

Observatorio Parlamentario

BALANCE AL PODER LEGISLATIVO AÑO 2011

 *humanas*
Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género



CentroDerechosHumanos
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



OBSERVATORIO
CIUDADANO

Con la colaboración de

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



☪ BALANCE
AL PODER LEGISLATIVO
AÑO 2011

OBSERVATORIO PARLAMENTARIO



Balance Anual al Poder Legislativo
Año 2011

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 – 8555-26-9

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

Investigadoras colaboradoras: Bárbara Barraza y Esperanza Ramírez

Equipo Observatorio Parlamentario:

Judith Schonsteiner y Dinka Benítez, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales
Amalia Mauro, Centro de Estudios de la Mujer CEM
Patricia Cardemil, Fundación Ideas
Consuelo Labra, Observatorio Ciudadano
Ana Piquer, Flori Estévez y Hernán Vergara, Amnistía Internacional

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 2012

INDICE

 INTRODUCCIÓN	5
 PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y REFORMAS POLÍTICAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	9
PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS	11
PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DEMOCRACIA	50
 POSICIONES Y COMPROMISO DE LOS/AS SENADORES/AS CHILENOS/AS EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	81
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	81
PROYECTOS DE LEY SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA PRIORIZADOS	83
DISPOSICIÓN DE LOS/AS SENADORES/AS A TRANSPARENTAR SUS POSICIONES EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	90
POSICIONES DE LOS/AS SENADORES/AS EN DERECHOS HUMANOS	92
POSICIONES DE LOS/AS SENADORES/AS EN DEMOCRACIA	98
COMPROMISO DE LOS/AS SENADORES/AS EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA	103
REFLEXIONES FINALES	106
 FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL Y TRABAJO LEGISLATIVO DESARROLLADO POR CONGRESISTAS	109
PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS	109
Proyectos de ley ingresados a tramitación según iniciativa legislativa	109
Proyectos de ley ingresados a tramitación según origen político	110
Proyectos de ley ingresados a tramitación según etapas de tramitación alcanzada	112
Proyectos de ley sobre derechos humanos y democracia	115
LEYES APROBADAS	119
Leyes aprobadas según iniciativa legislativa y origen político	119
Leyes aprobadas según tiempo de tramitación	120
Leyes sobre derechos humanos y democracia	120
ASISTENCIA	123
Asistencia a sesiones de sala del Senado	123
Asistencia a sesiones de sala de la Cámara de Diputados	125

☛ PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO	129
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	130
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO ANTE EL SENADO	131
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	134
☛ CONCLUSIONES	139
☛ Anexo I	
OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS AL ESTADO DE CHILE	147
☛ Anexo II	
DEFINICIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA APLICADAS POR OBSERVATORIO PARLAMENTARIO A PROYECTOS DE LEY Y LEYES	157
☛ Anexo III	
ORGANIZACIONES CONSIDERADAS EN ESTUDIO SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO	161

INTRODUCCIÓN

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

El *Balance Anual al Poder Legislativo*, que el Observatorio publica desde hace seis años, da cuenta del monitoreo y fiscalización al trabajo legislativo. Dicha información es actualizada periódicamente en los *Boletines Trimestrales* que relevan los debates parlamentarios recientes y en el sitio electrónico del Observatorio (www.observatorioparlamentario.cl).

Especial atención se otorga a las iniciativas de ley sobre derechos humanos y democracia en trámite ante el Poder Legislativo. Junto al seguimiento permanente a estos debates, se preparan minutas que analizan los contenidos principales de dichos proyectos y el modo en que deben ajustarse a los estándares internacionales aplicables en la materia. Ello, en conformidad a las obligaciones que competen al Estado de Chile en virtud del conjunto de tratados internacionales vigentes en el país, así como a lo dispuesto por los organismos del sistema universal y regional de derechos humanos que Chile integra. Las minutas son presentadas a las comisiones de trabajo legislativo, a los/as congresistas y autoridades gubernamentales respectivas, como parte del trabajo de incidencia de las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario.

Desde que en marzo de 2010 Sebastián Piñera asumiera la Presidencia de la República y en el Parlamento se renovara la totalidad de la Cámara de Diputados y parte del Senado, se ha prestado preferente atención al cumplimiento del conjunto de compromisos gubernamentales en materia de derechos humanos y democracia. En particular, se han monitoreado las iniciativas de ley formuladas, el impulso a su tramitación y el debate de aquellas que se encuentran pendientes de discusión.

En el *Balance Anual al Poder Legislativo 2011* se analizan las principales propuestas legislativas para la protección de los derechos humanos y la calidad de la democracia debatidas en el año. Se destacan las leyes aprobadas considerando sus contenidos y aspectos críticos. Se revisa el estado de cumplimiento a los compromisos presidenciales y su adecuación a las obligaciones internacionales vigentes. Se relevan las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y por legisladores/as en estas materias, especialmente atendiendo a si fueron consideradas o no en el trabajo legislativo del año. También se resaltan los debates parlamentarios sobre derechos humanos y democracia retrasados, en particular si ello importa mantener incumplidos ciertos compromisos internacionales pendientes de implementación.

En segundo lugar, se presentan los resultados del *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*, realizado por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario. Esta investigación expone las posiciones de los y las senadoras frente a una selección de proyectos de ley pendientes de debate parlamentario: medidas contra la discriminación, matrimonio igualitario, aborto terapéutico, reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, iniciativa ciudadana de ley, participación política equilibrada entre hombres y mujeres, reforma al sistema electoral y plebiscitos nacionales; y evalúa el compromiso declarado por los/as legisladores/as en materia de derechos humanos y democracia.

En tercer lugar, se informa acerca del funcionamiento del Congreso Nacional y el trabajo legislativo desarrollado por congresistas entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011. Se expone respecto de los proyectos de ley ingresados a tramitación por iniciativa presidencial y parlamentaria, según la cámara en que fueron presentados y el origen político de los mismos (*Coalición Por el Cambio, Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia, iniciativa conjunta y fuera de pacto*); y se señala la etapa de tramitación alcanzada por estas propuestas en el año. Asimismo, se informa de las leyes aprobadas, su iniciativa, origen político, cámara de origen y tiempo de tomó su discusión. Respecto de los proyectos presentados y de las normas sancionadas en el período, se presta especial atención a aquellas referidas a derechos humanos y democracia¹. Se presenta también información sobre la asistencia de senadores/as y diputados/as a las sesiones de sala, dado que es la obligación mínima que deben cumplir.

Por último, en cuarto lugar, se da cuenta del *Estudio sobre participación de la sociedad civil en el debate legislativo 2011*, efectuado para identificar en qué medida las comisiones permanentes de trabajo legislativo del Senado y de la Cámara de Diputados admiten la participación ciudadana en el debate de los proyectos de ley informados en el año; y a qué clase de entidades reciben, sea interviniendo en la

¹ Las categorías sobre derechos humanos y democracia utilizadas para clasificar los proyectos de ley y las leyes se detallan en el Anexo Definiciones sobre derechos humanos y democracia aplicadas por Observatorio Parlamentario a proyectos de ley y leyes.

discusión, asistiendo a las sesiones o comentando los proyectos por escrito. Ello, por cuanto la única posibilidad que el ordenamiento jurídico nacional confiere a la ciudadanía para intervenir en el debate legislativo consiste en ser recibida por las referidas comisiones si éstas así lo deciden, sin consagrar ningún derecho a la participación ni establecer mecanismo alguno que la garantice, además del impedimento a las iniciativas de ley formuladas por la ciudadanía y la inexistencia de otros mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

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

El cumplimiento de los compromisos gubernamentales sobre derechos humanos y profundización democrática ha sido parcial. En el segundo año de Gobierno, se han aprobado algunas de las reformas anunciadas pero gran parte de las medidas comprometidas solo presentan progresos limitados permaneciendo sin avances significativos en su tramitación legislativa, y otras tantas aun no han llegado a presentarse.

Durante el año 2011 se debatió y aprobó el principal compromiso gubernamental en materia de derechos de las mujeres, la ampliación de la duración del permiso postnatal de 12 a 24 semanas, consagrando un nuevo derecho laboral para las trabajadoras que refuerza la responsabilidad de las mujeres en el cuidado de los hijos e hijas. Asimismo, se sancionó la Ley sobre inscripción automática y voto voluntario que podrá implementarse en las próximas elecciones municipales de octubre de 2012. Se ratificó también el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional (APIC).

El proyecto que establece medidas contra la discriminación cumplió su segundo trámite constitucional al ser despachado por el Senado tras seis años de debate, e incorporó la prohibición de discriminar por orientación sexual e identidad de género, aunque estableciendo mecanismos en extremo limitados. Parcialmente avanzaron las propuestas para despenalizar el aborto terapéutico y por otras causales que fueron aprobadas por la Comisión de Salud pero sin llegar a ser debatidas por el Senado.

En el ámbito político, la iniciativa sobre elecciones primarias presentada por el Presidente Piñera cumplió su primer trámite constitucional con amplio respaldo, mientras que la propuesta sobre plebiscitos comunales formulada el año anterior, fue también despachada a segundo trámite.

Se valora, asimismo, la presentación del proyecto presidencial sobre acuerdo de vida en pareja que no llegó a cumplir ninguna etapa de discusión, así como la propuesta de reforma a la sociedad conyugal que al menos fue analizada por una comisión de trabajo legislativo. En tanto, la iniciativa gubernamental sobre elección directa de consejeros regionales y la referida a fortalecimiento de la regionalización, no presentan avances.

Sin embargo, preocupa que durante el año el Gobierno no haya presentado una reforma a la Justicia Militar, anunciada para mediados de 2011, dada la responsabilidad internacional comprometida. Tampoco se llegó a conocer la propuesta gubernamental sobre participación política de las mujeres y se postergó para 2012 el debate de la reforma al sistema electoral.

La iniciativa sobre voto de chilenos en el exterior, en tanto, no ha podido avanzar puesto que el Gobierno ha mantenido las exigencias que condicionan el ejercicio de este derecho a quienes viven fuera del país. La propuesta presidencial sobre iniciativa ciudadana de ley presentada en 2010 no llegó a ser debatida en todo el año, como tampoco lo fueron las mociones parlamentarias presentadas en la materia, ni el conjunto de proyectos que diputados/as y senadores/as formularon para instituir los plebiscitos nacionales.

Asimismo, cabe lamentar que transcurriera un nuevo año en que ninguna atención legislativa se otorgara al proyecto sobre Defensoría de las Personas, al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y tampoco a tratados internacionales como el Protocolo facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y el Protocolo de San Salvador que tantos años llevan retrasados.

PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Dentro del Programa de Gobierno con que la Coalición por el Cambio llegó al poder, el capítulo *Fortalecer los Derechos Humanos* enuncia un amplio conjunto de compromisos legislativos y de política pública para su reconocimiento, protección, garantía, promoción y exigibilidad, en el marco de las obligaciones internacionales que competen al Estado de Chile². No obstante, al cabo de dos años de Gobierno, son limitados los avances alcanzados en el cumplimiento de dichos compromisos y numerosos los desafíos todavía pendientes.

En materia de *Institucionalidad e instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos* destaca la aprobación por el Congreso Nacional del **Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional (APIC)**³, reafirmando el compromiso del Estado de Chile con la Corte Penal Internacional, de la que es parte desde junio de 2009⁴.

El Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional se sometió a discusión ante el Congreso Nacional el 10 de marzo de 2010, luego de la dictación de la Ley N° 20.357 que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes de guerra y la ratificación del Estatuto de Roma, en junio de 2009. En la Cámara de Diputados fue aprobado por mayoría el 17 de junio de 2010, contando con el respaldo de 80 diputados/as, mientras que 15 parlamentarios/as de la UDI y RN votaron en contra y dos se abstuvieron. En el Senado en tanto, luego de ser analizado por la Comisión de Relaciones Exteriores y de Hacienda,

2 Entre los principales destacan: *“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, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, págs. 151 a 153.

3 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, mensaje presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 10 de marzo de 2010 (Boletín Legislativo N° 6842-10).

4 Ver nota de prensa: *Respaldan acuerdo que reconoce privilegios e inmunidades de la Corte penal Internacional*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 2 de agosto de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110802/pags/20110802200602.html.

fue aprobado unánimemente el 2 de agosto de 2011⁵. El 26 de septiembre fue depositado el instrumento de adhesión ante el Secretario General de Naciones Unidas y, algunos meses después, publicado en el Diario Oficial⁶.

Sin embargo, durante el año 2011 otros tratados internacionales sobre derechos humanos y proyectos de ley relevantes en el ámbito de la institucionalidad para la protección de estos derechos no fueron debatidos, como tampoco lo habían sido en 2010.

Por nuevo año consecutivo, el Senado no prestó ninguna atención al debate sobre la ratificación del **Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**⁷, pendiente hace ya diez años ante el Congreso Nacional pese a las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁸ y del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en tal sentido⁹.

Tampoco debatió en absoluto la Cámara Alta el **Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales**¹⁰ (“Protocolo de San Salvador”), que completa cinco años de tramitación.

5 Votaron a favor 24 senadores/as, mientras que 13 legisladores/as que asistieron a la sesión de sala del 2 de agosto de 2011 no participaron de la votación referida. Votaron a favor: Isabel Allende (PS), Soledad Alvear (DC), Carlos Cantero (IND), Francisco Chahuán (RN), Camilo Escalona (PS), Alberto Espina (RN), Eduardo Frei (DC), Alejandro García-Huidobro (UDI), Antonio Horvath (RN), Carlos Kuschel (RN), Ricardo Lagos (PPD), Hernán Larraín (UDI), Juan Pablo Letelier (PS), Jaime Orpis (UDI), Lily Pérez (RN), Jorge Pizarro (DC), Baldo Prokurica (RN), Jaime Quintana (PPD), Fulvio Rossi (PS), Eugenio Tuma (PPD), Gonzalo Uriarte (UDI), Ignacio Walker (DC), Patricio Walker (DC) y Andrés Zaldívar (DC). Los senadores que no concurren con su voto: Carlos Bianchi (IND), Juan Antonio Coloma (UDI), José García (RN), Guido Girardi (PPD), José Antonio Gómez (PRSD), Carlos Larraín (RN), Pedro Muñoz (PS), Jovino Novoa (UDI), Víctor Pérez (UDI), Ximena Rincón (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC), Hosaín Sabag (DC) y Ena Von Baer (UDI). SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª, Sesión 37ª, 2 de agosto de 2011.

6 Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto N° 137, *Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional*, publicado en el Diario Oficial el 18 de enero de 2012.

7 Proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, mensaje 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). OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 16.

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

9 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, párrafo 96.3 en Anexo.

10 Proyecto de acuerdo sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominado Protocolo de San Salvador, mensaje 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). OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 17.

Del mismo modo, ninguna prioridad asignó el Senado al retrasado debate de la **Defensoría de las Personas**¹¹, institución fundamental para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos a cuyo establecimiento el Estado de Chile se comprometió ante el Consejo de Derechos Humanos¹².

En tanto, ante la Cámara de Diputados permanece paralizada la discusión del proyecto sobre **acciones constitucionales de amparo o habeas corpus y de protección**¹³, completando tres años sin ningún avance desde que fuera aprobada la idea de legislar.

Uno de los compromisos asumidos por el Presidente de la República en la Cuenta Pública del 21 de Mayo de 2011 fue la creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos y el nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁴. Sin embargo, al término del año dicho compromiso no se ha concretado en la presentación de un proyecto de ley¹⁵.

En materia de *igualdad y no discriminación*, destaca la mayoritaria aprobación por el Senado del proyecto de ley que establece **medidas contra la discriminación**¹⁶, en segundo trámite constitucional. La iniciativa data de marzo de 2005 y desde octubre de ese año se encontraba pendiente de discusión ante el Senado, luego de haber sido aprobada en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados. Tras seis años de intensa discusión, el 8 de noviembre finalmente la Cámara Alta logró acordar un texto que contó con el respaldo mayoritario de senadores y senadoras¹⁷.

11 Proyecto de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas, mensaje 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). OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Período 2006-2009, págs. 130 a 140.

12 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96.11 en Anexo.

13 Proyecto de ley sobre acciones constitucionales de amparo o habeas corpus y de protección, moción presentada 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. Fue aprobada la idea de legislar por unanimidad el 18 de noviembre de 2008 y remitida para su discusión particular a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia permaneciendo desde entonces sin discusión (Boletín Legislativo N° 2809-07). OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2008, págs. 19 y 20.

14 “Finalmente, en los próximos meses enviaremos a este Congreso un proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, como parte del nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores, Cuenta pública presidencial, 21 de mayo de 2011, pág. 22.

15 El Presidente de la República firmó el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos el 30 de enero de 2012. De ello se informará en el Balance al Poder Legislativo correspondiente al año 2012.

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

17 Ver nota de prensa: *Discriminación por orientación sexual y por identidad de género será sancionada por ley*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 8 de noviembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111108/pags/20111108163510.html.

La aprobación de una normativa sobre discriminación constituirá un avance para el país. Por primera vez se contará en Chile con una herramienta legal que defienda la igualdad de dignidad y derechos que la Constitución consagra a todas las personas. Igualmente inédita en la historia de la legislación chilena es la protección que se incorporará frente a la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

No obstante, la norma aprobada adolece de un conjunto de falencias que impiden calificarla como una respuesta estatal adecuada y eficaz para prevenir, sancionar, erradicar y reparar la discriminación, en conformidad a los estándares internacionales en materia de igualdad y no discriminación; por lo que se requerirá de nuevos esfuerzos legislativos y de políticas públicas a fin de dar pleno cumplimiento a las obligaciones internacionales que le corresponden al Estado de Chile¹⁸.

Durante la extensa tramitación legislativa que ha tenido el proyecto, en diversas oportunidades se modificó su contenido en función de alcanzar el necesario apoyo político. Sin embargo, ello ha derivado en severas limitaciones en los objetivos de la iniciativa; la eliminación de las obligaciones que corresponden a los órganos del Estado, por ejemplo en el ámbito de la institucionalidad para la igualdad y no discriminación, el desarrollo de políticas públicas, la educación para la igualdad y la prevención de la discriminación; la supresión de las medidas de acción afirmativa; e incluso llegó a cuestionarse la imprescindible protección frente a la discriminación por orientación sexual e identidad de género que disponen diversos instrumentos internacionales.

De acuerdo al proyecto aprobado por el Senado, el objetivo de la ley se limita a “*instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria*” (Art. 1º). En lo fundamental, la iniciativa establece una acción judicial especial de no discriminación arbitraria, que permite a las personas afectadas por una acción u omisión discriminatoria proveniente de un organismo público o de particulares, accionar ante el juez de letras de su domicilio o del domicilio del responsable de ésta. Ello a fin de que el tribunal declare si ha existido o no discriminación, decretando dejar sin efecto el acto discriminatorio, disponga no sea reiterado

18 Éstos y otros argumentos sobre los contenidos mínimos que debe tener el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación fueron reiteradamente señalados por las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en diversas presentaciones realizadas, así como en minutas entregadas a los/as senadores/as integrantes, entre junio de 2008 y agosto de 2011, según consta en SENADO DE LA REPÚBLICA, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece medidas contra la discriminación, Boletín N° 3.815-07, 10 de junio de 2011.

u ordene que se realice el acto omitido dentro de un plazo prudencial; además de adoptar las demás providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado. Junto a ello, el tribunal aplicará una multa a las personas directamente responsables del acto u omisión discriminatoria. En tanto, si la sentencia establece que la denuncia es infundada, la multa se aplicará al recurrente. Durante el procedimiento, el tribunal puede suspender provisionalmente el acto reclamado, lo que deberá ordenar si, además de la apariencia de derecho, su ejecución haga inútil, muy gravosa o imposible la restitución de la situación a su estado anterior.

Ciertamente una legislación sobre discriminación debe considerar entre sus pilares un mecanismo judicial expedito, idóneo, efectivo y oportuno para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, y sancionar a los responsables de la discriminación (aun con una mínima sanción como es la multa). Pero esto no significa que la única respuesta estatal frente a la discriminación sea la vía judicial, como lo plantea el proyecto aprobado por el Senado. Ésta resulta notablemente insuficiente si el Estado no adopta un conjunto de medidas para prevenir, sancionar, erradicar y reparar la discriminación.

Por ello, se lamenta que en la Cámara Alta se eliminara del proyecto la norma que disponía las obligaciones que corresponden a los órganos del Estado, mantenida durante toda la tramitación legislativa previa. También preocupa que se hayan suprimido del texto las medidas de acción afirmativa, reconocidas por tratados internacionales vigentes en el país y respaldada por la jurisprudencia de los organismos internacionales por tratarse de distinciones o tratamientos diferenciados o preferenciales que, precisamente, los Estados adoptan para reducir o eliminar condiciones que obstaculizan el ejercicio de ciertos derechos a determinados sectores de la población.

La discriminación arbitraria se define en el proyecto como *“toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad”* (Art. 2°).

La prohibición de discriminar en base a la orientación sexual y la identidad de género destaca como uno de los contenidos más significativos del proyecto¹⁹. En conformidad al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben promover y proteger los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su orientación sexual e identidad de género²⁰; de allí que la incorporación de estas causales de discriminación prohibida en la iniciativa de ley resulten fundamentales.

Durante la discusión legislativa ante la Comisión de Constitución del Senado se evidenciaron numerosas resistencias a reconocer la obligatoriedad de la prohibición internacional de discriminación por orientación sexual. Aun así, el acuerdo alcanzado consideró esta causal en la definición de discriminación arbitraria contenida en el artículo 2º del proyecto, aunque adicionando nuevos incisos que buscarían limitar sus alcances, según se señala más adelante. No obstante, el acuerdo de la Comisión de Constitución excluyó la identidad de género en la definición de discriminación, pese a la indicación presentada el 17 de agosto ante la Comisión por las/os senadoras/es Isabel Allende (PS), Lily Pérez (RN), Ximena Rincón (DC), Fulvio Rossi (PS), Ricardo Lagos (PPD) y Alejandro Navarro (MAS) en orden a incluirla²¹.

19 En conformidad a los Principios de Yogyakarta, Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género: *“La orientación sexual se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. La identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”*. Estos principios fueron elaborados en 2006 en la ciudad indonesia de Yogyakarta por una comisión de 29 expertos en derechos humanos y derecho internacional a solicitud del ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; en marzo de 2007 fueron presentados al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y posteriormente ratificados por la Comisión Internacional de Juristas.

20 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Resolución Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, 17º período de sesiones, 15 de junio de 2011, A/HRC/17/L.9/Rev.1; NACIONES UNIDAS, Declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, 63º período de sesiones, 22 de diciembre de 2008, A/63/635; ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, cuarta sesión plenaria, 3 de junio de 2008, AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08); ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, cuarta sesión plenaria, 4 de junio de 2009, AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09); ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, cuarta sesión plenaria, 8 de junio de 2010, AG/RES. 2600 (XL-O/10); ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, cuarta sesión plenaria, 7 de junio de 2011, AG/RES. 2653 (XLI-O/11).

21 SENADO DE LA REPÚBLICA, Informe Complementario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece medidas contra la discriminación Boletín, N° 3.815-07, 22 de agosto de 2011.

En definitiva, durante la discusión y votación particular ante el Senado, el 8 de noviembre –y tras un intenso trabajo de información, sensibilización e incidencia de diversas organizaciones de la diversidad sexual y de derechos humanos–, la referida indicación sobre identidad de género fue renovada en el debate²² y aprobada por 22 senadores aunque nueve votaron en contra.

Apoyaron la prohibición de discriminar por identidad de género las senadoras Isabel Allende (PS), Soledad Alvear (DC), Lily Pérez (RN) y Ximena Rincón (DC), así como Carlos Cantero (IND), Camilo Escalona (PS), Alberto Espina (RN), José Antonio Gómez (PRSD), Antonio Horvath (RN), Ricardo Lagos (PPD), Hernán Larraín Fernández (UDI), Juan Pablo Letelier (PS), Pedro Muñoz (PS), Alejandro Navarro (MAS), Jovino Novoa (UDI), Jorge Pizarro (DC), Jaime Quintana (PPD), Fulvio Rossi (PS), Eugenio Tuma (PPD), Ignacio Walker (DC), Patricio Walker (DC) y Andrés Zaldívar (DC). En cambio, votaron en contra nueve congresistas de la UDI y RN: Francisco Chahuán, José García, Alejandro García-Huidobro, Carlos Kuschel, Carlos Larraín Peña, Jaime Orpis, Baldo Prokurica, Gonzalo Uriarte y Ena Von Baer²³.

Las posiciones sostenidas por los/as congresistas en la referida votación fueron consistentes con las que previamente habían expresado al responder al *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*, realizado por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario. En dicho estudio, del que participaron 30 senadores/as, el 76,7% declaró que votaría a favor de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género, entre otras causales de discriminación prohibida²⁴.

Sin embargo, junto a la prohibición de discriminar por orientación sexual e identidad de género, en el Senado se incorporaron dos normas que debilitan la conceptualización de discriminación de un modo inaceptable.

Por una parte, se pretende agregar a la definición contenida en el Art. 2º un segundo inciso que dispone “*Las categorías a que se refiere el inciso anterior no podrán invocarse, en ningún caso, para justificar, validar o exculpar situaciones o conductas*

22 La indicación para incluir en el inciso primero del artículo 2º, entre las expresiones “la orientación sexual” y “el estado civil”, la frase “la identidad de género” fue renovada durante la discusión en Sala por los/as senadores/as Isabel Allende (PS), Camilo Escalona (PS), Eduardo Frei (DC), Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos (PPD), Juan Pablo Letelier (PS), Lily Pérez (RN), Alejandro Navarro (MAS), Jaime Quintana (PPD), Ximena Rincón (DC), Fulvio Rossi (PS), Ignacio Walker (DC) y Andrés Zaldívar (DC). SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª, Sesión 66ª, 8 de noviembre de 2011.

23 SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª, Sesión 66ª, 8 de noviembre de 2011.

24 El Estudio *Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011* fue realizado entre el 12 de agosto y el 20 de octubre de 2011. Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

contrarias a las leyes o al orden público. De esta manera, por ejemplo, no podrá reclamar discriminación por orientación sexual un individuo que deba responder por actos sexuales violentos, incestuosos, dirigidos a menores de edad cuando tengan el carácter de delito, o que, en los términos de la ley vigente, ofendan el pudor". Ello, pese a que la prohibición de discriminación que el presente proyecto apunta a consagrar en la normativa nacional en nada se relaciona con la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos en contra de la integridad sexual y en ninguna de las etapas de la extensa tramitación legislativa de la presente propuesta se ha buscado alterar o modificar en modo alguno dicha responsabilidad penal.

Pero más grave aún resulta que la normativa sobre discriminación —o cualquier otra— señale, o insinúe siquiera, que es posible relacionar o explicar graves crímenes en contra de menores de edad por la orientación sexual de su autor. Por el contrario, el derecho internacional y la legislación comparada avanzan progresivamente en el reconocimiento de la dignidad y los derechos de las personas, enfatizando la protección especial que los Estados deben asegurar frente a las violaciones a los derechos humanos y la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

En segundo lugar, el Senado adiciona un tercer inciso al referido Art. 2º que señala: "*Se considerarán siempre razonables las distinciones, exclusiones o restricciones que, no obstante fundarse en alguno de los criterios mencionados en el inciso primero, se encuentren justificadas en el ejercicio legítimo de otro derecho fundamental, en especial los referidos en los números 4º, 6º, 11º, 12º, 15º, 16º y 21º del artículo 19 de la Constitución Política de la República, o en otra causa constitucionalmente legítima*".

Carece de sentido que la legislación que busca materializar el principio de igualdad consagrado en el Art. 1º de la Constitución Política y la respectiva garantía constitucional de igualdad ante la ley establecida en el Art. 19 N° 2, establezca a priori que una serie de derechos constitucionales justifican "*siempre*", es decir, en toda circunstancia, la discriminación que pueda ser ejercida o cometida por actores públicos o privados. El derecho internacional de los derechos humanos dispone que éstos son universales, indivisibles e interdependientes —entre otras características— por lo que no cabe resguardar unos derechos en desmedro de otros. Asimismo, la Constitución Política mandata a los órganos de Estado a respetar y promover los derechos humanos sin establecer ni admitir ninguna clase de preferencias o jerarquía de derechos.

Por ello, no es aceptable que el legislador vulnere estos principios y las disposiciones expresas de la carta fundamental, estableciendo de modo anticipado que pueden existir derechos o garantías constitucionales que autoricen "*distinciones, exclusiones*

o *restricciones*” constitutivas de discriminación, es decir, que se faculte por ley a actores públicos o privados a discriminar si ello se basa en el ejercicio de ciertos derechos constitucionales. De mantenerse dicha disposición, la garantía constitucional de igualdad ante la ley quedaría desprovista de contenido.

Luego de ser aprobado por el Senado, el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación debe ser analizado nuevamente por la Cámara de Diputados, en tercer trámite constitucional. Se espera que en dicha etapa, se rechacen parte de las modificaciones que la Cámara Alta introdujo al proyecto, conformándose una Comisión Mixta que revise y proponga un nuevo texto que defina adecuadamente los objetivos de la ley; incorpore las obligaciones que corresponden a los órganos del Estado en materia de prevención, sanción, eliminación y reparación de la discriminación; restablezca las medidas de acción afirmativa; y elimine las disposiciones adicionadas por el Senado que debilitan la conceptualización de discriminación.

Por otra parte, en cumplimiento a una de sus promesas de campaña y tras varios meses de retraso, finalmente el 9 de agosto el Presidente de la República firmó el **Proyecto de ley que crea el Acuerdo de Vida en Pareja**²⁵ en una ceremonia en La Moneda. En la oportunidad el Mandatario resaltó la importancia de enfrentar las discriminaciones que existen en el país y el compromiso de su Gobierno con el fortalecimiento de la familia. Junto con defender su convicción de que el matrimonio debe ser entre un hombre y una mujer, el Presidente destacó que lo que constituye a una familia principalmente es el amor, tanto entre parejas del mismo sexo como de sexos distintos, señalando que *“también quiero decir, con la misma fuerza y claridad con que destaqué la importancia de la familia, que debemos entender que no existe un solo tipo de familia, existen múltiples formas o expresiones de familias (...) Este proyecto de ley trata por igual y no discrimina a parejas de sexos distintos o del mismo sexo, pues en ambos casos es posible desarrollar el amor, el afecto, el respeto y la solidaridad que inspiran por naturaleza un proyecto de vida en común y con vocación de permanencia (...) En síntesis, se trata, como ustedes pueden ver, de una reforma muy sustantiva. De hecho, es la primera vez que el Estado de Chile legisla sobre esta materia de dar un reconocimiento con dignidad y con respeto a parejas de sexos distintos o del mismo sexo que quieran convivir”*²⁶.

Evidenciando las discrepancias que existen al interior de la Coalición por el Cambio en torno a la iniciativa, a la ceremonia no asistieron los presidentes de los

25 Proyecto de ley que crea el Acuerdo de Vida en Pareja, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 17 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7873-07).

