4)*

La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en tanto, señala que:

*La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato (Art. 4º)*

Por último, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se refiere a ello, disponiendo que:

*A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad (Art. 5.3 y 5.4).*

Además del tratamiento internacional específico frente a ciertas clases de discriminación especialmente graves –como la discriminación racial, la discriminación de género y la discriminación contra personas con discapacidad–, se ha abordado la importancia de adoptar medidas de acción afirmativa en general.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas –que vigila el cumplimiento del Pacto internacional de derechos civiles y políticos por los estados– en la Observación General N° 18 sobre No discriminación dispone que:

*El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto (párrafo 10).*

Dada la consagración constitucional del principio de igualdad y la remisión a los tratados internacionales vigentes, es del todo recomendable la incorporación al ordenamiento jurídico chileno de una norma que explicita la procedencia de las referidas medidas de acciones afirmativa, por cuanto éstas se orientan, precisamente, a asegurar que las personas puedan ejercer sus derechos.

De hecho, algunos países de la región han incorporado con rango constitucional el mandato de adoptar medidas afirmativas. Al respecto se pueden mencionar dos ejemplos relevantes: Argentina y Colombia. La Constitución de la Nación Argentina incorpora este deber en su artículo 75 señalando entre las atribuciones del Congreso Nacional: “*Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad*” (Art. 75 N° 23). Por su parte, la Constitución Política de la República de Colombia dispone que “*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*” (Art. 13 inciso 2).

En Chile el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación presentado por el Ejecutivo en 2005 incorporaba la procedencia de “*distinciones o preferencias destinadas a promover y fortalecer el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las personas o grupos de personas*”. Posteriormente en el curso del debate ello fue analizado y precisado, agregándose su conformidad a la Carta Política y aclarando que se trataría de medidas temporales.

Lamentablemente, más avanzada la tramitación del proyecto se eliminó toda referencia a las medidas de acción afirmativa, según consta del informe de la Comisión de Derechos Humanos de junio de 2008. Ello, acogiendo la indicación del Senador Jovino Novoa para derogar los respectivos incisos<sup>252</sup>.

La procedencia de medidas de acción afirmativa, además de ser un tema zanjado favorablemente a nivel internacional y nacional, es imprescindible para la consecución de los objetivos propios de una ley contra la discriminación. Excluir dichas medidas no solo atenta contra los estándares internacionales que ilustran la materia, sino que incide negativamente en la aplicabilidad práctica de la legislación que se apruebe.

No es concebible una normativa sobre discriminación que no contemple entre sus disposiciones clara referencia a las medidas de acción afirmativa, pues se trata de una herramienta fundamental para enfrentar la discriminación existente y avanzar en su corrección.

---

252 Boletín de indicaciones al proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, 7 de abril de 2008.

Por ello, se debe reponer en el texto del proyecto la procedencia de las medidas de acción afirmativa que permitan corregir situaciones de discriminación a fin de garantizar el igualitario ejercicio de los derechos humanos por todas las personas, al menos en la formulación contenida con anterioridad a su eliminación:

*Propuesta de Artículo 2 incisos 2, 3 y 4:*

*El Estado podrá establecer distinciones o preferencias orientadas a promover y fortalecer el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las personas o grupos de personas, de conformidad a la Constitución Política de la República.*

*El establecimiento de las distinciones o preferencias señaladas en el inciso anterior, tendrá siempre carácter temporal, debiendo cesar en cuanto se logre el objetivo que las justificó.*

*Asimismo, las medidas que el Estado adopte en conformidad a los incisos anteriores, estarán dirigidas directamente a aquellas personas o grupos de personas, que se encuentren en una posición de desventaja con respecto al resto de la población, y deberán tener como propósito específico lograr la igualdad en el ejercicio de sus derechos.*

### **Conceptualización de discriminación**

La igualdad de derechos de todas las personas, así como el derecho a la igualdad ante la ley se encuentran claramente consagrados en la Constitución Política. Sin embargo, el ordenamiento jurídico nacional no dispone de un concepto preciso de discriminación con alcance general y es ello lo que la presente ley apunta a regular, en cumplimiento de la garantía constitucional a la igualdad de derechos.

La definición de discriminación que adopte la legislación chilena debe ajustarse a lo que establecen los tratados internacionales en la materia, vinculantes para los Estados que los han ratificado, como lo dispone para el Estado de Chile el Art. 5° inc. 2 de la Constitución. Tanto la Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR) como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) entregan el concepto de discriminación que deben adoptar los estados. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha definido la discriminación en un sentido general.

*Concepto de discriminación racial:*

*toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (Art. 1.1 CEDR)*

*Concepto de discriminación contra la mujer:*

*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (Art. 1 CEDAW)*

*Concepto de discriminación adoptado por el Comité de Derechos Humanos:*

*toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas (Observación General N° 18 No Discriminación, párrafo 7)*

La definición de discriminación que adopta el proyecto en debate contiene numerosos aspectos positivos. No obstante, se requiere introducir diversas correcciones a fin de ajustarla a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile, en particular para lograr los declarados objetivos de disponer de una legislación eficaz para combatir la discriminación y asegurar la igualdad de derechos de todas las personas.

En primer lugar, la definición internacionalmente consensuada de discriminación comprende expresamente la discriminación por objeto y por resultado, esto es, los actos son discriminatorios independientemente de la intención con que sean realizados. Así, actos que pueden ser neutrales en cuanto a su objetivo, o incluso tener una finalidad protectora, pueden resultar discriminatorios y por ello es que se atiende a los resultados para valorar si constituye discriminación. Esto debe incorporarse expresamente en la norma.

Además, no resulta adecuado asimilar la definición de discriminación a lo prescrito respecto del recurso de protección como es la expresión “*prive, perturbe o amenace*”. El recurso de protección no es la acción jurisdiccional más idónea para enfrentar la discriminación, como se indica más adelante.

En relación a las causales de discriminación prohibidas –motivo de amplia discusión durante la tramitación legislativa de este proyecto– se requiere asegurar la mayor amplitud en la protección que debe brindar la legislación por lo que debe incluirse el listado más completo de motivos de discriminación. Especialmente

debe mantenerse en el proyecto la prohibición de discriminación por “género” y por “orientación sexual”, que en ningún caso pueden confundirse con la prohibición de discriminación por “sexo”.

Sobre este punto en particular, cabe recordar el compromiso contenido en el Programa de Gobierno de la Coalición Por el Cambio para la no discriminación por orientación sexual (página 151), así como lo señalado por el Presidente de la República en la Cuenta Pública del 21 de mayo pasado: “*Una sociedad de sólidos valores significa respetar y proteger la vida, su dignidad y los derechos humanos; no discriminar a nadie por su origen étnico, situación económica, apariencia física, opción religiosa o preferencia sexual*”.

Asimismo, corresponde atender a los precisos compromisos asumidos por el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el Examen Periódico Universal realizado en mayo de 2009. En dicha oportunidad:

*93. Chile examinó las recomendaciones formuladas durante el diálogo interactivo y dio su apoyo a las que figuran a continuación: (...) 27. Reforzar las medidas contra las actitudes discriminatorias en la sociedad, por ejemplo iniciativas de educación pública y de igualdad y medidas legislativas para prevenir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (Nueva Zelanda);*

*28. Prohibir por ley la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y abordarla en los programas y políticas de igualdad (Suecia) y utilizar los Principios de Yogyakarta como guía en la formulación de políticas (Países Bajos);*

*29. Revisar el artículo 373 del Código Penal de modo de impedir su aplicación abusiva para perseguir a integrantes de las minorías sexuales (República Checa);*

Resulta fundamental que en el proyecto se señale expresamente la prohibición de discriminar por motivos de orientación sexual e identidad de género, en el marco de un catálogo amplio de impedimentos que, además, contemple una disposición residual.

En el concepto de discriminación se debe volver a incorporar la expresión “*o cualquier otra condición social o individual*”, tal como estaba contenida en el Mensaje presidencial y en el texto aprobado por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional. Se trata de una exigencia impuesta por los tratados internacionales vigentes en el país, que prohíben la discriminación por un conjunto de causales pero siempre incluyen la expresión “*o cualquier otra condición*” a fin de no restringir la protección de las personas por la vía de un catálogo taxativo que puede resultar inapropiadamente rígido para el fin que esta ley persigue.

### *Acción especial de discriminación*

Imprescindible en toda normativa sobre no discriminación es el establecimiento de una acción jurisdiccional especial que posibilite a quienes han sufrido la discriminación, exigir el pleno respeto a sus derechos por la vía judicial. Es éste uno de los principales aportes del proyecto en discusión y resulta fundamental para asegurar la efectiva implementación de la ley. Especialmente en consideración a que el recurso de protección y otras acciones judiciales, han sido manifiestamente ineficaces para resolver las situaciones de discriminación en el país. Sin embargo, se trata también de uno de los contenidos en que ha sido complejo alcanzar acuerdos políticos que permitan avanzar hacia la mayor protección de los derechos de las personas.

Estudios académicos han evidenciado el deficiente funcionamiento del recurso de protección en la sanción y prevención de la discriminación. Pese a su consagración normativa, la acción constitucional no resulta idónea ni suficiente para resguardar el derecho a la igualdad ante la ley. Aun cuando se trata del segundo derecho más afectado –de acuerdo a recursos de protección interpuestos–, se ubica muy por debajo de la protección solicitada al derecho a la propiedad<sup>253</sup>.

Como es de conocimiento de los/as senadores/as, el proyecto originalmente contemplaba un título especial para regular la acción especial de no discriminación. Así se mantuvo luego en el texto despachado en primer trámite constitucional, en el proyecto aprobado en general por el Senado y en el Segundo Informe de la Comisión de Derechos Humanos de enero de 2007, pese a los reparos planteados por algunos legisladores e, inicialmente, por la Corte Suprema<sup>254</sup>.

En junio de 2008 toma fuerza la postura de minimizar los alcances de la protección brindada por una acción especial, eliminándose el apartado especial y conservándose sólo dos artículos referidos a ello.

Dentro de las características más relevantes de la acción especial propuesta<sup>255</sup> destacan la posibilidad de denunciar actos u omisiones que importen discriminación arbitraria;

---

253 Gómez Bernal, Gastón (2005), *Derechos Fundamentales y Recurso de protección*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago. De acuerdo a este estudio, de los 83 recursos presentados por afectaciones al derecho a la igualdad, sólo 59 fueron acogidos. Se trata del segundo derecho más afectado, a continuación del derecho a la propiedad (2402 recursos presentados).

254 En el primer oficio remitido por la Corte Suprema, en mayo de 2005, se informó negativamente el proyecto de acuerdo a la opinión mayoritaria. Pero este rechazo no fue unánime, de hecho siete ministros "fueron de opinión de acoger favorablemente el proyecto, por estimar que la iniciativa resultaría un complemento necesario al derecho constitucional de la igualdad ante la ley y la prohibición que se le impone a la ley o cualquiera autoridad para establecer diferencias arbitrarias..." (Oficio de la Corte Suprema N° 58 de 3 de mayo de 2005). Transcurridas diversas etapas en la tramitación legislativa del mismo, la Corte llega a señalar "Sin embargo, como se ha insistido en la creación de esta acción especial, pese a los reparos formulados por este tribunal, es necesario enfatizar que este último proyecto mejora ostensiblemente los aspectos sustantivos y procesales que le merecieron también objeción a esta Corte" (Oficio N° 27 de 23 de enero de 2007).

255 Revisión del texto propuesto por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, junio de 2008, artículos 4° y 5°.

la alternativa de recurrir personalmente la o las personas afectadas o que pueda recurrirse a su nombre; la atribución conferida a la Corte de Apelaciones para adoptar de inmediato las providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho, como dejar sin efecto el acto discriminatorio u ordenar que cese en su realización; así como la facultad –limitada por cierto– de demandar ante el juez de letras la indemnización de perjuicios por el daño causado por la discriminación arbitraria.

No obstante, el plazo de 30 días para su interposición resulta insuficiente y claramente inconsistente con el carácter de violación a los derechos humanos. Mantener un plazo tan restringido desvirtúa el propósito de la ley y puede llevar a que en una alta proporción de casos, las personas se vean impedidas de hacer valer sus derechos. De hecho, el plazo de 30 días establecido para interponer el recurso de protección ha sido fuertemente cuestionado por la doctrina, no sólo por haber sido establecido mediante auto acordado, sino también por cuanto tratándose de un mecanismo de protección de derechos fundamentales “*no debiera existir plazo de caducidad para accionar jurisdiccionalmente mientras el derecho se encuentre afectado ilegal o arbitrariamente, considerando como única excepción razonable el caso de los derechos patrimoniales*”<sup>256</sup>. En Chile la libertad personal y la seguridad individual están protegidas por la acción de amparo constitucional (habeas corpus), la cual puede interponerse mientras el derecho se encuentre afectado. No hay razón para no dar el mismo tratamiento a los demás derechos protegidos, y particularmente a la igualdad.

Esta limitación podría llegar a constituir una denegación del derecho a acceder a la justicia garantizado por la Constitución y tratados internacionales vigentes, comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado de Chile. A este respecto, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos –cuya jurisprudencia es vinculante para el Estado de Chile– “*ha establecido que los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de las autoridades judiciales*”<sup>257</sup>. En este sentido, no basta la mera existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser efectivos y adecuados para la protección de los derechos. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana en diversas sentencias<sup>258</sup>.

---

256 Nogueira Alcalá, Humberto, *El Recurso de Protección en el Contexto del Amparo de los Derechos Fundamentales Latinoamericano e Interamericano. Ius et Praxis*, Talca, v. 13, n. 1, 2007.

257 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007, Original: Español, párr. 177.

258 “Para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo [25] no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la “Panel Blanca” (1998), párrafo 164; Caso Cesti Hurtado (1999), párrafo 125; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awajitjani (2001), párrafo 114; entre otros.*

Por otra parte, la sanción de la discriminación representa un mecanismo relevante cuya aplicación no debería ser facultativa para la Corte, sino obligatoria al haberse establecido que se incurrió en discriminación.

Asimismo, preocupa la eliminación de un conjunto de normas que regulaban aspectos procedimentales de la acción especial. La falta de regulación de dichos aspectos ofrece un margen inaceptable de discrecionalidad respecto del procedimiento a seguir en la interposición y tramitación de la acción especial de no discriminación. Dichos aspectos deben estar regulados en la presente ley en forma clara y completa, para garantizar su operatividad y evitar arbitrariedades.

Por ello, preocupa aun más la posibilidad planteada por algunos senadores de eliminar derechamente toda regulación a la acción especial a fin de que sea el recurso de protección la única vía judicial que el ordenamiento jurídico chileno ofrece frente a la discriminación<sup>259</sup>.

Debe mantenerse una acción especial de no discriminación que permita a los tribunales de justicia:

- adoptar las medidas para poner fin a la discriminación, tanto durante el procedimiento como en la dictación de la sentencia;
- pronunciarse respecto de la reparación que corresponde brindar a quien ha sufrido la vulneración de sus derechos, sin perjuicio del derecho a demandar la indemnización de perjuicios en sede civil mediante un procedimiento sumario;
- imponer una sanción a quien ha incurrido en la discriminación, no sólo con carácter facultativo para el tribunal.

Además, la acción no debe sujetarse a un plazo para su interposición o bien, éste deber ser suficientemente amplio, acorde con el carácter de violación a los derechos humanos.

Otro aspecto que no se ha abordado durante la discusión de la presente iniciativa dice relación con la carga de la prueba. En el sistema comparado, se ha optado por alivianar la carga de la prueba en quien sufre la discriminación, debiendo éste demostrar que se ha verificado el acto por todos los medios a su alcance. En este sentido el sujeto que realiza la discriminación se ve en la necesidad de acreditar que la distinción efectuada respondió a un objetivo razonable. Confirma lo dicho la directiva 97/80/CE del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 1997 relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, la que ha indicado:

---

*259 Boletín de indicaciones al proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, 13 de octubre de 2008.*

#### *Artículo 4 Carga de la prueba*

*1. Los Estados miembros adoptaran con arreglo a sus sistemas judiciales nacionales las medidas necesarias para que, cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, del principio de igualdad de trato presente, ante un órgano jurisdiccional u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta, corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato...” (el destacado es nuestro)*

#### ***Norma excepcional para entidades religiosas***

Por último, interesa comentar la norma contenida en el proyecto orientada a excepcionar a las entidades religiosas del cumplimiento cabal de la obligación de no discriminar<sup>260</sup>. La norma fue agregada inesperadamente durante el debate ante la Comisión de Derechos Humanos, en junio de 2008, sin que se conozcan los fundamentos de la misma ni antecedentes respecto a su debate en etapas previas a lo largo de la extensa tramitación legislativa que ha tenido el proyecto.

Es inaceptable que se pretenda permitir a determinados actores sociales mantener prácticas o disposiciones discriminatorias, por lo que corresponde que dicha norma sea eliminada del texto en debate. Si bien la denominada Ley de Culto de 1999 prohíbe la discriminación en contra de las personas en virtud de sus creencias religiosas, no corresponde introducir en la legislación sobre discriminación una excepción aplicable a las entidades religiosas en relación con la prohibición de discriminación. Especialmente considerando que las garantías de libertad de expresión y libertad de culto son suficientes para resguardar los derechos de dichas entidades. La norma debe ser retirada del proyecto pues tanto los órganos del Estado como los particulares deben estar impedidos de discriminar.