26 Palabras de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera, al firmar el proyecto de ley que establece y regula el acuerdo de vida en pareja, Santiago, 9 de Agosto de 2011. En <http://www.prensapresidencia.cl/discurso.aspx?codigo=7150>.

partidos políticos de Gobierno, Carlos Larraín de RN y Juan Antonio Coloma de la UDI, lo que fue cuestionado incluso por parlamentarios oficialistas²⁷.

El proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja propuesto por el Gobierno define que éste es un “*contrato celebrado entre dos personas con el propósito de regular los efectos jurídicos derivados de su vida afectiva en común*”, pero señala que éste “*solo generará los derechos y obligaciones que establece la presente ley y en ningún caso, alterará el estado civil de los contratantes*”. Pueden celebrarlo las personas mayores de edad que tengan la libre administración de sus bienes siempre y cuando no tengan un vínculo matrimonial previo u otro acuerdo de vida en pareja vigente, y que no se trate de ciertos parientes como ascendientes y descendientes por consanguinidad, y colaterales por consanguinidad en segundo grado.

El Acuerdo de Vida en Pareja podrá celebrarse por escritura pública ante Notario o bien ante el Oficial del Registro Civil, debiendo, en ambos casos inscribirse en un registro especial que llevará el Servicio de Registro Civil e Identificación. De esta manera se brinda un importante reconocimiento estatal a estas uniones, como señaló el Presidente de la República en la referida ceremonia: “*Y, de hecho, este Acuerdo de Vida en Pareja no solamente será la fuente de derechos y obligaciones recíprocas entre las partes, sino que también va a permitir formalizar esa relación, como dije anteriormente, ante un representante del Estado y, con ello, tendrá la dignidad y el reconocimiento público al amor de esa pareja, que es el componente esencial de las familias y de la vida en pareja*”. Sin embargo, se trata de un reconocimiento limitado, por cuanto expresamente la iniciativa priva al Acuerdo de Vida en Pareja de efectos en el estado civil de las personas, que es lo propio de las relaciones familiares.

Entre los efectos derivados del Acuerdo de Vida en Pareja destaca el deber de ayuda mutua y la obligación de contribuir a solventar los gastos de la vida en común, atendiendo a las facultades económicas de los contrayentes. Además, dispone la iniciativa que los bienes muebles adquiridos a título oneroso durante la vigencia del acuerdo, serán bienes comunes, excluyendo de esta comunidad los bienes muebles sujetos a registro (como los automóviles), además de todos los bienes inmuebles.

Las uniones que hayan cumplido un año de vigencia producirán además efectos sucesorios, reconociéndose al contratante sobreviviente la calidad de heredero abintestato y posible beneficiario de la cuarta de mejoras. No obstante, los derechos hereditarios definidos en la propuesta gubernamental no llegan a equipararse a los del cónyuge sobreviviente, pese a que el propio mensaje se fundamenta en la necesidad de poner fin a la falta de reconocimiento, protección y respeto de las personas que viven en pareja sin estar casados²⁸.

27 La Tercera, *Senadores de RN cuestionan ausencia de timoneles oficialistas en ceremonia por Acuerdo de Vida en Pareja*, 9 de agosto de 2011.

28 Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el acuerdo de vida en pareja, pág. 5 (Boletín Legislativo N° 7873-07).

En materia de salud, se dispone que tanto en el sistema público como privado cualquiera de los contratantes de Acuerdo de Vida en Pareja puedan ser carga del otro. En tanto, en materia previsional sólo si el AVP ha tenido una vigencia mínima de un año se dispone que el contratante sobreviviente pueda recibir una pensión de sobrevivencia, cuyo monto depende de la existencia de hijos del causante.

Establece también la propuesta gubernamental que se aplicarán a los contratantes de AVP todas las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que leyes y reglamentos establezcan respecto de los cónyuges. Asimismo, se incorpora una norma general que extiende los efectos legales reconocidos a convivientes también a los contratantes de AVP. Ello permitiría, por ejemplo, la aplicación de medidas de protección y eventuales sanciones en casos de violencia intrafamiliar. Por último, un conjunto de derechos y beneficios que la legislación reconoce a los cónyuges, se extienden a los contratantes de AVP mediante la modificación de diversos cuerpos normativos.

En cuanto a la forma de término del Acuerdo de Vida en Pareja, el proyecto reconoce amplios efectos a la voluntad de los contrayentes, puesto que además de finalizar por la muerte real o presunta de uno de éstos o por la nulidad del contrato, éste puede terminar por mutuo acuerdo o incluso por voluntad unilateral, así como por contraer matrimonio entre sí o uno de los contratantes con una tercera persona. En caso que el AVP termine por mutuo acuerdo o voluntad unilateral se exige que ello se exprese mediante escritura pública debidamente inscrita en el registro especial que la presente iniciativa establece.

En definitiva, se trata de un proyecto de la mayor relevancia por cuanto su aprobación permitirá reconocer y proteger los derechos de personas unidas. Sin embargo, es preciso aclarar que ello no constituye el cumplimiento cabal de la igualdad de derechos consagrada por la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes, puesto que se mantendría la discriminación normativa que impide a las personas del mismo sexo contraer matrimonio.

La iniciativa gubernamental ingresó a tramitación ante el Senado el 17 de agosto y fue remitida para su estudio a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Pese a no contar con urgencia legislativa, la Comisión debatió la propuesta en la sesión siguiente (31 de agosto) escuchando a los académicos Andrea Muñoz, Antonio Bascuñan y Mauricio Tapia y contando, además, con la presencia del Ministro Secretario General de Gobierno Sr. Andrés Chadwick²⁹.

29 Ver nota de prensa: *Inician estudio de Acuerdo de Vida en Pareja y otras mociones sobre el tema*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 31 de agosto de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110831/pags/20110831121234.html.

Destacable resulta el interés de los/as senadores/as de la Comisión de Constitución en el tema, puesto que el 8 de junio –y en forma previa a la presentación del Mensaje presidencial que desde hace meses se venía anunciando–, se dio inicio a la discusión general de un conjunto de mociones parlamentarias en la materia. Se trata del Acuerdo de Vida en Común³⁰ propuesto por el ex senador Andrés Allamand, el Pacto de Unión Civil³¹ presentado por el Senador Guido Girardi y el ex senador Carlos Ominami, el contrato de Unión Civil³² del Senador Carlos Bianchi y una iniciativa sobre uniones de hecho³³ de los ex senadores José Antonio Viera Gallo y Ricardo Núñez.

Para el análisis de las mociones se invitó, en primer lugar, al Ministro Secretario General de la Presidencia Sr. Cristián Larroulet (8 de junio) y en sesiones siguientes se realizaron audiencias para recibir a diversas personas y organizaciones. Así, el 15 de junio en una primera audiencia se invitó al escritor Pablo Simonetti y a Luis Larraín quien participó de la campaña presidencial de Sebastián Piñera, a Corporación Humanas³⁴, al Movimiento de Liberación Homosexual MOVILH y a la Red por la Vida y la Familia³⁵. El 22 de junio se escuchó a la antropóloga Patricia May y al Investigador del Centro de Ética de la Universidad Alberto Hurtado, Padre Tony Mifsud S.J.³⁶. Finalmente, el 6 de julio, se recibió a Amnistía

30 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).

31 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).

32 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 Comisión archivó la propuesta 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).

33 Proyecto de ley que establece un régimen legal para las uniones de hecho, moción presentada por los ex senadores Ricardo Núñez (PS) y José Antonio Viera-Gallo (PS), 7 de abril de 2004, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. La Comisión archivó la propuesta en julio de 2007 pero posteriormente, el 14 de junio de 2011, fue desarchivada a solicitud del Senador socialista Pedro Muñoz y remitida nuevamente a dicha Comisión (Boletín Legislativo N° 3494-07).

34 La Minuta *Reconocimiento y protección de los derechos de las personas unidas*, *Comentarios de Corporación Humanas respecto al proyecto de ley iniciado en Moción del ex Senador señor Allamand, que regula la figura contractual denominada Acuerdo de Vida en Común* (Boletín N° 7.011-07); *proyecto de ley iniciado en Moción del Honorable Senador señor Girardi y del ex Senador señor Ominami, que regula los pactos de uniones civiles* (Boletín N° 6.846-07); y *proyecto de ley, iniciado en Moción del Honorable Senador señor Bianchi, que regula la celebración del contrato de unión civil y sus consecuencias patrimoniales* (Boletín N° 5.623-07), en discusión general ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en primer trámite constitucional (junio de 2011) se encuentra disponible en la página web del Observatorio Parlamentario (www.observatorioparlamentario.cl).

35 Ver nota de prensa: *Con exposiciones de partidarios y detractores se iniciaron audiencias de uniones civiles*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 16 de junio de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110616/pags/20110616165514.html.

36 Ver nota de prensa: *Organizaciones de Derechos Humanos expondrán sus visiones sobre proyectos de uniones civiles*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 29 de junio de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110629/pags/20110629113316.html.

Internacional, al Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, a la Asociación Acción Familia, a IdeaPaís y al Movimiento por la Diversidad Sexual, MUMS.

Con posterioridad a las audiencias referidas, en la sesión del 6 de septiembre, la Comisión de Constitución escuchó una presentación de la Biblioteca del Congreso Nacional pero luego no se continuó con el debate legislativo, permaneciendo las iniciativas sin recibir un pronunciamiento por parte de la Comisión y retrasada su discusión en el Senado.

Desde el Ejecutivo, en tanto, se evidenció la escasa prioridad asignada a la propuesta sobre Acuerdo de Vida en Pareja pues, tras su presentación al Parlamento nunca le asignó urgencia legislativa de ninguna clase para impulsar su debate.

Contrastando con la atención legislativa que por algunos meses la Comisión de Constitución del Senado dedicó al estudio de iniciativas de ley sobre unión civil, ninguna sesión destinó al análisis y discusión del proyecto sobre **matrimonio entre personas del mismo sexo**³⁷, presentada en agosto de 2010³⁸.

La propuesta busca consagrar plenamente la igualdad de derechos entre todas las personas sin discriminación por orientación sexual a que el Estado de Chile se encuentra obligado en virtud de los compromisos internacionales asumidos. De hecho, ya en 2007 el Comité de Derechos Humanos –que vigila el cumplimiento del Pacto internacional de derechos civiles y políticos- advirtió falencias en el cumplimiento de esta obligación y mandató a los órganos del Estado a “*garantizar a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto, independientemente de su orientación sexual, incluyendo la igualdad ante la ley*”³⁹. Igualmente, en 2009, numerosas recomendaciones al respecto fueron formuladas por diversos países a Chile durante el Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁴⁰.

No obstante, asegurar la plena igualdad de derechos de todas las personas instituyendo el matrimonio igualitario, no cuenta con el respaldo suficiente entre los/as legisladores/as. El *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y*

37 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 (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.

38 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs 22 a 24.

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

40 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit, párrafo 96 numerales 20, 27 y 28 en Anexo.

Democracia Senado de la República 2011, ya referido, muestra que sólo un tercio (33,3%) de los/as senadores/as votaría a favor de una ley que reconozca el derecho a contraer matrimonio a personas del mismo sexo, mientras que el 56,7% lo haría en contra y el 10% no responde⁴¹.

La resistencia de gran parte de los y las congresistas a permitir a todas las personas casarse, con independencia de su orientación sexual, explica en gran medida que las iniciativas sobre matrimonio igualitario presentadas ante el Senado y la Cámara de Diputados⁴² en los últimos años no sean debatidas.

Por otra parte, en materia de *debido proceso*, se lamenta que culminara el año sin que el Gobierno diera cumplimiento al compromiso de presentar “*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*”⁴³, asumido durante la tramitación de la reforma parcial a la **Justicia Militar** debatida en 2010⁴⁴.

Tras aprobarse, en diciembre de 2010, la Ley que modifica la competencia de los tribunales militares⁴⁵, excluyendo a los civiles de dicha jurisdicción, se mantiene pendiente el cumplimiento de parte significativa de las obligaciones internacionales impuestas al Estado de Chile en 2005 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia recaída en el caso *Palamara Iribarne*⁴⁶. La modificación

41 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

42 Proyecto de ley que modifica el Código Civil en relación al concepto de matrimonio, moción presentada por los/as diputados/as Alfonso De Urresti (PS), Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha), Ramón Farías (PPD), Guido Girardi Briere (PPD), Jorge Insunza (PPD) y Adriana Muñoz (PPD), 20 de marzo de 2008, fue remitida a la Comisión de Familia que no lo debatió y en junio de 2010 dispuso su archivo (Boletín Legislativo N° 5780-18).

43 CÁMARA DE DIPUTADOS, 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, Boletín N° 7.203-02, 29 de septiembre de 2010, pág. 10.

44 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 30 a 33.

45 República de Chile, Ley N° 20.477, modifica competencia de tribunales militares, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010.

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

legal de 2010 no llegó a limitar la competencia de la Justicia Militar “*solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo*”, como mandata la Corte, aun cuando constituye un avance la exclusión de civiles y menores de edad imputados. Tampoco se cumple la obligación de “*garantizar el debido proceso en la jurisdicción penal militar y la protección judicial respecto de las actuaciones de las autoridades militares*” que la Corte dispuso.

De hecho, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en julio de 2011 en la resolución de supervisión de cumplimiento, valoró el “*avance que representa la aprobación de la Ley No. 20.477 en el proceso de reforma de la justicia militar*”⁴⁷ pero señaló que las obligaciones impuestas en la sentencia no han sido cumplidas a cabalidad⁴⁸, por lo que se mantendrá abierto el proceso de supervisión debiendo el Estado informar sobre “*a) el contenido y estado legislativo actual de todos los proyectos de ley que se adelantan para la reforma de la justicia militar y cómo estos se adecuan a los estándares de la Sentencia dictada en el presente caso; b) las acciones necesarias y los plazos estimados para alcanzar una reforma integral de la justicia militar en Chile, y de esta forma cumplir con las medidas ordenadas por el Tribunal*”⁴⁹.

Dado el compromiso presidencial en orden a “*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*” plasmado en el Programa de Gobierno⁵⁰; y atendiendo a que durante la discusión de la reforma referida el Gobierno declaró expresamente que presentaría nuevas propuestas legales para definir adecuadamente los delitos militares, establecer una nueva estructura

47 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Palamara Iribarne Vs. Chile”, Sentencia de 1 de julio 2011, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, párrafo 19.

48 Señala la Corte: “20. No obstante, el Tribunal observa que si bien la Sentencia en el presente caso indicó que la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de jurisdicción penal debía realizarse en un “plazo razonable”, transcurridos casi seis años de emitida la Sentencia, el proceso de cumplimiento de estas medidas de reparación se encuentra aún en una etapa inicial. 21. Adicionalmente, la Corte considera oportuno recordar que en la Sentencia del presente caso concluyó que “en caso de que [Chile] 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 [claros] 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 [...] Sentencia”. Al respecto, el Tribunal recuerda lo establecido reiteradamente en su jurisprudencia, en el sentido de que “la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con las funciones que la ley asigna a las fuerzas militares. Por ello, sólo se debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”. Por lo tanto, para que la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales sobre jurisdicción penal militar resulte compatible con la medida de reparación ordenada en la Sentencia, la reforma normativa debe cumplir con aquellos extremos”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Palamara Iribarne Vs. Chile”, Sentencia de 1 de julio de 2011, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, párrafos 20 y 21.

49 *Ibidem*, párrafo 22.

50 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Op. Cit., pág. 126.

orgánica y un nuevo procedimiento penal, se esperaba conocer dichos proyectos y que fueran debatidos en el Parlamento, cuestión que no ocurrió⁵¹.

En tanto, senadores y diputados procuraron debatir algunas reformas a la Justicia Militar presentando propuestas en la materia, pero éstas no fueron analizadas ni recibieron urgencia legislativa por parte del Ejecutivo.

El 30 de agosto, el Senador Camilo Escalona (PS) ingresó a tramitación el proyecto de ley que modifica el Código de Justicia Militar en materia de competencia por delitos en que aparezcan involucrados menores de edad⁵² a fin de excluir del conocimiento de los tribunales castrenses todos “*los casos en que aparezcan involucrados menores de edad, sea que se trate de víctimas o tengan la calidad de imputados*”. La propuesta fue remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado que no inició su estudio⁵³.

El 19 de octubre, los diputados René Alinco (IND), Osvaldo Andrade (PS), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Marcelo Díaz (PS), Hugo Gutiérrez (PC), Enrique Jaramillo (PPD), Denise Pascal (PS), Alberto Robles (PRSD) y Guillermo Teillier (PC) presentaron el proyecto de ley que modifica la competencia de la Justicia Militar para permitir que la justicia ordinaria juzgue a carabineros por delitos cometidos en actos de servicios⁵⁴. En base a lo señalado por la Corte Interamericana en el referido caso *Palamara Iribarne*, los/as autores/as cuestionan que la ley vigente no haya dispuesto que “*los militares que cometen delitos comunes sean juzgados por la justicia ordinaria y no por la jurisdicción militar (...) actualmente los delitos cometidos por Carabineros en actos del servicio, son de competencia de la justicia militar, especialmente el delito de violencias innecesarias*”. Por ello, proponen excluir de la competencia de los tribunales militares los actos realizados “*por Carabineros en actos de servicio o con*

51 En septiembre de 2011, luego de haberlo solicitado con varios meses de antelación, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales se reunió con el Ministro de Justicia Sr. Teodoro Ribera a fin de conocer el estado de avance de los proyectos gubernamentales sobre Justicia Militar y hacer presente principios y contenidos mínimos que dichas reformas deben cumplir en función de las obligaciones internacionales vigentes en la materia. La Minuta Justicia Militar en Chile se encuentra disponible en la página web del Observatorio Parlamentario (www.observatorioparlamentario.cl).

52 Proyecto de ley que modifica el Código de Justicia Militar en materia de competencia por delitos en que aparezcan involucrados menores de edad, moción presentada por el Senador Camilo Escalona (PS), 30 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7887-07).

53 Ver nota de prensa: *Quiéren excluir a los menores de edad del ámbito de la justicia militar*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 30 de agosto de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110830/pags/20110830145905.html.

54 Proyecto de ley que modifica la competencia de la Justicia Militar para permitir que la justicia ordinaria juzgue a carabineros por delitos cometidos en actos de servicios, moción presentada por los/as diputados/as René Alinco (IND), Osvaldo Andrade (PS), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Marcelo Díaz (PS), Hugo Gutiérrez (PC), Enrique Jaramillo (PPD), Denise Pascal (PS), Alberto Robles (PRSD) y Guillermo Teillier (PC), 19 de octubre de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7999-07).

ocasión de él". La iniciativa, limitada en sus alcances, tampoco fue analizada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia a la que fue remitida ni contó con urgencia legislativa por parte del Gobierno⁵⁵.

Por otra parte, las graves falencias que mantiene la reformada **Ley Antiterrorista** tampoco fueron corregidas durante el año. Como se recordará, dicha normativa fue parcialmente modificada en octubre de 2010⁵⁶ pero no llegó a adecuarse a los estándares internacionales sobre conceptualización de terrorismo y bienes jurídicos protegidos, como tampoco en materia de garantías judiciales al debido proceso⁵⁷.

Pese a la presentación de algunas propuestas de reforma parcial a la Ley Antiterrorista por parte de diputados, el debate legislativo en la materia se limitó en 2011 únicamente a corregir problemas de implementación de la modificación legal de 2010 por parte del Ministerio Público. En junio fue publicada la Ley que modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 y otro cuerpo legal excluyendo de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad⁵⁸, iniciativa formulada por el Presidente de la República al constatar que las expresas disposiciones sobre responsabilidad penal adolescente contenidas en la Ley Antiterrorista estaban siendo desconocidas por el órgano persecutor que continuó aplicando dicha Ley en contra de menores de edad.

Tras identificarse casos de niños formalizados por conductas terroristas, el Gobierno presentó ante el Senado, el 15 de marzo de 2011 un proyecto de ley orientado a "*plasmarse de manera indudable*" que la voluntad del Legislativo y el Ejecutivo al modificar la Ley Antiterrorista "*fue excluir totalmente a los adolescentes de la aplicación de la legislación Sobre Conductas Terroristas, en virtud de la existencia de una normativa penal especial aplicable a ellos, cual es la Ley N° 20.084 y las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos del Niño*". La propuesta aclara, en todo caso, que "*la exclusión de la aplicación de la legislación antiterrorista contra los adolescentes que propugna la presente iniciativa, no implicará en caso alguno la impunidad de conductas ilícitas cometidas por dichos sujetos, sino sólo su penalización conforme a los tipos penales generales de nuestro ordenamiento en concordancia con el*

55 Ver nota de prensa: *Iniciativa legal permite que la justicia ordinaria juzgue a Carabineros por delitos cometidos en actos de servicio*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 26 de octubre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=46822.

56 República de Chile, 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.

57 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 27 a 30.

58 República de Chile, Ley N° 20.519, modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 y otro cuerpo legal excluyendo de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad, publicada en el Diario Oficial el 21 de junio de 2011.

*sistema especial consagrado por la Ley N° 20.084*⁵⁹. La iniciativa fue despachada por la Cámara Alta el 10 de mayo y aprobada sin modificaciones por la Cámara de Diputados el 7 de junio.

En tanto, otras iniciativas formuladas en la materia, no fueron consideradas en el debate legislativo. Estas propuestas fueron presentadas luego del anuncio formulado por diputados de la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2011, con ocasión de la Mesa de Diálogo conformada para abordar la situación de los jóvenes imputados en el denominado “caso bombas” que a la fecha se encontraban en huelga de hambre⁶⁰.

Luego de ello, el 3 de mayo, los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Cristina Girardi (PPD), Hugo Gutiérrez Gálvez (PC), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Tucapel Jiménez (PPD), Sergio Ojeda (DC) y Alberto Robles (PRSD), presentaron el proyecto de ley que elimina el sistema de declaración protegida establecido en la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad⁶¹. Sus autores señalan la necesidad de eliminar *“una de las medidas procesales extraordinarias contempladas en esta ley para el tratamiento del ‘terrorismo’ y que consiste en la posibilidad de recabar pruebas a través de testigos y peritos protegidos (sin rostro), los que a su turno admiten que se les otorgue un contraprestación económica (art. 19) lo que desnaturaliza la esencia de la prueba testimonial, es decir, la imparcialidad de quien depone, de ahí que un régimen procesal como este, más que una herramienta útil fomenta el soplónaje a cambio de dinero, la fabricación de pruebas que no pueden ser debidamente apreciadas por los intervinientes en especial por la defensa, o bien, que se admitan vicios como la declaración como testigos protegidos de los que tengan o hayan tenido el carácter de imputado en el delito que se investiga, cuestión rechazada en la doctrina comparada”*. De ahí que propongan la derogación de los artículos 18 al 21 de la Ley N° 18.314.

En tanto, el 18 de mayo ingresó a trámite una moción presentada por los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Aldo Cornejo (DC), Marcelo Díaz (PS), Hugo Gutiérrez Gálvez (PC), Gustavo Hasbún (UDI), Sergio Ojeda (DC) y Marcela

59 Mensaje N° 612-358 Proyecto de ley iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que excluye a los menores de edad de la legislación sobre conductas terroristas (Boletín Legislativo N° 7529-07)

60 Ver nota de prensa: *Con la participación de diputados de la Comisión de Derechos Humanos se constituyó Mesa de Diálogo por los jóvenes del “Caso Bombas”*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 25 de abril de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=43379.

61 Proyecto de ley que elimina el sistema de declaración protegida establecido en la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, moción presentada por los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Cristina Girardi (PPD), Hugo Gutiérrez Gálvez (PC), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Tucapel Jiménez (PPD), Sergio Ojeda (DC) y Alberto Robles (PRSD), 3 de mayo de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7610-07).

Sabat (RN) que establece control judicial a la facultad del Ministerio Público para invocar la Ley de Conductas Terroristas en investigaciones a su cargo⁶². Señalan los autores de la iniciativa que *“la facultad del Ministerio Público de calificar a su arbitrio una determinada conducta como terrorista no es propio de un debido proceso, ya que le permite al órgano persecutor fijar cual es el marco procesal a partir del cual se va a realizar una determinada investigación, sin contrapeso ni control real hasta la realización de la audiencia de juicio oral. Lo anterior resulta en la práctica en una situación de grave desmedro en los derechos y garantías de las personas imputadas por tales conductas, toda vez que atendida la gravedad de los delitos contenidos en la ley 18.314 y las altas penas que se imponen a tales ilícitos, se reduce sustantivamente las exigencias materiales para decretar y mantener cautelares de alta intensidad en contra de quienes son signados por el ente persecutor como autores, cómplices o encubridores de dichos delitos, como para obtener la autorización judicial a fin de realizar interceptaciones telefónicas, levantamiento de secreto bancarios y otras medidas intrusivas. De esta situación se deriva un hecho preocupante y reiterado: personas privadas de libertad durante un largo tiempo a título de prisión preventiva en investigaciones seguidas en su contra por delitos que son calificados por el Ministerio Público como terroristas, son en definitiva absueltos en juicio oral, y dejados en libertad. De esta forma, en la práctica, más que prisiones preventivas estamos frente a prisiones por sospecha, las cuales se fundan en la sola impresión de peligrosidad que se encuentra asociada a la imputación de haber cometido un delito terrorista o ser parte de una asociación ilícita de dicha naturaleza”*⁶³. Por ello, proponen que sea el Tribunal de Garantía el que deba resolver fundadamente sobre la procedencia de aplicar la Ley Antiterrorista cada vez que el Ministerio

62 Proyecto de ley que establece control judicial a la facultad del Ministerio Público para invocar la Ley de Conductas Terroristas en investigaciones a su cargo, moción presentada por los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Aldo Cornejo (DC), Marcelo Díaz (PS), Hugo Gutiérrez Gálvez (PC), Gustavo Hasbún (UDI), Sergio Ojeda (DC) y Marcela Sabat (RN), 18 de mayo de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7668-07).

63 También señalan los autores de la moción que *“desde el inicio de la implementación de la reforma procesal penal en nuestro país y hasta la fecha de presentación de este proyecto, nunca ninguna persona ha sido condenada como autor de un delito de asociación ilícita terrorista, sin perjuicio de existir múltiples causas seguidas por tales cargos (principalmente en contra de miembros de comunidades mapuche), todas las cuales han terminado con absoluciones que han dejando en libertad a personas que han estado, incluso años, en prisión preventiva por tal cargo”*. De ello deriva, según los/as diputados/as, la necesidad de *“fijar un control judicial a la facultad del Ministerio Público para invocar la ley de conductas terroristas, el cual se concrete en los primeros actos de la investigación, de manera tal que no se mantenga una imputación que afecta gravemente en los hechos a la defensa de quienes son imputados al arbitrio del Ministerio Público hasta la revisión completa de los cargos formulados en su contra, lo que tal como se ha indicado, se produce sólo en el juicio oral, el cual se lleva a cabo mucho tiempo después de iniciada la investigación, en causas que terminan generalmente en absolución”* (Boletín Legislativo N° 7668-07).

Público solicite su autorización para determinadas investigaciones o se formalice a imputados por delitos que se señalen como terroristas⁶⁴.

Pese a la declaración del Presidente Piñera el 21 de mayo durante la Cuenta Pública respecto a la necesidad de “*adecuar la legislación antiterrorista a los estándares propios de democracias desarrolladas*”⁶⁵, a ninguna de las mociones referidas se asignó urgencia legislativa ni fueron debatidas en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia a la que se encomendó su análisis.

Tampoco se debatió en 2011 respecto de la vigencia en el país del **Decreto Ley de Amnistía de 1978**, que en septiembre de 2006 motivó que el Estado de Chile fuera condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁶. La obligación de derogar dicha normativa ha sido reiterada posteriormente por el Comité de Derechos Humanos⁶⁷ y el Comité contra la Tortura⁶⁸ y a ello se comprometió el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁶⁹. Pese a ello, ningún debate legislativo ha tenido lugar al respecto y la propuesta para anular la norma sobre amnistía permanece

64 El proyecto plantea agregar los siguientes nuevos incisos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo al artículo 10 de la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad:

“El Tribunal de Garantía deberá decidir fundadamente sobre la procedencia de aplicar la presente ley en cada oportunidad en que el Ministerio Público solicite su autorización para realizar una medida intrusiva en investigaciones por delitos que califique como terrorista.

Asimismo, el Tribunal de Garantía resolverá en la audiencia en que el Ministerio Público formalice a imputados fundado en delitos que se señalen como terroristas, sobre la procedencia de aplicar la presente ley. Para aquello se deberá considerar si existen antecedentes múltiples, concretos y graves que den cuenta de la realización de tales delitos, y de su participación punible por parte de los imputados.

La resolución mediante la cual se decida que es procedente la aplicación de la presente ley, será apelable. En caso que en definitiva se resuelva que no es procedente la aplicación de la presente ley, el Ministerio Público podrá formalizar a los imputados por los mismos hechos, pero calificándolos en forma distinta delitos terroristas.

Lo prescrito en los incisos anteriores será aplicable a la acusación que formule el Ministerio Público, debiendo decidirse sobre la aplicación de la presente ley al inicio de la audiencia de preparación de juicio oral. En caso que el Tribunal de Garantía resuelva que es aplicable, se podrá apelar verbalmente de dicha resolución en la misma audiencia, la cual se suspenderá hasta que el tribunal de alzada dicte sentencia” (Boletín Legislativo N° 7668-07).

65 Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores, Cuenta pública presidencial, 21 de mayo de 2011, pág. 22.

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

67 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.* COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Op. Cit., párrafo 5 en Anexo.

68 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, 42° período de sesiones, 14 de mayo de 2009, CAT/C/CHL/CO/5, párrafo 12 en Anexo.

69 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96.39 en Anexo.

archivada sin que el Ejecutivo ni parlamentario alguno haya requerido su desarchivo y debate⁷⁰. Se completa así un nuevo año en que tan importante obligación internacional permanece incumplida ante la total indiferencia de las autoridades nacionales.

Además, ningún debate legislativo se dedicó en el año a modificar la **conceptualización del delito de tortura y consagrar su imprescriptibilidad**, en conformidad a las obligaciones internacionales asumidas en la materia cuya inobservancia ha sido reprochada por el Comité contra la Tortura⁷¹ y el Consejo de Derechos Humanos⁷². Las iniciativas de ley presentadas en años anteriores⁷³ para modificar la definición de tortura no fueron debatidas en 2011 ni se les asignó urgencia legislativa, como tampoco lo habían sido en 2010⁷⁴.

En materia de *derechos humanos de las mujeres*, como es ampliamente conocido, el principal compromiso presidencial ha sido la **extensión del postnatal**⁷⁵. El proyecto fue presentado el 15 de marzo de 2011 y aprobado por el Congreso Nacional el 29 de septiembre⁷⁶. Tras arduas negociaciones y luego que el Gobierno debiera reformular su propuesta en varias ocasiones, se aprobó la Ley N° 20.545 que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental, que fue publicada en el Diario Oficial y entró en vigencia el 17 de octubre de 2011.