Además de eliminar dicho inciso, debe reponerse en la definición de discriminación la prohibición de discriminar en base a la religión o creencia religiosa, que la Comisión de Derechos Humanos suprimió en junio de 2008. Ello debido a que la discriminación por motivos religiosos no sólo es una situación que se puede producir al interior de las religiones, sino incluso en diversas situaciones de la vida nacional y su prohibición debe ser clara.

---

<sup>260</sup> Señala la norma incorporada al texto del proyecto por la Comisión de Derechos Humanos: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2° de la ley N° 19.638, las distinciones que las entidades religiosas realicen de acuerdo a las actividades mencionadas en los artículos 6° y 7° de la misma ley, no se considerarán arbitrarias” (Art. 3° inciso 2).

## REFORMA CONSTITUCIONAL DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>261</sup>

*Observatorio Ciudadano*<sup>262</sup>

### **1. Antecedentes inmediatos reforma en tramitación**

La reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional, como grupos diferenciados titulares de derechos colectivos, es parte de los compromisos que el Estado de Chile ha asumido internacionalmente cuyo cumplimiento se encuentra pendiente. Así se lo han representado diversos organismos especializados de Naciones Unidas tales como el Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal (2009)<sup>263</sup>; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009)<sup>264</sup>; el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2004)<sup>265</sup>; y también el Relator Especial sobre la

---

261 Proyecto de reforma constitucional sobre reconocimiento de los pueblos indígenas (Boletines Legislativos N°s 5324-07 y 5522-07, refundidos).

262 De las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario, es el Observatorio Ciudadano el que principalmente ha realizado seguimiento a este proyecto. La información de este acápite ha sido preparado por el equipo jurídico de dicha institución.

263 "Chile examinó las recomendaciones formuladas durante el diálogo interactivo y dio su apoyo a las que figuran a continuación... 57. Completar el proceso de reconocimiento constitucional de las poblaciones indígenas, mediando las debidas consultas mencionadas en la exposición de Chile (Dinamarca); y 58. Completar el proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas en su Constitución, aplicar las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y reconocer la contribución de los indígenas a la identidad del pueblo chileno (España);". Consejo de Derechos Humanos (2009), Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12° período de sesiones, A/HRC/12/10, párrafos 96.57 y 96.58. Además, las recomendaciones aceptadas por Chile 16 y 53 a 70, se refieren a medidas jurídicas y administrativas para asegurar la plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas, varias de las cuales requiere como presupuesto el reconocimiento constitucional.

264 "16. Aún cuando observa los esfuerzos realizados por el Estado parte para emprender una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, tales como las Consultas Indígenas que han tenido lugar, le preocupa al Comité la lentitud con la que se ha llevado a cabo este proceso y el hecho de que todos los pueblos indígenas no han sido suficientemente consultados en la toma de decisiones con respecto a cuestiones que afectan sus derechos (Artículos 2 y 5). El Comité recomienda que el Estado parte: a) intensifique sus esfuerzos para acelerar el proceso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y para tal fin, lleve a cabo una consulta efectiva con todos los pueblos indígenas, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y con el Convenio No.169 de la OIT; b) tome las medidas necesarias para crear un clima de confianza propicio al diálogo con los pueblos indígenas; y c) tome medidas efectivas para que los pueblos indígenas participen en la elaboración del Plan de Acción de Derechos Humanos, y en todas las áreas, incluyendo proyectos legislativos, que pudieran afectar sus derechos". Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009), Examen de los Informes presentados por los Estados, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Chile, 75° período de sesiones, CERD/C/CHL/CO/15-18, párrafo 16.

265 "32. El Comité recomienda al Estado Parte que incluya el reconocimiento de sus pueblos indígenas en la Constitución, ratifique el Convenio N° 169 de la OIT y siga reforzando sus iniciativas para garantizar el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales por los indígenas." Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2004), Examen de los Informes presentados por los Estados, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Chile, 33° período de sesiones, E/C.12/1/Add.105, párrafo 32.

situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya en su visita al país en abril de 2009<sup>266</sup>.

Esta reforma se ha venido discutiendo en nuestro país desde hace veinte años. El primer proyecto en esta materia fue presentado durante el gobierno del Presidente Aylwin en 1991, en cumplimiento de los acuerdos de Nueva Imperial, iniciativa que durante sus más de 8 años de tramitación sufrió una serie de modificaciones y que finalmente fue desechada por falta de quórum a finales del año 2000.

Posteriormente, en 2007 se reanuda el debate con la presentación de nuevas propuestas. A lo largo de la discusión se fueron consolidando dos tendencias más o menos ajustadas a la dicotomía gobierno/oposición de la época. La propuesta del Gobierno de Michelle Bachelet impulsa la consagración en la Carta Fundamental de la existencia de los “pueblos indígenas” que “*forman parte de la nación chilena*” y “*habitan su territorio*”<sup>267</sup>. En tanto, la iniciativa de los senadores de Renovación Nacional Alberto Espina, Andrés Allamand, Carlos Cantero, José García y Sergio Romero propone reconocer la “*diversidad de origen*” de los chilenos, que los indígenas constituyen “*parte esencial de las raíces de la Nación Chilena*” y que tienen derecho a fortalecer su identidad<sup>268</sup>. Pese a los matices, ambas posturas concuerdan en lo medular, y ninguna de ellas, satisface las reivindicaciones indígenas ni el actual estándar internacional de derechos de pueblos indígenas. Aun así, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado refundió las propuestas y las sometió al debate de la sala, que aprobó la idea de legislar el 7 de abril de 2009.

El Presidente Piñera, al comienzo de su mandato, anunció la suma urgencia al proyecto y en forma posterior, el 12 de octubre de 2010, tras el cese de la huelga de hambre que sostuvieron por más de 80 días los comuneros mapuche procesados por ley antiterrorista, se asignó urgencia de discusión inmediata, reanudando el debate paralizado por más de un año ante la Comisión.

---

266 “51. El Estado de Chile ha tomado pasos importantes hacia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. El Relator Especial insta al Gobierno y al Congreso Nacional a realizar el proceso de consulta en relación con estas reformas, y a asegurar que tanto la consulta como los contenidos de las reformas a adoptar sean plenamente conformes con las normas internacionales aplicables, incluido el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.” Consejo de Derechos Humanos (2009) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior 12° período de sesiones. A/HRC/12/43/Add.6, párrafo 51.

267 Proyecto de reforma constitucional que reconoce a los pueblos indígenas de Chile; presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante el Senado, 2 de noviembre de 2007 (Boletín Legislativo N°5522-07).

268 Proyecto de reforma constitucional que reconoce el aporte de los pueblos originarios a la conformación de la nación chilena; moción presentada por los senadores Andrés Allamand (RN), Carlos Cantero (RN a la fecha), Alberto Espina (RN), José García (RN) y Sergio Romero, 6 de septiembre de 2007 (Boletín Legislativo N° 5324-07).

Sin embargo, al día siguiente el Gobierno modifica tal premura y la reemplaza por suma urgencia, pues en la Comisión de Constitución se acordó “*evaluar si el proceso de consulta que se hizo a las comunidades cumple con los parámetros establecidos en el Convenio 169 de la OIT... con el objeto de hacer las consultas necesarias y evaluar las diversas complejidades que tiene esta iniciativa, para retomar su discusión al regreso de la semana de receso legislativo*”<sup>269</sup>.

## **2. Estándar internacional de derechos de los pueblos indígenas y su carácter vinculante para el Estado chileno**

### *a. Carácter vinculante*

A continuación se revisa brevemente porqué el Estado de Chile está obligado a ajustar esta reforma al estándar internacional de derechos de los pueblos indígenas y cuál es éste.

La Constitución chilena establece que la soberanía radica en la Nación y que es ejercida por el pueblo a través de los plebiscitos y elecciones periódicas y por las autoridades establecidas por ella (Art. 5° inciso 1). Su ejercicio está limitado por “*el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana*”. Además, señala que “[e]s deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Art. 5° inciso 2). De esta manera el accionar legítimo de los organismos del Estado está limitado por este bloque constitucional constituido de una parte por los “*derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana*” y por otro lado por los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución en los instrumentos señalados.

Respecto de estos últimos no hay discusión en cuanto a que se refieren a aquellos instrumentos internacionales que tienen la calidad de Tratados Internacionales según la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados<sup>270</sup>, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1966) que establecen el derecho a la libre determinación de los pueblos y el derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, ratificados por Chile en 1989 por la publicación de su decreto promulgatorio.

Asimismo, tiene tal carácter el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 –ratificado por Chile en septiembre de 2008– que establece el estándar internacional mínimo de derechos de pueblos indígenas.

---

269 Senado de la República, Departamento de Prensa, 14 de octubre de 2010.

270 En su artículo 2.1 a) la Convención señala que “se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

De acuerdo a una interpretación democrática la extensión de la protección a “*derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana*”, incluye a derechos reconocidos y protegidos en otro tipo de fuentes del derecho internacional distintas de los tratados internacionales propiamente tales (vg *ius cogens*, costumbre internacional, principios del derecho)<sup>271</sup>. Así, la costumbre internacional sobre derechos humanos se constituye también como límite al ejercicio de la soberanía estatal en los términos del ya citado artículo 5° de la CPR. Esto porque establece y cristaliza derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana<sup>272</sup>.

De la misma manera, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana constituye parte importante del proceso de cristalización de la costumbre internacional en la materia, particularmente en lo referido a los derechos territoriales. Pero la fuerza vinculante de su jurisprudencia en el derecho interno se sostiene también en otros argumentos. Las reglas de derecho internacional de los derechos humanos, una vez constitucionalmente ratificadas pasan a integrar el sistema jurídico nacional trayendo consigo el conjunto de reglas relativas a su creación, validez, aplicación e interpretación<sup>273</sup>. En virtud del principio constitucional de juridicidad que obliga a todos los órganos del Estado a ejecutar fielmente sus mandatos y las normas creadas o incorporadas conforme a ella, los tribunales de justicia están obligados a interpretar el derecho internacional conforme lo ha hecho la Corte Interamericana, toda vez que Chile ha ratificado los tratados internacionales que la crean y le reconocen competencia. Así lo ha entendido la propia Corte en una sentencia en contra del Estado de Chile: “*el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*”<sup>274</sup>.

#### *b. Actual estándar internacional de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas*

La demanda por el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y su presencia en los territorios que habitan con anterioridad a la conformación de los Estados, al igual que el movimiento que la sostuvo, hace ya dos décadas, fue de carácter continental, y alcanzó su objetivo en mayor o menor medida en casi todos los países de la región<sup>275</sup>. Sin embargo, al poco andar, la experiencia

---

271 El derecho internacional reconoce como fuentes a los tratados internacionales, a los principios generales del derecho, las resoluciones obligatorias de las organizaciones internacionales, la costumbre internacional y el *ius cogens*.

272 Verdugo Mario, Pfeffer Emilio, Nogueira Humberto (2005), *Derecho Constitucional Tomo I*, 2<sup>da</sup> edición, Editorial Jurídica de Chile, págs. 12 y 129.

273 Fuenzalida, Sergio, *La fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia indígena*, en Bello Álvaro y Aylwin José, *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, Temuco (Chile), Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (2008), págs. 69 y siguientes.

274 Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, pár. 124.

275 De particular relevancia resultan en este sentido las reformas constitucionales impulsadas en Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992 y 2001), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994 y 2009), Ecuador (1994, 1998 y 2008) y Venezuela (1999) reconociendo a los indígenas sus derechos individuales y/o colectivos.

demonstró que el simple reconocimiento de la preexistencia no era suficiente, y era necesario transformar la institucionalidad de manera de permitir el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en el sentido que éstos estaban siendo reconocidos en el derecho internacional<sup>276</sup>.

El actual estándar internacional de derechos fundamentales de los pueblos indígenas, del cual el proyecto de reforma en discusión en Chile no da cuenta, se configura básicamente a partir de los siguientes elementos:

1. El carácter de titular de derechos colectivos de los pueblos indígenas;
2. La autonomía como concreción del derecho a la autodeterminación;
3. El derecho al territorio; y
4. La plena aplicación al derecho a la participación indígena y obligación estatal de consulta previa y de buena fe, orientada al consentimiento de los pueblos indígenas frente a medidas que puedan afectarles directamente, en consideración a que se trata de derechos plenamente vigentes en el ordenamiento jurídico chileno.

La cuestión del **reconocimiento del carácter de pueblos de los indígenas** es central, debiendo la reforma constitucional ser explícita e inequívoca en reconocer que los indígenas son titulares de los derechos que les corresponden en tanto pueblos, toda vez que con ello pasan a ostentar la titularidad de los derechos colectivos que a éstos corresponden, destacándose dentro de ellos, el derecho a la libre determinación y consiguientemente, el derecho a disponer de sus riquezas y recursos naturales<sup>277</sup>. Este reconocimiento se encuentra de manera explícita en la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas, en cuyo artículo 1° se señala que *“los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos”*, reforzando el artículo 2° que *“Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos”*.

---

276 Específicamente nos referimos al desarrollo que se ha dado desde los años 70's en los diferentes foros internacionales. Algunos hitos de este recorrido son la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la sentencia del caso *Awas Tigni* de 2001 y en las Naciones Unidas a partir del Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (1994-2008), aprobada en su Asamblea General en septiembre de 2007 por más de 140 países, incluyendo a Chile.

277 Artículo 1.2 Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y 3 de la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho siempre ha causado resistencia en los estados donde habitan, por implicar el derecho a la autodeterminación. Sin embargo, la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas no sólo declara que los indígenas son pueblos con la misma dignidad y derechos que todos los demás pueblos de la Tierra, sino que explicita que *“tienen derecho a la libre determinación”* y *“[e]n virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*. A fin de calmar los temores estatales a la desintegración, es que la Declaración aclara en su artículo 46.1 que *“[n]ada de lo señalado en la presente Declaración... se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”*. Lo que no obsta a que los pueblos indígenas reivindiquen su propia forma de ejercer su derecho a la autodeterminación, esto es, la autonomía, la cual ha sido recogida en el artículo 4° de la propia Declaración que señala: *“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”*. De esta manera, la reforma constitucional debiera recoger los contenidos proclamados en el artículo 4° de la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas, incluyéndose una cláusula que refuerce la integridad estatal de la misma manera que lo hace la Declaración en el artículo 46.1 arriba citado.

A su vez, para permitir el ejercicio de los derechos colectivos indígenas es que el concepto de *tierras indígenas* ha dado paso al de **territorio indígena**. Este último es más bien una propiedad colectiva *sui generis* que recae sobre la integridad del espacio y los recursos que en éste se encuentran e implica derechos de antiguas y futuras generaciones, vinculándose el territorio con el pueblo y no con un individuo determinado. Estas ideas han sido recogidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la que en sucesivas sentencias, ha ido desarrollando el concepto de territorio indígena, estableciendo que la protección del derecho de propiedad en el sistema interamericano incluye la propiedad comunal de los indígenas sobre sus tierras, sus territorios ancestrales y sus recursos naturales, especificando que el derecho al territorio comprende las facultades de *“administrar, distribuir y controlar efectivamente dicho territorio, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistema de propiedad comunal, y sin perjuicio a otras comunidades indígenas y tribales”*<sup>278</sup>. La misma Corte IDH ha sostenido que de otro modo, *“equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección*

---

278 Corte Interamericana, Caso Saramaka vs. Surinam (2007), párr. 194 c).

del artículo 21 de la Convención para millones de personas<sup>279</sup> y se estaría poniendo en jaque la supervivencia de los indígenas como pueblos organizados<sup>280</sup>. Todo esto en consonancia con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT<sup>281</sup>.

En lo relativo al **derecho a la consulta y participación**, e incluso al consentimiento libre, previo e informado, bajo determinadas circunstancias. El Convenio 169 establece el derecho a la consulta previa, libre e informada a propósito de diferentes materias a lo largo del Convenio y lo hace en forma genérica en el artículo 6.1 que señala que, “*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...*” Si bien esta disposición se refiere a “*medidas legislativas*” no cabe duda que esto incluye eventuales reformas constitucionales.

El Relator Especial para Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, tras su visita al país en abril de 2009, entregó un informe específicamente orientado a establecer los principios internacionales aplicables a la consulta en relación a la reforma constitucional, en el que señaló que la implementación del deber de consulta a los pueblos indígenas debe ser “*interpretado de forma flexible*”, y su concreción dependerá, entre otras cosas, del objeto de la consulta y las circunstancias en que esta debe llevarse a cabo, “*incluyendo la institucionalidad y procedimientos constitucionales*” del país de que se trate<sup>282</sup>. Documento en el que sintetiza los requisitos mínimos de una consulta para que responda al estándar del convenio 169 de la OIT. Para ello: 1. La consulta debe realizarse con carácter previo; 2. La consulta no se agota con la mera información; 3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; 4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas; 5. La consulta debe ser sistemática y transparente; 6. La consulta debe orientarse a alcanzar un acuerdo<sup>283</sup>.

---

279 Corte Interamericana, Caso de la Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay (2007), párr. 120.

280 Corte Interamericana, Caso Yake Axa vs. Paraguay (2005), párr. 147.

281 Art. 15 Convenio 169 OIT. Últimamente, la Corte Interamericana ha fundado este derecho de los pueblos indígenas a sus recursos naturales en la autodeterminación que les corresponde como pueblos, recordando que el Comité de sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de NN.UU ha establecido que el artículo 1 de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es aplicable a los Pueblos Indígenas (Corte Interamericana, Caso Saramaka vs. Surinam (2007), párr. 93.

282 Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (James Anaya), Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, 24 de abril 2009.

283 *Ibidem*, párr. 18-41.

Al igual que los demás proyectos de reforma constitucional en la materia, el que se encuentra actualmente en tramitación no fue consultado a ninguna organización antes de ser presentado. Luego, durante su etapa de tramitación en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, si bien fueron invitadas diversas organizaciones, sus opiniones no fueron recogidas en el informe evacuado a la Sala<sup>284</sup>. Esta cuestión constituye por sí misma una infracción al derecho internacional, que incluye el derecho a la consulta a los pueblos indígenas frente a decisiones que los afecten, el cual involucra el derecho a la participación e incluso al consentimiento previo, dependiendo del objeto sobre el cual recae la decisión y sus eventuales consecuencias sobre la vida de los pueblos indígenas, sus comunidades y miembros.

La consulta, además, debe ser siempre previa e incluir fórmulas para recoger las observaciones, acuerdos y disensos que la propuesta provoque y eventualmente mecanismos de contrapropuesta, los cuales deben estar vigentes a lo largo de todas las etapas de formación de la ley que debe recorrer el proyecto. Esto por cuanto el objeto de la reforma constitucional –y por lo tanto elemento decisivo para establecer las formas que debe tomar la consulta– es permitir el ejercicio de derechos.

Por ello no sólo debe llevarse a cabo una consulta sobre una propuesta de reforma desde el Estado hacia los pueblos indígenas, sino que –además de permitir las contrapropuestas– debe incluir un pre-acuerdo que defina los mecanismos y contenidos de la consulta y quiénes son los actores legitimados para participar en ella<sup>285</sup>. Es más, el mismo texto del proyecto debió haber sido consultado antes de su tramitación parlamentaria<sup>286</sup> lo que no se realizó, sino que se procedió a recolectar información en forma posterior a su discusión general ante el Senado, para ser presentados durante el debate en particular. Dicho procedimiento no se ciñó a los estándares internacionales y el propio Anaya calificó como simplemente “*un proceso de recolección de informaciones de organizaciones y representantes indígenas*”.

Esta necesidad de generar mecanismos con canales de ida y vuelta se reafirma al recordar que todo el proceso de consulta debe estar encaminado a alcanzar el consentimiento de los pueblos indígenas en torno a la redacción definitiva del nuevo precepto constitucional. Esto no sólo por expreso mandato del Convenio N° 169 de la OIT, sino por cuanto el ejercicio del derecho a la consulta en materia constitucional, supone una nueva forma de expresión del poder constituyente, radicado en los propios pueblos indígenas, por lo que su consentimiento es indispensable.

---

284 En la presentación del informe se señala que “[f]ueron recibidas y escuchadas por la Comisión, en cumplimiento de la obligación de consulta establecida en el Artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT, las siguientes personas...” y pasa a enumerar una larga lista de personas. Sin embargo, en el contenido del informe no hay referencia alguna a sus opiniones. Aun cuando estas sí se hubiesen consignado, el procedimiento está lejos de satisfacer la obligación establecida en la disposición citada del Convenio.

285 Relator Especial..., op. cit., párr. 50.

286 *Ibidem*, párr. 57.

Ahora bien, una cuestión previa que el Relator destacó como indispensable es la creación de un clima de confianza, lo cual implica un esfuerzo tanto del gobierno como de los propios pueblos indígenas<sup>287</sup>. La recomendación específica en esta materia es que exista un pre-acuerdo acerca del procedimiento mismo de consulta. Por ello, resulta altamente recomendable, que el gobierno convoque a una comisión ad-hoc con representación indígena y de la relatoría especial de Naciones Unidas con el objeto de establecer de manera consensuada un instrumento de consulta.

Aun antes de aquello, resulta necesario adoptar ciertos compromisos frente a los pueblos indígenas para que éstos puedan superar la desconfianza que las últimas décadas de relación con el Estado les ha generado. Medidas que apuntan en este sentido pueden ser, un compromiso oficial de seguir las recomendaciones del Relator y garantizar a los pueblos indígenas que no se aprobará la reforma constitucional mientras no se cuente con el apoyo mayoritario de los miembros de éstos de acuerdo a un procedimiento acordado.

### **3. Principales contenidos del proyecto**

El proyecto de reforma constitucional actualmente en discusión en el Congreso, consta de un artículo único que introduce las siguientes enmiendas en la Constitución Política de la República:

1) Reemplaza el artículo 4º por el siguiente:

*Artículo 4º.- La Nación chilena es una, indivisible y multicultural.*

*El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional.*

*Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes.*

2) Agrega al artículo 5º el siguiente inciso primero, nuevo:

*Artículo 5º.- Chile es una república democrática.*

3) Agrega en el párrafo primero del número 2º del artículo 19, que garantiza la igualdad ante la ley, que hombres y mujeres “*cualquiera sea su origen étnico o racial*” son iguales ante la ley.

---

287 *Ibidem*, párr. 24.

4) Agrega al número 24° del artículo 19, que establece las bases de la protección al derecho fundamental a la propiedad, el siguiente párrafo final, nuevo:

*La ley protege la propiedad sobre las tierras de las personas y comunidades indígenas y sus derechos de aprovechamiento de aguas conforme lo establecido en la Constitución y las leyes.*

#### **4. Alcances y visión crítica de la reforma propuesta**

##### *a) Alcances de la reforma.*

La Constitución es la norma fundamental del Estado. Fija los principios sobre los cuales se estructura la organización política de la sociedad, establece los derechos y deberes de las personas frente al Estado y en sus relaciones recíprocas y distribuye competencias y atribuciones de los diferentes órganos públicos. La Constitución determina las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y de éstos entre sí. En otras palabras es el marco jurídico en que debe desenvolverse la vida pública de un país. Ninguna ley, decreto o resolución judicial puede contradecirla.

Por otra parte, la Constitución es la manifestación del pacto social que da origen a la organización política de la sociedad, cuya legitimidad depende del hecho de ser un reflejo de la diversidad social, política y cultural de la que emerge. Por esto es fundamental que cada sociedad sea capaz de dotarse de una institucionalidad que de cabida al ejercicio de los derechos, y particularmente los que les corresponden a los pueblos indígenas, que en nuestras sociedades han sido históricamente postergados.

Consecuentemente y en virtud del principio de juridicidad y triple vinculación, la Carta Fundamental obliga a toda persona, grupo e institución, incluyendo por su puesto al Gobierno, los tribunales y los congresistas. Por ello, reformarla resulta clave, sobre todo ahora, cuando se requiere ajustar la legislación chilena al estándar internacional de derechos fundamentales de los pueblos indígenas, determinado por el Convenio N° 169 de la OIT y por la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, ambos instrumentos vigentes, ratificados y firmados por Chile. Si la reforma no sigue los lineamientos internacionales, los eventuales cambios legislativos que se logren para llevar a cabo el mencionado ajuste, podrían ser declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional y de paso, comprometer la responsabilidad internacional del Estado de Chile.

En definitiva, no se trata de una simple reforma simbólica de la Constitución, como lo señalaron diversos personeros del Gobierno anterior durante su discusión

en el Congreso<sup>288</sup>, sino que debe ser una reforma sustantiva, cuyo contenido, interpretación y aplicación será determinante para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

*b) Análisis del articulado propuesto a la luz del derecho internacional*

A continuación se analiza, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, cada uno de los incisos del proyecto de reforma constitucional actualmente en tramitación, en base al texto aprobado en general por el Senado. Se busca establecer sus alcances y determinar si puede dar pie a interpretaciones restrictivas de derechos, justamente cuando la tendencia mundial es a reconocer y ampliar los derechos colectivos de los pueblos originarios.

*Artículo 4° inciso 1°. La Nación chilena es una, indivisible y multicultural.*

Los pueblos indígenas han manifestado su repudio al concepto de indivisibilidad que algunos sectores políticos se han empeñado en incluir en este reconocimiento, por cuanto su inclusión conlleva más bien el efecto contrario, o sea una negación de la diversidad, y revela un temor infundado a supuestos procesos separatistas que los pueblos indígenas en Chile y en el mundo nunca han promovido.

Por otro lado, el concepto de nación incorporado en la propuesta supone la negación de la plurinacionalidad a la que aspiran los pueblos indígenas, y que hoy ha sido acogida por diversas constituciones latinoamericanas, sin que ello haya significado limitaciones a la cohesión de los estados<sup>289</sup>. Si se mantiene en el concepto de nación, debería explicitarse que está compuesta por varios pueblos, que son los depositarios de la soberanía.

Finalmente, en consonancia con la política gubernamental *Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad*, la propuesta recoge el concepto de multiculturalidad, el que tras dos décadas de aplicación en la región, ha demostrado ser insuficiente para la promoción de relaciones interculturales entre los sectores étnico y culturalmente diferenciados existentes en los estados. Por lo mismo, dicho concepto ha sido sustituido en las constituciones más recientes (Bolivia, Ecuador) por el de interculturalidad y/o plurinacionalidad, los que se acercan más a las aspiraciones de igualdad en la diversidad que hoy demandan los pueblos indígenas.

---

288 Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en dos proyectos de reforma constitucional en primer trámite constitucional sobre reconocimiento de los pueblos indígenas, Senado de la República, 22 de enero de 2009 (Boletines Legislativos N°s 5324-07 y 5522-07, refundidos).

289 El artículo 1° de la Constitución de Bolivia (2008) establece que: "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país". Por su parte, en la Constitución del Ecuador se define como un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico".

*Artículo 4° inciso 2°. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional.*

Si bien el texto “reconoce la existencia de los pueblos indígenas” se les niega ser portadores de derechos, entregando tal titularidad a “sus comunidad, organizaciones e integrantes”. A esta arbitrariedad, inconsistente con el estándar internacional de derechos de pueblos indígenas, se suma la también arbitraria enumeración de los derechos reconocidos, que omiten los más importantes: el fundamental derecho a la autodeterminación con su concreción en la autonomía y los indispensables derechos territoriales que incluyen la administración de sus territorios y recursos naturales. Además, subordina el ejercicio de los derechos al ordenamiento jurídico nacional, lo que puede volver ilusorios los efectos de la reforma.

*Artículo 4° inciso 3°. Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes.*

La redacción de este inciso es inadecuada. Por un lado es redundante, pues en el inciso anterior ya se consagró este derecho, aunque no para los pueblos indígenas sino que para sus comunidades, organizaciones e integrantes. Además, el mandato contenido en el actual artículo 1° de la CPR deja claro que los pueblos indígenas tienen este derecho pues en tanto integrantes de la comunidad nacional, el Estado está obligado “crear las condiciones para su mayor realización espiritual y material posible”. Por otra parte, el texto propuesto supedita el ejercicio de este derecho fundamental a la voluntad del legislador, lo cual constituye una contradicción con la limitación a la soberanía que el constituyente estableció en función de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y los reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. En definitiva, el inciso, y particularmente su mención a la conformidad a “las leyes” como condición para “organizar su vida de acuerdo a sus costumbres” constituye incluso un retroceso para el ejercicio de los derechos de los pueblos. De hecho, debería redactarse en forma inversa, esto es, estableciendo que la ley debe permitir y facilitar que los pueblos indígenas organicen su vida de acuerdo a sus costumbres, en conformidad a la Constitución.

Cabe señalar que, atendidas las críticas de que ha sido objeto el artículo 4° del proyecto, el Gobierno de la Presidenta Bachelet propuso en indicación sustituirlo por otro, el que aun así sigue siendo insuficiente e inconsulto:

*Artículo 4°.- El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de éstos a conservar, fortalecer y desarrollar*

*su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional, derecho que será ejercido por las comunidades, organizaciones e integrantes de dichos pueblos.*

*Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, en conformidad a la Constitución y las leyes.*

*Artículo 5°.- Chile es una república democrática.*

Este texto corresponde al actual artículo 4° de la CPR que se propone pasar a encabezar el artículo 5°.

Lamentablemente hasta ahora no se ha propuesto modificación alguna del inciso primero de dicho artículo 5° de la Constitución, el que es una de las trabas más complejas al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. En cuanto el actual artículo 5° inciso primero relativo a la soberanía y su ejercicio señala que: “*La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio*”.

Esta norma, desde una perspectiva general, se critica por cuanto el constituyente depositó la soberanía en la nación y luego entregó su ejercicio a dos sujetos distintos: el pueblo-elector, lo que es una visión reducida del concepto de pueblo, y las autoridades, quedando estas últimas en una posición de igualdad jurídica, negando la obvia subordinación a la voluntad popular a la que debe quedar sujeta la autoridad pública en una república democrática, sea en forma directa y/o indirecta<sup>290</sup>. Cabe recordar que el artículo 4° de la CPR señala que “*Chile es una República democrática*”.

Además, en directa vinculación con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, se encuentra el concepto de nación, perfectamente aplicable a los pueblos indígenas. Sin embargo, solo se reconoce una sola nación depositaria de la soberanía. Este problema podría ser salvado si se entendiera que esta nación está compuesta por varios pueblos, incluyendo a los indígenas. Sin embargo, esta posibilidad se ve cerrada porque al mismo tiempo, la Constitución reconoce un sólo pueblo que ejercita la soberanía, excluyendo así a los pueblos indígenas del cuerpo político. De esta manera, la Constitución obvia la pluralidad de pueblos existentes en el territorio nacional negando la dignidad de las personas que se

---

290 Silva Bascuñan, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, La Constitución de 1980, Bases de la institucionalidad. Nacionalidad y ciudadanía. Justicia Electoral*, 2a edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997, p. 95.

auto-reconocen como miembros de ellos. En este caso, la reforma constitucional en el sentido de radicar la soberanía en los pueblos de Chile —o en los pueblos que conforman la nación chilena si se prefiere— es la única fórmula para ajustarla al estándar internacional de derechos de pueblos indígenas, y al mismo tiempo, al estado de desarrollo actual de la doctrina constitucional.

*La ley protege la propiedad sobre las tierras de las personas y comunidades indígenas y sus derechos de aprovechamiento de aguas conforme lo establecido en la Constitución y las leyes.*

Resulta peligrosa la reducción de los derechos territoriales a la protección legal y constitucional de la “*propiedad sobre las tierras*” y el ejercicio de “*derechos de aprovechamiento de aguas*”. Respecto de las primeras, la redacción no excluye las tierras antiguas, pero sí omite la mención a los territorios, manteniendo la disección de éstos en suelo, subsuelo y aguas, lo cual dificulta el ejercicio de la autonomía territorial. En el mismo sentido, se cuida de atribuir estos derechos a “*las personas y comunidades indígenas*” y no a los pueblos, que son los titulares de los derechos territoriales. Por otra parte, la legislación actual ha mostrado ser insuficiente para la protección de las tierras antiguas, por lo que un mandato constitucional en orden a proteger la integridad de los territorios indígenas de acuerdo al derecho internacional podría ser muy provechoso para el ejercicio de sus derechos.

Respecto de la cuestión de las aguas, la situación es más grave, pues se estaría disminuyendo el derecho que actualmente tienen sobre ellas los pueblos nortinos en la legislación chilena. En efecto, el artículo 64° de la Ley de Desarrollo Indígena establece que aquellos tienen la propiedad y el uso de las “*aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad*”, y no sólo el “*derecho de aprovechamiento*”. La jurisprudencia ha reconocido que dicha propiedad se basa en el uso inmemorial que han hecho de las aguas por lo que se reconoce el carácter ancestral del dominio. A este respecto es emblemático en caso de la Comunidad Atacameña Toconce con ESSAN SA. En la sentencia, la Corte Suprema establece que la propiedad ancestral indígena sobre las aguas derivada de prácticas consuetudinarias, constituye pleno dominio por sí misma y que su inscripción es únicamente una fórmula para delimitarla con certeza. Señala la sentencia en su considerando 3° que “*es imposible calificar como ilegal el uso de las aguas sin autorización... si esa utilización deriva de prácticas consuetudinarias*”. Además, en el considerando 6°, agrega que el uso consuetudinario está reconocido como derecho en relación a las aguas en la propia Constitución, entendiéndolo incorporado como una “*especie de propiedad*” de las amparadas por el N° 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Por cierto, la redacción del texto constitucional propuesto no es casual. De hecho, durante la discusión parlamentaria el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, enfatizó “*que la intención del Ejecutivo*

*no es innovar en el estatuto jurídico de las aguas en Chile*”, de lo que se trataría es de consagrarlo constitucionalmente<sup>291</sup>. Ello, ante la preocupación del Senador Larraín que expresó que “*no es posible afirmar que existen derechos indígenas de aprovechamiento de aguas de carácter ancestral, y establecer en la Constitución Política de la República un derecho indígena de aguas es crear un nuevo estatuto jurídico que entrará en conflicto, inevitablemente, con el actual régimen de derechos de aprovechamiento de aguas que establece el Código del ramo*”<sup>292</sup>.