70 Proyecto de ley que declara la nulidad del Decreto Ley N° 2.191 de 1978, moción presentada 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, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y posteriormente a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía. No avanzó en su tramitación en ninguna de ellas siendo archivado por falta de debate legislativo el 15 de marzo de 2010 (Boletín Legislativo N° 4162-07).

71 COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, Op. Cit., párrafo 10 en Anexo.

72 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96 numerales 32, 33 y 34 en Anexo.

73 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, mensaje presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2009, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6691-07); proyecto de ley que tipifica y castiga el delito de tortura, moción presentada 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); y proyecto de ley que tipifica el delito de tortura, moción presentada 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).

74 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 34.

75 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Op. Cit., pág. 67. 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, págs. 11 y 30.

76 Proyecto de ley en materia de duración del descanso de maternidad, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 15 de marzo de 2011 (Boletín Legislativo N° 7526-13).

En lo fundamental, la nueva normativa confiere a las madres trabajadoras un nuevo derecho: el permiso postnatal parental de doce semanas a continuación del período postnatal, durante el cual recibirán un subsidio equivalente a sus remuneraciones al que se aplica el tope general de 66 UF. Precisamente, éste fue uno de los principales nudos de la discusión legislativa, dado que la propuesta inicial del Gobierno sobre extensión del postnatal planteaba rebajar severamente el tope al subsidio que las trabajadoras recibirían, lo que fue intensamente cuestionado por atentar contra la universalidad de los derechos laborales.

Como medida de flexibilidad, se permite a las trabajadoras optar por el nuevo permiso de 12 semanas en jornada completa o bien reintegrarse al trabajo en media jornada, caso en el cual el permiso dura 18 semanas durante las cuales recibirá el 50% de su sueldo además del subsidio estatal por el restante 50%. Empero, se permite al empleador rechazar la reincorporación parcial de la trabajadora debiendo para ello fundamentar la negativa en “*la naturaleza de las labores y condiciones en que las desempeña*”. Frente a ello la trabajadora puede acudir a la Inspección del Trabajo para que ésta resuelva al respecto.

En función de promover la corresponsabilidad en el cuidado de hijos e hijas, se permite a la trabajadora ceder al padre trabajador parte del permiso parental a partir de la séptima semana, recibiendo éste el subsidio correspondiente, además de gozar de un fuero especial. Sin embargo, no se trata de un derecho conferido a los padres trabajadores sino de una opción que puede ejercer la trabajadora.

Aborda también la nueva Ley situaciones especiales como los nacimientos prematuros o partos múltiples, disponiendo que si el parto se produce antes de la trigésimotercera semana de gestación o si el niño pesa menos de 1.500 gramos, el descanso postnatal será de 18 semanas, es decir, seis semanas adicionales; mientras que se extiende el período postnatal siete días por cada niño en caso de nacimientos múltiples.

Además, el nuevo permiso postnatal parental no se limita a los padres biológicos sino que se confiere también a trabajadoras y trabajadores que tengan a su cuidado un menor de edad por haberseles otorgado la tuición o el cuidado personal como medida de protección y en caso de adopción, sin restringirlo a menores de seis meses.

Por otra parte, a fin de aumentar la cobertura de la protección laboral a trabajadoras se incorpora un permiso y subsidio especial de hasta 30 semanas a trabajadoras madres no contratadas que cumplan diversos requisitos: tener 12 o más meses de afiliación en una AFP al inicio del embarazo; tener ocho o más cotizaciones, continuas o discontinuas, en calidad de trabajadora dependiente dentro de los últimos 24 meses calendario inmediatamente anteriores al inicio del embarazo; que la última cotización más cercana al mes anterior al embarazo se haya registrado

por un contrato de trabajo a plazo fijo, o por obra, servicio o faena. El subsidio se otorgará hasta por 30 semanas, desde la sexta semana anterior al parto, y no podrá ser inferior a medio sueldo mínimo. Durante las 12 últimas semanas de este permiso especial, las beneficiarias podrán trabajar manteniendo el subsidio. Este beneficio se implementará a partir del 1º de enero de 2013.

La aprobación de esta Ley responde a una de las promesas de campaña del Presidente de la República y es relevada como uno de los principales logros de la actual administración en el ámbito de las políticas sociales. Sin embargo, ella no representa una respuesta integral al conjunto de problemas que inicialmente se pretendió abordar, como lo evidencia el limitado alcance de las medidas aprobadas en comparación a los objetivos que el propio Presidente de la República encomendó a la Comisión Asesora Mujer Maternidad y Trabajo convocada en mayo de 2010⁷⁷.

La normativa aprobada no constituye un avance en la desvinculación de los costos de la maternidad de la contratación de las mujeres, pues se mantiene inalterada la desigual distribución de las responsabilidades frente al cuidado de los/as hijos/as, reforzando que ésta corresponde principalmente a las madres, lo que impacta negativamente en las oportunidades de las mujeres para ingresar, permanecer y desarrollarse en el mercado de trabajo.

El mayor problema que presenta el sistema de protección a la maternidad contenido en el Código del Trabajo, es que se reconoce y confiere derechos laborales únicamente a las trabajadoras y no a los trabajadores, salvo en situaciones excepcionales. La legislación laboral mantiene y refuerza una rígida y estereotipada distribución de roles y responsabilidades entre hombres y mujeres, imponiendo a las mujeres la principal responsabilidad por el cuidado de hijos e hijas. La normativa laboral permite y favorece la participación de los hombres en el mercado del trabajo remunerado, mientras que a las mujeres les permite dicha participación junto con asignarles el trabajo no remunerado o gratuito propio del espacio doméstico familiar.

Si bien es evidente que el permiso prenatal y postnatal, con la correspondiente garantía estatal a la mantención de sus ingresos, es un derecho que corresponde solo a las trabajadoras por razones de embarazo, parto y lactancia; no resulta lógico que sean las trabajadoras las únicas titulares del derecho a sala cuna, alimentación y licencia médica por enfermedad grave del/a hijo/a menor de un año y que éstos

⁷⁷ “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.

no se reconozcan a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. Precisamente es esta falta de igualdad respecto de los derechos laborales, uno de los principales obstáculos para que las mujeres puedan ingresar, permanecer y desarrollarse en el mercado del trabajo remunerando, con la consiguiente disminución de sus derechos previsionales. De allí que se esperaba que el debate de esta iniciativa permitiera modificaciones legales coherentes con las transformaciones sociales necesarias para la igualdad de derechos.

Para avanzar en la necesaria desvinculación de los costos de la maternidad de la contratación de mujeres se requieren medidas directas y obligatorias de corresponsabilidad. Cualquier ampliación en la duración del permiso postnatal debe contemplar a la madre y al padre por igual, pues de lo contrario se reafirma el rol de cuidado de los/as hijos/as de cargo de las mujeres, manteniendo a los varones al margen de ello. Es evidente que mecanismos voluntarios son insuficientes, como lo expresa por ejemplo el mínimo ejercicio del derecho a licencias médicas por parte de los padres. La obligatoriedad de un permiso paterno de similar duración a la extensión del postnatal de la madre permitiría, además, evitar eventuales presiones por parte de los empleadores pues se trataría de un derecho y no de una facultad.

Asimismo, dado que la propuesta presidencial no consideró seriamente la protección de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, se omitió del debate la revisión del conjunto de normas denominadas de la protección a la maternidad. La regulación del derecho a sala cuna al restringirse a las empresas en que se desempeñan 20 trabajadoras, resulta paradigmáticamente discriminatoria y representa uno de los mayores desincentivos a la contratación de las mujeres. De ahí que numerosos actores coinciden en su necesaria modificación a fin de asegurar el cuidado infantil a todos/as los/as niños/as y la debida corresponsabilidad de padres y madres. El derecho a sala cuna corresponde a trabajadores y trabajadoras y en su provisión cabe un rol indiscutible tanto al Estado como a empleadores y familias. Sin embargo, el proyecto que ante la Cámara de Diputados se debate en la materia no fue incorporado en la discusión sobre permiso postnatal parental y tampoco ha sido apoyado por el Ejecutivo⁷⁸.

Del mismo modo, tampoco se revisó la normativa que confiere solo a las trabajadoras el derecho de alimentación y la licencia médica por enfermedad grave del/a hijo/a menor de un año, dificultando a los trabajadores el ejercicio de sus responsabilidades parentales y obstaculizando la participación laboral de las mujeres. A lo anterior se agrega la omisión en el debate respecto de un sistema

78 Proyecto de ley que modifica Art. 203 del Código del Trabajo ampliando el derecho a sala cuna para hombres y mujeres trabajadoras, moción presentada por los diputados René Alinco (IND), Cristián Campos (PPD), Fidel Espinoza Sandoval (PS), Hugo Gutiérrez (PC), Tucapel Jiménez (PPD), Luis Lemus (PS) y Fernando Meza (PRSD), 23 de marzo de 2011, remitido a la Comisión de de Trabajo y Seguridad Social (Boletín Legislativo N° 7555-13).

integral de cuidado infantil para preescolares que se extienda más allá de los primeros dos años de vida que debe cubrir la sala cuna, para permitir a trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares participar del mercado laboral y garantizar el cuidado de los niños y las niñas.

En tanto, uno de los debates más significativos sobre derechos humanos de las mujeres que tuvo lugar durante el año 2011 refiere a la **despenalización del aborto terapéutico y por otras causales**. Se trata de un conjunto de proyectos que buscan despenalizar el aborto por razones médicas y otras causales que han sido presentadas por congresistas de diversa orientación política, como la moción del Senador Fulvio Rossi y la ex senadora Evelyn Matthei que en diciembre de 2010 propusieron legalizar el aborto si existe riesgo para la vida de la mujer así como en caso de inviabilidad fetal⁷⁹. A ella se agrega la iniciativa del Senador Guido Girardi y el ex Senador Carlos Ominami de julio de 2009 que plantea la despenalización del aborto terapéutico en caso de riesgo para la vida de la madre si no existe otro medio para evitarlo, si el feto presenta o se establece clínicamente que presentará graves taras o malformaciones físicas o psíquicas y si el embarazo es consecuencia de una violación⁸⁰; y una moción del Senador Escalona para permitir la interrupción del embarazo sólo con fines terapéuticos⁸¹, presentada en mayo de 2009. Las propuestas fueron debatidas por la Comisión de Salud del Senado y aprobadas en general el 6 de septiembre⁸².

En Chile, como es sabido, se castiga penalmente toda interrupción del embarazo, incluso el aborto terapéutico. Ello, desde que en 1989 fuera derogado por las autoridades militares de la época el aborto terapéutico consagrado en el Código Sanitario. Esta criminalización configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres que no ha sido indiferente a la comunidad internacional. De hecho, desde hace más de 10 años, diversos organismos internacionales –como el Comité de Derechos Humanos en 1999 y 2007⁸³, el Comité de Derechos del

79 Proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas, moción presentada por la ex Senadora 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).

80 Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario, señalando los casos en los cuales se podrá interrumpir el embarazo, moción presentada por el Senador Guido Girardi (PPD) y el ex Senador Carlos Ominami (IND), 3 de julio de 2009, remitido a la Comisión de Salud (Boletín Legislativo N° 6591-11).

81 Proyecto de ley sobre interrupción terapéutica del embarazo, moción presentada por el Senador Camilo Escalona (PS), 13 de mayo de 2009, remitido a la Comisión de Salud (Boletín Legislativo N° 6522-11).

82 Ver nota de prensa: *Comisión de Salud aprobó en general tres proyectos sobre aborto terapéutico*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 6 de septiembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110906/pags/20110906165542.html.

83 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, 65° período de sesiones, 30 de marzo de 1999, CCPR/C/79/Add.104, párrafo 15; COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, 17 de abril de 2007, Op. cit., párrafo 8; ambas en Anexo.

Niño en 2007⁸⁴, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 1999 y 2006⁸⁵, así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2004⁸⁶– han reprochado al Estado de Chile la mantención de esta legislación punitiva, instándole a su revisión y reforma. Especialmente se le ha recomendado permitir diversas causales de aborto, tales como riesgo para la vida o salud de las mujeres –incluyendo la salud mental– así como frente a embarazos producto de violación o incesto.

Además, la ciudadanía demanda cambios normativos que resguarden los derechos de las mujeres. De acuerdo a la *Octava Encuesta Nacional Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011* de Corporación Humanas el 74% de las mujeres chilenas está de acuerdo con que sea legal el aborto cuando corre peligro la vida de la madre, el 69% en caso de malformación grave del feto y el 59% cuando el embarazo es producto de una violación⁸⁷.

Pese a ello, por más de 20 años las autoridades gubernamentales y legislativas se resistieron a debatir sobre la necesidad de permitir el aborto en diversas situaciones. De allí la importancia de la discusión que en el Senado tuvo lugar en 2011, puesto que es la primera vez que el Congreso Nacional inicia el trámite legislativo de una moción en la materia⁸⁸.

La discusión de las referidas mociones comenzó el 2 de agosto, oportunidad en que los senadores de la Comisión de Salud recibieron al Doctor Ramiro Molina, de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Posteriormente, diversas entidades fueron escuchadas por los senadores de la Comisión de Salud en relación a los proyectos en debate. El 9 de agosto expusieron el Doctor Jaime Burrows de la Universidad del Desarrollo, Carolina Carrera y Camila Maturana de Corporación

84 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, 23 de abril de 2007, CRC/C/CHL/CO/3, párrafo 56 en Anexo.

85 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 21º período de sesiones, 7 a 25 de junio de 1999, U.N. Doc. A/54/38/Rev.1, párrafos 228 y 229; COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 25 de agosto de 2006, Op. Cit., párrafos 19 y 20; ambas en Anexo.

86 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, 26 de noviembre de 2004, E/C.12/1/Add.105, párrafo 52 en Anexo.

87 CORPORACIÓN HUMANAS, Octava Encuesta Nacional Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011, Noviembre de 2011.

88 Ver nota de prensa: *Acuerdan refundir tres mociones que buscan despenalizar y regular el aborto por razones médicas*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 3 de agosto de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110803/pags/20110803111608.html.

Humanas⁸⁹, Patricia Gonnelle de la ONG ISFEM, así como Karen Espíndola y su pareja Mauricio Castro. El 16 de agosto se escuchó a la Doctora Soledad Barría del Movimiento por la Interrupción Legal del Embarazo MILES, al Doctor Elard Koch, Director de Investigación del Departamento de Medicina Familiar de la Universidad de Chile, y a Adriana Avendaño de la Asociación Proyecto Esperanza⁹⁰. En la sesión del 30 de agosto, se escuchó al Doctor Mauro Parra del Hospital Clínico de la Universidad de Chile. Por último en la sesión del 6 de septiembre se recibió a los doctores Julio Montt y Mauricio Besio del Departamento de Ética del Colegio Médico de Chile y al Doctor Ricardo Vacarezza de la Sociedad Médica de Santiago. Además de las sesiones celebradas por la Comisión de Salud, el 8 de agosto se realizó el Seminario *Interrupción Legal del Embarazo en Chile, Una Necesidad?* organizado por la Presidencia del Senado, la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile y la ONG Miles a fin de debatir sobre el aborto por razones médicas en el país⁹¹.

Tras las audiencias realizadas, la Comisión de Salud acordó finalmente someter a votación la idea de legislar respecto de las mociones sobre aborto terapéutico y por otras causales en estudio. A favor de legislar al respecto se pronunciaron el Presidente de la Comisión de Salud Fulvio Rossi (PS), y los senadores Guido Girardi (PPD) y Mariano Ruiz Esquide (DC). En contra, en cambio, se manifestaron los senadores oficialistas Francisco Chahuán (RN) y Gonzalo Uriarte (UDI).

Fundamentando su apoyo a las mociones en debate, el Senador Guido Girardi relevó que la “*discusión se relaciona con los derechos fundamentales de cada persona*”. Agregó que en “*una sociedad laica no es posible que se imponga una posición moral única, derivada de un enfoque confesional. Existe más de una visión respecto del origen de la vida, incluso desde el punto de vista científico*” y que “*en una sociedad deben poder convivir tendencias valóricas diferentes, pues de otro modo se cae en el autoritarismo*”. Defendió que “*la mujer es un sujeto pleno de derechos y no solo un instrumento para la reproducción*” y destacó que lo más “*importante es*

89 La Minuta Aborto: urgente necesidad de legislar, Comentarios de Corporación Humanas respecto al proyecto de ley iniciado en moción del Senador Fulvio Rossi y la ex senadora Evelyn Matthei que despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas (Boletín N° 7.373-07); proyecto de ley iniciado en moción de los senadores Guido Girardi, Ricardo Lagos Weber, Jaime Quintana y Eugenio Tuma para despenalizar el aborto terapéutico, eugenésico o en caso de violación (Boletín N° 7.391-07); y proyecto de ley iniciado en moción del Senador Camilo Escalona sobre interrupción terapéutica del embarazo (Boletín N° 6.522-11), en discusión general ante la Comisión de Salud del Senado, en primer trámite constitucional y reglamentario (agosto de 2011), se encuentra disponible en la página web del Observatorio Parlamentario (www.observatorioparlamentario.cl).

90 Ver nota de prensa: *Con exposiciones de médicos y ONG's Comisión de Salud continúa debatiendo sobre aborto terapéutico*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 18 de agosto de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110818/pags/20110818170950.html.

91 Ver nota de prensa: *Senadores participarán en seminario sobre interrupción legal del embarazo en Chile*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 5 de agosto de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110805/pags/20110805175958.html.

evitar los embarazos no deseados”, permitiendo “que cada persona tome sus propias decisiones, en consideración a sus valores”. El Senador Girardi se declaró “partidario de despenalizar el aborto, para que baste la decisión de una mujer de no llevar adelante un embarazo no deseado”, agregando que deben valorarse especialmente “los derechos de las mujeres: cuando se les obliga a tener un hijo que no desean es a todas luces un acto violento en su contra”, aunque precisó “que los proyectos de ley en debate sólo permiten la interrupción del embarazo en casos particulares y acotados y no constituyen una liberalización total del aborto”⁹².

Por su parte, el Senador Fulvio Rossi también destacó la importancia del debate sostenido, señalando que en la actualidad *“los derechos de las mujeres son violados al obligarlas a terminar un embarazo inviable”, y que “no se trata de legislar ante la ocurrencia de situaciones aisladas o escasas, sino que hay un número importante de mujeres que eventualmente se verían beneficiadas con la posibilidad de acceder a un aborto terapéutico”. Agregó que “aun cuando nuestra legislación prohíbe abortar en caso de embarazos ectópicos, en la práctica se realizan. Por lo tanto, es indispensable establecer una legislación coherente y que se respete. En su parecer, si hay que elegir entre la vida de la mujer y la del hijo, esa decisión la debe adoptar la mujer libremente. No es posible que los médicos se inhiban de tomar decisiones razonables y científicamente procedentes, en razón de la legislación vigente”⁹³.*

En tanto, el Senador Mariano Ruiz-Esquide valoró la discusión de todos los temas en el Senado, pero *“manifestó su posición contraria al aborto terapéutico, rechazando el aborto como método de regulación de la natalidad y como una acción libre de la mujer. También declaró su disconformidad con la expresión utilizada en los proyectos, ya que las palabras aborto y terapéutico son absolutamente contradictorias”. El legislador agregó que “aborto terapéutico no es un nombre correcto, que sólo se aplicaría en el 1,1% de los embarazos, y que el diagnóstico de inviabilidad de un feto no es absolutamente cierto (...) Pero cuando se debe proteger la vida de la madre no se trata de un aborto, sino del doble efecto de un procedimiento terapéutico destinado a tratar una enfermedad”. Aclaró que su voto a favor de la idea de legislar busca, únicamente “permitir que estos proyectos sean discutidos en el Senado, sin que ello signifique su respaldo a alguno de ellos”⁹⁴.*

En cambio, el Senador Francisco Chahuán, destacó que diversas normas nacionales e internacionales defienden *“la vida desde el momento de la concepción, reconociendo al que está por nacer como un ser único, irrepetible y trascendente”. Declaró ser “partidario de la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural”.*

92 SENADO DE LA REPÚBLICA, Informe de la Comisión de Salud recaído en los proyectos de ley en primer trámite constitucional que despenalizan la interrupción del embarazo, Boletines N°s 7.373-07, 6.522-11, 6.591-11, 13 de septiembre de 2011, págs. 39 a 40.

93 *Ibidem*, pág. 41.

94 *Ibidem*, págs. 42 a 43.

Señaló que no se requiere legislar en la materia por cuanto “*los casos en los cuales procedería el aborto terapéutico ya están resueltos por la lex artis médica, por tanto, abrir la discusión respecto del aborto va a significar su total liberalización a futuro*”. Agregó que el derecho a la vida del que está por nacer es un derecho basal, que prima sobre los derechos sexuales y reproductivos de la madre y que ello no significa “*imponer una visión sobre otra, ni mucho menos una concepción de tipo religioso*”. No obstante consideró “*importante abrir la discusión sobre otros temas, como la falta de atención psicológica o de apoyo para las madres y el abandono en que quedan las personas que nacen con dificultades, las que no tienen prioridad para obtener atención médica en el sistema público de salud*”⁹⁵.

El Gobierno, por su parte, no participó de la discusión legislativa en el Senado –y por cierto, jamás asignó urgencia a ninguna de ellas– y al conocer del avance de los proyectos manifestó expresamente su posición de rechazo a los mismos, anunciando incluso que para impedir su aprobación el Presidente ejercería su facultad de veto⁹⁶.

Despachadas por la Comisión de Salud, las mociones sobre aborto terapéutico, en caso de violación y malformaciones graves quedaron en estado de tabla para discusión y votación en Sala. Durante los meses siguientes las propuestas han figurado en la tabla del Senado en reiteradas oportunidades sin llegar nunca a ser debatidas.

En tanto, el 4 de octubre, los senadores de la Democracia Cristiana Jorge Pizarro, Mariano Ruiz-Esquide, Ignacio Walker y Andrés Zaldívar presentaron una nueva propuesta sobre interrupción del embarazo ante riesgo demostrado para la vida de la madre⁹⁷. En ésta se plantea modificar el Código Sanitario para que no se considere aborto “*la acción destinada a salvar la vida de la madre, cuando existiere un riesgo demostrado para la misma, si a consecuencia de ello se produjere la interrupción del embarazo. Para proceder de esa forma se requerirá de un informe de dos especialistas registrado en la ficha clínica de la paciente*”. La iniciativa, no obstante, no llegó a ser debatida por la Comisión de Salud a la que fue remitida.

De acuerdo a los estudios realizados por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario, el apoyo de los/as senadores/as a una legislación que permita el aborto en determinadas circunstancias ha aumentado en el tiempo. En 2008, al consultarles si votarían a favor o en contra de una iniciativa sobre aborto

95 *Ibíd*em, págs. 43 a 45.

96 *El Mercurio*, *Mandatario usará veto si se aprueba proyecto sobre el aborto terapéutico*, 9 de septiembre de 2011, página C2.

97 Proyecto de ley que permite interrupción del embarazo ante riesgo demostrado para la vida de la madre, moción presentada por los senadores Jorge Pizarro (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC), Ignacio Walker (DC) y Andrés Zaldívar (DC), 4 de octubre de 2011, remitido a la Comisión de Salud (Boletín Legislativo N° 7965-11).

terapéutico, el 42% declaró que lo haría a favor y el 48% en contra mientras el 10% no respondió la pregunta⁹⁸. En tanto, en 2011 el 53,3% señala 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, cuando el embarazo es producto de una violación y cuando el feto padece malformaciones graves incompatibles con la vida. No obstante un tercio de los/as senadores/as se manifiesta contrario a ello y el 13,3% no responde⁹⁹. El apoyo expresado ofrece oportunidades importantes para el debate y aprobación de las iniciativas referidas.

Por otra parte, cabe destacar la presentación del Mensaje Presidencial que **reforma la sociedad conyugal**¹⁰⁰, el 5 de abril ante la Cámara de Diputados. A este proyecto se suma la moción formulada por las diputadas María Antonieta Saa (PPD), Adriana Muñoz (PPD) y Carolina Goic (DC) junto a los diputados Pedro Araya (PRI), Guillermo Ceroni (PPD), Hugo Gutiérrez (PC), José Miguel Ortiz (DC), Gaspar Rivas (RN), René Saffirio (DC) y Marcelo Schilling (PS) en la materia¹⁰¹.

Estas propuestas buscan corregir la gravísima discriminación que establece la legislación chilena al privar a las mujeres casadas en sociedad conyugal de todo derecho respecto de los bienes sociales mientras se encuentre vigente el régimen matrimonial, así como de la administración de su patrimonio propio, subordinándolas al marido y limitando severamente su capacidad jurídica, todo ello fundado sólo en el hecho de ser mujer.

Derogar las normas que discriminan a las mujeres y adecuar la 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, hace parte de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile asumió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el acuerdo de solución amistosa suscrito para poner fin al procedimiento iniciado en su contra por la vigencia de la regulación legal a la sociedad conyugal¹⁰². Asimismo, la reforma

98 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder Legislativo Año 2008, pág. 100.

99 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

100 Proyecto de ley que modifica el Código Civil y otras leyes regulando el régimen patrimonial de sociedad conyugal, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 5 de abril de 2011, inicialmente remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia pero posteriormente enviado a la Comisión de Familia que solicitó conocer el proyecto con anterioridad (Boletín Legislativo N° 7567-07).

101 Proyecto de ley que modifica Código Civil y otras leyes en el régimen de sociedad conyugal, moción presentada por los/as diputados/as Pedro Araya (PRI), Guillermo Ceroni (PPD), Carolina Goic (DC), Hugo Gutiérrez (PC), Adriana Muñoz (PPD), José Miguel Ortiz (DC), Gaspar Rivas (RN), María Antonieta Saa (PPD), René Saffirio (DC) y Marcelo Schilling (PS), 15 de junio de 2011, remitido a la Comisión de Familia (Boletín Legislativo N° 7727-18).

102 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Sonia Arce Esparza contra Estado de Chile", Acuerdo de solución Amistosa, Caso N° 12.433, publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 2008.

del régimen patrimonial para garantizar iguales derechos a hombres y mujeres respecto de sus bienes y terminar con la discriminación en contra de las mujeres ha sido recomendada por diversos organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos¹⁰³, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹⁰⁴ y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹⁰⁵. Pese a ello, durante más de 16 años se tramitó un proyecto de ley en la materia¹⁰⁶ el que permaneció seis años estancado en el Senado luego de haber sido despachado por la Cámara Baja en 2005.

Por ello se valora el impulso gubernamental a esta reforma, expresado en la presentación de una propuesta en abril de 2011 y la asignación de urgencia simple a partir de junio. Como se ha señalado, al mensaje presidencial se sumó una moción de diputados de diversos partidos políticos. En especial destaca que los proyectos planteen la derogación de la norma que instituye al marido como jefe de la sociedad conyugal, único dueño y administrador de la misma, por tratarse de una grave discriminación legal que subordina a la mujer al marido y le priva de los atributos del derecho de propiedad respecto de los bienes comunes.

Asimismo, se valora que las iniciativas propongan poner término a la administración del patrimonio propio de la mujer por el marido, contraria a la más elemental igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Igualmente se valora el conjunto de disposiciones que buscan consagrar la plena capacidad jurídica de la mujer, derogando diversas normas que todavía en la actualidad impiden a las mujeres casadas en sociedad conyugal actuar en la vida jurídica.

No obstante, preocupa que las propuestas en discusión mantengan la sociedad conyugal como régimen legal o supletorio, es decir, el que rige en todos aquellos matrimonios a falta de declaración expresa de voluntad en orden a someterse a separación de bienes o participación en ganancias. No corresponde a la legislación priorizar por un régimen de bienes aplicable al matrimonio sino asegurar por diversos medios que los contrayentes dispongan de información clara, completa y comprensible para que puedan decidir entre uno u otro régimen patrimonial.

103 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, 30 de marzo de 1999, Op. Cit., párrafo 16; COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, 17 de abril de 2007, Op. Cit., párrafo 17; ambas en Anexo.

104 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 25 de agosto de 2006, Op. Cit., párrafo 9 en Anexo.

105 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96.51 en Anexo.

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

Además, se considera inadecuado que las propuestas no dispongan derechamente que la administración de los bienes sociales corresponda a ambos cónyuges. El patrimonio común del matrimonio conformado principalmente por los bienes que se van adquiriendo producto del trabajo de los cónyuges es de ambos, y las decisiones que se adopten al respecto deben corresponder, igualmente, a ambos. Consagrar efectivamente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres –que es el objetivo que los proyectos declaran tener–, en conformidad a las obligaciones internacionales, requiere que el haber social, de propiedad de ambos cónyuges, sea administrado por ambos, confiriéndole tanto al marido como a la mujer facultades de administración y disposición aunque resguardando que ciertos actos jurídicos de mayor relevancia sean realizados de común acuerdo.

Las propuestas en discusión, en cambio, plantean que los contrayentes puedan elegir quién de ellos administre los bienes sociales (*cónyuge administrador*) y sólo a falta de acuerdo regiría la administración conjunta o co-administración. Sin embargo, el problema mayor que presentan las iniciativas es que se dispone para el *cónyuge no administrador* el derecho a excluir del patrimonio social todos aquellos bienes que adquiere producto de su trabajo remunerado. Este patrimonio reservado –que en la actualidad se reconoce a las mujeres que desempeñen un trabajo remunerado separado del marido– representa un quiebre a las bases que definen la existencia de la sociedad conyugal: una pareja ha definido un plan de vida juntos, formalizan su unión mediante el matrimonio y deciden extender esta comunidad de vida también al plano material compartiendo los bienes que juntos o durante la vida en común van adquiriendo. Mantener al margen de esta comunidad económica todo aquello que uno de los cónyuges adquiere como resultado de su actividad laboral remunerada constituye, por definición, lo contrario. De hecho, precisamente la protección de la independencia económica de los cónyuges que así lo definen se encuentra amparada en el régimen de separación de bienes en que –como es sabido– no llega a constituirse ningún patrimonio conjunto pues los cónyuges han decidido que su vínculo personal y afectivo no se extienda al plano de los bienes materiales.

Cabe recordar que el patrimonio reservado llegó a instituirse en la legislación chilena como un derecho de las mujeres casadas en sociedad conyugal en atención a la desmejorada situación en que se encontraban –y se encuentran todavía– bajo este régimen de bienes, subordinadas por completo a su marido, excluidas de la propiedad y de toda facultad respecto de los bienes sociales, y privadas de la capacidad jurídica para actuar respecto de su patrimonio propio. Pero en un régimen reformado en que ambos tendrían plena capacidad para actuar en la vida jurídica y económica, plena titularidad y facultades respecto de su patrimonio propio, propiedad compartida respecto de los bienes sociales, y en que se busca asegurar la igualdad de derechos no cabe que ninguno de los contrayentes pueda excepcionar el producto de su trabajo del patrimonio social. Para ello existen otros regímenes de bienes.

La plena igualdad de derechos entre los cónyuges a que el Estado de Chile se encuentra obligado por disposición de la propia Constitución y de los tratados internacionales vigentes, no puede ser cumplida de mantenerse el patrimonio reservado como un derecho de uno de los cónyuges, sea éste el hombre o la mujer. Si bien la posibilidad de que los propios contrayentes definan quien desempeñará el rol de administrador y que ello faculta al otro a la titularidad del patrimonio reservado resguarda lo que se denomina igualdad formal, lo cierto es que ello no asegura que se alcance el objetivo buscado en la presente reforma: la plena igualdad entre los contrayentes y terminar con la discriminación contra las mujeres.

La propuesta contenida en las iniciativas en debate, igualitaria desde un punto de vista estrictamente formal, permitiría que cualquiera de los cónyuges, hombre o mujer, ejerza la administración de los bienes sociales, y que el otro pueda gozar de un patrimonio reservado. No obstante, dados los roles tradicionales imperantes en la sociedad chilena son las mujeres quienes desempeñan mayoritariamente el trabajo no remunerado de cuidado de los/as hijos/as y del hogar común, y los hombres, preferentemente el trabajo remunerado; y cuando ambos participan del mercado laboral, la brecha salarial perjudica a las mujeres con salarios inferiores a lo que se suma la denominada doble jornada. Sin pretenderlo, la normativa propuesta viene a reforzar esta desigualdad al permitir que el marido tenga el derecho al patrimonio reservado si la mujer administra el haber social.

Las propuestas fueron remitidas a la Comisión de Familia para su estudio, que durante numerosas sesiones analizó las propuestas. El debate se inició el 1º de junio y posteriormente se recibió a diversas entidades, además de la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer Carolina Schmidt. El 15 de junio se escuchó al Instituto Nacional de Derechos Humanos y al Abogado Diego Correa; el 6 de julio se invitó a la Abogada Mónica Jottar, a Fabiola Lathrop de la Universidad de Chile, a José Antonio Galván de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; el 13 de julio se recibió al profesor de la Universidad de Los Andes Hernán Corral; el 20 de julio a la Corporación Humanas¹⁰⁷; y el 2 de noviembre se escuchó a la académica de la Pontificia Universidad Católica de Chile Carmen Domínguez y nuevamente al Abogado Diego Correa.

Finalizando noviembre la Comisión de Familia culminó el estudio de las propuestas y aprobó el proyecto pero estableció algunas modificaciones como la que permite a las mujeres mantener el patrimonio reservado cuando es el marido quien ejerce el rol de administrador de la sociedad conyugal. Es decir, se mantiene la coadministración del patrimonio social como regla supletoria a falta

107 La Minuta *Comentarios de Corporación Humanas Mensaje presidencial que modifica el Código Civil y otras leyes regulando el régimen patrimonial de sociedad conyugal (Boletín Legislativo N° 7567-07) Moción que modifica Código Civil y otras leyes en el régimen de sociedad conyugal (Boletín Legislativo N° 7727-18) Primer trámite constitucional, Comisión de Familia, Cámara de Diputados, 20 de julio de 2011, se encuentra disponible en la página web del Observatorio Parlamentario (www.observatorioparlamentario.cl).*

de declaración expresa de los cónyuges, y se incentiva la administración por parte del marido al resguardar que los bienes adquiridos por la mujer en el desempeño de una actividad remunerada sean administrados exclusivamente por ésta¹⁰⁸.

Corresponde, una vez que la Comisión de Familia emita su informe sobre los proyectos de ley que reforman la sociedad conyugal, su análisis a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia en forma previa a ser debatido y votado por la Sala. Atendido el retraso en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación, cabe esperar mayor celeridad en la discusión de esta propuesta¹⁰⁹.

Por último, cabe lamentar el transcurso de un nuevo año en que no se avanzara en el **reconocimiento y protección de derechos de los pueblos indígenas**. A partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales por el Estado de Chile, en 2008, un conjunto de obligaciones se tornan exigibles en materia de legislación y políticas públicas para el reconocimiento y protección de los derechos de estos pueblos. No obstante, no se observan progresos en el cumplimiento de dicho tratado internacional, como lo evidencia la falta de adecuación de leyes sectoriales para la incorporación de derechos de los pueblos indígenas, la inexistencia de un plan participativo de ejecución del Convenio y la ausencia de debate de propuestas legislativas sobre derechos de los pueblos indígenas, debidamente consultadas.

En particular preocupa el retraso en la discusión del **reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas**¹¹⁰. Además de constituir una deuda histórica del Estado de Chile hacia los pueblos originarios, es una de las obligaciones que el Estado ha asumido a nivel internacional y su incumplimiento ha sido reprochado por diversos organismos internacionales¹¹¹. Por lo demás, hace parte de los compromisos adoptados

108 Ver nota de prensa: *Comisión de Familia aprobó proyecto que regula la institución del patrimonio reservado en la sociedad conyugal*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 24 de noviembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=47228.

109 Al cierre del período legislativo que cubre el presente Balance al Poder Legislativo (1° de enero al 31 de diciembre de 2011), la Comisión de Familia no había dado a conocer su informe, por lo que el detalle sobre los contenidos del mismo y su posterior debate será materia del Balance correspondiente al año 2012.

110 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).

111 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, 75° período de sesiones, 13 de agosto de 2009, CERD/C/CHL/CO/15-18, párrafo 16; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96 numerales 57 y 58; 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, Op. Cit., párrafo 32; todas en Anexo.

por el Presidente de la República en su Programa de Gobierno¹¹² y reafirmado tanto en la Cuenta Pública del 21 de mayo de 2010 como del 21 de mayo de 2011¹¹³.

El Convenio 169 de la OIT establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados respecto de todas las medidas administrativas y legislativas que puedan afectarles. Transcurridos más de dos años de la vigencia de este tratado, esta obligación no ha sido debidamente cumplida por parte de las autoridades legislativas. Por ello, en enero de 2011 los/as diputados/as Guillermo Teillier (PC), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Luis Lemus (PS), Pepe Auth (PPD) y René Saffirio (DC) presentaron un proyecto de acuerdo mediante el cual la Cámara Baja solicita al Presidente de la República “*lleve a la práctica el proceso de consulta que considera el Convenio 169 de la OIT respecto al Proyecto de Ley sobre Reconocimiento a los Pueblos Indígenas en actual tramitación en el Senado*”¹¹⁴. El proyecto de acuerdo fue sometido a votación el 2 de mayo de 2011 y aprobado por 45 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones¹¹⁵.

El análisis de la reforma constitucional se encuentra paralizado ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, tras ser aprobada la idea de legislar en abril de 2009. Más grave aún, los serios problemas que presenta la iniciativa a fin de adecuarse efectivamente a los estándares internacionales en la materia, no han sido corregidos¹¹⁶.

Complejo resulta entender la falta de atención legislativa al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas si se considera la amplísima adhesión que los/as senadores/as declaran al ser consultados si votarían a favor o en contra de dicha reforma. De acuerdo al *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011* el 93,3% de los/as legisladores/as participantes apoya una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados¹¹⁷. El respaldo a esta reforma por parte de los/as senadores/as incluso es

112 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Op. Cit., pág. 103.

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

114 Proyecto de acuerdo N° 269 Ejecución del proceso de consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT, presentado por los diputados Guillermo Teillier (PC), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Luis Lemus (PS), Pepe Auth (PPD) y René Saffirio (DC) el 13 de enero de 2011 y aprobado por la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 2011 por 45 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones.

115 Ver nota de prensa: *Cámara solicita que se consulte a pueblos indígenas sobre reforma constitucional que les da reconocimiento*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 1° de mayo de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=43582.

116 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 48 a 50 y 152 a 167.

117 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

mayor al 88,5% de apoyo que los/as diputados/as manifestaron frente a un estudio similar realizado en 2010¹¹⁸.

A comienzos del año 2011, el Gobierno, a través del Ministerio de Planificación, dio a conocer la iniciativa de efectuar un proceso de consulta nacional a los pueblos indígenas, el que se llevaría a cabo entre los meses de mayo y septiembre de 2011. Esta decisión, sin embargo, fue adoptada unilateralmente por el Ejecutivo, sin consultar a los pueblos indígenas y desconociendo los estándares internacionales en la materia.

El proceso de consulta nacional sobre “*institucionalidad indígena*” versaría sobre las siguientes temáticas: reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos; creación de una agencia de desarrollo indígena que eventualmente reemplazaría a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígenas (CONADI); creación de un consejo de pueblos indígenas; creación de un mecanismo que regule las futuras consultas a los pueblos indígenas; y sobre el Reglamento del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en lo concerniente a consulta a pueblos indígenas.

El procedimiento y los contenidos de las propuestas a ser consultadas fueron criticados por diversas organizaciones indígenas y de la sociedad civil, esencialmente por la vulneración de los principios y estándares internacionales aplicables al derecho a la consulta que asiste a los pueblos indígenas, establecidos por el Convenio 169 de la OIT y organismos internacionales tales como la OIT, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial sobre Pueblos Indígenas, Sr. James Anaya¹¹⁹.

Principalmente la oposición al proceso correspondió al incumplimiento de un requisito fundamental, cual es efectuarse de manera previa. Ello por estarse consultando conjuntamente la “consulta sobre la consulta” y una serie de otros proyectos de ley de gran trascendencia para los pueblos indígenas. Además, estos textos fueron propuestos de manera unilateral por parte del Ejecutivo, proceder que no contribuyó a la creación de las confianzas necesarias para iniciar un proceso de consulta con los pueblos indígenas.

A instancia de diversas organizaciones indígenas, el 3 de agosto, el Senado aprobó un proyecto de acuerdo sobre consultas indígenas en el marco del Convenio N° 169 de la O.I.T. por el cual se acordó solicitar al Presidente Piñera que instruyese al Ministro de Planificación la paralización del referido proceso de consulta y la derogación del Decreto 124 de MIDEPLAN¹²⁰. Con anterioridad, la Comisión

118 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 81.

119 Entre los requisitos de validez de la consulta a pueblos indígenas destacan que ésta sea previa a la medida que afectará a algún pueblo indígena; que se efectúe de buena fe; por medio de instituciones representativas de los pueblos indígenas; que se establezca un diálogo y no una simple entrega de información; que se destine a llegar a un acuerdo; y se realice por medio de un procedimiento adecuado, transparente y sistemático.

120 Proyecto de acuerdo referido a las consultas a indígenas en el marco del Convenio N° 169 de la OIT, presentado por los/as senadores/as Jaime Quintana (PPD), Eugenio Tuma (PPD), Alejandro Navarro (MAS),

de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados había formulado una petición similar¹²¹, a la que se agregan diversas solicitudes realizadas por organizaciones de pueblos indígenas y consejeros indígenas de CONADI.

Las solicitudes de paralización del proceso de consulta sobre institucionalidad indígena fueron parcialmente acogidas por el Gobierno y en septiembre el Ministro de MIDEPLAN anunció importantes cambios al respecto. El Ministro Joaquín Lavín señaló que atendiendo los planteamientos formulados por las organizaciones indígenas durante el proceso de consulta, el Gobierno resolvió “*priorizar para este año la definición de los mecanismos y procedimientos de consulta y participación indígena. Una vez terminado este proceso se derogará el Decreto Supremo 124 de Mideplan, de manera de contar a la brevedad con instrumentos de participación definitivos, consensuados con los pueblos originarios. A su vez recalendarizar para el 2012 la discusión acerca de la nueva Institucionalidad Indígena y el Reconocimiento Constitucional. En este mismo sentido el Gobierno se reunirá con instituciones representativas de los Pueblos Indígenas, para en conjunto poder determinar la forma en que se seguirá desarrollando esta consulta*”¹²².

Se trata de una decisión valorable, por cuanto se paraliza parte de los contenidos consultados hasta determinar en conjunto con los pueblos indígenas la forma en que dichas consultas se efectuarán. No obstante, queda pendiente la derogación del Decreto Supremo N° 124 de MIDEPLAN y la determinación del modo en que se llevarán a cabo los procesos de consulta aún vigentes, como el relativo al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En tanto, la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado convocó a un *Encuentro Nacional Parlamentario entre Pueblos Indígenas y el*

Isabel Allende (PS), Soledad Alvear (DC), Ximena Rincón (DC), Carlos Bianchi (IND), Camilo Escalona (PS), Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos (PPD), Juan Pablo Letelier (PS), Pedro Muñoz (PS), Fulvio Rossi (PS), Hosaín Sabag (DC) y Patricio Walker (DC), mediante el cual se acuerda “*Solicitar al Presidente de la República instruya al Ministro de Planificación, la inmediata suspensión de las consultas indígenas sobre: La creación de la Agencia de Desarrollo Indígena en reemplazo de la CONADI; Reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas; La creación del Consejo de Pueblos Indígenas; El procedimiento de Consulta y participación; Consulta para el censo indígena 2012 del Instituto Nacional de Estadísticas, y; El nuevo Reglamento del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)*”, aprobado por el Senado el 3 de agosto de 2011 por 12 votos a favor y 6 en contra (Boletín N° S 1.391-12). SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª, Sesión 40ª, 3 de agosto de 2011.

121 En la sesión 43ª ordinaria celebrada el miércoles 15 de junio de 2011, la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de la Cámara de Diputados acordó por la unanimidad de los diputados asistentes, entre otras materias: “*Oficiar a S.E. el Presidente de la República, a fin de que ordene la paralización del proceso de consulta indígena que se está llevando a cabo, por parte del Ministerio de Planificación Nacional*”; y “*Oficiar al Ministerio de Planificación, solicitando la derogación del Decreto 124/2009 MIDEPLAN, sobre consulta indígena*”. CÁMARA DE DIPUTADOS, Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, Acta de la 43ª sesión ordinaria, 15 de junio de 2011, pág. 3.

122 Ministro Lavín anunció cambios en la Consulta de Institucionalidad Indígena, 14 de septiembre de 2011. Disponible en http://www.consultaindigena.cl/h2articulo010911_1.html

Congreso Nacional, que se llevó a cabo los días 4 y 5 de octubre 2011 en dependencias del Congreso Nacional y a partir del mes de septiembre da inicio a una serie de sesiones para “*Estudiar el mecanismo para absolver la consulta y participación de los pueblos indígenas, establecida en los artículos 6 y 7 del Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo*”, escuchando a organizaciones indígenas, representantes del ejecutivo, de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil¹²³.

Sin perjuicio de valorar la preocupación de la referida Comisión por la implementación del derecho a la consulta previa, cabe hacer presente que también se encuentra pendiente que el Poder Legislativo resuelva cómo efectuará las consultas de los proyectos de ley que afecten a pueblos indígenas, en cuanto la obligación de consulta establecida en el Convenio 169 de la OIT, además de incluir expresamente a las medidas legislativas, constituye una obligación que involucra a todos los poderes del Estado. De allí que el Poder Legislativo debe discutir con los pueblos indígenas cómo dará cumplimiento a este derecho cuando los proyectos de ley iniciados por mensaje presidencial no se hubieren consultado en forma previa, cuando las propuestas legales se inicien por moción parlamentaria, y cuando las iniciativas que han sido consultadas sufran cambios significativos en el transcurso del debate parlamentario.

En este sentido, es preocupante la tramitación inconsulta de proyectos de ley que tienen directas implicancias sobre los pueblos indígenas y sus territorios, como lo fue la ratificación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91)¹²⁴ y lo son los proyectos en actual debate para la modificación a la ley de Concesiones Geotérmicas¹²⁵ y la ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestre Protegidas¹²⁶.

123 Ver notas de prensa: *Avanzan en primeros acuerdos sobre cómo se ejecutará mecanismo de consulta de pueblos indígenas*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 21 de octubre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111021/pags/20111021181407.html. *Concuerdan con que se debe eliminar decreto sobre consulta indígena aprobado en el gobierno anterior*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 13 de octubre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111013/pags/20111013103424.html. *Dirigentes solicitan derogar antiguo decreto sobre consulta a los pueblos indígenas y una mayor participación política*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 5 de octubre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111005/pags/20111005152933.html. *Representantes de pueblos Indígenas y parlamentarios reflexionarán sobre implementación del Convenio 169 OIT*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 15 de septiembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110915/pags/20110915132034.html.

124 Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, mensaje presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 31 de marzo de 2009. Fue aprobado por la Cámara Baja el 7 de mayo de 2009 y por el Senado el 11 de mayo de 2011, encontrándose pendiente de promulgación (Boletín Legislativo N° 6426-10).

125 Proyecto de ley que introduce modificaciones a ley N° 19.657 sobre concesiones de energía geotérmica, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 1° de septiembre de 2010, remitido a la Comisión de Minería y Energía (Boletín Legislativo N° 7162-08).

126 Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 1° de marzo de 2011, remitido a la Comisión de Agricultura (Boletín Legislativo N° 7487-12).

A lo anterior se agrega la preocupación por los profundos cambios introducidos al proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 126 bis de la Constitución Política de la República sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández¹²⁷ durante su tramitación legislativa, sin que fueran consultados, como sí lo fue la propuesta original. Esta reforma se orienta a permitir el control migratorio en los territorios del archipiélago de Juan Fernández y Rapa Nui, y tal como lo señala el propio mensaje, fue sometida a votación del pueblo Rapa Nui mediante un plebiscito en el que participaron más de 700 personas que aprobaron el texto con más de un 96% de votos favorables. En julio de 2010 fue despachada por el Senado en primer trámite constitucional, pero posteriormente, en septiembre de 2011, el Presidente de la República formula una indicación sustitutiva ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja, modificando de modo sustancial la propuesta original que había sido sometida a votación por el pueblo Rapa Nui y sin realizar un nuevo proceso de consulta.

La aprobación de la reforma constitucional en base al texto propuesto por el Ejecutivo constituye una grave vulneración a la voluntad del Pueblo Rapa Nui que había sido expresada en una votación popular. Particularmente se trata de una violación al derecho que tienen los pueblos indígenas de ser consultados sobre las medidas legislativas que les afecten, lo que incluye el cambio de cuestiones esenciales en proyectos ya consultados. Ello reafirma la urgente necesidad de que el Poder Legislativo determine el modo en que dará cumplimiento a su deber de consultar a los pueblos indígenas.

127 Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 126 bis de la Constitución Política de la República, sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, mensaje presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante el Senado, 6 de noviembre de 2009. Fue aprobado por el Congreso Nacional el 17 de enero de 2012 (Boletín Legislativo N° 6756-07).

PRINCIPALES DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE DEMOCRACIA

En materia de reformas políticas, el principal logro legislativo del 2011 fue la aprobación por el Congreso Nacional del proyecto de ley sobre **inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones**¹²⁸. La iniciativa regula la inscripción automática y el voto voluntario establecidos en la Constitución Política desde abril de 2009, de acuerdo a la reforma constitucional que así lo dispuso pero permaneció durante varios años sin aplicación¹²⁹.

La modificación legal aprobada corresponde a una propuesta presentada por el Presidente de la República el 1º de diciembre de 2010¹³⁰, luego de que no se alcanzara acuerdo en torno a la propuesta anteriormente formulada por la ex Presidenta Michelle Bachelet referida a la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de los chilenos en el extranjero¹³¹. Se trata de uno de los principales compromisos asumidos por el Gobierno en el ámbito de las reformas políticas aún cuando constituye el cumplimiento de un mandato constitucional previo.

Su objetivo fundamental es regular un sistema automático de inscripciones electorales de manera de incorporar en el padrón electoral a todas las personas que cumplan los requisitos para ejercer el derecho de sufragio, lo que permitirá la participación de unos cinco millones de ciudadanos/as que actualmente no están inscritos y no votan.

La Ley sobre inscripción automática y voto voluntario establece un Registro Electoral de carácter permanente de potenciales votantes a cargo del Servicio Electoral, en el que se inscribirán automáticamente todos/as los/as chilenos/as nacidos en Chile, al cumplir 17 años de edad, y los extranjeros con residencia acreditada en el país. El Registro Electoral se actualizará sistemáticamente en base a los antecedentes sobre fallecimiento, revocación del permiso de residencia, pérdida de ciudadanía y su recuperación, y suspensión del derecho a sufragio y su recuperación, proporcionados por los organismos pertinentes.

128 República de Chile, Ley N° 20.568, regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2012.

129 República de Chile, 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.

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

131 Proyecto de ley que regula la inscripción automática, el sufragio voluntario y el voto de chilenos en el extranjero, mensaje presentado por la Ex Presidenta Michelle Bachelet ante el Senado, 18 de marzo de 2009. Fue aprobado en general por la Cámara Alta el 15 de abril de 2009 y remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para su discusión particular, estancándose posteriormente por falta de acuerdo político en torno al voto de chilenos en el exterior (Boletín Legislativo N° 6418-07).

Este Registro Electoral será la base para la conformación de los padrones electorales de cada elección o plebiscito, que incluirá en cada caso sólo a los electores con derecho a sufragio. La iniciativa dispone como domicilio electoral el último declarado ante el Servicio de Registro Civil, al momento de obtener o renovar su cédula de identidad o ante el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, según corresponda. Se mandata al Servicio Electoral a implementar un sistema de consulta que permita a cada ciudadano verificar su inscripción, y los demás antecedentes necesarios para ejercer el derecho de sufragio en cada elección, a través de un sitio web y de una línea telefónica.

Además se modifica la institucionalidad del Servicio Electoral, encomendándole no sólo el proceso de inscripción automática, sino también la entrega a la ciudadanía de los resultados de los comicios. Se reforma su estructura, estableciendo un Consejo Directivo que estará a cargo del Servicio, compuesto por cinco miembros cuya designación corresponde al Presidente de la República con acuerdo del Senado. Ello en nada favorece la debida autonomía que dicho organismo debiera tener para el adecuado desempeño de sus funciones, las que deben separarse claramente de toda consideración política.

Se incorporan algunas reformas al proceso electoral como la simplificación de las declaraciones de candidaturas. Respecto de la votación misma, se regula un horario fijo de funcionamiento de las mesas electorales, entre otras modificaciones.

Luego de su presentación ante el Senado, en diciembre de 2010, el proyecto fue debatido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que lo informó el 8 de abril de 2011. A continuación fue aprobado en general por la Cámara Alta el 10 de mayo de 2011, abriéndose un plazo para la presentación de indicaciones. El estudio en particular en base a las más de 100 indicaciones recibidas correspondió a las comisiones unidas de Constitución y Gobierno –que emitieron su informe el 24 de octubre– y a la Comisión de Hacienda –que informó el 15 de noviembre–, remitiéndose a la Sala del Senado que aprobó el proyecto por unanimidad¹³².

Posteriormente, en la Cámara de Diputados se aceleró el debate tras el impulso asignado por el Gobierno que reemplazó la suma urgencia por urgencia de discusión inmediata. El proyecto fue analizado por las Comisiones unidas de Gobierno Interior y Regionalización y Constitución, Legislación y Justicia –informándolo el 13 de diciembre– y por la Comisión de Hacienda –que informó al día siguiente. El 14 de diciembre fue despachado por la Cámara Baja siendo apoyado por una amplia y

132 Ver nota de prensa: *A segundo trámite normas que regularán la inscripción automática y el voto voluntario*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 15 de noviembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111115/pags/20111115163757.html.

transversal mayoría¹³³. Durante esta discusión, no obstante, se introdujeron algunas modificaciones, entre las que se encuentra la supresión de algunas normas que habían sido aprobadas por el Senado para incentivar a la ciudadanía a participar de los procesos electorales. En tercer trámite constitucional, el Senado aprobó la propuesta sin volver a incorporar las normas eliminadas¹³⁴.

Cabe señalar que el amplio respaldo a la propuesta gubernamental fue posible en gran medida por el compromiso asumido por el Gobierno en orden a seguir debatiendo respecto del voto de chilenos en el extranjero¹³⁵. Durante el debate de la inscripción automática y voto voluntario ante las comisiones unidas de Constitución y Gobierno del Senado, el Ministro Secretario General de la Presidencia expresó la determinación del Ejecutivo de avanzar en una nueva definición de vínculo para asegurar el derecho a voto de los chilenos en el extranjero, que al inicio de la discusión se planteó limitado a un grupo reducido de personas. El Ministro Larroulet señaló que la nueva propuesta gubernamental es más amplia y faculta a quienes deseen votar a manifestar su voluntad cada vez que exista una elección en que la Constitución les reconozca ese derecho. La iniciativa que presentará el Ejecutivo considera el voto de los chilenos en el extranjero previa manifestación tanto en las elecciones presidenciales y en los plebiscitos nacionales, pero no en las elecciones parlamentarias, municipales ni de consejeros regionales¹³⁶.

Si bien el proyecto sobre inscripción automática y voto voluntario fue respaldado unánimemente por los/as senadores/as, durante la discusión particular se votaron por separado las disposiciones referidas a beneficios para los/as ciudadanos/as que participen de los procesos electorales propuestas por senadores de oposición y que fueron resistidas por gran parte de los legisladores oficialistas y el propio Gobierno.

Por 23 votos a favor, 11 en contra y una abstención, se aprobó una norma que otorgaría a los trabajadores el derecho irrenunciable a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo utilizado en el ejercicio de su derecho a sufragio; descanso compensatorio que podría ser ejercido en los tres meses siguientes

133 Ver nota de prensa: *Cámara despachó al Senado proyecto sobre inscripción electoral automática*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 14 de diciembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=47675.

134 Ver notas de prensa: *Sala despachó inscripción automática y cambios al sistema de votaciones*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 20 de diciembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111220/pags/20111220185759.html. *Aclaración*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 20 de diciembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111221/pags/20111221152542.html.

135 Ver nota de prensa: *Destacan compromiso del Gobierno para presentar nueva reforma constitucional sobre voto en el exterior*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 13 de octubre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111013/pags/20111013182437.html.

136 SENADO DE LA REPÚBLICA, Segundo informe de las comisiones de Gobierno, Descentralización, y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento unidas recaído en el proyecto de ley en primer trámite constitucional sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones, Boletín N° 7.338-07, 24 de octubre de 2011, página 24.

con acuerdo del empleador y afecto a sanciones en caso de incumplimiento¹³⁷. Sin embargo, durante el segundo trámite constitucional, dicha norma fue suprimida por las Comisiones unidas de Gobierno Interior y Constitución de la Cámara de Diputados¹³⁸.

En tanto, por 19 votos a favor y 15 en contra el Senado aprobó dos artículos que establecían que quien haya participado de la última elección o plebiscito tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes no hayan sufragado, en caso de igualdad de condiciones en la lista de elegibles para un empleo público y en la adjudicación de becas estatales¹³⁹. Del mismo modo estas disposiciones fueron eliminadas por la Cámara Baja¹⁴⁰.

La norma que establecía la educación cívica como uno de los contenidos obligatorios de las mallas curriculares fue rechazada en primer trámite constitucional por no alcanzar el quórum exigido, pese a que votaron a favor 20 senadores/as, 10 en contra y dos se abstuvieron.

El rechazo de las normas referidas motivó a un grupo de diputados a presentar, inmediatamente después de la votación en la Cámara Baja, el proyecto de ley que adecua el sistema de inscripción automática y voto voluntario¹⁴¹. Esta moción propone la incorporación de la asignatura de educación cívica y participación ciudadana en los programas de estudio de los establecimientos educacionales que reciban fondos públicos, descanso compensatorio de media jornada para los trabajadores que ejerzan su derecho a sufragio, así como preferencias para la contratación en empleos públicos y el otorgamiento de becas estatales en caso de igualdad de condiciones, entre otras medidas¹⁴². La Comisión de Educación a la que se encomendó su estudio no ha dado inicio a la tramitación de la misma ni el Gobierno le ha asignado urgencia legislativa.

137 Proyecto de ley aprobado por el Senado en primer trámite constitucional, Artículo octavo (Boletín Legislativo N° 7338-07).

138 CÁMARA DE DIPUTADOS, Certificado de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización, 13 de diciembre de 2011, página 2 (Boletín Legislativo N° 7338-07).

139 Proyecto de ley aprobado por el Senado en primer trámite constitucional, Artículos noveno y décimo. (Boletín Legislativo N° 7338-07).

140 Ver nota de prensa: *Comisiones Unidas de Gobierno Interior y de Constitución despacharon proyecto sobre inscripción automática*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 13 de diciembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=47648.

141 Proyecto de ley que adecua el sistema de inscripción automática y voto voluntario, moción presentada por los diputados Osvaldo Andrade (PS), Alfonso De Urresti (PS), Marcelo Díaz (PS) y Marcelo Schilling (PS), 15 de diciembre de 2011, remitido a la Comisión de Educación, Deportes y Recreación (Boletín Legislativo N° 8093-04).

142 Ver notas de prensa: *Presentan proyecto que incorpora Educación Cívica y Participación Ciudadana en el currículum escolar*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 27 de diciembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=47844. *Diputados PS presentan proyecto que impide aumento del gasto electoral, por aprobación en la Cámara de iniciativa de ley sobre inscripción automática*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 14 de diciembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=47684.

Pese al apoyo transversal con que contó la aprobación de la Ley sobre inscripción automática, durante su discusión algunos legisladores volvieron a plantear la necesidad de establecer el voto obligatorio, considerando que sufragar no solo es un derecho ciudadano sino principalmente un deber. Bastante avanzada la tramitación de la referida Ley, el Diputado DC Jorge Burgos junto a Eduardo Cerda, Aldo Cornejo, Jorge Sabag, René Saffirio, Víctor Torres y Mario Venegas del mismo partido, además de Alejandra Sepúlveda del PRI y los diputados de la UDI Gonzalo Arenas y Gustavo Hasbún, presentaron una propuesta de **reforma constitucional que reestablece la obligatoriedad del voto**¹⁴³.

Destacan los autores para fundamentar su iniciativa que el “*voto voluntario constituye un paso más en la construcción de una sociedad segregada en Chile. Hay evidencia que demuestra que la opción voluntaria en el voto inhibe la participación en procesos electorales de las personas que pertenecen a segmentos socioeconómicos bajos (...) Con ello, las inequidades del sistema económico se traspasan a la esfera pública*”. Agregan que el voto voluntario provoca un descenso en la participación electoral y debilita la legitimidad del sistema político, entre otros problemas. Por ello proponen reestablecer en la Constitución Política el carácter obligatorio del sufragio pero disponiendo que se regule por ley un sistema de desafiliación voluntaria que permita a los y las ciudadanas, en ejercicio de su libertad individual, sustraerse de la obligación de votar¹⁴⁴. La moción fue remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia pero dada la mínima acogida que tuvo entre los/as legisladores/as, no ha sido debatida.