En otras palabras, se busca mantener el régimen de concesión de derechos de aguas, que en la práctica ha negado los derechos de las comunidades sobre las aguas presentes en sus territorios y desconoce sus derechos ancestrales sobre ellas, aun contra texto expreso de ley<sup>293</sup>.

La reforma, tal como está planteada, podría llevarnos a violentar el ordenamiento internacional de los derechos humanos, el cual debe ser respetado por todos los estados como un bloque de derechos fundamentales internacionalmente reconocidos. Este bloque de derechos va más allá de determinados instrumentos internacionales, e incluye la costumbre internacional relativa a derechos fundamentales.

## 5. Conclusión

La reforma constitucional actualmente en discusión en el Senado de la República, recientemente sometida a discusión inmediata, constituye un retroceso a los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Su texto no ha sido sometido en forma previa a consulta, ni tampoco durante su tramitación, como lo exige el

---

291 Señaló textualmente: “[se trata de] asegurar que el reconocimiento de los derechos de los pueblos e individuos a las aguas, conforme a la normativa actual, no quede excluido de esta consagración constitucional, en razón de la especial importancia que tiene la vinculación de las personas con la tierra y el agua en la cultura de los pueblos originarios”, *Informe Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, op. cit., pág. 16*.

292 *Ibidem*, pág. 19.

293 Así lo explicó el Fiscal de la DGA ante la Comisión de Constitución del Senado durante la tramitación del proyecto de reforma. Señaló lo siguiente: “La primera distinción que cabe hacer es que no es lo mismo hablar de derechos de aguas de personas y comunidades indígenas que de aguas de propiedad indígena, porque el artículo 5º del Código de Aguas establece que las aguas son bienes nacionales de uso público y a los particulares se les otorga solo un derecho de aprovechamiento de ellas. Sin embargo, el tenor literal del artículo 64 de la Ley Indígena señala que ‘Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como ríos, canales, acequias y vertientes...’, lo cual podría implicar que hay dos tipos de agua en la legislación chilena, a saber, las que tienen carácter de bien nacional de uso público y otras, que podrían ser consideradas como aguas particulares de las comunidades indígenas del norte. Pero interpretando esta norma en consonancia con el artículo 3º transitorio, que prescribe la celebración de un convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral, se concluyó que no hay un derogación tácita del régimen general sino que los derechos ancestrales dan pie a constituir derechos de aprovechamiento de aguas, según el régimen general”, *Ibidem*, págs. 18 y 19.

derecho internacional de los derechos humanos<sup>294</sup>. Como consecuencia de ello, es incapaz de satisfacer las legítimas reivindicaciones indígenas, toda vez que les niega la titularidad de los derechos que reconoce, omite referirse a sus territorios y limita el estatuto actual de las aguas indígenas.

En definitiva, en virtud de las deficiencias del contenido del proyecto y de que su tramitación adolece de un vicio ab initio, como lo es la falta de consulta previa a la presentación del proyecto, es necesario retirar el proyecto aludido e iniciar un proceso de consultas, para la construcción de un nuevo texto, de manera urgente y conforme al estándar internacional de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

---

*294 Así también lo han denunciado y solicitado los consejeros electos de Conadi, mediante Declaración Pública de fecha 25 de enero de 2011.*

## PROYECTO DE LEY SOBRE EL CONTRATO ESPECIAL DE TRABAJO A DISTANCIA<sup>295</sup>

*Centro de Estudios de la Mujer CEM*<sup>296</sup>

### 1. Antecedentes

El trabajo a distancia, en particular aquel que se realiza mediante el uso frecuente de Tecnologías de Información y Comunicación (Tics), va adquiriendo cada vez más importancia como modalidad de trabajo tanto a nivel internacional como nacional. Así por ejemplo, en los Estados Unidos, uno de cada cinco empleados participa en algún tipo de trabajo a distancia y en la Unión Europea, las estadísticas indican que el 6,1 por ciento de los empleados eran teletrabajadores en el año 2001<sup>297</sup>.

En Chile, el teletrabajo se viene desarrollando desde hace varios años, aun cuando no existe información estadística completa y actualizada al respecto. No obstante, un estudio de la Dirección del Trabajo destaca que los/as trabajadores/as a domicilio equivalían en el año 2000 al 1,5% de los/as ocupados/as; el 82% eran mujeres que en gran medida desarrollaban actividades de servicios y comercio, siendo la más importante la promoción y venta por teléfono<sup>298,299</sup>.

La presencia y avances de esta modalidad de trabajo determina que sea fundamental regular y proveer protección a quienes trabajan a distancia, reduciendo las múltiples desventajas que presenta, sobre todo el aumento de las horas de trabajo y la falta de protección frente a accidentes y enfermedades, y proporcionándoles la protección social a la que tiene derecho todo/a trabajador/a dependiente.

De allí se desprende también la importancia de hacer el seguimiento al proyecto de ley sobre contrato especial del trabajo a distancia, para conocer sus alcances y si realmente mejora, o no lo hace, la protección a las condiciones de trabajo en que se desempeñan estos trabajadores y trabajadoras.

---

295 Proyecto de ley sobre contrato especial de trabajo a distancia; presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2010, remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (Boletín Legislativo N° 7199-13).

296 De las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario es el Centro de Estudios de la Mujer CEM, el que principalmente realiza seguimiento a esta iniciativa. La información de este acápite ha sido preparada por Amalia Mauro, investigadora de dicho centro.

297 Pacheco Leonardo, Sanhueza Horacio y Salazar Cristián (2009), "Teletrabajo ¿Solución o problema?", Trend Management, edición especial mayo 2009.

298 Dirección del Trabajo Departamento de Estudios (2006), *Lejos del trabajo decente: el empleo desprotegido en Chile*, Cuaderno de Investigación N° 30, noviembre de 2006.

299 Durante el análisis del proyecto de ley sobre contrato especial de trabajo a distancia ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, representantes de Contact Center Remoto de LAN señalaron que el 82% de trabajadores a distancia o teletrabajadores son mujeres (Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sesión 23° del martes 5 de octubre de 2010).

## 2. Trabajo a distancia, trabajo en el domicilio y teletrabajo

El *trabajo a distancia* entendido en términos generales como aquel que se realiza fuera de los locales de la empresa, incluye diferentes modalidades, siendo una de las más conocidas el trabajo a domicilio y la otra el teletrabajo. Cabe señalar que muchas veces se usa indistintamente el término teletrabajo y trabajo a distancia para significar el mismo tipo de trabajo.

El *trabajo a domicilio* data de varias décadas atrás y engloba muchos tipos de trabajos, que se realizan bajo la forma de trabajo dependiente o independiente. La definición de trabajo a domicilio de la OIT se refiere exclusivamente a aquellos trabajadores y trabajadoras que se encuentran en situación de subordinación o dependencia laboral, excluyendo a quienes trabajan en su vivienda como independiente (cuenta propia)<sup>300</sup>. En la práctica, estas situaciones no son excluyentes y resulta muy difícil de hacer una clara distinción entre ellas, lo que es fundamental para los fines de aplicación de la legislación del trabajo y la toma de decisiones<sup>301</sup>. Una de las dificultades que se enfrenta al querer legislar y otorgar protección a estos trabajadores y trabajadoras es precisamente determinar la existencia o no de relaciones laborales entre ellos y un empleador.

El trabajo a domicilio en Chile ha sido siempre realizado mayoritariamente por mujeres, aunque los hombres han ido ampliando su participación, debido a la desconcentración productiva que ha externalizado empleos que eran masculinos y que siguen siendo desempeñados por hombres, como ha ocurrido en distintos rubros de la industria (por ejemplo, la metalúrgica). Asimismo, los hombres han accedido también a las nuevas ocupaciones que se han creado, como son las de carácter técnico (del área informática, de diseño, contable y otros) y actividades profesionales, en las que proporcionalmente hay más hombres que mujeres. En nichos modernos del sector servicios ha aparecido, pues, un segmento de empleo masculino, especialmente en las ocupaciones que requieren calificación más alta<sup>302</sup>.

---

300 "A los efectos del presente Convenio: a) la expresión trabajo a domicilio significa el trabajo que una persona, designada como trabajador a domicilio realiza: i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; ii) a cambio de una remuneración; iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales", Artículo 1 letra a) Convenio 177 de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo a domicilio de 1996.

301 Rossignotti, Giovanna, *Género, trabajo a domicilio y acción sindical en América Latina*.

302 Dirección del Trabajo Departamento de Estudios (2005), *El trabajo a domicilio en el Siglo XXI Tres miradas sobre el Teletrabajo*, Cuaderno de Investigación N° 26, diciembre de 2005.

El empleo a domicilio se ha expandido precisamente en sectores productivos y actividades económicas que se pueden organizar y controlar a distancia, a través de la comunicación moderna de base informática o telefónica, como es el trabajo intelectual, el de buena parte de las ocupaciones de profesionales y el de muchas ocupaciones administrativas de oficina<sup>303</sup>.

Por su parte, el *teletrabajo* en tanto modalidad específica del trabajo a distancia es, tal como se señaló, una forma de organización y/o realización del trabajo que requiere el uso frecuente de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en el marco de un contrato o de una relación laboral, en la cual el trabajo se efectúa fuera de las empresas de forma regular durante parte importante de su horario laboral.

Sin perjuicio de ciertos beneficios que el teletrabajo ofrece a empresas e individuos<sup>304</sup>, es posible advertir un conjunto de desventajas para los y las trabajadoras: el aumento de las horas de trabajo y el incremento de las horas laborales por día; la inexistencia de contacto directo con compañeros de trabajo, lo que puede provocar depresión por aislamiento; preocupación por la seguridad laboral en caso de algún accidente; menores oportunidades de capacitación y ascensos, entre otros<sup>305</sup>. Aspectos todos ellos que son importantes de regular en las normas que se adopten.

### ***3. Antecedentes internacionales de regulación y protección***

El Convenio de la OIT N° 177 sobre trabajo a domicilio, refiere importantes aspectos tendientes a la protección de este trabajo:

*1. En la medida de lo posible, la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados, teniendo en cuenta las características particulares del trabajo a domicilio y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa.*

*2. La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de:*

- a) el derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades;*
- b) la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación;*

---

303 *Ibíd.*

304 Para las empresas incrementa la productividad, retiene a los buenos empleados, reduce el ausentismo laboral por enfermedades, disminuye costos de tiempo y transporte, entre otras. Para los empleados proporciona un equilibrio entre vida familiar y trabajo, reduce el estrés laboral, mejora la satisfacción laboral, reduce el tiempo de desplazamiento. Salazar Concha, Cristian (2007), "El teletrabajo como aporte a la inserción laboral de personas con discapacidad en Chile: Una gran Carretera Virtual por recorrer" *En Ciencia & Trabajo*, año 9 número 25 julio/setiembre, págs. 89-98.

305 *Ibíd.*

- c) la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- d) la remuneración;
- e) la protección por regímenes legales de seguridad social;
- f) el acceso a la formación;
- g) la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo;
- h) la protección de la maternidad (Artículo 4º).

Si bien la OIT aún no adoptó un convenio que trate de manera específica el trabajo a distancia, se han adoptado en los últimos 10 años dos resoluciones al respecto, a saber: *Resolución sobre empresas multinacionales en servicios de correos y telecomunicaciones de 1998*: exhorta a los Estados Miembros a que consideren los derechos de los teletrabajadores y adopten medidas de carácter legislativo o de otra índole para protegerlos; *Resolución del año 2000 relativa a las tecnologías de la información y de las comunicaciones*: pide a los Estados Miembros que adopten medidas legislativas o de otro tipo para garantizar que los trabajadores gocen del derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva, a no ser objeto de discriminación y a un entorno de trabajo seguro y sano<sup>306</sup>.

Por su parte, en el año 2001, el Consejo Europeo, en el contexto de su *Estrategia Europea de Empleo*, instó a los interlocutores sociales sobre modernización y mejora de las relaciones sociales, a comenzar negociaciones sobre el teletrabajo. El *Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo*, firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE), la Unión Europea de Artesanos, Pequeñas y Medianas industrias (UEAPME) y el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y Empresas de Interés Económico General (CEEP); regula la definición y campo de aplicación del teletrabajo<sup>307</sup>, el carácter voluntario, las condiciones de empleo, la protección de datos, la vida privada, los equipamientos, la salud y seguridad, la organización del trabajo, la formación y los derechos colectivos.

Este acuerdo marco contiene una cláusula de no discriminación para garantizar que los teletrabajadores gocen de la misma protección, privilegios y obligaciones que los trabajadores “*habituales*”. Dicho en otras palabras, los países europeos tienen que aplicar las mismas disposiciones legales, y por ende derechos laborales, a todos los tipos de trabajadores bajo dependencia o por lo menos establecer y aplicar disposiciones que prevean una protección equivalente a los trabajadores en régimen de trabajo a distancia<sup>308</sup>.

---

306 Presentación de OIT en audiencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, Cámara de Diputados, sesión 26 ordinaria del martes 2 de noviembre de 2010.

307 “El teletrabajo es una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”, *Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo*, 2) *Definición y ámbito de aplicación*.

308 Así lo señalaron representantes de la OIT ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara Baja, en la presentación referida.

En las consideraciones generales de este Acuerdo se señala que *“Los interlocutores sociales consideran el teletrabajo a la vez como un medio de modernizar la organización del trabajo para las empresas y organizaciones de servicios públicos, y para los trabajadores reconciliar vida profesional y vida social y darles una mayor autonomía en la realización de sus tareas. Si Europa desea extraer la mejor parte de la sociedad de la información, debe afrontar esta nueva forma de organización del trabajo, de forma tal que la flexibilidad y la seguridad vayan a la par, que sea mejorada la calidad del empleo y que las personas con discapacidades tengan un mejor acceso al mercado de trabajo”*. Asimismo destaca que *“La puesta en marcha de este acuerdo no constituye una razón válida para reducir el nivel general de protección acordado para los trabajadores incluidos en el ámbito del acuerdo”*.

Con respecto a las condiciones de empleo, el Acuerdo dispone que *“...los teletrabajadores se benefician de los mismos derechos, garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa. No obstante, teniendo en cuenta las peculiaridades del teletrabajo, pueden ser necesarios acuerdos específicos complementarios individuales o colectivos”*.

En materia de salud y seguridad, se establece que *“El empresario es responsable de la protección de la salud y de la seguridad profesionales del teletrabajador... El empresario informa al teletrabajador de la política de la empresa en materia de salud y seguridad en el trabajo... El teletrabajador aplica correctamente estas políticas de seguridad. Para verificar la correcta aplicación de las normas en materia de salud y seguridad, el empresario, los representantes de los trabajadores y/o las autoridades competentes tienen acceso al lugar del teletrabajo, dentro de los límites de la legislación y de los convenios colectivos nacionales. Si el teletrabajador trabaja en el domicilio, este acceso está sometido a previa notificación y consentimiento previo. El teletrabajador está autorizado a pedir una visita de inspección”*.

En cuanto a la organización del trabajo, se señala que *“la carga de trabajo y los criterios de resultados del teletrabajador son equivalentes a los de los trabajadores comparables en los locales de la empresa”*; asimismo que *“El empresario se asegurará que se toman medidas para prevenir el aislamiento del teletrabajador en relación con los otros trabajadores de la empresa, tales como darle ocasión de reencontrarse regularmente con sus compañeros y tener acceso a las informaciones de la empresa”*. En materia de formación, se dispone que *“Los teletrabajadores tienen el mismo acceso a la formación y a las oportunidades de desarrollo de la carrera profesional que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa y están sujetos a las mismas políticas de evaluación que el resto de los trabajadores”*.

Con respecto a los derechos colectivos se establece que *“Los teletrabajadores tienen los mismos derechos colectivos que el resto de trabajadores de la empresa... Los teletrabajadores están sometidos a las mismas condiciones de participación y elegibilidad en las elecciones para las instancias representativas de los trabajadores o que prevean una representación de los trabajadores. Los teletrabajadores están incluidos en el cálculo determinante de los umbrales necesarios para las instancias de representación de los trabajadores, conforme a las legislaciones europeas y nacionales, así como a los convenios colectivos y prácticas nacionales. El establecimiento al que el teletrabajador será asignado con el fin de ejercer sus derechos colectivos se precisa de antemano”*.

Cabe destacar que regulaciones sobre el trabajo a distancia o sobre teletrabajo existen en países tales como Colombia, Argentina, Brasil y Estados Unidos<sup>309</sup>.