Cabe señalar que durante la discusión de la inscripción automática y el voto voluntario, surgió la preocupación, entre las autoridades gubernamentales y parlamentarios/as, en torno a la capacidad real de las instituciones públicas como el Servicio Electoral y el Registro Civil, de disponer de la información actualizada y completa respecto de los/as ciudadanos/as con derecho a sufragio y su domicilio, de manera de poder contar con un adecuado padrón electoral en cada elección. Por ello, en forma paralela se debatió y aprobó la Ley N° 20.556 que facilita el proceso de inscripción electoral automática¹⁴⁵.

143 Proyecto de reforma constitucional que reestablece la obligatoriedad del voto, moción presentada por los diputados Gonzalo Arenas (UDI), Jorge Burgos (DC), Eduardo Cerda (DC), Aldo Cornejo (DC), Gustavo Hasbún (UDI), Jorge Sabag (DC), René Saffirio (DC), Alejandra Sepúlveda (PRI), Víctor Torres (DC) y Mario Venegas (DC), 24 de noviembre de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 8062-07).

144 Ver nota de prensa: *Diputados DC ingresan reforma constitucional que repone voto obligatorio sin modificar inscripción automática*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 23 de noviembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=47207.

145 República de Chile, Ley N° 20.556, facilita el proceso de inscripción electoral automática, publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2011.

La propuesta, presentada por el Gobierno el 28 de septiembre¹⁴⁶ y aprobada por el Congreso Nacional el 9 de noviembre, faculta al Servicio Electoral para acceder a los datos electorales de las personas registradas en el Servicio de Registro Civil e Identificación, con el propósito de efectuar estudios y pruebas orientados a implementar el sistema de incorporación automática de las personas al padrón electoral, debiendo mantener en absoluta reserva y confidencialidad dicha información. Asimismo, se faculta al Registro Civil a mantener actualizada la información sobre el domicilio declarado en la última actuación realizada ante éste, en la que deberá indicarse, al menos, la comuna. En caso de no disponer de otro antecedente, se considerará la comuna de nacimiento.

En tanto, el debate sobre el derecho a **voto de los/as chilenos/as en el exterior** no llegó a avanzar significativamente durante 2011. Ello principalmente debido a que el Gobierno y legisladores/as oficialistas han insistido en exigir ciertos vínculos a los/as nacionales que viven fuera del país para poder ejercer su derecho a sufragio, lo que es rechazado por parlamentarios/as de oposición por considerarlo contrario a la propia Constitución Política que no impone requisito alguno, y una discriminación inaceptable en el ejercicio de los derechos políticos.

Desde la presentación del primer proyecto de reforma constitucional en la materia, que el Presidente Piñera ingresó ante la Cámara de Diputados en mayo de 2010¹⁴⁷, diversos sectores políticos y sociales se opusieron a que se pretendiera condicionar el derecho a voto de quienes se encuentran fuera del país, sin que el Gobierno modificara su planteamiento de exigir para ello determinados requisitos. Posteriormente, en diciembre de 2010, el Presidente reiteró su propuesta de reforma constitucional ante el Senado¹⁴⁸, a la que agregó el proyecto de Ley Orgánica Constitucional para regular los actos electorales de chilenos en el extranjero¹⁴⁹. En esta iniciativa legal se explicitan las exigencias que se impondrán para participar de las elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales: haber permanecido en el país un período mínimo de cinco meses, continuo o discontinuo, dentro de los últimos ocho años¹⁵⁰.

146 Proyecto de ley que facilita el proceso de inscripción electoral automática, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 28 de septiembre de 2011 (Boletín Legislativo N° 7962-07).

147 Proyecto de reforma constitucional para permitir el voto de los chilenos desde el extranjero, mensaje presentado por el Presidente de la República 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).

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

149 Proyecto de ley que regula los actos electorales de chilenos en el extranjero, mensaje presentado por el Presidente de la República 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).

150 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 56 a 59.

Sin embargo, dada la mantención de exigencias adicionales para el ejercicio del derecho a sufragio, no contempladas en la Constitución Política, las propuestas sólo fueron respaldadas por parlamentarios oficialistas.

En enero de 2011, al informar la Corte Suprema el proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones, los Ministros Sergio Muñoz Gajardo, Margarita Herreros Martínez, Pedro Pierry Arrau y Haroldo Brito Cruz, que a su vez integran el Tribunal Calificador de Elecciones, señalaron que la *“Carta Fundamental reconoce el derecho de sufragio sin establecer exigencias -salvo- los requisitos genéricos relativos a la nacionalidad, edad y no haber sido condenado a pena afflictiva. Resulta, en consecuencia, indispensable establecer mecanismos destinados a que los ciudadanos chilenos se encuentren, en todo momento, en posibilidad de ejercer su derecho de sufragio, lo cual abarca tanto a los nacionales que se encuentren en el país, como a los que residen en el extranjero, siempre que cumplan los requisitos constitucionales. La residencia de un chileno en el extranjero no puede ser factor de discriminación en el ejercicio de los derechos consagrados por el legislador respecto de un chileno que habita en Chile, como tampoco podrá serlo la exigencia de un vínculo con el país o la condición de permanencia, durante un determinado tiempo anterior a los comicios. Implica una contravención a artículo 5° de la Constitución Política de la República, el limitar el derecho a sufragio, estableciendo condiciones para su ejercicio que vulneran el principio de igualdad ante la ley. La universalidad del derecho a sufragio ha dejado atrás los requisitos establecidos por el otrora “sufragio censuario”, al que se estaría retrocediendo de exigirse condiciones para que los chilenos ejerzan el derecho a sufragio en el extranjero. De esta manera cabe concluir que el Tribunal Calificador de Elecciones es de opinión de consagrar el derecho del chileno a sufragar en el extranjero, sin más exigencias que las impuestas a los chilenos en Chile”*¹⁵¹.

Dada la insistencia gubernamental en mantener el condicionamiento del derecho a voto, un grupo de senadores presentó, el 15 de marzo de 2011, un requerimiento ante el Tribunal Constitucional solicitando se declaren inconstitucionales ciertas normas del proyecto de ley que regula los actos electorales de chilenos en el extranjero. Señalan los requirentes que las normas que establecen requisitos para el derecho a voto, como la residencia o avecindamiento en el país por cierto tiempo, vulneran lo dispuesto en los artículos 13, 18 y 19 de la Carta Fundamental ya que ésta no dispone ni mandata al legislador imponer requisitos al respecto. Agregan que aun cuando se entendiera que la norma legal puede establecer exigencias, el proyecto presidencial cuestionado más que regular el ejercicio de un derecho lo estaría entorpeciendo. Asimismo, argumentaron que las normas impugnadas imponen diferencias entre chilenos para sufragar en el extranjero que no revisten carácter de racionales o bien que obedecerían a *“consideraciones políticas”, “preferencias ideológicas, intuiciones y presunciones”* y que la propuesta estaría

151 CORTE SUPREMA, Oficio N° 21.2011 Informe Proyecto de Ley 54-2010, Boletín Legislativo 7338-07.

instaurando legalmente una especie de “*voto censatario*” al favorecer el ejercicio del derecho a sufragio de quienes tuvieran capacidad económica para viajar al país y residir en él durante un tiempo. Finalizan su reclamo señalando que la exigencia de acreditar residencia en el país afecta la esencia del derecho a sufragio pues se excluiría muchos ciudadanos chilenos de su ejercicio¹⁵².

Frente al requerimiento ante el Tribunal Constitucional, el Gobierno optó por retirar de tramitación el cuestionado proyecto de ley, el mismo día 15 de marzo, señalando que se aceleraría la discusión de la reforma constitucional en la materia¹⁵³. Por su parte, el Tribunal Constitucional ante el retiro de la propuesta omitió pronunciarse sobre el fondo resolviendo “*archívense los antecedentes por resultar improcedente emitir pronunciamiento a su respecto*”¹⁵⁴.

En tanto, el proyecto de reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero continuó su tramitación y el Gobierno asignó suma urgencia para acelerar su votación el mismo día 15 de marzo. En la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado¹⁵⁵ contó con el respaldo de los senadores Alberto Espina (RN), Hernán Larraín (UDI) y el entonces Senador Andrés Chadwick (UDI), mientras que fue rechazado por Jaime Quintana (Senador PPD que reemplazó a la Senadora Alvear en la sesión del 4 de abril) y Patricio Walker (DC)¹⁵⁶.

152 El requerimiento fue presentado por los senadores/as Soledad Alvear (DC), designada como representante de los requirentes, Isabel Allende (PS), Ximena Rincón (DC), Ricardo Lagos (PPD), José Antonio Gómez (PRSD), Patricio Walker (DC), Alejandro Navarro (MAS), Ignacio Walker (DC), Camilo Escalona (PS), Andrés Zaldívar (DC), Juan Pablo Letelier (PS), Jorge Pizarro (DC), Eugenio Tuma (PPD), Pedro Muñoz (PS) y Eduardo Frei (DC).

153 Ver nota de prensa: *Retiran de trámite proyecto que regula la votación de los chilenos en el extranjero*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 18 de marzo de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110318/pags/20110318103854.html.

154 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, resolución dictada en requerimiento de inconstitucionalidad de 15 señores Senadores del proyecto de ley que regula el derecho de voto de los chilenos en el extranjero Mensaje 479-358 (Boletín N° 7.358-07), Rol N° 1940-11-CPT, 29 de marzo de 2011.

155 Durante el estudio del proyecto, la Comisión de Constitución escuchó –además de los representantes del Ejecutivo– al Presidente del Comité “Chile Somos Todos”, Sr. Osvaldo Núñez, quien cuestionó la propuesta de reforma constitucional del Presidente Piñera pues en el texto se señala que “*permite el voto de los chilenos y chilenas con derecho a sufragio, desde el extranjero*” cuando en realidad condiciona el ejercicio de dicho voto. Afirmó que la exigencia de vínculo y permanencia en Chile constituyen factores de discriminación hacia compatriotas que no pueden venir al país y que así lo ha señalado la Corte Suprema en reciente opinión. Se trata de exigencias inconstitucionales que afectan gravemente el principio de igualdad de todos los chilenos. Agregó que los chilenos residentes en el exterior siempre han contribuido económica, cultural y socialmente al país, refiriendo como ejemplos del aporte que realizan al país, la realización de campañas de ayuda a Chile con motivo de catástrofes de diversa naturaleza, las crecientes remesas de divisas enviadas, la promoción de productos chilenos en el extranjero, los aportes a obras como el Hogar de Cristo y la Teletón y la creación de empresas de importaciones y exportaciones, entre otras iniciativas que constituyen lazos, vínculos y una relación muy profunda, activa y estrecha con Chile. SENADO DE LA REPÚBLICA, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero, Boletín N° 7.335-07, 8 de abril de 2011, págs. 14 a 16.

156 SENADO DE LA REPÚBLICA, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero, Boletín N° 7.335-07, 8 de abril de 2011, pág. 20.

Sometida a votación en Sala, el 3 de mayo, fue rechazada la reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero por 20 votos en contra y 16 a favor¹⁵⁷. Votaron en contra de la propuesta presidencial por rechazar que se condicione el derecho a sufragio al cumplimiento de requisitos, los/as senadores/as: Isabel Allende (PS), Soledad Alvear (DC), Camilo Escalona (PS), Eduardo Frei (DC), Guido Girardi (PPD), José Antonio Gómez (PRSD), Ricardo Lagos (PPD), Juan Pablo Letelier (PS), Pedro Muñoz (PS), Alejandro Navarro (MAS), Jorge Pizarro (DC), Jaime Quintana (PPD), Ximena Rincón (DC), Fulvio Rossi (PS), Mariano Ruiz-Esquide (DC), Hosaín Sabag (DC), Eugenio Tuma (PPD), Ignacio Walker (DC), Patricio Walker (DC) y Andrés Zaldívar (DC). En tanto, apoyaron la iniciativa 16 senadores: Carlos Bianchi (IND), Carlos Cantero (IND), Andrés Chadwick (UDI), Francisco Chahuan (RN), Juan Antonio Coloma (UDI), Alberto Espina (RN), José García (RN), Antonio Horvath (RN), Carlos Kuschel (RN), Hernán Larraín Fernández (UDI), Carlos Larraín Peña (RN), Pablo Longueira (UDI), Jovino Novoa (UDI), Jaime Orpis (UDI), Baldo Prokurica (RN) y Gonzalo Uriarte (UDI)¹⁵⁸.

Posteriormente, como se ha señalado, al debatirse el proyecto sobre inscripción automática y voto voluntario, el Gobierno expresó su voluntad de avanzar en el debate del derecho a voto de quienes viven en el extranjero, comprometiéndose a impulsar su discusión y revisar las exigencias que pretendían imponerse para el ejercicio de tal derecho. Para ello, el 26 de octubre, solicitó a la Cámara de Diputados se pronuncie respecto al proyecto de reforma constitucional anteriormente rechazado por el Senado, en ejercicio de la facultad de insistencia que le confiere la Constitución¹⁵⁹. A la fecha de cierre del presente informe, la propuesta se encuentra en estudio ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja que no la ha analizado.

Durante 2011 tampoco se avanzó en la discusión de la **reforma al régimen electoral** aplicable a la elección de diputados/as y senadores/as, que constituye uno de los principales déficit del sistema político chileno. Éste, 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,

157 Ver nota de prensa: *Rechazan legislar sobre reforma constitucional relativa al voto de los chilenos en el extranjero*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 3 de mayo de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110503/pags/20110503205214.html.

158 SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª, Sesión 13ª, 3 de mayo de 2011.

159 Oficio N° 429-359 Solicita envío del proyecto de reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero, 26 de octubre de 2011 (Boletín N° 7.335-07).

por lo que ha sido criticado desde amplios sectores. De hecho, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, durante el Examen Periódico Universal en 2009, el Estado de Chile se comprometió a “*la reforma del sistema electoral*”¹⁶⁰. No obstante, no ha podido ser modificado, primordialmente por la adhesión que importantes sectores de la Coalición Por el Cambio han mantenido al sistema binominal¹⁶¹.

En enero de 2011, un grupo transversal de diputados encabezados por Pepe Auth (PPD), presentaron un proyecto de reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral¹⁶² que busca eliminar el guarismo 120 con que la Constitución determina el número de diputados/as, conjuntamente con un proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700 orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios estableciendo un sistema proporcional compensatorio¹⁶³ que reemplazaría al sistema binominal. Impulsan estas reformas, además de Auth, los diputados Pedro Araya (PRI), Gabriel Ascencio (DC), Jorge Burgos (DC), Felipe Harboe (PPD), Gustavo Hasbún (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Alberto Robles (PRSD), Marcelo Schilling (PS) y Guillermo Teillier (PC).

Entre los fundamentos señalan sus autores que dicho sistema ha sido criticado, principalmente por dos razones: “*La primera de ellas es que produce una representación desigual y excluyente en el Congreso. Esto porque siempre quedan representadas las dos fuerzas mayoritarias siendo excluidas de la representación las restantes, resultando siempre favorecida la segunda opción ya que con sólo un poco más de 1/3 de los votos puede tener la misma representación que otra cercana a los 2/3. La segunda razón, es que produce una seria distorsión en la proporcionalidad entre las diferentes opciones presentes en la sociedad y la representación en el Parlamento que debería expresarse políticamente*”.

160 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96.7 en Anexo.

161 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder Legislativo Año 2008, págs. 41 y 42; OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 60.

162 Proyecto de reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral, moción presentada por 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), 6 de enero de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7417-07).

163 Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios estableciendo un sistema proporcional compensatorio, moción presentada por 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), 6 de enero de 2011, remitida a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7418-06).

La reforma propuesta busca, según se expresa en los antecedentes de la misma, cumplir cuatro objetivos: “*a) Terminar con la exclusión. Para que ninguna fuerza política que tenga un grado significativo de adhesión ciudadana quede fuera del Parlamento. b) Darle mayor proporcionalidad al sistema. Para que la proporción de escaños de cada partido y pacto político sea más cercana a la proporción de adhesión electoral que recibe. c) Devolverle a la ciudadanía mayor protagonismo en la elección. Para que no sean las direcciones de los partidos políticos las que reemplacen en gran medida a los electores en la decisión de quiénes son sus representantes parlamentarios. d) Reducir la enorme desigualdad en el valor del voto según dónde se emita. Para que nos acerquemos más al principio democrático de una persona=un voto*”.

La propuesta básicamente consiste en establecer un sistema proporcional compensatorio que importaría la creación de 30 nuevos escaños en la Cámara de Diputados, los que se asignarían a aquellas listas electorales que sobrepasen el 5% de la votación, distribuyéndose éstos proporcionalmente según la representatividad de cada lista. Respecto de los 120 escaños existentes se mantendría el mecanismo electoral aplicable a la fecha.

En el Senado, en tanto, se propone la creación de 12 nuevos escaños para llegar a 50 senadores/as, pues consideran que los/as 38 actuales es un número muy reducido para el adecuado funcionamiento de la Cámara Alta y que las diversas circunscripciones están representadas desigualmente. Manteniendo el sistema de elección de dos senadores/as por circunscripción se plantea la creación de seis nuevas en las regiones de mayor número de electores¹⁶⁴.

Tras la presentación de la propuesta, sus autores se reunieron con el Ministro Secretario General de la Presidencia Cristián Larroulet, para solicitarle al Ejecutivo que patrocine e imponga urgencia a la reforma al sistema binominal¹⁶⁵. En la cita el Ministro indicó que el Gobierno sólo va a estudiar los proyectos presentados, pero que no se modificará la agenda legislativa sobre reformas políticas¹⁶⁶.

Días antes de la segunda Cuenta Pública del Presidente Sebastián Piñera, un grupo de diputados de Renovación Nacional se reunió con el Ministro del Interior

164 La propuesta plantea crear una circunscripción para la Región de Arica-Parinacota y otra para la Región de Tarapacá (que a la fecha están unidas), para la Región Metropolitana se contemplan cuatro circunscripciones en vez de las dos actuales, tres en la Región de Valparaíso y en la Región del Biobío que cuentan con dos a la fecha, y dos la Región de O'Higgins que actualmente constituye una circunscripción (Boletín Legislativo N° 7418-06).

165 Ver nota de prensa: *Solicitan al Ejecutivo patrocinar reforma constitucional que elimina el número de 120 diputados, Cámara de Diputados*, Departamento de Prensa, 9 de enero de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=41693.

166 Radio Universidad de Chile, *Piden urgencia para promesa presidencial de reforma al sistema binominal*, 10 de enero de 2011.

Rodrigo Hinzpeter a fin de debatir dicho discurso y entregarle un documento sobre las reformas políticas que RN quiere promover, entre ellas la que modifica el sistema binominal para ampliar el número de senadores y de diputados, de manera de mejorar su proporcionalidad. Junto al jefe de bancada, Cristián Monckeberg, los diputados Pedro Browne, Alberto Cardemil, Germán Becker, Nicolás Monckeberg, Frank Sauerbaum y Leopoldo Pérez señalaron al Ministro su decisión de iniciar las conversaciones con la oposición para intentar llegar a un consenso sobre la iniciativa¹⁶⁷.

Sin embargo, el Presidente de la República nada señaló al respecto en su Cuenta Pública del 21 de Mayo de 2011, y a las reformas transversales presentadas no se les asignó urgencia legislativa.

Posteriormente, a partir de agosto, diversas reuniones ministeriales se organizaron con los partidos políticos a fin de buscar acuerdos que permitan avanzar en una agenda de reformas políticas, incluyendo el sistema electoral. Además, finalizando septiembre, los Ministros del Interior y Secretaría General de la Presidencia se reunieron en La Moneda con expertos de variados sectores para analizar el conjunto de reformas políticas pendientes, como la modificación a la Ley de partidos políticos y al sistema binominal. Aun cuando el Gobierno reconoció la necesidad de cambios al régimen electoral y la amplia demanda ciudadana que así lo requiere, resaltó la importancia de construir un consenso político dado que no existe claridad respecto del mecanismo que debiera establecerse en su reemplazo¹⁶⁸.

El persistente rechazo de las directivas de los partidos políticos oficialistas a introducir cambios a un sistema electoral que por años han defendido, ha complejizado el debate, retrasándolo. No obstante, el Gobierno ha mantenido sus esfuerzos de diálogo político en torno a diversas modificaciones. A fines de octubre, culminada una primera ronda de reuniones con los partidos políticos, el Gobierno anunció que en los próximos meses daría a conocer una completa agenda de reformas políticas, la que sería presentada a los dirigentes de los partidos a más tardar en febrero de 2012, para luego ser ingresadas las propuestas a debate ante el Congreso Nacional. Dentro del paquete de iniciativas se contempla modificar el sistema binominal, considerándose diversas opciones para ello, como el aumento en el número de legisladores, el establecimiento de senadores nacionales elegidos con un mecanismo representativo, así como la modificación de distritos y circunscripciones, entre otras¹⁶⁹.

167 La Tercera, RN *acuerda impulsar aumento de parlamentarios e inicia negociaciones con la oposición*, 12 de mayo de 2011.

168 La Segunda internet, *Gobierno aborda con expertos eventual reforma al sistema binominal*, 27 de septiembre de 2011.

169 La Segunda, *Gobierno establece mes de enero y febrero como fecha para presentar agenda de reformas políticas*, 27 de octubre de 2011.

Finalizando el año, el Presidente Piñera se reunió con los/as cuatro/as ex mandatarios/as de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Con cada uno de ellos abordó diversos aspectos de la situación política, económica y social del país, reafirmandose en cada encuentro la necesidad de reformar el sistema electoral¹⁷⁰.

Al compromiso gubernamental se suma el apoyo mayoritario de los/as legisladores/as en orden a modificar el sistema electoral. En el *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011* de Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario, el 73,3% de los/as senadores/as señaló que votaría a favor de una reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios/as a fin de sustituirlo por otro que garantice una mayor representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país¹⁷¹. Por ello, cabe esperar la pronta presentación de una propuesta en la materia y su amplio y participativo debate.

Otra de las reformas políticas que desde hace años viene siendo impulsada transversalmente se refiere al establecimiento de **elecciones primarias para la definición de las candidaturas**. De hecho, desde enero de 2010 la Constitución Política dispone la existencia de un sistema de elecciones primarias que los partidos políticos pueden utilizar para la definición de las candidaturas a cargos de elección popular y que si se utiliza, sus resultados son vinculantes impidiéndose a quienes no resulten elegidos presentarse como candidatos al respectivo cargo¹⁷².

Por ello, como se recordará, la ex Presidenta Michelle Bachelet presentó ante la Cámara de Diputados una propuesta que establece elecciones primarias para candidatos a alcaldes, parlamentarios y Presidente del República¹⁷³, en julio de 2009, la que no avanzó en su discusión pese a la urgencia legislativa asignada.

170 En enero de 2012 la discusión tomó un nuevo impulso tras diversas reuniones políticas entre el Gobierno, dirigentes políticos oficialistas y de la oposición; y al conocerse una propuesta de reforma tanto al sistema político como al electoral de los presidentes de RN Carlos Larraín y de la DC Ignacio Walker que generó variadas reacciones a lo amplio del espectro político nacional. Con matices, el Presidente de la República reafirmó su compromiso de debatir acerca de reformas al sistema binominal durante 2012. Dado que el presente informe comprende información entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011, ello será materia del Balance al Poder Legislativo correspondiente al año 2012.

171 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

172 *“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”*. República de Chile, 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.

173 Proyecto de ley que establece elecciones primarias para candidatos a alcaldes, parlamentarios y Presidente de la República, mensaje 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).

Durante el año 2010, en tanto, el Presidente de la República reiteró el compromiso contenido en su Programa de Gobierno, anunciando en la Cuenta Pública el establecimiento de primarias voluntarias, vinculantes, simultáneas y organizadas por el Estado, para elegir a los candidatos a cargos de elección popular¹⁷⁴. Un año después, un similar anuncio formuló el 21 de Mayo de 2011¹⁷⁵, el que se materializó en el proyecto que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes¹⁷⁶ presentado el 6 de septiembre de 2011¹⁷⁷.

La iniciativa regula un sistema de elecciones primarias voluntarias y simultáneas para la nominación de candidatos al cargo de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Alcaldes, que estará a cargo del Servicio Electoral. Este Servicio organizará una elección primaria conjunta para la nominación de los candidatos a los cargos de Presidente de la República y parlamentarios, de carácter nacional, el vigésimo domingo anterior a la fecha de la respectiva elección; y otra elección primaria para el cargo de alcalde el vigésimo domingo anterior a la fecha de las elecciones municipales.

El sistema de primarias propuesto es voluntario para los partidos políticos, estableciéndose que la decisión al respecto corresponde al Consejo General de cada entidad. La participación en elecciones primarias de Presidente de la República puede ser individual o conjunta con otros partidos y candidatos independientes conformando un pacto electoral. Incumbe al Consejo General de cada partido la decisión de participar en una elección primaria para la nominación de su candidato a Presidente de la República, el hacerlo en forma individual o por medio de un pacto electoral, y la nominación de los candidatos para dicha elección. Se dispone que éste deberá resolver al respecto si así lo solicita la Directiva Central del partido o un 10% de los miembros del Consejo.

174 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 64.

175 *“Además, necesitamos que la democracia llegue con mayor plenitud a los partidos políticos. Por eso, en los próximos meses enviaremos los proyectos de ley de primarias voluntarias y vinculantes para seleccionar los candidatos y una nueva ley de partidos políticos, que los haga más democráticos, transparentes y participativos”*. Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores, Cuenta pública presidencial, 21 de mayo de 2011, pág. 15.

176 Proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 6 de septiembre de 2011, remitido a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7911-06). El Mensaje declara entre sus propósitos que ésta *“incrementará la libertad de elección de los ciudadanos, a la vez que contribuirá a una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a tales cargos, todo lo cual ofrecerá incentivos apropiados para el surgimiento de una dirigencia política mejor, más renovada y más sintonizada con la ciudadanía, lo que, a su turno, debería contribuir a contar con una democracia de mejor calidad”* (Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes, pág. 5).

177 Ver nota de prensa: *Valoran proyecto que creará sistema de primarias para elegir a los candidatos políticos*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 5 de septiembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110905/pags/20110905175825.html.

En la elección conjunta de Presidente y parlamentarios podrá haber un pacto electoral para las elecciones presidenciales y otro diferente para las elecciones parlamentarias, pues en estas últimas también se faculta a los partidos a participar en forma individual o habiendo suscrito un pacto. En caso de suscribirse un pacto para elecciones parlamentarias, éste debe ser común, abarcando todas las circunscripciones y distritos. La decisión de participar en elecciones primarias para la nominación de sus candidatos a parlamentarios, los territorios electorales en que se participará, el hacerlo en forma individual o por medio de un pacto electoral, y la nominación de los candidatos para dichas elecciones, igualmente corresponde al Consejo General de cada partido político. Este deberá pronunciarse al respecto si así lo requiera la Directiva Central del partido o el Consejo Regional respectivo. En tanto, el Consejo Regional deberá resolver sobre solicitar al Consejo General del partido elecciones primarias de parlamentarios en algún territorio electoral de su jurisdicción, si así lo solicita la Directiva Regional del partido o un 10% de sus miembros del Consejo Regional.

Respecto de las elecciones primarias de alcaldes, también los partidos políticos podrán participar en forma individual o en conjunto con otros partidos y candidatos independientes conformando un pacto electoral, que deberá ser común para las otras elecciones municipales, abarcando todas las comunas. Del mismo modo que en primarias parlamentarias, se encomienda al Consejo General de cada partido las definiciones al respecto.

Junto a las declaraciones de candidaturas que los partidos o pactos formulen ante el Servicio Electoral, deberán presentar una norma que determine el padrón electoral. Respecto de quienes podrán participar de las respectivas elecciones primarias, los partidos o pactos pueden elegir entre cinco alternativas: únicamente los militantes del partido, en el caso que éste participe en forma individual; militantes del partido e independientes sin militancia, en el caso que el partido participe en forma individual; sólo afiliados a los partidos integrantes del pacto, en el caso de un pacto electoral; militantes de los partidos integrantes del pacto e independientes sin militancia, en el caso de un pacto electoral; o bien que puedan intervenir todos los electores inscritos con derecho a sufragio. En caso de que un elector pueda participar de las primarias de más de un partido o pacto, deberá elegir en cuál de ellas pronunciarse, pudiendo sólo participar en una elección primaria por cada uno de los cargos que correspondan.

Quienes obtengan la mayor votación individual serán nominados/as como candidatos. En tanto, quienes no resulten electos/as no podrán presentarse como candidatos/as en la elección definitiva por el mismo cargo y territorio electoral, ni el partido político o pacto electoral podrá declarar otros candidatos/as, excepto en caso de muerte o renuncia del o la candidata nominada.

En las elecciones primarias se aplican las normas de la Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, con algunas excepciones. El límite de gasto electoral se rebaja al 25% de lo que se dispone para una elección propiamente tal.

En cuanto a su vigencia, se establece que esta ley comenzará a regir el día de su publicación en el Diario Oficial si a la fecha faltan al menos 210 días para la realización de una elección general, en caso contrario, comenzará a regir el primer día del mes siguiente a la última elección. Respecto de las elecciones municipales de 2012, si faltaren menos de 240 días, la elección primaria se realizará el decimoséptimo domingo anterior a la fecha de dicha elección municipal. Como es evidente, que el sistema de elecciones primarias esté vigente para el próximo proceso electoral dependerá de la celeridad con que el proyecto continúe tramitándose.

En definitiva la propuesta busca mayores espacios para la participación de la ciudadanía en el proceso de definición de quienes serán los y las candidatas que los partidos y bloques políticos postularán a cargos de elección popular y cuenta con un amplio respaldo político. No obstante, uno de los problemas que presenta es la total omisión de reglas que favorezcan la participación equilibrada entre hombres y mujeres en dichas elecciones primarias.

Analizadas las disposiciones de la iniciativa se observa que son las cúpulas partidarias las que detentan las decisiones relevantes, como la realización o no de las mismas, voluntariedad que el Mensaje defiende señalando que así *“la propia ciudadanía (será) la que tendrá que evaluar cuánto pesará en la decisión de su voto el hecho que algunos candidatos hayan sido seleccionados de modo cupular y otros en forma participativa. Si los ciudadanos tienden a premiar efectivamente a los candidatos emanados de elecciones primarias, el sistema tenderá a generalizarse”*¹⁷⁸. Ello no contribuye al necesario fortalecimiento de un sistema de partidos, ni aporta a la recuperación de la perdida legitimidad de éstos frente a la ciudadanía. Como tampoco el hecho que sean las mismas cúpulas partidarias las que definan quienes pueden o no participar de estas primarias, es decir, que éstas sean abiertas o cerradas, cuestión fundamental para efectivamente incrementar la participación ciudadana en la definición de quienes postularán a cargos de elección popular.

Tras su presentación, la iniciativa fue analizada por la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Cámara Baja que la informó el 12 de diciembre, y luego por la Comisión de Hacienda que informó el 20 de diciembre. Fue debatida y aprobada en general y particular por la Sala de la Cámara de Diputados el 3 de enero de 2012 y remitida al Senado para su segundo trámite constitucional¹⁷⁹.

178 Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes, págs. 5 y 6 (Boletín Legislativo N° 7911-06).

179 Ver nota de prensa: *Al Senado proyecto que establece elecciones primarias*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 3 de enero de 2012. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=47931.

En tanto, se observó durante el año 2011 gran interés de los/as congresistas en reformar el **sistema de reemplazo aplicable frente a la vacancia de parlamentarios**, presentándose numerosas mociones. Ello, a raíz de los cuestionamientos que desde diversos sectores se han formulado a mecanismos de nominación que no contemplan la voluntad de los electores. Así ha quedado en evidencia luego de los reiterados reemplazos en el último año tras el nombramiento de cuatro senadores como Ministros de Estado (Andrés Allamand en Defensa Nacional y Evelyn Matthei en Trabajo y Previsión Social, en enero de 2011; Andrés Chadwick en Secretaría General de Gobierno y Pablo Longueira en Economía, Fomento y Turismo, en julio pasado), que a su vez fueron reemplazados en parte por diputados en ejercicio que también debieron ser sustituidos.

Como es sabido, la Constitución Política –luego de la reforma de 2005– dispone que los cargos vacantes de congresistas sean cubiertos por el ciudadano designado por el partido político a que pertenecía. Ello, a diferencia de la norma original, que establecía que el cargo correspondía al compañero de lista. Expresamente la Carta fundamental excluye la realización de elecciones periódicas, de modo que la opinión de los electores a quienes el nuevo legislador representará no es considerada en su designación.

A fin de modificar el sistema de reemplazo aplicable a diputados/as y senadores/as una decena de mociones fueron presentadas este año, siendo la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja la que se dedicó al análisis de éstas y otras formuladas en años previos. Parte de éstas plantean la procedencia de elecciones complementarias a fin de llenar las vacantes: respecto de toda vacante sin importar el tiempo que falte para la extinción del período¹⁸⁰; si falta más de un año para la expiración del período pero si falta menos, no se reemplaza¹⁸¹; si faltan dos

180 Proyecto de reforma constitucional que establece reemplazo de parlamentarios por elección popular, moción presentada por los ex diputados Maximiano Errázuriz (RN) y Juan Lobos (fallecido diputado de la UDI), 21 de agosto de 2008, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6043-07).

181 Proyecto que reforma la Constitución Política de la República para establecer la existencia de elecciones complementarias en el caso de vacancia de un cargo parlamentario, moción presentada por los/as diputados/as Alfonso De Urresti (PS), Marcelo Díaz (PS), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Carlos Montes (PS), Adriana Muñoz (PPD), Jorge Tarud (PPD) y Patricio Vallespín (DC), 19 de enero de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7455-07); proyecto que reforma la Constitución Política de la República modificando el sistema de reemplazo de Diputados y Senadores, moción presentada por los/as diputados Enrique Accorsi (PPD), René Alinco (IND), Pedro Araya (PRI), Marta Isasi (IND), Tucapel Jiménez (PPD), Luis Lemus (PS), Miodrag Marinovic (IND), 20 de enero de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7464-07); Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 51 de la Carta Fundamental con el objeto de modificar el sistema de reemplazo de diputados y senadores en los términos que indica, moción presentada por los/as diputados Francisco Chahuán (RN), Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha), Álvaro Escobar (IND), Marta Isasi (IND), Tucapel Jiménez (PPD) y Esteban Valenzuela (IND), 3 de julio de 2007, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 5164-07).

años o más pero en caso contrario no hay reemplazo¹⁸²; si faltan más de seis meses y de lo contrario lo reemplaza el compañero de lista¹⁸³; sólo si la vacante se produce por causas naturales y falta más de un año para el término del período, pero si falta menos lo designa el partido político de quien causó la vacante¹⁸⁴.

Otro grupo de mociones no contempla la realización de elecciones complementarias, encomendando la designación del parlamentario vacante al partido político si se produjo por causas naturales y en el resto de los casos no se reemplaza¹⁸⁵; disponiendo que el partido político designe a quien desempeñará el cargo vacante, pero impidiéndole luego postularse por un distrito o circunscripción distinta¹⁸⁶; o bien que la cámara respectiva elija entre una terna propuesta por el partido político a que pertenecía el parlamentario a reemplazar¹⁸⁷.

En definitiva, la Comisión de Constitución analizó las mociones y luego aprobó unánimemente el proyecto de reforma constitucional para modificar el sistema de reemplazo de vacantes en cupos parlamentarios presentado por los diputados de RN Alberto Cardemil y Cristián Monckeberg Bruner el 14 de septiembre¹⁸⁸.

182 Proyecto de reforma Constitucional para incorporar la existencia de elecciones complementarias en el caso de vacancia de un cargo de parlamentario, moción presentada por los/as diputados/as Jorge Burgos (DC), Aldo Cornejo (DC), Marcelo Díaz (PS), José Miguel Ortiz (DC) y Matías Walker (DC), 2 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7834-07).

183 Proyecto que establece reforma constitucional sobre reemplazo de diputados y senadores, moción presentada por el Diputado Felipe Harboe (PPD), 6 de octubre de 2009, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6723-07).

184 Proyecto de reforma constitucional que modifica el sistema de reemplazo de parlamentarios en caso de vacancia, las incompatibilidades y causales de cesación en el cargo, moción presentada por los/as diputados/as Marcos Espinosa Monardes (PRSD), Fidel Espinoza Sandoval (PS), Luis Lemus (PS), Carlos Montes (PS), Denise Pascal (PS) y Alejandra Sepúlveda (PRI), 22 de marzo de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7545-07).

185 Proyecto que reforma la Constitución Política de la República sobre reemplazo de parlamentarios, moción presentada por los/as diputados/as Ramón Barros (UDI), Edmundo Eluchans (UDI), Andrea Molina (UDI), Arturo Squella (UDI), Marisol Turres (UDI), Ignacio Urrutia (UDI) y Mónica Zalaquett (UDI), 2 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7827-07).

186 Proyecto de reforma constitucional que modifica Art. 51 de la Constitución Política de la República con el objeto de regular el cargo de vacancia de diputado y de senador, moción presentada por los/as diputados/as Pedro Álvarez-Salamanca (UDI), Gonzalo Arenas (UDI), Nino Baltolu (UDI), Eugenio Bauer (UDI), Enrique Estay (UDI), Marta Isasi (IND), Andrea Molina (UDI), Ignacio Urrutia (UDI), Carlos Vilches (UDI) y Gastón Von Mülehnbrock (UDI), 1° de junio de 2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 6959-07).

187 Proyecto de reforma constitucional que modifica la forma de reemplazo ante la vacancia del cargo de senadores y diputados, moción presentada por los/as diputados/as Francisco Bartolucci (UDI), Guillermo Ceroni (PPD), Juan Antonio Coloma (UDI), Aldo Cornejo (DC), María Angélica Cristi (UDI), Maximiano Errázuriz (RN), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Enrique Krauss (DC), Luis Pareto (DC) y Felipe Valenzuela (PS), 2 de septiembre de 1998, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia que lo archivó por falta de debate. El 2 de agosto de 2011 se solicitó su desarchivo (Boletín Legislativo 2229-07).

188 Proyecto de reforma constitucional para modificar el sistema de reemplazo de vacantes en cupos parlamentarios, moción presentada por los diputados Alberto Cardemil (RN) y Cristián Monckeberg Bruner (RN), 14 de septiembre de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7935-07).

La iniciativa aprobada por la Comisión plantea que se apliquen al reemplazo de congresistas reglas diversas dependiendo de la causa que origina la vacancia del cargo. Si el parlamentario falta en su cargo por razones políticas, judiciales o voluntarias, como una condena judicial que le impide seguir desempeñándose como parlamentario, por haberse configurado una incompatibilidad de las establecidas en el artículo 58 del Constitución Política, una inhabilidad de las señaladas en el artículo 60 o cualquier otro ilícito constitucional, o por haber asumido el diputado o senador un cargo de aquellos referidos en el inciso segundo del artículo 59, y faltan más de dos años para la siguiente elección parlamentaria procede la realización de elecciones complementarias. Pero si faltan menos de dos años, el parlamentario no será reemplazado.

En cambio, si la vacante se debe a causas naturales, como la muerte del parlamentario o su renuncia por enfermedad grave, no se procederá a una elección complementaria sino que corresponde a la cámara respectiva elegir al reemplazante, en votación secreta y por mayoría simple, de una terna propuesta por el partido a que pertenecía el parlamentario.

La Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar, por 83 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones el pasado 16 de noviembre. Luego de ello, la iniciativa fue remitida nuevamente a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia para su discusión particular y el estudio de las indicaciones presentadas¹⁸⁹. La Comisión no ha debatido al respecto y el Gobierno no le ha asignado urgencia.

Por otra parte, en cumplimiento del Programa de Gobierno¹⁹⁰ y tal como lo anunciara en la Cuenta Pública¹⁹¹, el Presidente de la República presentó la propuesta sobre **elección directa de los Consejeros Regionales**¹⁹² y el relativo al **fortalecimiento de la regionalización del país**¹⁹³. Iniciativas que se orientan a cumplir el mandato constitucional sobre Gobierno y Administración Regional establecido desde octubre de 2009¹⁹⁴ para fortalecer los gobiernos regionales,

189 Ver nota de prensa: *Cámara aprueba reforma constitucional que modifica sistema de reemplazos parlamentarios*, Cámara de Diputados, Departamento de Prensa, 16 de noviembre de 2011. En http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=47109.

190 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Op. Cit., págs. 128 a 133.

191 Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores, Cuenta pública presidencial, 21 de mayo de 2011, pág. 15.

192 Proyecto de ley que establece elección directa de los Consejeros Regionales, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 12 de septiembre de 2011, remitido a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7923-06).

193 Proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 5 de octubre de 2011, remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7963-06).

194 República de Chile, Ley N° 20.390, reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial el 28 de octubre de 2009.

dotarlos de mayores atribuciones y responsabilidades para el desarrollo de las regiones y que dispuso expresamente la elección de los consejeros regionales en votación popular¹⁹⁵.

El proyecto que establece la elección directa de consejeros regionales fue ingresado a tramitación ante la Cámara de Diputados el 12 de septiembre de 2011. Plantea que el Consejo Regional se integre por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa. Sin embargo, se mantiene la designación presidencial de los intendentes regionales, que se mantendrán en sus cargos mientras cuenten con la confianza política del Gobierno con prescindencia de la legitimidad ciudadana.

El número de consejeros de cada región (14, 16, 20, 28 ó 34) depende del tamaño de la población y en algunas regiones de mayor población se agruparan provincias en circunscripciones provinciales únicamente para efectos de estas elecciones. Las elecciones de consejeros regionales se realizarán conjuntamente con las elecciones municipales, el último domingo de octubre siendo incompatible postular a más de un cargo en éstas.

El sistema electoral propuesto es análogo al de las elecciones de concejales municipales, de carácter proporcional y estableciéndose que los candidatos deben presentarse en listas de un partido político, en un pacto de uno o más partidos políticos, o en un pacto de partidos y candidatos independientes. Las candidaturas independientes, al igual que en las elecciones de concejales municipales, deberán ser patrocinadas por un número no inferior al 0,5% de los electores que hayan sufragado en la votación popular más reciente en la circunscripción provincial respectiva, mediante patrocinios que deben suscribirse ante notario público, por ciudadanos inscritos en los registros electorales de la misma, quienes deben hacer dicho trámite individualmente. Ello se convierte en un gran obstáculo para la presentación de candidaturas independientes.

No obstante la importancia de implementar cuanto antes la reforma constitucional aprobada en 2009, el debate del proyecto sobre elección de los consejeros regionales no ha avanzado ante la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización a la que fue encomendado. El Gobierno, un mes después de su presentación asignó urgencia simple a su discusión, manteniéndola en los meses siguientes sin resultados. De mantenerse el estancamiento en este debate se vería frustrada la posibilidad de elegir mediante votación popular a los consejeros regionales que se desempeñarán a partir de 2013, puesto que para realizar dichas elecciones en octubre de 2012 la ley debiera ser publicada en abril.

195 *“El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados”.* República de Chile, Constitución Política de la República, Art. 113 inciso 2, reformado por la Ley 20.390 reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial el 28 de octubre de 2009.

El proyecto de ley sobre fortalecimiento de la regionalización del país, por su parte, fue ingresado ante el Senado y remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización el 5 de octubre. En síntesis, se propone separar las funciones del ejecutivo regional, personalizado en el Intendente, y las del Consejo Regional, que será presidido por el consejero que obtuviere mayor votación. Se definen las funciones y atribuciones del presidente del Consejo Regional; se establecen además nuevas competencias a los gobiernos regionales para diseñar, elaborar, aprobar e implementar políticas, planes o programas dentro de su territorio; y se regulan otros aspectos, como la facultad de los parlamentarios de participar en sesiones del Consejo con derecho a voz, la transferencia de competencias desde el nivel central a uno o más gobiernos regionales y se eliminan los Consejos Económicos Sociales Provinciales.

No obstante, uno de los principales aspectos críticos de la iniciativa presidencial es la eliminación de una facultad sustantiva del Consejo Regional, como es la decisión respecto de los proyectos de inversión. Esta atribución correspondería al Intendente Regional, que contaría con la asesoría de un órgano técnico creado para este efecto, la División de Presupuesto e Inversión Regional, que también apoyaría en la elaboración del proyecto de presupuesto de inversiones del gobierno regional, la ejecución y control de dicho presupuesto y los programas que administre el gobierno regional. Radicar esta atribución en la autoridad regional designada por el Presidente de la República no permite avances efectivos en la descentralización pretendida.

En tanto, una reforma sustantiva al sistema político que no ha sido parte del debate legislativo en los últimos años y que tampoco se discutió en 2011, es la que se refiere a la **participación política equilibrada entre hombres y mujeres**, en particular en cargos de elección popular. 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. Por ello, los países interesados en garantizar la igualdad de derechos y corregir los déficits de participación política de las mujeres han impulsado medidas afirmativas como leyes de cuota o de paridad.

En Chile, la inexistencia de medidas de acción afirmativa para asegurar la participación política de las mujeres ha motivado a organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos¹⁹⁶ y el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹⁷ a recomendar su implementación y reformar el sistema binominal por ser desfavorable a ésta.

196 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, 30 de marzo de 1999, Op. Cit., párrafo 19 en Anexo.

197 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 25 de agosto de 2006, Op. Cit., párrafos 13 y 14 en Anexo.

Sin embargo, las autoridades nacionales desatienden las obligaciones internacionales en materia de igualdad de derechos políticos de las mujeres. Por nuevo año consecutivo, ninguna atención legislativa se prestó a iniciativas que llevan años presentadas para mejorar la participación política de las mujeres obligando a los partidos políticos a incluir un mínimo de candidatas en las elecciones parlamentarias y municipales, así como en los órganos de los partidos políticos. Se trata de una moción presentada en 2003 para instituir la paridad –expresada en la regla de que ningún sexo supere el 60% de representación– en los cargos directivos de los partidos políticos y en las listas de candidaturas a elecciones parlamentarias y municipales¹⁹⁸; y de un mensaje de la ex Presidenta Bachelet que propone un sistema de cuotas para garantizar un mínimo de 30% de candidaturas femeninas en elecciones populares y en los cargos de los partidos políticos, unido a un incentivo financiero para éstos al aumentar el aporte fiscal de las candidatas electas¹⁹⁹.

Por ello, resulta alentador advertir el amplio respaldo que los/as senadores/as expresan frente a una ley de paridad. En el *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*, el 63,3% de los/as congresistas declaró 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 de diputados/as y senadores/as²⁰⁰. No obstante, el mayoritario apoyo a una iniciativa sobre paridad no se ha expresado en la presentación de alguna moción al respecto por parte de senadores o senadoras y tampoco se les ha visto preocupados por la falta de discusión de los proyectos de ley pendientes ante la Cámara Baja.

198 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 (PS), Guido Girardi Lavín (PPD), Rosa González (UDI), Carmen Ibáñez (RN), María Eugenia Mella (DC), Adriana Muñoz (PPD), Fulvio Rossi (PS), María Antonieta Saa (PPD), Alejandra Sepúlveda (DC) y Carolina Tohá (PPD), 13 de marzo de 2003. Informado por la Comisión de Familia en enero de 2007, fue debatido por la Cámara de Diputados el 19 de enero y el 12 de mayo de 2010 pero no llegó a ser sometido a votación (Boletín Legislativo N° 3206-18). Cabe señalar que el contenido de esta moción es el mismo del 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 (PS), Mariana Aylwin (DC), Camilo Escalona (PS), Jaime Estévez (PS), Víctor Jeame Barrueto (PPD), Andrés Palma (DC), Fanny Pollarolo (PS), Romy Rebolledo (PPD), María Antonieta Saa (PPD) y Martita Wörner (PPD), 13 de marzo de 1997, archivado en agosto de 2002 (Boletín Legislativo N° 1994-07).

199 Proyecto de ley que establece política equilibrada de hombres y mujeres en el acceso y ejercicio de cargos de elección popular, mensaje 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 sin que a la fecha se registre algún debate al respecto (Boletín Legislativo N° 5553-06). Una moción en similar sentido se había presentado con anterioridad y tampoco llegó a ser debatida: proyecto de ley que establece discriminación positiva a favor de las mujeres y modifica las leyes 18.700 y 18.695, moción presentada por las/os diputadas/os Isabel Allende (PS), Carmen Ibáñez (RN), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Juan Pablo Letelier (PS), Aníbal Pérez (PPD), Edgardo Riveros (DC), Fulvio Rossi (PS), Carolina Tohá (PPD) y Ximena Vidal (PPD), 6 de agosto de 2002, archivado en junio de 2005 (Boletín Legislativo N° 3020-06).

200 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

Dado el compromiso presidencial en orden a fomentar la participación de las mujeres en la política²⁰¹ y las reiteradas recomendaciones formuladas por organismos internacionales, preocupa la lentitud con que el Ejecutivo enfrenta este déficit democrático y de derechos humanos. Al cabo de dos años, ninguna iniciativa gubernamental se ha formulado en la materia y tampoco se ha impulsado la discusión de las propuestas de ley presentadas con anterioridad.

En noviembre de 2011, el Gobierno anunció que estudia una propuesta para aumentar la participación de las mujeres en la política y en cargos de votación popular, sin que se haya definido si esta consistirá derechamente en una ley de cuotas que asegure un mínimo de candidatas o un subsidio estatal que incentive pecuniariamente a las mujeres para participar de las elecciones²⁰². Posteriormente, en diciembre, se conoció que dichas propuestas se incluirían en paquete de reformas políticas a ser presentadas en marzo de 2012 con miras a las municipales. La iniciativa consideraría un piso mínimo de 30% o 40% de mujeres en las candidaturas a elecciones populares, mayores aportes fiscales a los partidos que incluyan un 50% de mujeres en sus listas y un mayor subsidio de gasto electoral a las candidatas electas de manera que los partidos incluyan mujeres en zonas en que tengan posibilidades de ganar²⁰³. Cabe esperar que dichas propuestas sean efectivamente presentadas a principios de 2012 y debatidas con celeridad.

En materia de mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, cabe señalar que durante el año 2011 no se debatió en absoluto en torno a la **iniciativa popular de ley**. La falta de reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar del proceso legislativo, particularmente mediante la presentación de proyectos de ley es una de las falencias que presenta el sistema político chileno, a diferencia de gran parte de las normas constitucionales y legales comparadas²⁰⁴. Sin embargo, las numerosas propuestas sobre iniciativa popular de ley presentadas en los últimos años por parte de congresistas de diversa orientación política e incluso por el propio Presidente de la República²⁰⁵, así como en su momento por la ex Presidenta Michelle Bachelet²⁰⁶, no han sido debatidas por el Congreso Nacional.

201 *"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.

202 La Tercera, *La agenda de género del Gobierno*, 19 de noviembre de 2011, página 2.

203 La Tercera, *Gobierno define fórmulas para nueva ley de cuotas*, 13 de diciembre de 2011, página 2

204 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.

205 Proyecto de reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana de ley, mensaje 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). OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 52 a 54.

206 Proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley, mensaje 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).

En efecto, el proyecto que el Presidente de la República presentó en septiembre de 2010 sobre iniciativa ciudadana de ley no ha sido hasta la fecha analizado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y el Ejecutivo sólo le asignó urgencia legislativa en una oportunidad (19 de julio de 2011), sin lograr impulsar la discusión.

Ante el estancamiento del debate, durante 2011 diputados/as y senadores de diversos partidos políticos presentaron cuatro mociones para instituir la iniciativa popular de ley. El 12 de enero, los diputados René Alinco (IND), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Fidel Espinoza Sandoval (PS), Marta Isasi (IND), Tucapel Jiménez (PPD), Fernando Meza (PRSD) y Orlando Vargas (PPD) presentaron el proyecto de reforma constitucional que modifica la Constitución Política de la República estableciendo la iniciativa ciudadana para la generación de la ley²⁰⁷. El 5 de abril, los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), René Alinco (IND), Osvaldo Andrade (PS), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Juan Luis Castro (PS), Marta Isasi (IND), Fernando Meza (PRSD) y Karla Rubilar (RN) formularon la propuesta de reforma constitucional que modifica el artículo 65 de la Constitución Política de la República para permitir la iniciativa popular en materias de ley²⁰⁸. En el Senado, en tanto, el 10 de agosto, fue presentado el proyecto de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos²⁰⁹ por Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD) y Alejandro Navarro (MAS) que entre sus contenidos establece la iniciativa popular de ley. Posteriormente, el 7 de septiembre ingresó a tramitación el proyecto de reforma constitucional que instaura la iniciativa popular de ley²¹⁰, de los senadores Carlos Bianchi (IND), Francisco Chahuán (RN), Guido Girardi (PPD), Alejandro Navarro (MAS) y Fulvio Rossi (PS). Ninguna de estas mociones llegó siquiera a ser analizada por las comisiones de trabajo legislativo a las que corresponde su estudio.

207 Proyecto de reforma constitucional que modifica la Constitución Política de la República estableciendo la iniciativa ciudadana para la generación de la ley, moción presentada por los diputados/as René Alinco (IND), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Fidel Espinoza Sandoval (PS), Marta Isasi (IND), Tucapel Jiménez (PPD), Fernando Meza (PRSD) y Orlando Vargas (PPD), 12 de enero de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7436-07).

208 Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 65 de la Constitución Política de la República para permitir la iniciativa popular en materias de ley, moción presentada por los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), René Alinco (IND), Osvaldo Andrade (PS), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Juan Luis Castro (PS), Marta Isasi (IND), Fernando Meza (PRSD) y Karla Rubilar (RN), 5 de abril de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7560-07).

209 Proyecto de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos, moción presentada por los senadores Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD) y Alejandro Navarro (MAS), 10 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7857-07)

210 Proyecto de reforma constitucional que instaura la iniciativa popular de ley, moción presentada por los senadores Carlos Bianchi (IND), Francisco Chahuán (RN), Guido Girardi (PPD), Alejandro Navarro (MAS) y Fulvio Rossi (PS), 7 de septiembre de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7916-07).

Resulta complejo entender la falta de atención legislativa a las propuestas sobre iniciativa popular de ley, que no llega a trascender a la presentación de nuevas mociones en la materia, puesto que en diversos estudios realizados por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario en los últimos años, los/as legisladores/as han declarado mayoritariamente que votarían a favor de una reforma en tal sentido. Así, en el *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*, el 93,3% de los/as senadores/as señaló que votaría a favor de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley²¹¹. El año anterior, en la Cámara Baja, el respaldo a la iniciativa ciudadana de ley que los/as diputados/as manifestaron alcanzó el 85,9%²¹².

En tanto, otro proyecto de ley presentado en cumplimiento de los compromisos presidenciales²¹³ sobre participación ciudadana es el que regula los **plebiscitos y consultas comunales**²¹⁴. Esta iniciativa fue debatida en 2011 y despachada por el Senado en primer trámite constitucional, el 13 de diciembre pasado²¹⁵.

El proyecto presidencial plantea, en lo sustantivo, facilitar la realización de plebiscitos en el ámbito municipal proponiendo simplificar los requisitos formales que se exigen a la ciudadanía para requerir la convocatoria a este mecanismo de democracia directa. La propuesta aprobada por el Senado dispone que la certificación de las firmas solicitadas pueda realizarse ante el Director Regional del Servicio Electoral o un funcionario que éste designe, debiendo sólo pagar los costos de traslado y de horas extraordinarias, procedimiento que será regulado por un reglamento. En tanto, si las firmas se realizan ante Notario Público, para los interesados dicho trámite será gratuito.

No obstante, uno de los aspectos problemáticos de la iniciativa está dado por la modificación del requisito sobre firmas necesarias para la validez de la convocatoria a plebiscito. La exigencia de firmas de al menos el 5% de los *ciudadanos inscritos* en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior, ha sido reemplazada en virtud de la Ley sobre inscripción automática por el 10% de los *electores que sufragaron* en la última elección municipal. Ello, pese a que inicialmente durante el debate del proyecto sobre plebiscitos comunales, la Comisión de Gobierno había propuesto exigir las firmas del 10% de los *electores*

211 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

212 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder legislativo Año 2010, pág. 86.

213 Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Op. Cit., pág. 138.

214 Proyecto de ley sobre plebiscito y consultas de carácter comunal, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 10 de noviembre de 2010, remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7308-06). OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 54 y 55.

215 Ver nota de prensa: *A segundo trámite iniciativa sobre plebiscitos y consultas comunales*, Senado de la República, Departamento de Prensa, 13 de diciembre de 2011. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20111213/pags/20111213230657.html

inscritos con derecho a sufragio en la comuna al 31 de diciembre del año anterior²¹⁶, requisito considerablemente menos exigente y más consistente con la voluntad de facilitar efectivamente la realización de los plebiscitos.

Por último, cabe destacar la presentación de un conjunto de mociones orientadas a reformar la Constitución Política para permitir la convocatoria y realización de **plebiscitos nacionales**. Ello, en consonancia con las demandas por mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas expresadas en las movilizaciones sociales que han tenido lugar en el país en el año.

Ante el Senado se presentaron tres mociones. El proyecto de reforma constitucional relativo a convocatoria a plebiscitos²¹⁷, de los senadores Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos (PPD) y Juan Pablo Letelier (PS), de 6 de septiembre, propone que –además de en el caso de un eventual conflicto entre el Poder Legislativo y Ejecutivo frente a un proyecto de reforma constitucional– pueda convocarse a plebiscito en caso de reformas políticas o legislativas que alteren significativamente las instituciones del Estado o el estado de derecho; medidas, acciones o decisiones gubernativas particulares que generen gran conmoción, alarma o rechazo público; inversiones fiscales que comprometan significativamente el patrimonio de la Nación; declaración de algún estado de excepción constitucional o declaratoria de guerra. Además, plantea el proyecto habilitar la convocatoria a plebiscito por parte de la ciudadanía, si cuenta con “*el respaldo de la voluntad, debidamente acreditada, de una cantidad representativa de los ciudadanos con derecho a sufragio*”; estableciéndose que una ley orgánica constitucional regule las competencias, requisitos, tiempo, forma y demás materias relacionadas con su aplicación.

El 10 de agosto, los senadores José Antonio Gómez (PRSD), Camilo Escalona (PS) y Alejandro Navarro (MAS), formularon el proyecto de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos²¹⁸. Entre sus fundamentos, los autores señalan que “*El país ha enfrentado durante los últimos meses una serie de debates profundos que no han sido respondidos adecuadamente por la clase política*”, refiriendo diversos ejemplos, a lo que agregan la necesidad de la ciudadanía de “*expresarse y participar directamente en la toma de decisiones que afectan sus vidas*”, por lo que se requiere “*establecer los canales institucionales para que los ciudadanos se manifiesten, participen y resuelvan democráticamente respecto al desarrollo de distintas políticas públicas*”.

216 SENADO DE LA REPÚBLICA, Segundo informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre plebiscitos y consultas de carácter comunal, Boletín N° 7.308-06, 7 de octubre de 2011.

217 Proyecto de reforma constitucional relativo a convocatoria a plebiscitos, moción presentada por los senadores Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos (PPD) y Juan Pablo Letelier (PS), 6 de septiembre de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7905-07).

218 Proyecto de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos, moción presentada por los senadores Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD) y Alejandro Navarro (MAS), 10 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7857-07).

La iniciativa propone un nuevo capítulo en la Constitución denominado *Del plebiscito* en el que se regula que puede convocar a un plebiscito popular el Presidente de la República mediante Decreto Supremo firmado por todos sus ministros, el Congreso Nacional por acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio, así como la ciudadanía si concurren en esta solicitud al menos el 5% de los ciudadanos con derecho a sufragio. De acuerdo a la moción, la convocatoria a plebiscito debe señalar con precisión la materia sometida a consulta, sea para legislar sobre determinada materia o para derogar total o parcialmente un ley. Tendrían derecho a participar del plebiscito popular todos los ciudadanos con derecho a sufragio y sus resultados serán vinculantes para los poderes colegisladores si participa en la votación la mayoría absoluta de ciudadanos con derecho a sufragio y se alcanza la mayoría de votos válidamente emitidos. Se dispone, además, la improcedencia de plebiscitos sobre tributos, el presupuesto nacional, la creación de servicios públicos, así como indultos y amnistías.

En tercer lugar, una reforma más acotada presentaron los senadores Carlos Bianchi (IND), Carlos Cantero (IND), Antonio Horvath (RN) y Eugenio Tuma (PPD) el 12 de julio, proponiendo la realización de un plebiscito ciudadano el año 2012²¹⁹. Ello, en atención a que *“se vislumbran profundos cambios sociales que no están siendo canalizados ni representados por la estructura política”*, lo que *“ha creado descontento y reacciones en una parte importante de la población que requiere ser atendida con respeto y responsabilidad”*. Plantean los autores la necesidad de convocar a *“plebiscito para que la ciudadanía de forma democrática se pronuncie sobre materias, que dada su importancia e incidencia en el esquema social de nuestro país, requieren el pronunciamiento de la ciudadanía en la que descansa la soberanía que representamos”*. Mediante esta moción los senadores proponen *“autorizar al Presidente de la República para que dicte todos los decretos y reglamentos que sean necesarios para la convocatoria a un plebiscito ciudadano para el año 2012, en paralelo con las elecciones municipales, sobre las materias que dichos decretos y reglamentos determinen”* las que deberán *“considerar las propuestas de contenido realizadas por el Senado de la República con los quórum correspondientes”*.

En tanto, ante la Cámara Baja, el 9 de agosto, los/as diputados/as del Partido Por la Democracia Enrique Accorsi, Pepe Auth, Guillermo Ceroni, Ramón Farías, Rodrigo González, Adriana Muñoz, Marco Antonio Núñez, Jorge Tarud, Joaquín Tuma y Orlando Vargas presentaron una propuesta de reforma constitucional que establece el plebiscito como medio de participación ciudadana²²⁰. En ésta, los

219 Proyecto de reforma constitucional sobre plebiscito ciudadano el año 2012, moción presentada por los senadores Carlos Bianchi (IND), Carlos Cantero (IND), Antonio Horvath (RN) y Eugenio Tuma (PPD), 12 de julio de 2011, remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7785-06).