#### **4. Antecedentes legislativos en Chile sobre trabajo a distancia**

El trabajo a domicilio se reguló en Chile por primera vez en 1931 cuando se le incluyó en el primer Código del Trabajo; en la legislación laboral anterior estaba expresamente excluido. Esta normativa, que fue objeto de reglamentación especial en 1946, se mantuvo en vigencia hasta 1981. En ese año se consolidó el *Plan Laboral* del gobierno militar, normativa que esencialmente perseguía limitar la regulación de las relaciones laborales a sus aspectos básicos y dejar más espacio a la libre voluntad del empleador. Con tal orientación, la Ley N° 18.018, de ese año, derogó el párrafo que reconocía y regulaba el contrato de trabajo a domicilio y, al mismo tiempo, modificó el DL 2.200 /1978 -texto básico del Plan Laboral- estableciendo que no dan origen a contrato de trabajo *“los servicios prestados en forma habitual en el propio hogar de las personas que los realizan o en un lugar libremente elegido por ellas, sin vigilancia ni dirección inmediata del que los contrata”*. El posterior Código del Trabajo, que surgió de la compilación de diversas leyes en 1987, mantuvo este criterio<sup>310</sup>.

Tras la recuperación de la democracia, el nuevo gobierno iniciado en 1990 contempló entre sus proyectos de reforma laboral, la reposición de la calificación de contrato de trabajo al trabajo a domicilio. Sin embargo, este proyecto no prosperó y sólo se logró una modificación menor (Ley N° 19.250) que distingue entre *“los servicios... que se efectúan discontinua o esporádicamente a domicilio, (que) no dan origen al contrato de trabajo”* y los que tienen habitualidad expresando que *“no hace presumir la existencia de contrato de trabajo los servicios prestados en forma*

---

309 Véase presentación de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, sesión 24, ordinaria del martes 12 de octubre de 2010.

310 Dirección del Trabajo Departamento de Estudios (1998), *El trabajo a domicilio, un tema antiguo y actual*, Temas Laborales N° 9.

*habitual en el propio hogar de las personas que los realizan o en un lugar libremente elegido por ellas, sin vigilancia, ni dirección inmediata del que los contrata.*” Esta presunción es simplemente legal, por lo que admite prueba en contrario, pero con ello se está exigiendo al trabajador que entable un juicio contra el empleador, en caso de conflicto<sup>311</sup>.

Con la reforma al Código del Trabajo del año 2001 (Ley N° 19.759), el trabajo a domicilio queda sujeto al régimen común y, por tanto, será asalariado cuando concurren los requisitos clásicos de la subordinación y dependencia para realizar un trabajo por cuenta ajena; en caso contrario será un empleo autónomo. Dicho en otras palabras se suprimió toda normativa respecto al trabajo permanente a domicilio, lo que significa que cualquier trabajo efectuado a domicilio constituye un contrato individual de trabajo, en la medida que exista vínculo de subordinación o dependencia y sólo en caso contrario será considerado como contrato de prestación de servicios a honorarios. Pero no se incluyó regulación especial para este tipo de contrataciones, excepto para el teletrabajo. En efecto, el artículo N° 22 fue modificado para dar cabida a la situación de los teletrabajadores. Desde ese momento se les reconoce los mismos derechos laborales que a los demás y se señala en el inciso final de dicho artículo que *“asimismo quedan excluidos de la limitación de la jornada los trabajadores contratados que presten servicios preferentemente fuera del hogar o sitio de funcionamiento de la empresa, mediante la utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones”*.

Esta norma, que define lo que en la doctrina se ha denominado teletrabajo, significa claramente que se le está dando el carácter de contrato de trabajo y no de prestación de servicios a honorarios, siempre que exista vínculo de subordinación o dependencia. Así lo sostiene Francisco Walter Errázuriz, quien señala también que *“tanto la normativa sobre contrato a domicilio como la del teletrabajo conforman el criterio jurisprudencial y doctrinario chileno, en el sentido de que el vínculo de subordinación o dependencia no puede ser considerado sólo desde el punto de vista físico sino también en el organizacional; en otros términos, si el trabajador a domicilio o quien realice un teletrabajo labora desde un lugar distinto al de la empresa y existe algún tipo de control por parte del empleador, claramente se está en presencia de un contrato de trabajo”*<sup>312</sup>.

Cabe destacar que en diciembre de 2006, el Senador Carlos Bianchi presentó una moción para regular el contrato de teletrabajo<sup>313</sup>. Esta propuesta apunta a la necesidad de *“legislar las normas necesarias para la protección adecuada de estos nuevos trabajadores”*, refiriéndose a aquellos que prestan sus servicios preferentemente

---

311 *Ibíd.*

312 Walter Errázuriz, Francisco (2002), *Breve análisis de algunas de las recientes reformas en materia de relaciones individuales del trabajo introducidas por la Ley N° 19.759 de 2001 al Código del Trabajo chileno*.

313 *Proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo regulando el contrato de teletrabajo; moción presentada por el Senador Carlos Bianchi (IND), el 5 de diciembre de 2006 (Boletín Legislativo N° 4712-13)*.

fuera del lugar o sitio de funcionamiento de la empresa, mediante la utilización de medios informáticos o de las telecomunicaciones. Es decir, se refiere específicamente a la modalidad de trabajo a distancia en sentido restringido de teletrabajo.

La moción propone un artículo único a agregarse en el Título II del Libro Primero del Código de Trabajo, como Capítulo I nuevo que constaría de cuatro artículos referidos al contrato de teletrabajo. En primer lugar se define qué trabajadores estarían regidos por este contrato: *“aquellas personas que en forma habitual presten servicios bajo subordinación de un empleador, recibiendo, tratando y enviando información, en su domicilio u otro lugar, fuera de la empresa, y cuya realización se lleve a cabo mediante conexión telefónica e informática, la mayor parte del tiempo de trabajo”*. En seguida se determinan las cláusulas que dicho contrato debe contener, algunas ya indicadas en el artículo 10 del Código del Trabajo, pero agregándoles algunas especificaciones referidas a: indicación del lugar donde el trabajador prestará sus servicios; indicación de los equipos y útiles de trabajo que el empleador entregará al trabajador para el cumplimiento del contrato; frecuencia con la cual el trabajador deberá reunirse con su empleador en las oficinas de la empresa; monto o porcentaje del costo de la energía eléctrica, agua potable, calefacción y cualquier insumo básico que se requiera para prestar servicios, en la parte del domicilio que ocupa al efecto; y por último se dejará constancia de los días y horario en que el empleador o sus representantes podrán ingresar al lugar donde se presta el servicio para ejercer los controles que sean necesarios. Además, se establecen las obligaciones especiales del teletrabajador, entre las que se destacan: el permitir el ingreso del empleador y personal de organismos fiscalizadores a la parte del domicilio en que teletrabaja, en días y horas que no incomode su vida familiar, y la mantención adecuada de los equipos y útiles proporcionados por el empleador, siendo el trabajador el responsable del daño, deterioro o pérdida de los mismos.

Si bien la propuesta del Senador Bianchi presenta ciertas similitudes con las disposiciones del Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo, a diferencia de éste tiene pocas precisiones y obligaciones para el empleador. La moción no avanzó en su discusión legislativa permaneciendo estancada ante la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara Alta.

##### ***5. Proyecto de ley sobre el contrato especial de trabajo a distancia: hitos de tramitación***

El 8 de septiembre de 2010 ingresa a tramitación ante la Cámara de Diputados el mensaje presidencial sobre contrato especial de trabajo a distancia, siendo remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

La referida comisión inicia el análisis de la propuesta en sesión del 14 de septiembre recibiendo la exposición de la entonces Ministra del Trabajo, Camila Merino. En sesiones siguientes se realizan audiencias para escuchar los planteamientos de diversas entidades, como las empresas Lan Chile, IBM, Nestlé, Laborum.com y la Confederación de la Producción y del Comercio; las organizaciones sindicales Central Autónoma de Trabajadores, la Unión Nacional de Trabajadores, el sindicato nacional interempresa de mall, retail y ramas conexas y el sindicato de trabajadores remotos de Lan Chile; la ONG Observatorio de Género y Liderazgo; y el centro de pensamiento Instituto Libertad y Desarrollo. También se atendió a la Organización Internacional del Trabajo y representantes del sector público.

A partir del 28 de septiembre desde el Gobierno se le asigna urgencia simple al debate del proyecto, la que se mantuvo hasta finalizar el año 2010 posibilitando el análisis prioritario del mismo por la Comisión de Trabajo. Tras escuchar a diversas organizaciones de la sociedad civil y públicas, en la sesión del 9 de noviembre la propuesta presidencial fue sometida a votación general y aprobada por mayoría. Votaron a favor los/as diputados/as René Alinco (IND), Osvaldo Andrade (PS), Nino Baltolu (UDI), Carolina Goic (DC), Tucapel Jiménez (PPD), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Claudia Nogueira (UDI), René Saffirio (DC), Felipe Salaberry (UDI), Ernesto Silva (UDI), Carlos Vilches (UDI), así como el Presidente de la Comisión, el Diputado Mario Bertolino (RN). Se abstuvo, en cambio, la Diputada Adriana Muñoz (PPD).

Posteriormente se inició la discusión particular en base a las propuestas formuladas por los/as legisladores/as, acordándose que en la sesión del 18 de enero de 2011 (última sesión antes del receso legislativo) se debatiría hasta su total despacho, pero en la oportunidad ello no se verificó, definiéndose la continuidad del debate en marzo de 2011.

### ***6. Principales aspectos críticos de la iniciativa***

El proyecto de ley sobre el contrato especial de trabajo a distancia se propone modificar el Código del Trabajo para regular los trabajos dependientes que se realizan fuera de los locales de la empresa, en lugares elegidos libremente por el/la trabajador/a. La iniciativa plantea incorporar un nuevo contrato especial que se sumaría a otros contratos de trabajo especiales ya contenidos en este Código.

Uno de los principales objetivos señalados en el mensaje presidencial sería incentivar el trabajo desde el hogar, y de esta forma promover el trabajo de jóvenes, estudiantes, mujeres, personas de la tercera edad y discapacitados, y *“conciliar de modo más armónico el trabajo con otras actividades de carácter familiar y personal”*.

En términos generales, el trabajo a distancia, concretamente desde los hogares de los y las trabajadoras, ha sido un recurso desplegado por las empresas porque representa para ella grandes ventajas económicas, sociales y de administración. Desde el punto de vista económico ha permitido a las empresas traspasar costos de producción al/la trabajador/ra, como los relativos a contratación (imposiciones, bonificaciones, etc.); gastos de energía vinculada al uso de máquinas, computadores; desgaste de máquinas e instrumentos de trabajo; no pago por el local desde donde se trabaja; de aseo, mantención y seguridad del local; en muchos casos una variedad de insumos a cargo del o la trabajadora, incluso la utilización de mano de obra familiar no remunerada (típico en el caso de la elaboración de manufacturas).

Desde la perspectiva social, el trabajo a distancia permite a las empresas un mayor control sobre sus trabajadores/as, y un menor nivel de conflictividad laboral porque fragmenta los colectivos laborales, debilita su poder de negociación porque se fortalecen los lazos personalizados entre trabajadores y empleadores, y se limita la creación de identidades colectivas. Actualmente, las negociaciones colectivas de los/las trabajadores/as que trabajan dentro de la empresa no son extensivas a los que trabajan a distancia<sup>314</sup>.

El proyecto de ley sobre contrato especial de trabajo a distancia debería regular y proteger a todos los trabajadores y trabajadoras que laboran fuera de la empresa. Muchas veces, en la práctica, el trabajo a distancia se materializa en la figura del trabajador/a independiente/dependiente, o dependiente ficticio con todas las desventajas asociadas para quien lo desempeña. Tal como se señala en el mensaje presidencial, esta ley permitiría formalizar trabajos a distancia existentes y avanzar en las protecciones que todo trabajador debe tener al momento de prestar servicios bajo dependencia y subordinación y evitar los trabajos a distancia que *“suelen realizarse al margen de la legislación laboral; generando una fuente de conflictos, abusos e injusticias que la ley debe evitar”*.

### ***Jornadas***

Uno de los aspectos más preocupantes de esta propuesta se refiere a las jornadas. La jornada de trabajo de trabajadores/as a distancia se ha definido en la práctica en base a las exigencias de rendimiento y metas de producción de las empresas. De acuerdo a lo señalado en el mensaje presidencial, este tipo de contrato especial de trabajo a distancia está pensado para aplicarse a servicio o trabajos *“donde lo intelectual prima por sobre el servicio material”* y que *“se desenvuelven en espacios globales con distintos husos horarios”*, por lo cual, se señala que la jornada de trabajo no será, en consecuencia, regular.

---

<sup>314</sup> No obstante, existen antecedentes al respecto, previos a 1973, como el de la Confederación de trabajadores del calzado que incluían en su negociaciones a trabajadores domiciliarios.

La propuesta define que el contrato de trabajo a distancia debe desarrollarse sin sujeción a los límites de la jornada tradicional (45 horas semanales distribuidas en cinco o seis días). Se mantendría así el tratamiento que en este aspecto otorga la actual legislación al trabajo realizado desde el hogar. Con todo, en caso de que el empleador exija determinados horarios de conexión, se asegura –en el papel pues resulta muy difícil controlar los tiempos de trabajo– un mínimo de 10 horas seguidas de descanso<sup>315</sup>, un descanso continuo de 24 horas después de 144 horas de trabajo<sup>316</sup>, y un descanso dominical pactado<sup>317</sup>.

Es decir, la propuesta gubernamental no delimita la extensión de la jornada laboral sino el tiempo mínimo de descanso, lo que tiene dos consecuencias: jornadas de trabajo extremadamente largas y no pago de horas extraordinarias de trabajo. El mínimo de 10 horas seguidas de descanso implica que los trabajadores y trabajadoras podrían tener una jornada de trabajo de 14 horas. Es probable que, en definitiva, la jornada laboral siga la tendencia anterior y supere con creces la extensión de la jornada regular de trabajo de 45 horas semanales.

Se señala como una de las grandes ventajas de la iniciativa, el que –dado que flexibiliza la distribución del tiempo de trabajo– brinda a trabajadores y trabajadoras la posibilidad de compatibilizar vida privada y familiar con el empleo. Esta suposición genera dos comentarios: por una parte, estableciéndose horas de descanso mínimas (10 diarias) y no de trabajo, resulta difícil pensar que se libera tiempo para una *conciliación armoniosa*. Por otra parte, estudios realizados en Chile y en el mundo han demostrado que cuando se dispone de más tiempo libre, las personas dedican más tiempo a las actividades que habitualmente realizan. Los hombres al deporte, tiempo con los amigos, etc.; las mujeres al trabajo doméstico y de cuidado.

Asimismo, como lo destaca una investigación de la Dirección del Trabajo, la comunicación moderna traslada las demandas de trabajo en cualquier momento, irrumpiendo en el espacio privado. Obligados a responder a los llamados de la

---

315 “El empleador no podrá exigir disponibilidad o conexión por medios informáticos o de telecomunicaciones que impidan al trabajador contar con un descanso mínimo de diez horas continuas, dentro de un período de veinticuatro horas”, *Artículo 86 bis F (Boletín Legislativo N° 7199-13)*.

316 “Los trabajadores regidos por el presente Capítulo, gozarán de un descanso mínimo de veinticuatro horas continuas después de seis períodos de veinticuatro horas”, *Artículo 86 bis G (Boletín Legislativo N° 7199-13)*.

317 “Las partes podrán convenir que los servicios a prestar se ejecuten en días domingos y festivos. En tal caso, el trabajador tendrá derecho a un descanso de, a lo menos, dos domingos en cada mes calendario, o de un mínimo de ciento cinco horas continuas en igual período, en las cuales deberá comprenderse un sábado y un domingo. La modalidad de otorgamiento de los descansos establecidos en este artículo, deberá consignarse en el respectivo contrato de trabajo. Lo dispuesto en el inciso precedente debe entenderse sin perjuicio de los descansos compensatorios que pudieren corresponder por los festivos laborados en conformidad al artículo 38 de este Código”, *Artículo 86 bis H (Boletín Legislativo N° 7199-13)*.

empresa, esta permanente alerta destruye el descanso, interrumpe el tiempo de ocio e interfiere en la vida de familia de los y las trabajadoras a domicilio. Sus vidas se configuran con esta tensión permanente. Es decir, el tiempo flexible puede traducirse en estar siempre disponible para el trabajo<sup>318</sup>.

En el caso de las mujeres, la mayoría de ellas encuentran en esta forma de empleo una opción de generar recursos sin descuidar las tareas del hogar y del cuidado. Las 24 horas del día permiten realizar dos jornadas de 8 o 10 horas cada una, dedicadas habitualmente las 8 horas diarias al trabajo del hogar y la siguiente jornada, nocturna, al trabajo remunerado. Una investigación sobre condiciones de trabajo y salud de trabajadoras de la confección en la empresa y a domicilio, reveló que las mujeres que trabajaban en las empresas dedicaban al trabajo doméstico un número de horas diarias mucho menor que las trabajadoras a domicilio y, a la vez, tenían un notable mejor estado de salud físico y mental<sup>319</sup>. Las causas se pueden atribuir a dos factores: por una parte, al hecho que los salarios de las trabajadoras a domicilios eran más bajos que sus compañeras de la empresa y 100% variables, además debían pagar gastos de producción (reparación de máquinas, electricidad, etc.); por otra parte, se produce un reforzamiento de la segmentación del trabajo según el género por la presencia continua de la mujer en la casa, en condiciones de aislamiento o la imposibilidad de acceder a un colectivo de trabajo, de no acceder a los beneficios de la negociación colectiva, etc.