220 Proyecto que modifica el artículo 15 de la Constitución Política de la República estableciendo el plebiscito como medio de participación ciudadana, moción presentada por los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), Pepe Auth (PPD), Guillermo Ceroni (PPD), Ramón Farías (PPD), Rodrigo González (PPD), Adriana Muñoz (PPD), Marco Antonio Núñez (PPD), Jorge Tarud (PPD), Joaquín Tuma (PPD) y Orlando Vargas (PPD), 9 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7853-07).

autores relevan la *“incapacidad de nuestra institucionalidad política para satisfacer la demanda de participación democrática de la población en las decisiones sobre los grandes asuntos de interés nacional. La crisis de las instituciones representativas, expresada en un divorcio creciente entre la población y sus representantes; los serios cuestionados a la legitimidad de un Congreso Nacional cuyos integrantes son electos a través de un sistema electoral que no asegura la representación proporcional de las fuerzas políticas del país, y la continua demanda de la ciudadanía por ser escuchada”*. Por ello sostienen que *“es indispensable avanzar con prontitud en los cambios institucionales que requiere el país para generar los canales institucionales de participación que están demandando los ciudadanos, pues de lo contrario corremos en riesgo, que el malestar y la frustración legítima derive hacia una crisis general del sistema político democrático y hacia el surgimiento de una escalada de violencia que termine por socavar la democracia chilena”*; y proponen *“una reforma constitucional que cree esos caminos institucionales de resolución de conflictos y de expresión democrática de las mayorías, para lo cual, el mejor expediente es recurrir a la consulta directa a través del plebiscito”*. Señalan que esta reforma *“mejora la calidad de nuestra democracia y que sirve de instrumento para generar los grandes acuerdos sociales, políticos y económicos que Chile necesita”*.

La iniciativa plantea que puedan someterse a plebiscitos vinculantes toda clase de materias de interés público. Estas consultas deberán formularse en términos claros y precisos, y si se trata de la implementación de una política pública deberá precisarse los medios jurídicos y económicos para ello así como sus plazos de ejecución. Se propone que puedan convocar a plebiscito el Presidente de la República previa autorización de la mayoría de diputados y senadores en ejercicio, cualquiera de ambas cámaras aprobado por la mayoría de los senadores y diputados en ejercicio, así como el 10% de los ciudadanos con derecho a sufragio.

Además, el 12 de julio, los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Cristina Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD), Tucapel Jiménez (PPD), Roberto León (DC), Karla Rubilar (RN), Marcelo Schilling (PS), Alejandra Sepúlveda (PRI), Guillermo Teillier (PC) y Pedro Velásquez (IND) propusieron una reforma constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional²²¹. En éste, sostienen los autores que *“el plebiscito en cuanto expresión de la libertad política, configura una adecuada forma de relación de fuerzas entre los ciudadanos en aquellos temas de interés público que el sistema político tradicional no es capaz de resolver y que requiere una solución política a través de los mecanismos institucionalizados de participación (nunca la vis absoluta), que en nuestro esquema constitucional es sumamente restrictivo”*.

221 Proyecto de reforma constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional, moción presentada por los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Cristina Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD), Tucapel Jiménez (PPD), Roberto León (DC), Karla Rubilar (RN), Marcelo Schilling (PS), Alejandra Sepúlveda (PRI), Guillermo Teillier (PC) y Pedro Velásquez (IND), 7 de julio de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7769-07).

De allí que planteen la “*importancia de abordar este tema por vía de la reforma constitucional, atendida las necesidad de dotar a la ciudadanía de un mecanismo democrático de participación*”.

La moción propone un nuevo capítulo en la Constitución Política, *Del plebiscito*, en que se faculta a consultar a la ciudadanía, a través del plebiscito, diversos temas de interés público. Se establece que se entenderá que existe interés nacional, especialmente, en caso de amenaza, perturbación o privación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, derecho a la protección de la salud, derecho a la educación, libertad de enseñanza, libertad de opinión, derecho de reunión, libertad de trabajo, derecho a la seguridad social, derecho a sindicalizarse, libertad para adquirir toda clase de bienes y sus restricciones, y el derecho de propiedad y sus limitaciones. Dispone la moción que podrá convocar a plebiscito el Presidente de la República, cualquiera de ambas ramas del Congreso Nacional por acuerdo de sus dos quintas partes, así como la ciudadanía con la firma acreditada de 500.000 ciudadanos. Para la aprobación del plebiscito se requiere de la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. Asimismo, plantea esta iniciativa que pueda convocarse a plebiscito sobre una reforma constitucional en caso de que ésta hubiera sido rechazada pero con el voto favorable de la mayoría de los miembros en ejercicio de alguna de las cámaras.

Al debate anterior se agrega una moción transversal presentada en enero del presente año por los diputados 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) para reformar la Constitución estableciendo la posibilidad de llamar a plebiscito cuando se trata de materias relevantes para el país²²². En esta moción se faculta al Presidente de la República a llamar a plebiscito “*cuando deba tomar una decisión que estime trascendente y relevante para el interés nacional*” y se dispone que deberá convocar a éste obligatoriamente cuando se trate de una eventual cesión de soberanía sobre el territorio nacional, así como cuando lo soliciten las dos terceras partes de diputados en ejercicio.

El profuso interés de los/as congresistas en el debate legislativo de determinados mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, expresado en la presentación de numerosas mociones sobre plebiscitos nacionales, también quedó

222 Proyecto de reforma constitucional que establece la posibilidad de llamar a plebiscito cuando se trata de materias relevantes para el país, moción presentada por los diputados 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), 11 de enero de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7423-07).

de manifiesto en el *Estudio Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*. El 73,3% de los/as senadores/as participantes señaló que votaría a favor de una reforma que permita a la ciudadanía exigir la realización de plebiscitos nacionales en materias de interés público²²³. Sin embargo, esta voluntad no ha logrado trasladarse a las comisiones de trabajo legislativo, que no han iniciado la discusión de ninguna de las iniciativas parlamentarias y tampoco al Ejecutivo que no ha asignado urgencia a este debate.

223 Ver capítulo Posiciones y Compromiso de los/as Senadores/as Chilenos/as en Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia.

POSICIONES Y COMPROMISO DE LOS/AS SENADORES/AS CHILENOS/AS EN REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Diversas iniciativas de ley fundamentales para la protección de los derechos humanos y la profundización de la democracia se encuentran pendientes de debate ante el Congreso Nacional. En gran medida, su retraso evidencia el incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile, y así se lo han reprochado diversos organismos internacionales. Además, parte de ellas busca resolver un conjunto de desafíos que presenta el sistema político para responder a demandas ciudadanas por mayor participación, inclusión y respeto a los derechos fundamentales.

La adecuación de las instituciones nacionales a los estándares internacionales sobre derechos humanos y democracia, así como la debida vinculación de la ciudadanía con sus representantes, exigen autoridades gubernamentales y legisladores/as comprometidos/as a ello, resueltos a proponer, debatir y aprobar reformas legislativas sustantivas en la materia. Las posiciones de los y las congresistas respecto de diversas iniciativas sobre derechos humanos y democracia son determinantes para alcanzar tales objetivos; y conocerlas resulta fundamental a la hora de evaluar su compromiso y desempeño en el cargo.

Desde su conformación, el Observatorio Parlamentario ha relevado la transparencia y el conocimiento público de las posiciones de los y las legisladoras, y el compromiso de éstos/as con los derechos humanos y la democracia, en función de orientar a la ciudadanía respecto del modo en que los y las congresistas dan cumplimiento a la representación de intereses que ésta les ha encomendado. Por ello, desde 2006 Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario realizan un estudio anual que permita conocer dichas posiciones y evaluar el compromiso de las y los congresistas en estas materias.

En 2006 se encuestó a los/as diputados/as sobre participación política de las mujeres en el Poder Legislativo²²⁴. En 2007 se encuestó a los/as senadores/as sobre reformas legislativas para la profundización democrática²²⁵. En 2008 se encuestó a los/as senadores/as sobre reformas legislativas en derechos humanos y democracia y se analizaron las votaciones de la Cámara de Diputados en proyectos de ley en dichas materias²²⁶. En 2009, por corresponder al término del cuatrienio, se analizaron las votaciones a proyectos de ley relevantes en derechos humanos y democracia que tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados tuvieron lugar entre 2006 y 2009²²⁷. En 2010, año de renovación de la Cámara Baja, se encuestó a los/as diputados/as sobre reformas legislativas en derechos humanos y democracia²²⁸, y en 2011 se realizó un estudio similar a los senadores/as.

El *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011* se orienta, en primer lugar a conocer las posiciones de los y las senadoras chilenas frente a un conjunto de iniciativas legislativas sobre protección de los derechos humanos y profundización de la democracia que se debaten en el Congreso Nacional; y, en segundo lugar, a evaluar el nivel de compromiso de los y las senadoras chilenas con los derechos humanos y la democracia.

Los resultados de este estudio se basan en las respuestas a nueve preguntas cerradas contenidas en un cuestionario. En éste se les consultó a los/as senadores/as si votarían a favor o en contra de ocho propuestas legislativas sobre derechos humanos y democracia en trámite ante el Congreso Nacional, priorizadas en función de los lineamientos de trabajo de las organizaciones que integran el Observatorio Parlamentario; y si, al momento de analizar y votar los proyectos de ley, le atribuyen alta o baja importancia a las recomendaciones que organismos especializados en derechos humanos de Naciones Unidas han formulado al Estado de Chile.

El cuestionario se envió a los/as senadores/as el 12 de agosto de 2011 y entre esa fecha y el 20 de octubre se realizaron las entrevistas y se recibieron respuestas por escrito. El instrumento fue respondido por 30 senadores/as mientras que ocho declinaron participar del estudio.

224 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder Legislativo Año 2006, págs. 60 a 64.

225 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder Legislativo Año 2007, págs. 37 a 42.

226 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder Legislativo Año 2008, págs. 85 a 123.

227 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Período 2006-2009, págs. 91 a 114.

228 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, págs. 69 a 98.

PROYECTOS DE LEY SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA PRIORIZADOS

Medidas contra la discriminación. El derecho internacional de los derechos humanos, así como gran parte de los sistemas jurídicos nacionales, se estructuran en base a los principios de igualdad y no discriminación. No obstante en Chile, la garantía constitucional de igualdad de derechos no ha sido complementada con la expresa prohibición de la discriminación, ni se cuenta con un marco jurídico que desarrolle dicha garantía, estableciendo las obligaciones de los órganos del Estado y los mecanismos institucionales para prevenir, sancionar, erradicar y reparar la discriminación.

La adopción de dicha normativa hace parte de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile mantiene pendientes de cumplimiento, según le han reprochado diversos organismos internacionales que han recomendado su pronta aprobación: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²²⁹, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas²³⁰ y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial²³¹.

Asimismo, entre los compromisos gubernamentales 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*”²³².

Por ello, se debate en el Congreso Nacional, desde marzo de 2005, el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación²³³. Dentro de los contenidos del mismo, destaca el debate sobre las categorías de discriminación prohibidas, en especial las de orientación sexual e identidad de género, profusamente protegidas

229 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso 12.502, Karen Atala e hijas”, Informe N° 139/09 (fondo), 18 de diciembre de 2009.

230 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96 numerales 19, 20, 27 y 28 en Anexo.

231 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, Op. Cit., párrafo 18 en Anexo.

232 Programa de Gobierno. Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Op. Cit., pág. 151.

233 Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, mensaje presentado el 22 de marzo por el ex Presidente de la República Ricardo Lagos. Aprobado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados el 5 de octubre de 2005 y remitido al Senado. En la Cámara Alta fue aprobado en general el 2 de mayo de 2006 y debatido en particular por la Comisión de Derechos Humanos para posteriormente ser analizado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Esta Comisión informó la iniciativa el 10 de junio de 2011 y luego volvió a revisar el texto e informarlo el 22 de agosto. Con posterioridad a la aplicación del presente estudio, el proyecto fue aprobado en particular por el Senado, el 8 de noviembre, y despachado a la Cámara Baja en tercer trámite constitucional (Boletín Legislativo N° 3815-07).

por el derecho internacional de los derechos humanos²³⁴ pero cuestionadas por algunos sectores a nivel nacional. De ahí que se consultara a los y las senadoras si votaría a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género, entre otras causales de discriminación prohibida²³⁵.

Matrimonio igualitario. En conformidad a los principios de igualdad y no discriminación corresponde a los Estados el pleno reconocimiento y protección de los derechos de todas las personas con independencia de su orientación sexual. La prohibición de discriminación en base a la orientación sexual ha sido específicamente recomendada al Estado de Chile por diversos organismos internacionales, tales como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas²³⁶ y el Comité de Derechos Humanos que en 2007 exhortó a los órganos del Estado a “*garantizar a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto (internacional de derechos civiles y políticos), independientemente de su orientación sexual, incluyendo la igualdad ante la ley*”²³⁷. Además, el Estado enfrenta una demanda en esta materia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 2010²³⁸.

Pese a la prohibición internacionalmente consagrada de discriminación en base a la orientación sexual, y al reconocimiento constitucional a la igualdad de dignidad y derechos de todas las personas, en Chile no se garantiza el derecho a la protección de la familia a todas las personas, impidiéndose contraer matrimonio a personas del mismo sexo. Ello se ha buscado corregir mediante la presentación de reformas legislativas que consagran el matrimonio igualitario, pero ninguna de estas mociones ha llegado a ser debatida por el Senado²³⁹ ni por la Cámara de Diputados²⁴⁰.

234 Ver nota al pie N° 20.

235 Con posterioridad a la aplicación del estudio, se debatió en particular en el Senado el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación sometiéndose a votación una indicación renovada para incorporar entre las categorías de discriminación prohibida la identidad de género, la que fue aprobada por 22 votos a favor y nueve en contra. SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª, Sesión 66ª, 8 de noviembre de 2011.

236 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96 numerales 20, 27 y 28 en Anexo.

237 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, 17 de abril de 2007, Op. Cit., párrafo 16 en Anexo.

238 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso 12.502, Karen Atala e hijas”, 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.

239 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 (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.

240 Proyecto de ley que modifica el Código Civil en relación al concepto de matrimonio, moción presentada por los/as diputados/as Alfonso De Urresti (PS), Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha),

A fin de conocer las posiciones de senadores y senadoras frente a una reforma en este sentido, se les consultó si votarían a favor o en contra de una ley que reconozca el derecho a contraer matrimonio a personas del mismo sexo.

Aborto terapéutico, por violación y malformaciones incompatibles con la vida. Una de las más graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres chilenas está dada por la total criminalización de cualquier interrupción del embarazo. Esto, a partir de 1989 en que se derogara la normativa sobre aborto terapéutico. Por ello, desde hace más de una década numerosos organismos internacionales que vigilan el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos le han reprochado al Estado de Chile la mantención de la legislación punitiva, recomendándole su revisión para permitir el aborto en diversas circunstancias: el Comité de Derechos Humanos (en 1999 y 2007), el Comité de Derechos del Niño (2007), el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en 1999 y 2006), así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2004)²⁴¹.

En los últimos 20 años una decena de mociones parlamentarias han procurado restablecer en el país la legislación sanitaria sobre aborto terapéutico o permitir el aborto por diversas causales considerando, además del terapéutico, el embarazo causado por una violación y las malformaciones graves incompatibles con la vida. No obstante la importancia de estas iniciativas y el gran respaldo que suscitan en la ciudadanía, mayoritariamente no han recibido la debida atención de las autoridades y gran parte de ellas ha sido archivada. Sólo el presente año en la Comisión de Salud del Senado tuvo lugar el debate de propuestas legislativas sobre aborto, encontrándose todavía pendientes de discusión y votación ante la Sala²⁴².

Por ello –de un modo similar a la pregunta formulada en 2008 a los/as senadores/as de la época y en 2010 a diputados y diputadas–, se consultó a los/as senadores/as 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, cuando el embarazo es producto de una violación y cuando el feto padece malformaciones graves incompatibles con la vida.

Ramón Farías (PPD), Guido Girardi Briere (PPD), Jorge Insunza (PPD) y Adriana Muñoz (PPD), 20 de marzo de 2008, remitida a la Comisión de Familia que dispuso su archivo en junio de 2010 (Boletín Legislativo N° 5780-18).

241 Ver notas a pie de página N°s 83 a 86.

242 Proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas, moción presentada por los senadores/as Evelyn Matthei (UDI) y Fulvio Rossi (PS), 15 de diciembre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7373-07); proyecto de ley que modifica el Código Sanitario señalando los casos en los cuales se podrá interrumpir el embarazo, moción presentada por los senadores Guido Girardi (PPD) y Carlos Ominami (IND), 3 de julio de 2009 (Boletín Legislativo N° 6591-11); proyecto de ley sobre interrupción terapéutica del embarazo, moción presentada por el Senador Camilo Escalona (PS), 13 de mayo de 2009 (Boletín Legislativo N° 6522-11). Estos tres proyectos fueron tratados conjuntamente por la Comisión de Salud del Senado, sin llegar a refundirlos, y aprobados en general por mayoría de sus integrantes el 6 de septiembre de 2011. SENADO DE LA REPÚBLICA, Informe de la Comisión de Salud, recaído en los proyectos de ley, en primer trámite constitucional, que despenalizan la interrupción del embarazo, Boletines Nos 7.373-07, 6.522-11, 6.591-11, 13 de septiembre de 2011.

Reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas. A partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales por el Estado de Chile, en 2008, un conjunto de obligaciones se tornan exigibles en materia de legislación y políticas públicas para el reconocimiento y protección de los derechos de estos pueblos. De ellas, particular relevancia adquiere el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, debidamente consultado. Además de constituir una de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile, ello hace parte de los compromisos adoptados por el Presidente de la República en su Programa de Gobierno y reafirmado tanto en la Cuenta Pública del 21 de mayo de 2010 como el 21 de mayo de 2011²⁴³.

El debate sobre el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas se encuentra paralizado ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, tras ser aprobada la idea de legislar en abril de 2009²⁴⁴. Pese a que los contenidos de la iniciativa en discusión no satisfacen los estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas ni ha sido debidamente consultada, en el presente estudio –del mismo modo que a los/as diputados/as en 2010– se preguntó a los y las senadores si votarían a favor o en contra de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados.

Iniciativa ciudadana de ley. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas es una de las dimensiones clave de un sistema democrático, sin embargo en Chile ello no ha sido debidamente reconocido y prácticamente no existen mecanismos de democracia directa. En particular, no se permite a la ciudadanía participar en el proceso legislativo mediante la presentación de proyectos de ley para su debate parlamentario aun cuando diversos actores sostienen la importancia de implementar la iniciativa popular de ley, tal como se ha reconocido en gran parte de los países de la región y del mundo²⁴⁵.

Proyectos de reforma constitucional para instaurar la iniciativa ciudadana de ley han sido presentados por el Presidente de la República Sebastián Piñera²⁴⁶, por la ex Presidenta Michelle Bachelet²⁴⁷, así como por congresistas de diversos

243 Ver notas a pie de página N°s 111, 112, 113 y 116.

244 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 en general por el Senado 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).

245 Ver nota a pie de página N° 204.

246 Proyecto de reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana de ley, mensaje presentado por el Presidente de la República 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).

247 Proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley, mensaje 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).

partidos políticos, sin que ninguno de ellos haya sido debatido por el Senado ni por la Cámara de Diputados²⁴⁸. Por ello, reiteradamente se ha consultado tanto a senadores/as como a 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 baja participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión pública constituye uno de los problemas que presenta el sistema político chileno, afectando la calidad de la democracia. La discriminación que afecta a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos obstaculiza la adecuada representación de sus intereses en las decisiones públicas, y dificulta alcanzar la igualdad de derechos en diversos ámbitos. 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, a fin de avanzar hacia niveles más equitativos de representación en cargos públicos.

Organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos y el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer han recriminado al Estado de Chile el incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres, instándole a adoptar medidas de acción afirmativa que permitan incrementar la participación política de las mujeres²⁴⁹. Además, diversas iniciativas de ley se han presentado en años recientes para corregir la discriminación de las mujeres en el acceso a espacios de poder, las que no han suscitado el suficiente respaldo político para avanzar en su tramitación²⁵⁰.

Por ello, desde 2006 se viene consultado a los y las congresistas su posición frente a reformas en esta materia y el presente estudio pregunta a senadores/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.

248 En 2011 se presentaron cuatro mociones al respecto: proyecto de reforma constitucional que instaura la iniciativa popular de ley, moción presentada por los senadores Carlos Bianchi (IND), Francisco Chahuán (RN), Guido Girardi (PPD), Alejandro Navarro (MAS) y Fulvio Rossi (PS), 7 de septiembre de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7916-07); proyecto de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos, moción presentada por los senadores Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD) y Alejandro Navarro (MAS), 10 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7857-07); proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 65 de la Constitución Política de la República para permitir la iniciativa popular en materias de ley, moción presentada por los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), René Alinco (IND), Osvaldo Andrade (PS), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Juan Luis Castro (PS), Marta Isasi (IND), Fernando Meza (PRSD) y Karla Rubilar (RN), 5 de abril de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7560-07); proyecto de reforma constitucional que modifica la Constitución Política de la República estableciendo la iniciativa ciudadana para la generación de la ley, moción presentada por los diputados/as René Alinco (IND), Gabriel Ascencio (DC), Lautaro Carmona (PC), Alfonso De Urresti (PS), Fidel Espinoza Sandoval (PS), Marta Isasi (IND), Tucapel Jiménez (PPD), Fernando Meza (PRSD) y Orlando Vargas (PPD), 12 de enero de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7436-07).

249 Ver notas a pie de página N° 196 y 197.

250 Ver notas a pie de página N° 198 y 199.

Reforma al sistema electoral. El régimen electoral aplicable a la elección de diputados/as y senadores/as constituye uno de los principales déficit del sistema político chileno. Éste, 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. De hecho, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, durante el Examen Periódico Universal en 2009, el Estado de Chile se comprometió a “*la reforma del sistema electoral*”²⁵¹. No obstante, no ha podido ser modificado, en gran medida por la adhesión que importantes sectores de la Coalición Por el Cambio han mantenido al sistema binominal²⁵².

En enero de 2011 se presentó ante la Cámara de Diputados una moción para modificar el sistema electoral por parlamentarios de diversa orientación política²⁵³, y desde el Gobierno diversos esfuerzos se han realizado para alcanzar un acuerdo político que permita su reforma, aun cuando las características de la propuesta no han sido definidas. Por ello, se preguntó a los/as senadores/as si votarían a favor o en contra de una reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios/as a fin de sustituirlo por otro que garantice una mayor representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país.

Plebiscitos nacionales. En el país, como es sabido, prácticamente no existen mecanismos de democracia directa que permitan a la ciudadanía participar del proceso legislativo ni de la toma de decisiones públicas en general, a excepción de los plebiscitos comunales (cuyas limitaciones normativas son conocidas e impactan en su escasa utilización) y del plebiscito nacional en materia de reforma constitucional para dirimir una eventual controversia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

De allí que diversos actores –desde hace ya varios años y particularmente en el contexto de las movilizaciones sociales del presente año– demanden reformas políticas en estas materias para mejorar la calidad de la democracia. De hecho, durante 2011 numerosas mociones fueron presentadas por congresistas de todos

251 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, Op. Cit., párrafo 96.7 en Anexo.

252 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder Legislativo Año 2008, págs. 41 y 42; OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder Legislativo Año 2010, pág. 60.

253 Proyecto de reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral, moción presentada por 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), 6 de enero de 2011, remitida a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (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, mismos autores y fecha, remitido a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7418-06).

los partidos políticos ante el Senado²⁵⁴ y la Cámara de Diputados²⁵⁵ para reformar la Constitución Política permitiendo la convocatoria y realización de plebiscitos nacionales, las que todavía no han sido analizadas. Por ello, en el presente estudio se consultó a los/as senadores/as si votarían a favor o en contra de una reforma que permita a la ciudadanía exigir la realización de plebiscitos nacionales en materias de interés público.

254 Proyecto de reforma constitucional relativo a la convocatoria a plebiscitos, moción presentada por los senadores Camilo Escalona (PS), Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos (PPD) y Juan Pablo Letelier (PS), 6 de septiembre de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7905-07); proyecto de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos, moción presentada por los senadores Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD) y Alejandro Navarro (MAS), 10 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7857-07); proyecto de reforma constitucional sobre plebiscito ciudadano el año 2012, moción presentada por los senadores Carlos Bianchi (IND), Carlos Cantero (IND), Antonio Horvath (RN) y Eugenio Tuma (PPD), 12 de julio de 2011, remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (Boletín Legislativo N° 7785-06).

255 Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 15 de la Constitución Política de la República estableciendo el plebiscito como medio de participación ciudadana, moción presentada por los/as diputados/as Enrique Accorsi (PPD), Pepe Auth (PPD), Guillermo Ceroni (PPD), Ramón Farías (PPD), Rodrigo González (PPD), Adriana Muñoz (PPD), Marco Antonio Núñez (PPD), Jorge Tarud (PPD), Joaquín Tuma (PPD) y Orlando Vargas (PPD), 9 de agosto de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7853-07); proyecto de reforma constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional, moción presentada por los/as diputados/as Sergio Aguiló (IND), Cristina Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD), Tucapel Jiménez (PPD), Roberto León (DC), Karla Rubilar (RN), Marcelo Schilling (PS), Alejandra Sepúlveda (PRI), Guillermo Tellier (PC) y Pedro Velásquez (IND), 7 de julio de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7769-07); proyecto de reforma constitucional que establece la posibilidad de llamar a plebiscito cuando se trata de materias relevantes para el país, moción presentada por los/as diputados 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), 11 de enero de 2011, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (Boletín Legislativo N° 7423-07).

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

En el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011* participaron 26 senadores y cuatro senadoras, es decir, el 79% de la Cámara Alta. Se observa que en el Senado es mayor la disposición de los/as legisladores/as a dar a conocer sus posiciones frente a iniciativas de ley en estas materias que en la Cámara de Diputados, puesto que en 2010 al realizarse un estudio similar, fue respondido por el 65% de los diputados y diputadas.

Participaron del estudio la totalidad de senadores/as del Partido Socialista (cuatro senadores y una senadora) y del Partido por la Democracia (cuatro senadores), ocho de los/as nueve senadores/as de la Democracia Cristiana (dos senadoras y seis senadores), seis de los/as ocho de Renovación Nacional (una senadora y cinco senadores), así como el senador del Partido Radical Social Demócrata y el senador del Movimiento Amplio Social. En cambio en la Unión Demócrata Independiente el compromiso de los/as legisladores/as en orden a transparentar a la ciudadanía sus posiciones en materia de derechos humanos y democracia fue menor, pues sólo cuatro de los/as ocho senadores/as gremialistas accedieron a responder el estudio. En tanto, de los dos independientes, uno de ellos participó.

Número de participantes en Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011 según sexo y partido político

Partido	Total Senadores	Total Senadoras	Senadores participantes	Senadoras participantes	Total participantes	Porcentaje participación
UDI	7	1	4	0	4	50%
RN	7	1	5	1	6	75%
DC	7	2	6	2	8	89%
PS	4	1	4	1	5	100%
PPD	4	0	4	0	4	100%
PRSD	1	0	1	0	1	100%
MAS	1	0	1	0	1	100%
IND	2	0	1	0	1	50%
Total	33	5	26	4	30	79%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

En cambio, no accedieron a dar a conocer sus posiciones en reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia ocho senadores/as, es decir, el 21% de la Cámara Alta. De éstos/as cuatro pertenecen a la UDI, dos a RN, uno a la DC y otro es independiente.

Senadores que no respondieron el Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Senador/a	Partido	Senador/a	Partido
Juan Antonio Coloma Correa	UDI	Carlos Larraín Peña	RN
Jovino Novoa Vásquez	UDI	Baldo Prokurica Prokurica	RN
Víctor Pérez Varela	UDI	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	DC
Ena Von Baer Jahn	UDI	Carlos Cantero Ojeda	IND

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

POSICIONES DE LOS/AS SENADORES/AS EN DERECHOS HUMANOS

El respaldo a las iniciativas sobre derechos humanos consideradas en el *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*, es mayoritario entre los y las senadoras participantes del mismo, a excepción del matrimonio igualitario. Ello ofrece importantes posibilidades para avanzar en el debate de reformas legislativas que se encuentran todavía pendientes, especialmente considerando que los/as 30 senadores/as que respondieron el estudio declararon atribuir alta importancia a las recomendaciones que organismos especializados en derechos humanos de Naciones Unidas han formulado al Estado de Chile.

Posiciones de los/as senadores/as frente a proyectos de ley sobre derechos humanos
(número y porcentaje)

Pregunta	A favor	En contra	NR	Total
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados?	28	0	2	30
	93,3%	0,0%	6,7%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género , entre otras causales de discriminación prohibida?	23	3	4	30
	76,7%	10,0%	13,3%	100%
¿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, cuando el embarazo es producto de una violación y cuando el feto padece malformaciones graves incompatibles con la vida?	16	10	4	30
	53,3%	33,3%	13,3%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que reconozca el derecho a contraer matrimonio a personas del mismo sexo ?	10	17	3	30
	33,3%	56,7%	10,0%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas

De las iniciativas sobre derechos humanos consultadas en el presente estudio, la que más apoyo recibe de los y las senadoras es el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas. Al preguntarles cómo votarían frente a una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados, 28 de los/as 30 senadores/as participantes señalaron que lo harían a favor, lo que corresponde al 93,3%; mientras que dos legisladores de la UDI (Alejandro García-Huidobro y Gonzalo Uriarte) no respondieron a la pregunta²⁵⁶.

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

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	2	0	2	4
RN	6	0	0	6
DC	8	0	0	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	28	0	2	30
	93,3%	0,0%	6,7%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Al respecto, cabe recordar que en conformidad al *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia* realizado en 2010 para conocer las posiciones y el compromiso de los y las diputadas, el 88,5% de éstos/as se declaró partidario de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales internacionalmente garantizados²⁵⁷. Ello da cuenta del mayor respaldo que el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas suscita en el Senado, que es la cámara ante la cual se debate dicha iniciativa.

256 El Senador Gonzalo Uriarte no respondió la pregunta aclarando que analizará el proyecto en detalle cuando sea votado.

257 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder legislativo Año 2010, pág. 81.

Prohibición de discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género

Asimismo, se aprecia una amplia adhesión a una legislación que prohíba la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género. De los/as senadores/as que respondieron el estudio, 23 señalaron que votarían a favor de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género, entre otras causales de discriminación prohibida, lo que representa el 76,7% de las respuestas.