### ***Condiciones de higiene y seguridad***

En segundo lugar, preocupa la desregulación propuesta respecto de las condiciones de higiene y seguridad: “*Las condiciones de higiene y seguridad a que deben sujetarse los trabajadores regidos por este Capítulo, serán reguladas mediante un decreto supremo dictado al efecto por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito además por el Ministro de Salud. El empleador sólo estará obligado a comunicar por escrito al trabajador dichas condiciones. Durante la vigencia de la relación laboral, corresponderá únicamente al trabajador cumplir las condiciones de higiene y seguridad, en conformidad a las normas que establezca el referido decreto*”<sup>320</sup>.

Dado que la regulación del contrato de trabajo a distancia también tiene por objeto resguardar la vida familiar, intimidad y privacidad del trabajador, se buscaría impedir que el empleador ingrese libremente al domicilio de sus dependientes y controle las actividades que allí se realizan. Sin embargo, la propuesta gubernamental traspasa

---

318 Dirección del Trabajo Departamento de Estudios (2005), *op. cit.*

319 Díaz, Ximena; Schlaen, Norah (1994), *La salud ignorada Trabajadoras de la Confección*, Centro de Estudios de la Mujer.

320 Artículo 86 bis inciso 5 (Boletín Legislativo N°7199-13).

a los/as propios/as trabajadores/as la obligación de adecuar sus lugares de trabajo para el desempeño de sus tareas, mientras que únicamente se impone al empleador la obligación de comunicar por escrito las condiciones de higiene y seguridad que establezcan las autoridades.

Además de la dificultad de controlar que los trabajadores y trabajadoras cumplan con las condiciones de higiene y seguridad, surgen dos preguntas: ¿Qué posibilidades tienen los y las trabajadoras de cumplir con esas obligaciones? ¿Qué posibilidades tienen los trabajadores y trabajadoras de reclamar el incumplimiento de la empresa en caso de que ésta deba hacerse cargo de las condiciones de seguridad e higiene?

Teniendo presente estos puntos críticos, consideramos que hay que prestar mucha atención al conjunto del proyecto, a las indicaciones que se le hacen para ver si en la práctica constituirá un avance en la protección de los trabajadores como se dice o por el contrario facilitará la contratación sin límites de jornadas y sin protección.

### ***7. Principales posiciones sostenidas ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social***

Como se ha señalado, diversas audiencias realizó para el estudio en general del proyecto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recibiendo tanto a representantes del Gobierno, como a empresarios y otras organizaciones de la sociedad civil. Los/as representantes de entidades estatales pusieron el acento en los beneficios que el trabajo a distancia tiene para trabajadores, empresarios y comunidad. Los principales beneficios para trabajadores/as estarían dados por mejoras en su calidad de vida al ahorrar tiempo de traslado y transporte y disminuir el costo de locomoción, contar con tiempo para compartir con la familia, compatibilizar mejor trabajo con actividades de carácter familiar y personal, con labores del hogar, horarios de trabajo flexibles, más flexibilidad para la ubicación del domicilio. En tanto, para empleadores aumentaría su competitividad en el mercado, disminuiría la rotación de personal, rebajaría costos de producción y licencias médicas, ahorraría en instalaciones y espacios y dispondría de flexibilidad frente a los cambios del mercado, entre las principales ganancias.

En el caso particular del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el énfasis estuvo puesto en los beneficios para las mujeres, destacando el hecho que este tipo de trabajo, con la flexibilización de horarios que propicia, facilita la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, al permitir la conciliación de su rol de madre y trabajadora y tener acceso a trabajos dignos. Asimismo, potenciaría la autonomía de la trabajadora y la calidad de vida al dar la posibilidad de distribuir el tiempo y el trabajo según las necesidades personales. Además, permitiría formalizar situaciones que actualmente están en la informalidad y de este modo aumentaría la calidad del trabajo femenino en la casa. Por último se señala que disminuiría problemas laborales tales como el acoso sexual y el psicológico.

La mayor coincidencia entre quienes expusieron en las audiencias se dio respecto a la importancia de regular, de adaptar la legislación vigente frente a las nuevas situaciones laborales. Empero, los representantes de los/as trabajadores/as insistieron en que la iniciativa se puede considerar buena siempre y cuando incorpore normas que busquen igualar el trato de trabajadores y trabajadoras a domicilio y el teletrabajo con el de quienes trabajan en los locales, y de esta forma proteger al trabajo a domicilio y el teletrabajo actualmente muy desprotegidos. Esto es, resguardar los derechos laborales y sindicales (colectivos e individuales), la vida privada, la salud y seguridad en el trabajo, la capacitación laboral.

Los representantes de la CAT enfatizaron que no hay que incentivar el trabajo a domicilio tradicional, precisamente por las condiciones en que se desarrolla –sin contrato o con contratos esporádicos–, sino el que incorpora la tecnología. Las y los expositores del Observatorio Género y Equidad, Laborum.com y OIT destacaron también la importancia de la protección a los trabajadores, la que no puede ser menoscabada con esta iniciativa.

La OIT reparó en la disposición que prevé que *“los trabajadores que prestan servicios de la forma señalada en el inciso primero, gozarán de todos los derechos individuales y colectivos contenidos en este Código, cuyas normas les serán aplicables en tanto no sean incompatibles o contradictorias con las contenidas en el presente Capítulo”* (Art. 86 bis inciso 4), que podría plantear un problema de incompatibilidad con el Convenio 111 que promueve la igualdad de oportunidades y de trato con el objetivo de eliminar cualquier discriminación en el empleo, también con miras al ejercicio de los derechos sindicales; así como con los Convenios 87 y 98 que garantizan el libre ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores bajo dependencia y se encuentran ratificados por Chile.

En dicha exposición también se destacó que el trabajo a distancia bajo dependencia sigue siendo una relación laboral con las características básicas inherentes a la relación laboral tradicional (subordinación del trabajador, etc.), por lo tanto, los trabajadores bajo el régimen de trabajo a distancia deberían gozar de los derechos laborales enunciados en el Código del Trabajo. Mediante la disposición referida se podría, en particular, limitar indebidamente los derechos en materia de libertad sindical y negociación colectiva.

Sobre la igualdad de trato, Teresa Valdés, del Observatorio Género y Equidad, señaló que el proyecto debería establecer igualdad de trato en todos los aspectos de la relación laboral: seguridad y salud, derechos colectivos, conjunto de condiciones de empleo, entre ellas tiempos de trabajo, remuneraciones.

Pese a que los representantes sindicales de la CAT y UNT no se refirieron a puntos específicos del proyecto, destacaron algunas desventajas, aspectos a los que habría que prestar atención, tales como el peligro que tendría el fomento al trabajo a

domicilio en cuanto al incremento de empresas fantasmas, de papel, virtuales, sin domicilio conocido ni menos una relación cara a cara entre las partes que intervienen en el proceso productivo y/o servicios. Asimismo señalaron que incentivar el trabajo a domicilio llevaría a que menos trabajadores se relacionen en un centro laboral, por lo tanto serían menos los que se podrían organizar.

Los aspectos que merecieron mayores reparos son los referidos a las modalidades de la jornada de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo, destacados en el presente texto como los principales aspectos críticos del proyecto del Gobierno.

Con respecto a la propuesta de que el trabajo a distancia no esté sometido a límites de la jornada laboral, desde el Observatorio Género y Equidad se señaló que constituye un peligro por cuanto no permite establecer una separación clara entre tiempos de trabajo y tiempo de descanso. De allí que lo que habría que hacer es buscar mecanismos para incorporar a estos/as trabajadores/as al régimen común en la materia.

Por su parte la OIT indicó que de acuerdo a los Convenios 1 y 30, ratificados por Chile, las horas de trabajo no podrán exceder, por regla general de 8 horas por día y de 48 horas semanales, los que deberían considerarse como límites máximos absolutos que no admiten variaciones ni excepciones, aun consensuadas por las partes. De allí que se crea un problema con la excepción de límite de jornada para los y las trabajadoras a distancia.

El Instituto Libertad y Desarrollo, en tanto, expresó sus dudas respecto a quién fiscaliza el cumplimiento de la jornada de trabajo. Laborum.com también advirtió sobre las aprehensiones respecto a la existencia de mecanismos efectivos de controlar la jornada de trabajo realizada. No obstante, no resulta claro si las preocupaciones manifestadas se refieren a cómo controlar si los/as trabajadores/as cumplen con la jornada o no, o si se refieren a que la extensión de la jornada o las demás condiciones de trabajo, son perjudiciales para los trabajadores y trabajadoras.

En lo que respecta a seguridad y salud en el trabajo, la OIT y el Observatorio Género y Equidad destacaron la diferencia que establece el proyecto entre los trabajadores a distancia y el resto de trabajadores referida a la responsabilidad que le cabe al empleador en cuanto a garantizar las condiciones de higiene y seguridad, la prevención de accidentes y daños a la salud. Esto es, que la propuesta traspasa a los trabajadores y trabajadoras la obligación de adecuar sus lugares de trabajo para el desempeño de sus tareas, sin disponer de ninguna medida que brinde mínimas posibilidades de que ello sea alcanzado. Por el contrario, al empleador únicamente se le obliga a comunicar por escrito las condiciones de higiene y seguridad que establezca la normativa ministerial, invirtiendo el esquema regular que le impone responsabilidades en estas materias, precisamente en atención al rol que desempeña en la relación laboral. Esta propuesta, de acuerdo al Observatorio Género y Equidad, repercutiría también en las responsabilidades frente a la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, problemas con la calificación del accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

Una posición totalmente distinta es la que sustenta la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)<sup>321</sup>, que indicó que la regulación propuesta debería señalar que no resultarán exigibles las obligaciones que impone el artículo 184 del Código de Trabajo, referido expresamente a la protección de los trabajadores.

En un tenor similar se expresó el Instituto Libertad y Desarrollo, para el cual debería dejarse a las partes mayor libertad de acción para acordar estipulaciones como la modalidad de trabajo específico que se va a desarrollar (que pueden ser infinitas). Es decir, propone hacer negociables las normas que hoy día regulan el trabajo. Dicho en otras palabras, propusieron que se quite toda responsabilidad al empleador en lo referido a protección de la salud de los trabajadores a distancia.

El Observatorio Género y Equidad resaltó también que varios aspectos de importancia para la protección de los/as trabajadores/as quedaron sin considerar ni especificar en el proyecto presentado por el Ejecutivo. Así, no se estatuye obligación empresarial alguna que consigne los tipos de trabajo, el lugar físico de desempeño, las condiciones laborales mínimas, su reporte, conexiones con la empresa; todo lo cual hace ilusorio cualquier control de cumplimiento de las normas. Asimismo, respecto a la propiedad de los equipos y materiales se deja al acuerdo de partes y no obliga al empresario a facilitar, instalar y mantener el equipamiento necesario para el teletrabajador regular, ni se le obliga a responsabilizarse de los costos originados por este trabajo ni de los costos ligados a pérdida o desperfecto de equipos. Tampoco se regula, y se deja para acuerdo de partes, los gastos en que incurre el trabajador como en energía, comunicaciones, etc. Por último, el empleador también debería hacerse responsable de prevenir el peligro de aislamiento, ya que el trabajo a domicilio lleva a que no se hable con otras trabajadoras o trabajadores, no se sabe qué pasa en el mundo del trabajo, no saben lo que gana otra persona por igual trabajo, los y las aleja de lo colectivo, es una burbuja laboral.

En cuanto al fuero maternal, únicamente los representantes de la CPC repararon en ello, señalando la necesidad de aclarar el alcance de dicho fuero.

### ***8. Desafíos pendientes: qué es necesario considerar en un proyecto de ley***

En términos generales, tal como lo hace el Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo, el Proyecto de Ley sobre contrato especial de trabajo a distancia debería contener una cláusula de no-discriminación para garantizar que los y las trabajadoras a distancia gocen de la misma protección, privilegios y obligaciones que los trabajadores bajo dependencia que laboran en los locales de la empresa<sup>322</sup>.

---

321 "El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales", Código del Trabajo, artículo 184.

322 Según el Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo, en aplicación de la cláusula de no-discriminación, los países europeos tienen que aplicar las mismas disposiciones legales y por ende derechos laborales a todos los tipos de trabajadores bajo dependencia o por lo menos establecer y aplicar disposiciones que prevén una protección equivalente los trabajadores en régimen de trabajo a distancia.

Los contratos de trabajo deben garantizar igualdad de derechos, especificando:

a. Derecho a seguridad social y a salud, y acceso a seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales). Si un/a trabajador/a se accidenta en casa y es con motivo de su trabajo o con ocasión de su trabajo el seguro debería cubrirlo.

b. Derecho a sindicalización, negociación colectiva y participación en Comités Paritarios. Esto implica modificar la actual legislación en diversos aspectos.

- permitir la participación de trabajadores/as a distancia en las instancias de participación de los/las trabajadores/as de las empresas;
- reducir el número de trabajadores/as requeridos para formar sindicatos y comités paritarios, y para negociar colectivamente, de modo que las empresas no utilicen este recurso para dividir a sus empleados/as;
- permitir la formación de instancias de negociación a los/as trabajadores/as a distancia;
- permitir la negociación ínter empresas para facilitar la formación de colectivos laborales entre trabajadores/as a distancia de distintas empresas.

c. Pactar por convenios colectivos jornadas de trabajo y salarios, de modo que estos no estén sujetos a exigencias de rendimiento. La carga de trabajo y los criterios de resultados del/la trabajador/a a distancia deben ser equivalentes a los de los/las trabajadores/as comparables en los locales de la empresa.

d. La obligación del empleador de monitorear el respeto de las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo. Si el lugar de trabajo coincide con el domicilio del/la trabajador/a, las visitas de monitoreo del empleador se deberían ser previamente acordadas para garantizar la protección adecuada al derecho del/la trabajador/a respecto a su privacidad.

e. El empresario asegurará de que se tomen medidas para prevenir el aislamiento del/la teletrabajador/a en relación con los/as otros/as trabajadores/as de la empresa, tales como darle ocasión de reencontrarse regularmente con sus compañeros/as y tener acceso a las informaciones de la empresa.

f. Los y las trabajadoras a distancia deben tener el mismo acceso a la formación y a las oportunidades de desarrollo de la carrera profesional que los/as trabajadores/as comparables que trabajan en los locales de la empresa y estar sujetos a las mismas políticas de evaluación que el resto de trabajadores/as.

g. Las remuneraciones de los/as trabajadores/as a distancia deben ser equivalentes a las que se pagan a empleados/as que realizan similares trabajos dentro de la empresa.

Por último, es fundamental que junto con regular el “trabajo a distancia” se regule y distinga la figura del “independiente ficticio/a” cuya presencia en el mercado de trabajo parece ser cada vez más frecuente, y permite a las empresas evadir las normas que regulan el trabajo a distancia.

## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE PROMOVER EL DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN LA VIDA PÚBLICA NACIONAL<sup>323</sup>

### *Corporación Humanas*<sup>324</sup>

Tal como se ha venido denunciando desde la conformación del Observatorio Parlamentario, uno de los déficits que presenta el sistema político chileno es la baja participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión, derivada en gran medida de la ausencia de medidas legislativas de acción afirmativa<sup>325</sup>.

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<sup>326</sup>. 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.

En Chile se ha procurado revertir la subrepresentación de las mujeres en cargos de decisión pública mediante diversas propuestas legislativas presentadas desde el año 1997, como se ha señalado en publicaciones anteriores. No obstante, a la

---

323 *Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional; moción presentada el 13 de marzo de 2003 por las diputadas Adriana Muñoz, María Antonieta Saa y Alejandra Sepúlveda; los/as actuales senadores/as Isabel Allende, Guido Girardi Lavín y Fulvio Rossi; y las ex parlamentarias Rosa González, Carmen Ibáñez, María Eugenia Mella y Carolina Tohá (Boletín Legislativo N° 3206-18).*

324 *De las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario, es Corporación Humanas la que principalmente ha realizado seguimiento a esta iniciativa. La información de este acápite ha sido preparada por Corporación Humanas y en gran medida reitera lo señalado en Balances anteriores por no registrarse ningún avance en su tramitación durante 2010.*

325 *Observatorio Parlamentario (2007), Balance Anual al Poder Legislativo Año 2006, págs. 56 a 64; Observatorio Parlamentario (2008), Balance Anual al Poder Legislativo Año 2007, págs. 89 a 95; Observatorio Parlamentario (2009), Balance Anual al Poder Legislativo Año 2008, págs. 165 a 170; Observatorio Parlamentario (2010), Balance al Poder Legislativo Período 2006-2009, págs. 157 a 160.*

326 *Al respecto señala la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país" (Art. 7°); "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato" (Art. 4.1).*

fecha ninguna de éstas ha logrado avanzar en su tramitación parlamentaria. De hecho, una moción sobre paridad presentada en 2003 ha sido debatida por la Cámara de Diputados en dos sesiones –12 de enero y 19 de mayo de 2010– sin que llegara a someterse a votación. En tanto, la propuesta formulada por la ex Presidenta Michelle Bachelet en 2007 no suscitó ninguna discusión legislativa. Ello, pese a los compromisos del actual Gobierno en orden a fomentar “*la participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja*”<sup>327</sup>.

Desde hace 12 años, la comunidad internacional ha expresado su preocupación por los deficitarios niveles de participación política de las mujeres chilenas y la discriminación en el acceso a espacios de poder. Frente a ello se han formulado claras recomendaciones para reformar el sistema electoral e implementar medidas de acción afirmativa.

El Comité de Derechos Humanos, que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 1999, reprochó al Estado de Chile “*la notable insuficiencia de la participación de la mujer en la vida política, el servicio público y el poder judicial*”; por lo que recomendó “*que el Estado tome medidas para mejorar la participación de las mujeres, si es preciso mediante la adopción de programas de acción afirmativa*”<sup>328</sup>.

Transcurridos varios años sin avances al respecto, el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer criticó “*que la participación de la mujer en el Parlamento, en los municipios, y en el servicio exterior, siga siendo escasa*”; recomendando al Estado de Chile que “*intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios*”<sup>329</sup>.

---

327 “Fomentaremos la participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja. En nuestro Gobierno las mujeres tendrán un rol central y serán las protagonistas del Cambio. Vamos a abrir las puertas de par en par a las mujeres a todos los ámbitos y quehaceres. Van a estar en presentes en los ministerios las empresas públicas, en las intendencias, en las gobernaciones, entre otras instituciones”. Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición Por el Cambio, pág. 145.

328 Comité de Derechos Humanos (1999). 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, CCPR/C/79/Add.104, párrafo 19.

329 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36º período de sesiones, CEDAW/C/CHI/CO/4, párrafos 13 y 14.

Sin embargo, se mantienen incumplidas las referidas obligaciones y no se observa la voluntad gubernamental suficiente para revertir este problema. De hecho, una menor presencia de mujeres en el Gabinete y otros cargos públicos da cuenta de la prioridad limitada que se asigna a igualdad de género en el acceso a espacios de decisión. Asimismo, en su primer año de mandato no se asignó urgencia legislativa a ninguna de las iniciativas que al respecto se encuentran en el parlamento. Empero, finalizando el año, el Presidente de la República anunció públicamente que su Gobierno estudia “*fórmulas para hacer más efectiva y real la plena integración en igualdad de condiciones de la mujer al mundo de los ámbitos públicos, sin afectar naturalmente lo que es la soberanía popular*”<sup>330</sup>.

Como se ha señalado, en gran medida, la falta de debate de las medidas legislativas que se requieren para corregir el déficit de la participación de mujeres en espacios de decisión se explica por la falta de adhesión gran parte de los parlamentarios mantienen frente a la equidad de género en el ejercicio del poder político. Estas resistencias se arrastran por años, pese a las obligaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación y aun contrariando las demandas ciudadanas por mayores oportunidades para que las mujeres ejerzan cargos públicos.

Lamentablemente, el limitado apoyo de los diputados/as y senadores/as a medidas de acción afirmativa, denunciado en años anteriores<sup>331</sup>, se mantiene en 2010 entre los/as diputados elegidos para el quadrienio que se inicia. Entre julio y septiembre los y las diputadas fueron encuestados/as por Corporación Humanas a fin de identificar sus posiciones frente a un conjunto de iniciativas legislativas relevantes al fortalecimiento de los derechos humanos y la profundización democrática que se encuentran pendientes ante el Congreso Nacional, y evaluar su compromiso en estas materias<sup>332</sup>. Entre las preguntas formuladas, se les consultó: ¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que obligue a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en las listas de candidaturas a elecciones de diputados/as y senadores/as?

Diez de las doce diputadas que respondieron el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia*, expresaron su apoyo a la paridad (83%),

---

330 Acto público en que se entregó al Presidente de la República el primer informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el 9 de diciembre de 2010.

331 Encuesta realizada en la Cámara de Diputados por Corporación Humanas en mayo de 2006, *Observatorio Parlamentario* (2007), op. cit., págs. 60 a 64; *Estudio sobre Reformas Legislativas para la Profundización Democrática* realizado en el Senado por Corporación Humanas en noviembre y diciembre de 2007, *Observatorio Parlamentario* (2008), op. cit., págs. 37 a 42; *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia* realizado en el Senado por el Observatorio Parlamentario en noviembre y diciembre de 2008, *Observatorio Parlamentario* (2009), op. cit., págs. 87 a 108.

332 Véase capítulo sobre Posiciones y compromiso de los/as diputados/as chilenos/as en reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia.

mientras que sólo 28 de los 66 diputados participantes (42,4%). Se evidencia una brecha importante en el compromiso de legisladores y legisladoras con la igualdad y los derechos de las mujeres.

Entre quienes se declaran contrarios a la paridad se encuentran 33 diputados, es decir, la mitad de los legisladores participantes; y una diputada. No respondieron la consulta formulada seis congresistas, cinco hombres y una mujer<sup>333</sup>.

Según señala en el capítulo respectivo, el apoyo a la paridad es mayoritario en el Partido Por la Democracia, en el Partido Socialista, en el Partido Regionalista Independiente; pero en la Unión Demócrata Independiente prevalece el rechazo. En tanto, en Renovación Nacional, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista, se lamenta observar un nivel significativo de oposición a tal medida, especialmente entre los varones.

### Diputados/as que apoyan la paridad, según partido político:

<b>Partido Por la Democracia</b>	<b>Democracia Cristiana</b>
Enrique Accorsi Opazo Pepe Auth Stewart Cristián Campos Jara Guillermo Ceroni Fuentes Cristina Girardi Lavín Rodrigo González Torres Felipe Harboe Bascuñán Enrique Jaramillo Becker Tucapel Jiménez Fuentes Adriana Muñoz D'Albora Marco Antonio Núñez Lozano María Antonieta Saa Díaz Ximena Vidal Lázaro	Aldo Cornejo González Carolina Goic Boroevic Sergio Ojeda Uribe Jorge Sabag Villalobos Gabriel Silber Romo Víctor Torres Jeldes Patricio Vallespín López Mario Venegas Cárdenas
	<b>Partido Regionalista Independiente</b>
	Pedro Araya Guerrero Alejandra Sepúlveda Orbenes
	<b>Partido Radical Social Demócrata</b>
	Marcos Espinosa Monardes Carlos Abel Jarpa Wevar
<b>Partido Socialista</b>	<b>Renovación Nacional</b>
Sergio Aguiló Melo Juan Luis Castro González Alfonso De Urresti Longton Marcelo Díaz Díaz Carlos Montes Cisternas Clemira Pacheco Rivas Denise Pascal Allende Marcelo Schilling Rodríguez	René Manuel García García Marcela Sabat Fernández
	<b>Partido Comunista</b>
	Hugo Gutiérrez Gálvez
	<b>Independientes</b>
	René Alinco Bustos Marta Isasi Barbieri

333 De acuerdo a lo informado, cinco diputadas y 37 diputados no participaron del estudio (28 de la UDI, nueve de RN, dos del PRSD, uno del PPD, uno de la DC y un independiente).

**Diputados/as que rechazan la paridad, según partido político:**

<b>Unión Demócrata Independiente</b>	<b>Democracia Cristiana</b>
Gonzalo Arenas Hödar Enrique Estay Peñaloza Juan Lobos Krause Patricio Melero Abaroa Iván Moreira Barros Carlos Recondo Lavanderos Manuel Rojas Molina Ernesto Silva Méndez Gonzalo Uriarte Herrera Carlos Vilches Guzmán Mónica Zalaquett Said	Gabriel Ascencio Mansilla Jorge Burgos Varela Eduardo Cerda García Fuad Chahín Valenzuela Pablo Lorenzini Basso José Miguel Ortiz Novoa Ricardo Rincón González René Saffirio Espinoza Matías Walker Prieto
<b>Renovación Nacional</b>	<b>Partido Por la Democracia</b>
Roberto Delmastro Naso Joaquín Godoy Ibáñez Nicolás Monckeberg Díaz Leopoldo Pérez Lahsen Alejandro Santana Tirachini Frank Sauerbaum Muñoz	Ramón Farías Ponce Jorge Tarud Daccarett Joaquín Tuma Zedan
<b>Independiente</b>	<b>Partido Comunista</b>
Pedro Velásquez Seguel	Lautaro Carmona Soto Guillermo Teillier Del Valle
	<b>Partido Radical Social Demócrata</b>
	José Pérez Arriagada
	<b>Partido Socialista</b>
	Fidel Espinoza Sandoval

Según se advirtiera en una publicación anterior, la aprobación de una ley sobre paridad no garantiza por sí sola resultados igualitarios. La mayor participación de mujeres en cargos de poder depende en gran medida de la determinación de los partidos políticos en orden a incorporar a las mujeres en los procesos electorarios, brindando financiamiento y apoyo efectivo a sus candidaturas para que tengan posibilidades reales de ser elegidas. Además, el proyecto sobre paridad que se debate en la Cámara Baja, no aborda factores político-institucionales relevantes a la participación política de las mujeres, como son las características del sistema electoral. De acuerdo a la experiencia internacional son los sistemas proporcionales los más favorables a dicha participación, especialmente aquellos de mayor magnitud de distrito y con lista cerrada. Vinculado a ello, se observan mejores índices de participación en países que han implementado mecanismos correctivos como leyes de paridad o de cuotas, incluyendo mandatos de posicionamiento en las listas y sanciones efectivas frente al incumplimiento<sup>334</sup>.

Finalmente, cabe señalar que la ausencia de medidas legislativas que enfrente la subrepresentación política femenina, y en particular la falta de debate legislativo

334 *Observatorio Parlamentario (2010), op. cit.*

de los proyectos en la materia, da cuenta de una preocupante brecha entre las autoridades elegidas para representar a la ciudadanía y ésta. De acuerdo a diversos estudios de opinión, la voluntad ciudadana mayoritariamente exige mayor participación de mujeres en puestos de decisión, incluso mediante normas que así lo obliguen.

Una encuesta realizada en 2010 por Corporación Humanas muestra que el 84% de las mujeres está de acuerdo con una ley que obligue a que cierto número de cargos públicos sean ocupados por mujeres<sup>335</sup>.

En tanto, el *Estudio nacional de opinión pública Auditoria a la Democracia*, da cuenta de que el 80% está de acuerdo “con que una ley exija que haya igual número de hombres que de mujeres en algunos cargos del gobierno, como, por ejemplo, ministros, subsecretarios e intendentes”; y que 73% avala “que se establezca una ley que exija a los partidos tener un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para los cargos de elección popular, como, por ejemplo, senadores, diputados, concejales o alcaldes”<sup>336</sup>.

---

335 Corporación Humanas (2010). *Encuesta Percepciones de las mujeres indígenas y no indígenas sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2010*.

336 Centro de Estudios Públicos CEP, Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN, Corporación Proyectamerica, Idea Internacional, Instituto Libertad y Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2010). *Estudio Nacional de Opinión Pública Auditoria a la Democracia*.

## ANEXO II

### OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS AL ESTADO DE CHILE

#### OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

##### *a. 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, CCPR/C/CHL/CO/5, 17 de abril de 2007*

5. El Comité reitera su preocupación ante el Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978. Aunque observa que según el Estado parte este decreto ya no es aplicado por los tribunales, considera que el hecho de que continúe vigente deja abierta la posibilidad de su aplicación. El Comité recuerda su observación general No. 20, en el sentido de que las leyes de amnistía respecto de las violaciones de derechos humanos son generalmente incompatibles con el deber del Estado parte de investigar tales violaciones, garantizar que las personas no estén sujetas a dichas violaciones dentro de su jurisdicción y velar por que no se comenten violaciones similares en el futuro. (Artículo 2 del Pacto)

El Estado parte debería reforzar sus esfuerzos para incorporar lo más pronto posible la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978 al derecho interno positivo, a fin de garantizar que las violaciones graves de derechos humanos no queden impunes.

8. El Comité expresa nuevamente su preocupación por la legislación indebidamente restrictiva del aborto, especialmente en casos en que la vida de la madre esté en peligro. Lamenta que su gobierno no tenga planeado legislar en la materia. (Artículo 6 del Pacto)

El Estado parte debería modificar su legislación de forma que se ayude a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que éstas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas. Debería asimismo revisar su legislación sobre el aborto con miras a que concuerde con el Pacto.

12. El Comité observa con preocupación la persistencia de la jurisdicción de los tribunales militares chilenos para procesar a civiles por cuestiones civiles, que no es compatible con el artículo 14 del Pacto. Al Comité le preocupa también la redacción del artículo 330 del Código de Justicia Militar que podría conducir a una interpretación que permitiera el empleo de “violencias innecesarias”. (Artículos 7 y 14 del Pacto)

El Estado parte debería agilizar la adopción de la ley que modifique el Código de Justicia Militar, limitando la jurisdicción de los tribunales militares únicamente al enjuiciamiento de personal militar acusado de delitos de carácter militar exclusivamente; verificando que esta ley no contenga ningún precepto que pueda permitir violaciones de los derechos establecidos en el Pacto.

16. Aunque observa con satisfacción la abrogación de las disposiciones que penalizaban las relaciones homosexuales entre adultos responsables, el Comité continúa preocupado ante la discriminación de la que son objeto ciertas personas debido a su orientación sexual, entre otros ámbitos, frente a los tribunales y en el acceso a la salud. (artículos 2 y 26 del Pacto)

El Estado parte debería garantizar a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto, independientemente de su orientación sexual, incluyendo igualdad ante la ley y en el acceso a los servicios de salud. Debería también poner en práctica programas de sensibilización con el fin de combatir los prejuicios sociales.

17. Aún cuando el Comité toma nota del progreso normativo realizado para eliminar la discriminación de género, continúa preocupado por la persistencia de la legislación en materia familiar que discrimina a las mujeres en su capacidad de administrar su patrimonio, tales como el régimen supletorio de sociedad conyugal. (Artículos 3 y 26 del Pacto)

El Estado Parte debería acelerar la adopción por el senado de la ley que abroge la sociedad conyugal como régimen legal supletorio y su sustitución por uno de comunidad en los gananciales.

*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, CCPR/C/79/Add.104, 30 de marzo de 1999*

15. La penalización de todo aborto, sin excepción, plantea graves problemas, sobre todo a la luz de informes incontestados según los cuales muchas mujeres se someten a abortos ilegales poniendo en peligro sus vidas. El deber jurídico impuesto sobre

el personal de salud de informar de los casos de mujeres que se hayan sometido a abortos puede inhibir a las mujeres que quieran obtener tratamiento médico, poniendo así en peligro sus vidas. El Estado parte está en el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida de todas las personas, incluidas las mujeres embarazadas que deciden interrumpir su embarazo. En este sentido:

El Comité recomienda que se revise la ley para establecer excepciones de la prohibición general de todo aborto y proteger el carácter confidencial de la información médica.

16. El Comité se siente profundamente preocupado por las disposiciones jurídicas vigentes que discriminan a la mujer en el matrimonio. Las reformas jurídicas en virtud de las cuales las parejas casadas pueden optar por no someterse a las disposiciones discriminatorias, como las relativas al régimen de bienes y la patria potestad, no eliminan la discriminación en las disposiciones jurídicas fundamentales que sólo pueden ser modificadas con el consentimiento del cónyuge. Por consiguiente:

Es preciso abolir toda ley que establezca discriminación entre el hombre y la mujer.

19. Al Comité le preocupa la notable insuficiencia de la participación de la mujer en la vida política, el servicio público y el poder judicial. Por consiguiente:

El Comité recomienda que el Estado tome medidas para mejorar la participación de las mujeres, si es preciso mediante la adopción de programas de acción afirmativa.

#### ***b. 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, CEDAW/C/CHI/CO/4, 25 de agosto de 2006***

Principales motivos de preocupación y recomendaciones

9. Al mismo tiempo que acoge con beneplácito las reformas legislativas realizadas desde 1999, y la voluntad política declarada del Estado Parte en el sentido de aplicar plenamente la Convención, al Comité le preocupa el lento progreso en la introducción de nuevas reformas legales, en particular el proyecto de ley por el que se establece un nuevo régimen patrimonial por el que se concede al marido y a la mujer iguales derechos y obligaciones, que ha estado pendiente desde 1995, y el proyecto de ley de cuotas presentado en 1997, destinado a promover el derecho de la mujer a participar en la vida pública nacional.

13. Al mismo tiempo que acoge con satisfacción los recientes progresos en los puestos de adopción de decisiones en la vida pública, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que la participación de la mujer en el Parlamento, en los municipios, y en el servicio exterior, siga siendo escasa.

14. El Comité insta al Estado Parte a que intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité sobre las medidas especiales de carácter temporal, y la recomendación general 23 sobre la mujer en la vida pública. El Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas a fin de aumentar el número de mujeres que cursan estudios para seguir una carrera en el servicio exterior, a fin de cumplir los compromisos relativos a la igualdad de género establecidos en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, y cumplir las obligaciones del Estado Parte en virtud del artículo 8 de la Convención.

19. El Comité expresa su preocupación por la insuficiencia del reconocimiento y la protección de los derechos relacionados con la salud reproductiva de la mujer en Chile. Le sigue suscitando preocupación el hecho de que el aborto en cualquier circunstancia constituya un delito enjuiciable con arreglo a la legislación chilena, lo que puede llevar a las mujeres a la búsqueda de abortos inseguros e ilegales, con los consiguientes riesgos para su vida y su salud, así como por el hecho de que los abortos clandestinos sean la causa principal de mortalidad materna.

20. El Comité exhorta al Estado Parte a que adopte medidas concretas para mejorar el acceso de la mujer a la atención de la salud, en particular los servicios de salud sexual y reproductiva, de conformidad con el artículo 12 de la Convención y la recomendación general 24 del Comité sobre la mujer y la salud. Pide al Estado Parte que fortalezca las medidas destinadas a la prevención de los embarazos no deseados, en particular haciendo que sean más ampliamente disponibles y asequibles todos los tipos de anticonceptivos seguros y métodos de planificación de la familia, sin ninguna restricción, y aumentando los conocimientos y la concienciación acerca de la planificación de la familia entre las mujeres y también entre los hombres. El Comité también insta al Estado Parte a que reduzca las tasas de mortalidad materna mediante servicios de maternidad segura y asistencia prenatal, y a que adopte medidas para garantizar que las mujeres no tengan que buscar procedimientos médicos inseguros, como los abortos ilegales, debido a la falta de servicios adecuados en relación con el control de la fecundidad. El

Comité recomienda que el Estado Parte considere la revisión de las leyes relativas al aborto con miras a suprimir las disposiciones punitivas aplicables a las mujeres que se someten a abortos y les dé acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos inseguros y reduzca las tasas de mortalidad materna, de conformidad con la recomendación general 24, relativa a la mujer y la salud, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

25. El Comité exhorta al Estado Parte a que ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, junto con esfuerzos encaminados a realizar una campaña nacional que informe y eduque correctamente a los funcionarios de la administración pública y al público en general acerca de la Convención, su Protocolo Facultativo y el Comité.

### *c. 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, CERD/C/CHL/CO/15-18, 7 de septiembre de 2009*

16. Aún cuando observa los esfuerzos realizados por el Estado parte para emprender una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, tales como las Consultas Indígenas que han tenido lugar, le preocupa al Comité la lentitud con la que se ha llevado a cabo este proceso y el hecho de que todos los pueblos indígenas no han sido suficientemente consultados en la toma de decisiones con respecto a cuestiones que afectan sus derechos (Artículos 2 y 5).

El Comité recomienda que el Estado parte: a) intensifique sus esfuerzos para acelerar el proceso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y para tal fin, lleve a cabo una consulta efectiva con todos los pueblos indígenas, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y con el Convenio No.169 de la OIT; b) tome las medidas necesarias para crear un clima de confianza propicio al diálogo con los pueblos indígenas; y c) tome medidas efectivas para que los pueblos indígenas participen en la elaboración del Plan de Acción de Derechos Humanos, y en todas las áreas, incluyendo proyectos legislativos, que pudieran afectar sus derechos.

18. El Comité observa con preocupación que, como lo señala el Estado parte, en los últimos tiempos se han protagonizado en Chile episodios de discriminación y actos violentos en contra de indígenas y migrantes, entre otros, por parte de “grupos totalitarios”. Al Comité le preocupa que los delitos de racismo y discriminación no se encuentren tipificados penalmente en el ordenamiento jurídico interno (Artículo 4).

El Comité recomienda al Estado parte: a) acelerar esfuerzos para adoptar el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación y que penaliza actos discriminatorios; b) intensificar sus esfuerzos para prevenir y combatir la xenofobia y los prejuicios raciales entre los diferentes grupos de la sociedad, así como para promover la tolerancia entre todos los grupos étnicos; c) presentar en su próximo informe periódico mayor información sobre las investigaciones, los procesamientos y las condenas relacionados con delitos de motivación racista, así como sobre las reparaciones obtenidas por las víctimas de tales actos.

#### *d. 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, CAT/C/CHL/CO/5, 14 de mayo de 2009*

#### **Principales motivos de preocupación y recomendaciones**

Definición, castigo e imprescriptibilidad de la tortura

10. No obstante la afirmación del Estado Parte de que, según el Código Penal chileno, todos los actos que pueden calificarse de “tortura” en el sentido del artículo 1 de la Convención están penados, el Comité sigue preocupado por el hecho de que, a pesar de sus recomendaciones anteriores, la definición de tortura en el Estado parte sigue sin estar plenamente en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención. Además, el Comité considera que el Código Penal no contempla todos los actos punibles contenidos en la Convención, tales como la tentativa. Asimismo, al Comité le preocupa, como ya manifestó en sus conclusiones anteriores, que no se haya ampliado el plazo de prescripción de diez años ni se haya eliminado la prescripción para el delito de tortura, habida cuenta de la gravedad del mismo. Al tiempo que valora la iniciativa de adoptar una ley interpretativa al art. 93 del Código Penal, referida a las eximentes de responsabilidad penal, al Comité le preocupa que dicha iniciativa no haya prosperado. (Artículos 1 y 4)

El Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para asegurar que todos los actos de tortura aludidos en los artículos 1 y 4 de la Convención sean considerados delitos en su legislación penal interna y que se apliquen penas apropiadas en cada caso teniendo presente el grave carácter de estos delitos. Asimismo, el Comité insta al Estado parte a que elimine la prescripción actualmente vigente para el delito de tortura.

## Decreto-Ley de Amnistía 2.191

12. El Comité toma nota de que los tribunales de justicia chilenos y, en particular su Corte Suprema, hayan venido declarando en sus fallos la inaplicabilidad del Decreto-Ley de Amnistía que veda el castigo a individuos responsables de violaciones a los derechos humanos cometidas entre 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, aduciendo como fundamento legal los instrumentos de derechos humanos. Sin embargo, el Comité considera, en línea con el fallo de la Corte Interamericana en el asunto *Almonacid Arellanos y otros*, de 26 de septiembre de 2006, que el hecho de que dicho Decreto-Ley continúe vigente deja todavía al arbitrio de las cortes internas la aplicación o no de la amnistía. En ese sentido, el Comité ha tenido conocimiento de sentencias recientes de la Corte Suprema que parecen tener en cuenta la vigencia formal de dicho Decreto, en particular, para disminuir las penas aplicables a crímenes graves cometidos bajo la dictadura. (Artículo 2).

El Comité insta al Estado parte, siguiendo sus recomendaciones anteriores, a que derogue el Decreto-Ley de Amnistía. En este sentido señala a la atención del Estado parte el párrafo 5 de su Observación general n° 2 (2007) conforme a la cual, el Comité considera que las amnistías u otros obstáculos que impiden enjuiciar y castigar con prontitud e imparcialidad a los autores de actos de tortura o malos tratos, o ponen de manifiesto una falta de voluntad al respecto, infringen el carácter imperativo de la prohibición de la tortura. Asimismo, el Comité recomienda que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar que las investigaciones de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes sean realizadas exhaustivamente, con prontitud y de manera imparcial y que se proceda al enjuiciamiento y castigo de los autores, así como a la adopción de medidas de reparación a las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en la Convención.

## Reforma de la Justicia Militar

14. El Comité observa con preocupación las demoras que retrasan la adopción definitiva de la reforma del Código de Justicia Militar, que ha recomendado el Comité insistentemente al Estado parte. (Artículo 2).

El Comité recomienda al Estado parte que agilice el proceso de adopción de la ley que modifica el Código de Justicia Militar, por medio del cual se establecen límites a la competencia material y personal de los tribunales militares. Asimismo, el Comité reitera al Estado parte que elimine el principio de obediencia debida del Código de Justicia Militar.

*e. Comité de los Derechos del Niño*

*Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, observaciones finales CHILE, 44º período de sesiones, CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007*

56. (...) El Comité exhorta al Estado Parte a revisar su postura de penalización de la interrupción del embarazo en toda circunstancia, incluso en los casos de violación, incesto y situaciones en que corre peligro la vida de la madre (...).

*f. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

*Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Chile, 33º período de sesiones, E/C.12/1/Add.105, 26 de noviembre de 2004*

32. El Comité recomienda al Estado Parte que incluya el reconocimiento de sus pueblos indígenas en la Constitución, ratifique el Convenio N° 169 de la OIT y siga reforzando sus iniciativas para garantizar el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales por los indígenas.

52. El Comité recomienda al Estado Parte de que revise su legislación y despenalice el aborto cuando se trate de abortos terapéuticos y cuando el embarazo sea consecuencia de violación o incesto.

**EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL**

*Consejo de Derechos Humanos*

*Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, A/HRC/12/10, 4 de junio de 2009*

II. Conclusiones y/o recomendaciones

96. Chile examinó las recomendaciones formuladas durante el diálogo interactivo y dio su apoyo a las que figuran a continuación:

3. Considerar positivamente (Canadá) la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Países Bajos, España);

7. Comprometerse a promulgar la legislación mencionada en su informe nacional (A/HRC/WG.6/5/CHL/1) para fortalecer la protección de los derechos humanos en el país, en particular la reforma del sistema electoral,

el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos y varias normas sobre igualdad entre hombres y mujeres (Nueva Zelanda);

11. Velar por la pronta aprobación de los proyectos de ley sobre el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos y la Defensoría de las Personas (España, Nigeria, Pakistán, Ghana);

19. Adoptar nuevas medidas para hacer frente a la discriminación contra la mujer y los miembros de grupos vulnerables, incluidos los niños, las minorías y los indígenas (Reino Unido), e intensificar los esfuerzos en pos del pleno respeto de sus derechos y su protección contra las prácticas discriminatorias (Italia);

20. Velar en mayor medida por la aplicación de la legislación que garantiza los principios de no discriminación y adoptar una estrategia integral para eliminar todas las formas de discriminación, en particular la discriminación por motivos de género (Ucrania); revisar y, si es necesario, modificar la legislación para garantizar a todos el derecho a no ser discriminados y, en particular, a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (México);

27. Reforzar las medidas contra las actitudes discriminatorias en la sociedad, por ejemplo iniciativas de educación pública y de igualdad y medidas legislativas para prevenir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (Nueva Zelanda);

28. Prohibir por ley la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y abordarla en los programas y políticas de igualdad (Suecia) y utilizar los Principios de Yogyakarta como guía en la formulación de políticas (Países Bajos);

32. Impulsar cada vez más la política de prevención, lucha y eliminación de la tortura, entre otras cosas mediante la adopción de una mejor definición de tortura conforme al artículo 1 de la Convención contra la Tortura (Brasil);

33. Adoptar medidas apropiadas para prevenir la tortura y asegurar la investigación debida e independiente de todas las denuncias de tortura, y velar por que la ley que defina la tortura se ajuste al artículo 1 de la Convención contra la Tortura (Uzbekistán);

34. Investigar a fondo los presuntos casos de tortura, malos tratos y uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y las fuerzas de seguridad y llevar a los responsables ante la justicia (Azerbaiyán);

39. Considerar la posibilidad de derogar la Ley de amnistía promulgada durante el régimen militar (Italia);
46. Revisar las disposiciones aplicables al funcionamiento de los tribunales militares en tiempo de paz para cumplir con las normas internacionales (Francia) y aprobar una reforma del Código de Justicia Militar que permita ajustar su sistema judicial a las normas internacionales de derechos humanos (Nicaragua);
47. Proseguir los esfuerzos para revisar la jurisdicción militar en lo que atañe a los civiles y reformar el Código de Justicia Militar en consecuencia (Argentina);
48. Eliminar la posibilidad de aplicar la jurisdicción militar a los civiles (España); revisar la legislación para poner fin al enjuiciamiento de civiles por los tribunales militares (Azerbaiyán); ajustar el sistema de justicia militar a las normas internacionales para garantizar el derecho a un juicio imparcial (Suiza);
49. Suprimir la jurisdicción de los tribunales militares sobre los civiles y revisar las normas de procedimiento penal para ajustarlas plenamente a las normas internacionales de juicio imparcial, y respaldar plenamente el proyecto de ley redactado con tal fin (República Checa); cerciorarse de que la reforma de la jurisdicción de los tribunales militares disponga que éstos no pueden entender de causas civiles, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (Canadá, Suiza);
51. Reformar el régimen patrimonial de sociedad conyugal para cumplir las diferentes obligaciones internacionales contraídas (Argentina).
57. Completar el proceso de reconocimiento constitucional de las poblaciones indígenas, mediando las debidas consultas mencionadas en la exposición de Chile (Dinamarca);
58. Completar el proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas en su Constitución, aplicar las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y reconocer la contribución de los indígenas a la identidad del pueblo chileno (España);

## ANEXO III

### ORGANIZACIONES CONSIDERADAS EN EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL EN EL DEBATE LEGISLATIVO

En el *Estudio de la participación de la sociedad civil y el sector empresarial en el debate legislativo* se utilizan las siguientes categorías para clasificar a las organizaciones y personas recibidas por las comisiones permanentes de trabajo legislativo durante el debate de los proyectos de ley:

*Empresas y organizaciones gremiales empresariales.* Bajo esta categoría se incluye a las empresas, entendidas como unidades económicas de producción de bienes y/o servicios cuyo rasgo distintivo es el fin de lucro; así como a las organizaciones y agrupaciones de empresas o empresarios, generalmente articuladas bajo la forma de asociaciones gremiales. No se consideran las empresas públicas ni aquellas en que el Estado participa de su propiedad o en la designación de sus autoridades.

*Organizaciones de trabajadores.* Bajo esta categoría se incluye a las organizaciones integradas por trabajadores/as para la defensa y promoción de sus derechos e intereses sociales, económicos y otros relativos a su actividad laboral, con respecto al centro de producción (fábrica, taller, empresa, institución pública) o al empleador. Dentro de estas organizaciones se consideran sindicatos, centrales, federaciones, organizaciones de trabajadores independientes y asociaciones de funcionarios públicos.

*Gremios o colegios profesionales.* Bajo esta categoría se incluye a las asociaciones de personas que tienen el mismo oficio o profesión y se agrupan para la defensa de sus intereses y el desarrollo de su profesión u oficio, con independencia de la constitución jurídica que se adopte.

*Universidades, centros académicos universitarios e institutos de formación técnico-profesional.* Bajo esta categoría se incluyen universidades –tanto de las denominadas estatales como privadas–, unidades académicas que dependen de una facultad universitaria e institutos de formación técnica profesional, las cuales promueven, organizan, ejecutan y evalúan la investigación científica, tecnológica y humanística, y las integran con la formación académica y la proyección social.

*Think tank.* Bajo esta categoría se incluyen centros de investigación y/o análisis orientados a generar conocimientos y propuestas políticas en materia de legislación, políticas públicas y/o diseños institucionales con el fin de influenciar y orientar a los tomadores de decisión. Se trata de entidades generalmente vinculadas a una corriente ideológica o a un partido político.

*Partidos políticos.* Bajo esta categoría se incluyen aquellas asociaciones voluntarias de individuos que comparten un conjunto de principios o valores plasmados en un proyecto político-ideológico común, constituidos como partidos políticos en conformidad a la ley.

*Organizaciones no gubernamentales (ONGs).* Bajo esta categoría se incluyen organizaciones sin fines de lucro que desarrollan actividades de desarrollo, investigación y/o incidencia política social. En 1994, Naciones Unidas las definió como “*entidades sin fines de lucro cuyos miembros son ciudadanos o asociaciones de ciudadanos de uno o más países y cuyas actividades están determinadas por la voluntad colectiva de sus miembros en respuesta a las necesidades de los miembros de una o más comunidades con las que la ONG cooperará*”. Jurídicamente pueden tener estatus de asociación, fundación, corporación o cooperativa, entre otros.

*Organizaciones sociales y de defensa de derechos.* Bajo esta categoría se incluyen aquellas asociaciones de personas, organizadas autónoma y voluntariamente, en torno a intereses y/o demandas de tipo político, cultural, económico y/o social. Éstos pueden circunscribirse a intereses que competen sólo al grupo en cuestión o bien a la defensa de derechos que involucran a otros grupos sociales o a la sociedad en su conjunto. Estas organizaciones pueden tener o no personalidad jurídica.

*Organizaciones de beneficencia y voluntariado.* Bajo esta categoría se incluyen aquellas entidades creadas por particulares para desarrollar actividades de beneficencia o voluntariado. Su finalidad se considera de utilidad pública, no lucrativa, y el Estado las reconoce como auxiliares de la asistencia social, con capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a la realización de sus objetivos. Poseen figura jurídica y se caracterizan por reinvertir el excedente de su actividad en obra social.

*Organizaciones y entidades religiosas.* Bajo esta categoría se incluyen las organizaciones y agrupaciones de personas que se articulan en torno a una determinada fe o credo religioso, con independencia de su grado de vinculación con las jerarquías eclesíásticas.

*Expertos individuales.* Bajo esta categoría se incluyen personas que por el desarrollo de su profesión, su experiencia y/o experticia sobre uno o más temas en particular; poseen el reconocimiento de diversos sectores de la sociedad (políticos, institucionales y académicos).

Además, en la categoría *otros* se incluyen aquellas entidades o personas que no corresponden a alguna de las categorías consideradas relevantes para el Observatorio Parlamentario.





# Observatorio Parlamentario

BALANCE AL PODER LEGISLATIVO AÑO 2010



UNION EUROPEA