Apoyan la prohibición de discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género, en conformidad a los estándares internacionales en la materia, todos/as los/as senadores/as del Partido Socialista (Isabel Allende, Camilo Escalona, Juan Pablo Letelier, Pedro Muñoz y Fulvio Rossi) y del Partido Por la Democracia (Guido Girardi, Ricardo Lagos, Jaime Quintana y Eugenio Tuma), así como el Senador del Partido Radical (José Antonio Gómez), del Movimiento Amplio Social (Alejandro Navarro) y el Senador independiente que participó del estudio (Carlos Bianchi), junto a siete congresistas de la Democracia Cristiana (Soledad Alvear, Jorge Pizarro, Ximena Rincón, Mariano Ruiz-Esquide, Ignacio Walker, Patricio Walker y Andrés Zaldívar), tres de Renovación Nacional (Antonio Horvath, Carlos Kuschel y Lily Pérez San Martín) y uno de la Unión Demócrata Independiente (Hernán Larraín Fernández).

En cambio, tres senadores señalaron que votarían en contra (José García de RN, el DC Hosaín Sabag y Gonzalo Uriarte de la UDI) y cuatro no respondieron (Francisco Chahuán y Alberto Espina de RN, así como Alejandro García-Huidobro y Jaime Orpis de la UDI)²⁵⁸.

258 El Senador Alberto Espina no respondió la pregunta aclarando que es partidario del acuerdo adoptado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la que es integrante (que prohíbe la discriminación por sexo y orientación sexual pero no por identidad de género), mientras que el Senador Jaime Orpis, que tampoco respondió a la pregunta, aclaró que se encuentra estudiando el tema.

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley sobre medidas contra la discriminación que prohíba la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género, entre otras causales de discriminación prohibida? (respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	1	1	2	4
RN	3	1	2	6
DC	7	1	0	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	23	3	4	30
	76,7%	10,0%	13,3%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Interesa destacar que al ser votada la disposición que permitió incorporar la identidad de género entre las causales de discriminación prohibida, el 8 de noviembre ante el Senado, 22 senadores/as lo hicieron a favor y nueve en contra. Básicamente los/as mismos/as legisladores/as que declararon en el estudio de Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario que votarían a favor de prohibir la discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género apoyaron la indicación sobre identidad de género. A ello se agrega el voto favorable del Senador Alberto Espina (quien no había respondido la pregunta respectiva del estudio), así como Jovino Novoa y Carlos Cantero que apoyaron la indicación pero no habían participado del estudio. En cambio, Carlos Kuschel declaró en el estudio que votaría a favor y terminó votando en contra de todas las disposiciones del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación²⁵⁹.

259 SENADO DE LA REPÚBLICA, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 359ª Sesión 66ª en martes 8 de noviembre de 2011.

Aborto

En materia de aborto se les consultó a los/as senadores/as 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, cuando el embarazo es producto de una violación y cuando el feto padece malformaciones graves incompatibles con la vida. De los/as senadores/as que respondieron el estudio el 53,3% señaló que votaría favorablemente mientras que el 33,3% se declaró contrario y el 13,3%, no respondió a la pregunta.

Expresaron su apoyo a despenalizar el aborto en ciertas circunstancias 16 legisladores/as, incluyendo todos/as los/as senadores/as del Partido Socialista y del Partido Por la Democracia, así como los senadores del Partido Radical y del Movimiento Amplio Social, además de dos de la Democracia Cristiana (Ximena Rincón quien aclaró que no votaría a favor del aborto en caso de violación y Mariano Ruiz Esquide) y tres de Renovación Nacional (Carlos Kuschel, Antonio Horvath quien declaró que ello sujeto a restricciones definidas y Lily Pérez quien aclaró que sólo en caso de riesgo para la vida de la madre y muerte cerebral).

En cambio, señalaron que votarían en contra los cuatro senadores UDI que participaron del estudio (Alejandro García-Huidobro, Hernán Larraín, Jaime Orpis y Gonzalo Uriarte), tres senadores RN (Francisco Chahuán, Alberto Espina y José García) y tres de la DC (Soledad Alvear, Hosaín Sabag y Patricio Walker).

Cuatro legisladores no respondieron la pregunta, tres DC (Jorge Pizarro, Ignacio Walker y Andrés Zaldívar quien declaró que votaría a favor sólo en caso de riesgo para la vida de la madre) y un independiente (Carlos Bianchi).

¿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, cuando el embarazo es producto de una violación y cuando el feto padece malformaciones graves incompatibles con la vida?
(respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	0	4	0	4
RN	3	3	0	6
DC	2	3	3	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	0	0	1	1
Total	16	10	4	30
	53,3%	33,3%	13,3%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Cabe señalar que en el *Estudio sobre Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia 2008*, 13 senadores/as expresaron su apoyo al aborto terapéutico (42%) mientras que 15 señalaron que votarían en contra (48%) y tres no respondieron la respectiva pregunta (10%)²⁶⁰. Ello evidencia un progresivo aumento en el apoyo que senadoras y senadores declaran frente a una legislación sobre aborto.

Matrimonio igualitario

En tanto, frente al matrimonio igualitario el apoyo declarado por los y las congresistas es menor. Al preguntárseles si votarían a favor o en contra de una ley que reconozca el derecho a contraer matrimonio a personas del mismo sexo, diez senadores/as respondieron afirmativamente (33,3%), mientras 17 expresaron su rechazo (56,7%) y tres no respondieron (10%).

A favor de esta iniciativa se declararon tres senadores del PPD (Guido Girardi, Ricardo Lagos y Jaime Quintana), tres socialistas (Isabel Allende, Pedro Muñoz y Fulvio Rossi), dos de la DC (Jorge Pizarro y Ximena Rincón), así como el senador Alejandro Navarro (MAS) y el independiente Carlos Bianchi.

En contra del matrimonio igualitario se manifestaron todos los/as legisladores/as de RN y la UDI que participaron del estudio (Francisco Chahuán, Alberto Espina, José García, Antonio Horvath, Carlos Kuschel y Lily Pérez San Martín de RN; Alejandro García-Huidobro, Hernán Larraín, Jaime Orpis y Gonzalo Uriarte de la UDI), además de seis senadores de la DC (Soledad Alvear, Mariano Ruiz-Esquide, Hosaín Sabag, Ignacio Walker, Patricio Walker y Andrés Zaldívar) y uno del PPD (Eugenio Tuma). Tres senadores no respondieron la pregunta: Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD) y Juan Pablo Letelier (PS).

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una ley que reconozca el derecho a contraer matrimonio a personas del mismo sexo? (respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	0	4	0	4
RN	0	6	0	6
DC	2	6	0	8
PS	3	0	2	5
PPD	3	1	0	4
PRSD	0	0	1	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	10	17	3	30
	33,3%	56,7%	10,0%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

POSICIONES DE LOS/AS SENADORES/AS EN DEMOCRACIA

En materia de reformas políticas para la profundización de la democracia, destaca el mayoritario respaldo que los/as senadores/as expresan frente a las iniciativas consideradas en el estudio, entre el 93,3% y el 63,3%.

Posiciones de los/as senadores/as frente a proyectos de ley sobre democracia (número y porcentaje)

Pregunta	A favor	En contra	NR	Total
¿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)?	28	1	1	30
	93,3%	3,3%	3,3%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios/as a fin de sustituirlo por otro que garantice una mayor representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país?	22	6	2	30
	73,3%	20,0%	6,7%	100%
¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma que permita a la ciudadanía exigir la realización de plebiscitos nacionales en materias de interés público?	22	6	2	30
	73,3%	20,0%	6,7%	100%
¿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?	19	9	2	30
	63,3%	30,0%	6,7%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Iniciativa ciudadana de ley

De las reformas políticas para la profundización democrática consideradas en el presente estudio, resalta la iniciativa ciudadana de ley por la gran adhesión que suscita entre los/as legisladores/as. De los/as 30 senadores/as que respondieron el estudio, 28 señalaron que votarían a favor de una ley que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley.

Los dos senadores que no participan de este apoyo transversal pertenecen a la UDI, Gonzalo Uriarte que señaló que votaría en contra y Hernán Larraín, que no respondió a la pregunta indicando que ello depende del proyecto.

¿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)?
(respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	2	1	1	4
RN	6	0	0	6
DC	8	0	0	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	28	1	1	30
	93,3%	3,3%	3,3%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Cabe señalar que el apoyo a la iniciativa ciudadana de ley ha aumentado entre los/as senadores/as. De hecho, en el *Estudio sobre Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia 2008*, el 77% de los/as senadores/as se declaró partidario/a de una iniciativa que permita a la ciudadanía la presentación de proyectos de ley²⁶¹ y en 2011 el respaldo asciende al 93,3% de los/as senadores/as que participan del estudio. Asimismo, la adhesión declarada por los/as senadores/as es mayor a la que en 2010 expresaron los y las diputadas frente a la misma pregunta (86%)²⁶².

261 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder legislativo Año 2008, pág. 101.

262 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder legislativo Año 2010, pág. 86.

Reforma al sistema binominal

Un amplio respaldo (73,3%) se observa frente a una reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios/as a fin de sustituirlo por otro que garantice una mayor representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país. Partidarios de reformar el sistema binominal se expresaron 22 senadores/as: todos/as los/as senadores/as del Partido Socialista y del Partido Por la Democracia; así como los senadores del Partido Radical y del Movimiento Amplio Social; seis de la Democracia Cristiana (Soledad Alvear, Jorge Pizarro, Ximena Rincón, Mariano Ruiz-Esquide, Patricio Walker y Andrés Zaldívar), cuatro de Renovación Nacional (Francisco Chahuán, Alberto Espina, Antonio Horvath y Lily Pérez San Martín) y el Senador independiente que participó del estudio del Partido (Carlos Bianchi).

En contra se expresaron tres senadores UDI (Alejandro García-Huidobro, Gonzalo Uriarte y Jaime Orpis quien se declaró partidario de sistemas mayoritarios), dos de RN (José García y Carlos Kuschel) y uno de la DC (Hosaín Sabag). No respondieron a la pregunta el Senador Hernán Larraín (UDI) e Ignacio Walker (DC).

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma al sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios/as a fin de sustituirlo por otro que garantice una mayor representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país? (respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	0	3	1	4
RN	4	2	0	6
DC	6	1	1	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	22	6	2	30
	73,3%	20,0%	6,7%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Plebiscitos nacionales

Igualmente, el apoyo de 22 de los/as 30 senadores/as se observa frente a una reforma que permita a la ciudadanía exigir la realización de plebiscitos nacionales en materias de interés público. Consultados al respecto declararon que votarían a favor los/as senadores/as del PS, PPD, PRSD, MAS, seis de la DC (Soledad Alvear, Jorge Pizarro, Ximena Rincón, Hosaín Sabag, Patricio Walker y Andrés Zaldívar), cuatro de RN (Francisco Chahuán, Antonio Horvath, Carlos Kuschel y Alberto Espina, quien aclaró que depende de la materia), un senador independiente (Carlos Bianchi) y ninguno de la UDI.

En cambio, contrarios a los plebiscitos nacionales se expresaron tres legisladores de la UDI (Hernán Larraín, Gonzalo Uriarte y Jaime Orpis quien aclaró ser partidario de fortalecer la democracia representativa), dos de RN (José García y Lily Pérez) y uno de la DC (Mariano Ruiz-Esquide). No respondieron la pregunta Alejandro García-Huidobro (UDI) e Ignacio Walker (DC).

¿Cómo votaría Usted, a favor o en contra de una reforma que permita a la ciudadanía exigir la realización de plebiscitos nacionales en materias de interés público?
(respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	0	3	1	4
RN	4	2	0	6
DC	6	1	1	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	22	6	2	30
	73,3%	20,0%	6,7%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Paridad

En tanto, una ley de paridad cuenta con el apoyo mayoritario de quienes respondieron el estudio (63,3%). Consultados 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, 19 congresistas manifestaron que votarían a favor, nueve en contra y dos no respondieron a la pregunta.

Apoyan la paridad los/as senadores/as del PS²⁶³, PPD, PRSD, MAS, cinco de la DC (Soledad Alvear, Ximena Rincón, Mariano Ruiz-Esquide, Patricio Walker y Andrés Zaldívar), dos de RN (Lily Pérez y Alberto Espina, quien aclaró ser partidario de un porcentaje) y un independiente (Carlos Bianchi).

En cambio, se declaran contrarios a ella, cuatro legisladores de RN (Francisco Chahuán, José García, Antonio Horvath y Carlos Kuschel), tres del a UDI (Hernán Larraín, Jaime Orpis y Gonzalo Uriarte) y dos DC (Jorge Pizarro y Hosain Sabag). Esta pregunta no fue respondida por Alejandro García-Huidobro (UDI) ni por Ignacio Walker (DC).

¿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?
(respuestas según partido político)

Partido	A favor	En contra	No responde	Total
UDI	0	3	1	4
RN	2	4	0	6
DC	5	2	1	8
PS	5	0	0	5
PPD	4	0	0	4
PRSD	1	0	0	1
MAS	1	0	0	1
IND	1	0	0	1
Total	19	9	2	30
	63,3%	30,0%	6,7%	100%

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Se observa un progresivo aumento en el respaldo que los y las congresistas expresan frente a la paridad. En el *Estudio sobre Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia 2008*, el 45% de los/as senadores/as participantes se declaró partidario de la inclusión obligatoria de 40% de candidaturas de mujeres en las elecciones parlamentarias²⁶⁴. En tanto, en 2010 el 49% de los/as diputados/as se declaró a favor de una reforma en este sentido²⁶⁵.

263 El Senador Juan Pablo Letelier respondió que votaría a favor, aclarando que “con actual ley electoral donde no hay listas de cada partido no es posible”.

264 En el Estudio sobre Reformas Legislativas sobre Derechos Humanos y Democracia 2008, la pregunta formulada a los/as senadores fue: Frente a una iniciativa de ley de paridad que obligue a los partidos políticos a incluir al menos 40% de mujeres en las listas de candidaturas a senadores/as y diputados/as, ¿cómo votaría? OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance Anual al Poder legislativo Año 2008, págs. 98 a 100.

265 OBSERVATORIO PARLAMENTARIO, Balance al Poder legislativo Año 2010, págs. 90 a 91.

COMPROMISO DE LOS/AS SENADORES/AS EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

A partir de las posiciones expresadas por los/as senadores/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 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 (9), así como a quienes obtienen un puntaje de 8 y 7. Califican como *compromiso medio* quienes obtienen una puntuación entre 4 y 6. En cambio, se ubica en la categoría *bajo compromiso* a los/as legisladores/as cuyo puntaje es 3 o inferior.

Grado de compromiso	Rango
Alto	9 – 8 – 7
Medio	6 – 5 – 4
Bajo	3 – 2 – 1

El mayor compromiso con los derechos humanos y la democracia declaran ocho senadores/as que señalaron su respaldo a la totalidad de las iniciativas consultadas. Así se manifestaron tres senadores/as del Partido Socialista –Isabel Allende, Pedro Muñoz y Fulvio Rossi–, tres del Partido Por la Democracia –Guido Girardi, Ricardo Lagos y Jaime Quintana–, una senadora de la Democracia Cristiana –Ximena Rincón– y el Senador Alejandro Navarro del MAS, calificando en la categoría *alto compromiso*.

Además se considera *altamente comprometidos/as* a 12 senadores/as que declararon apoyar entre siete y ocho de las iniciativas consideradas. De éstos/as cinco pertenecen a la DC (Soledad Alvear, Jorge Pizarro, Mariano Ruiz-Esquide, Patricio Walker y Andrés Zaldívar) dos al PS (Camilo Escalona y Juan Pablo Letelier), dos a RN (Lily Pérez y Antonio Horvath), uno al PPD (Eugenio Tuma), otro al PRSD (José Antonio Gómez), así como un senador independiente (Carlos Bianchi).

En la categoría *compromiso medio* califican tres senadores de Renovación Nacional (Alberto Espina, Carlos Kuschel y Francisco Chahuán) y dos de la Democracia Cristiana (Hosaín Sabag e Ignacio Walker) que declararon apoyar entre cuatro y seis de los proyectos consultados en el estudio.

En cambio, en *bajo compromiso* se califica a los senadores que expresaron su apoyo a tres o menos de las iniciativas sobre derechos humanos y democracia consultadas, entre quienes se encuentran los cuatro senadores de la UDI que participaron del estudio (Alejandro García-Huidobro, Hernán Larraín, Jaime Orpis y Gonzalo Uriarte), así como un senador de RN (José García Ruminot).

Compromiso de los/as senadores en derechos humanos y democracia, según partido político

Senador/a	Partido	Puntaje	Compromiso
Isabel Allende Bussi	PS	9	ALTO
Guido Girardi Lavín	PPD	9	ALTO
Ricardo Lagos Weber	PPD	9	ALTO
Pedro Muñoz Aburto	PS	9	ALTO
Alejandro Navarro Brain	MAS	9	ALTO
Jaime Quintana Leal	PPD	9	ALTO
Ximena Rincón González	DC	9	ALTO
Fulvio Rossi Ciocca	PS	9	ALTO
Carlos Bianchi Chelech	IND	8	ALTO
Camilo Escalona Medina	PS	8	ALTO
José Antonio Gómez Urrutia	PRSD	8	ALTO
Juan Pablo Letelier Morel	PS	8	ALTO
Eugenio Tuma Zedán	PPD	8	ALTO
Soledad Alvear Valenzuela	DC	7	ALTO
Antonio Horvath Kiss	RN	7	ALTO
Lily Pérez San Martín	RN	7	ALTO
Jorge Pizarro Soto	DC	7	ALTO
Mariano Ruiz-Esquide Jara	DC	7	ALTO
Patricio Walker Prieto	DC	7	ALTO
Andrés Zaldívar Larraín	DC	7	ALTO
Alberto Espina Otero	RN	6	MEDIO
Carlos Ignacio Kuschel Silva	RN	6	MEDIO
Francisco Chahuán Chahuán	RN	5	MEDIO
Hosaín Sabag Castillo	DC	4	MEDIO
Ignacio Walker Prieto	DC	4	MEDIO
José García Ruminot	RN	3	BAJO
Hernán Larraín Fernández	UDI	3	BAJO
Jaime Orpis Bouchon	UDI	3	BAJO
Alejandro García-Huidobro S.	UDI	2	BAJO
Gonzalo Uriarte Herrera	UDI	1	BAJO

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

Como en años anteriores, los y las congresistas de la Concertación de Partidos por la Democracia declaran un mayor compromiso con los derechos humanos y la democracia, en contraste con los/as legisladores/as de la Coalición por el Cambio, cuyo compromiso declarado es menor.

De acuerdo al puntaje obtenido por las y los senadores participantes del estudio, se observa que son los senadores del Partido Por la Democracia y del Partido Socialista quienes expresan el mayor compromiso con los derechos humanos y democracia, promediando un puntaje de compromiso de 8,8 y 8,6, respectivamente. De hecho la totalidad de éstos califica en la categoría alto compromiso, al igual que el senador radical (8), el del MAS (9) y un independiente (8).

En tanto, en la Democracia Cristiana seis senadores/as se ubican en alto compromiso y dos en medio compromiso, obteniendo un puntaje de compromiso promedio de 6,5.

Los/as legisladores/as de Renovación Nacional promedian un puntaje 5,6 calificando en alto compromiso una senadora y un senador, tres en compromiso medio y uno en bajo compromiso.

En la Unión Demócrata Independiente, además de la menor disposición a transparentar las posiciones, el compromiso declarado por sus congresistas con los derechos humanos y la democracia es el más bajo, calificando los cuatro senadores participantes del estudio en bajo compromiso y promediando un puntaje 2,2.

**Compromiso en derechos humanos y democracia según partidos políticos
(grado de compromiso y puntaje promedio):**

Partido	Senadores según compromiso			Senadores participantes	Puntaje promedio	Compromiso	
	Alto	Medio	Bajo				
Oposición	PS	5	0	0	5	8,6	Alto
	PPD	4	0	0	4	8,8	Alto
	DC	6	2	0	8	6,5	Alto
	MAS	1	0	0	1	9	Alto
	PRSD	1	0	0	1	8	Alto
	Subtotal	17	2	0	19	7,7	Alto
Oficialismo	RN	2	3	1	6	5,6	Medio
	UDI	0	0	4	4	2,2	Bajo
	Subtotal	2	3	5	10	4,3	Medio
	IND	1	0	0	1	8	Alto
	Total	20	5	5	30	6,6	Alto

Fuente: Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011

REFLEXIONES FINALES

El *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011* permite apreciar el mayoritario respaldo que senadores y senadoras declaran frente a un conjunto de proyectos de ley relevantes en derechos humanos y democracia que se encuentran pendientes de discusión legislativa. Asimismo, la totalidad de los/as legisladores/as participantes manifiesta que las recomendaciones formuladas por los organismos especializados de Naciones Unidas al Estado de Chile tienen alta importancia en el análisis y votación de los proyectos de ley. Ello evidencia un alto compromiso de la mayoría de los/as senadores/as con los derechos humanos y la profundización de la democracia.

Destaca el apoyo del 93,3% de los y las congresistas que participaron del estudio al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, lo que unido al reiterado compromiso presidencial en la materia, debiera permitir adelantos legislativos.

Asimismo, la adhesión del 93,3% de los/as senadores/as a la iniciativa ciudadana de ley debiera expresarse en avances en la discusión de la reforma constitucional que busca consagrarla. Dado que el Presidente de la República ha presentado una propuesta en la materia y que la gran mayoría de los/as senadores/as se declaran partidarios de este mecanismo de democracia directa - como lo han manifestado en diversos estudios realizados por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario-, no resulta comprensible que la discusión legislativa de dicha propuesta ni siquiera se haya iniciado.

En tanto, el respaldo a la prohibición de discriminación por sexo, orientación sexual e identidad de género, declarado por 23 senadores/as (76,7%), permitió que durante la votación particular del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, se aprobara por amplia mayoría la norma que así lo dispone.

Significativo es el apoyo del 73,3% de los/as senadores/as frente a una reforma al sistema electoral para permitir una mayor representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país. Unido a la preocupación que el Gobierno mantiene frente al tema, cabe esperar la presentación de una propuesta para su discusión legislativa y el debate de la misma, con amplia participación.

El mismo respaldo del 73,3% declaran los/as legisladores/as frente a una reforma que permita la realización de plebiscitos nacionales en materias de interés público. Ello debiera permitir dar comienzo al estudio y debate del conjunto de mociones que en la materia se han presentado y que a la fecha no han sido analizadas.

Legislar para asegurar un 40% de mujeres candidatas al Parlamento es apoyado por el 63,3% de los/as senadores/as, superando el respaldo que la paridad suscitaba en años anteriores en el Senado. Se trata de una preocupación compartida en el Gobierno por lo que se espera la pronta presentación de una reforma en tal sentido y su rápida aprobación legislativa.

El 53,3% de los/as legisladores/as participantes del estudio se declara partidario de una legislación que permita el aborto si peligró la vida o la salud de la mujer, si el embarazo es producto de una violación y en caso de malformaciones incompatibles con la vida. Las iniciativas de ley que así lo establecen, por tanto, debieran ser analizadas y votadas por el Senado, luego de haber sido aprobadas en la Comisión de Salud.

De las reformas legislativas consultadas en el presente estudio, únicamente el matrimonio igualitario no cuenta con el suficiente respaldo de los y las congresistas como para avanzar en su discusión. El 33,3% de los/as senadores/as participantes votaría a favor de una ley que permita a las personas del mismo sexo contraer matrimonio, pero el 56,7% lo haría en contra y el 10% no expresa su posición.

El apoyo a las reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia consideradas en el estudio proviene principalmente de los/as senadores/as del Partido Por la Democracia, del Partido Socialista, del Partido Radical Social Demócrata, el Movimiento Amplio Social y un senador independiente, que califican en la categoría alto compromiso. El respaldo de los/as senadores/as de la Democracia Cristiana es significativo, calificando en alto compromiso la mayoría de éstos/as pero dos senadores sólo apoyan la mitad de las iniciativas.

En cambio, en los partidos oficialistas la adhesión a dichas reformas es notablemente menor. Sólo una senadora y un senador de Renovación Nacional califican en alto compromiso y tres en medio compromiso, apoyando sólo parte de las propuestas. Por el contrario, rechazan la mayoría de las iniciativas de ley consultadas y califican en bajo compromiso, un senador RN y los cuatro legisladores de la Unión Demócrata Independiente que participaron del estudio.

El mayoritario apoyo que los y las senadoras manifiestan frente a reformas legislativas sobre derechos humanos y democracia, sin embargo, no ha llegado a expresarse en avances significativos en la tramitación legislativa de las mismas, manteniendo gran parte de estas iniciativas varios años de retraso en su debate. Es decir, existe una importante brecha entre el compromiso que los/as legisladores/as dicen tener y lo que realmente ocurre en el Congreso Nacional.

Se trata de proyectos de ley que en gran medida hacen parte de la agenda del Gobierno y en que existen recomendaciones de organismos internacionales todavía pendientes de cumplimiento y que, además, los/as senadores/as mayoritariamente declaran respaldar, pero lo cierto es que no son éstos los proyectos prioritarios en el debate legislativo, evidenciando la falta de coherencia entre lo que los/as legisladores/as afirman y lo que efectivamente debaten.

La ciudadanía exige de sus representantes no sólo declaraciones de apoyo a proyectos importantes para la protección de los derechos humanos y la calidad de la democracia. A la hora de evaluar el desempeño de los/as legisladores/as no bastan las ideas y los dichos, lo que cuenta es el avance efectivo de las iniciativas legales, la coherencia y el cumplimiento de los compromisos.

El adecuado desempeño de la función de representación de la ciudadanía exige, además de la declaración de respaldo frente a iniciativas relevantes, el cumplimiento de los compromisos que se declaran. La voluntad favorable que gran parte de los/as legisladores/as señala frente a proyectos de ley relevantes en derechos humanos y democracia, debe expresarse en voluntades políticas reales que permitan la discusión y aprobación de las propuestas en las respectivas instancias legislativas.

FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL Y TRABAJO LEGISLATIVO DESARROLLADO POR CONGRESISTAS

Por sexto año consecutivo el Observatorio Parlamentario informa de diversos aspectos del funcionamiento del Congreso Nacional y del trabajo legislativo desarrollado por los y las congresistas. Ello comprende información sobre las propuestas de ley presentadas y las leyes aprobadas entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011, indicando su iniciativa, cámara de origen, origen político de las mismas, etapas de tramitación cumplidas por los proyectos presentados en el año y tiempo de discusión de las leyes aprobadas, con énfasis en las propuestas que refieren a derechos humanos y democracia. Asimismo, se informa del cumplimiento de la obligación de asistir a las sesiones de sala tanto por parte de senadores/as como de diputados/as.

PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS

Proyectos de ley ingresados a tramitación según iniciativa legislativa

Durante el año 2011, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, ingresaron a tramitación 727 propuestas legislativas. Ello importa un aumento frente a los 576 proyectos presentados en 2010. El 67,4% de las iniciativas fue presentado ante la Cámara de Diputados, 85 mensajes presidenciales y 405 mociones parlamentarias. En tanto, ante el Senado ingresaron 23 mensajes y 214 mociones, correspondiendo al 32,6% del total de proyectos.

Como en años anteriores, la gran mayoría corresponde a iniciativas de congresistas (85,1%) y, en menor medida, mensajes presidenciales (14,9%). De éstos, preferentemente son presentados ante la Cámara de Diputados (78,7%) y sólo una quinta parte ante el Senado (21,3%). Las mociones, en tanto corresponden principalmente a iniciativas de diputados/as (65,4%) y en menor medida a propuestas de senadores/as (34,6%).

Proyectos de ley ingresados a tramitación según iniciativa y cámara de origen, Chile 2011

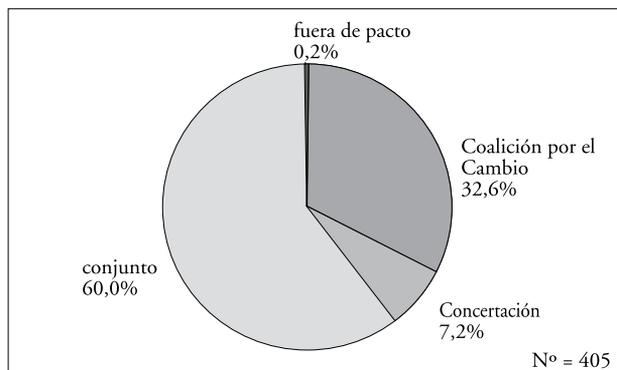
Iniciativa	Cámara de Diputados		Senado		Congreso Nacional	
Mociones parlamentarias	405	82,7%	214	90,3%	619	85,1%
Mensajes presidenciales	85	17,3%	23	9,7%	108	14,9%
Subtotal cámara	490	100%	237	100%	727	100%
Total	67,4%		32,6%		100%	

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

Proyectos de ley ingresados a tramitación según origen político

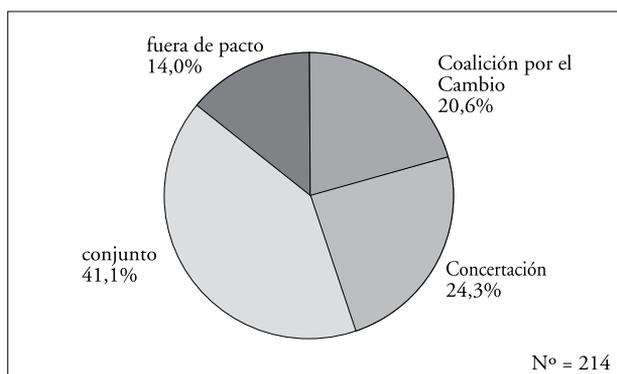
El origen político de las iniciativas de ley se clasifica según el partido y bloque político al que pertenecen sus autores/as a la fecha de presentación de las mismas. La categoría *Coalición por el Cambio* comprende los proyectos de ley presentados por legisladores/as de la Unión Demócrata Independiente y de Renovación Nacional. En la categoría *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* se incluyen las iniciativas formuladas por congresistas de la Democracia Cristiana, el Partido Por la Democracia, el Partido Socialista, el Partido Radical Social Demócrata y el Partido Comunista. La categoría *fuera de pacto* contempla las mociones de parlamentarios/as que no pertenecen a los señalados bloques, sea porque fueron elegidos/as habiéndose presentado en otra lista o como candidatura independiente, o porque renunciaron al partido político al que pertenecían. Por último, la categoría origen político *conjunto* comprende las propuestas formuladas por legisladores/as pertenecientes 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, los/as diputados/as en 2011 presentaron 405 mociones. Más de la mitad de éstas (60,0%) corresponde a iniciativas *conjuntas*. Un tercio (32,6%) fue presentado por congresistas de la *Coalición por el Cambio*. A la *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* corresponde el 7,2% de las propuestas de ley y una moción califica como *fuera de pacto* (0,2%).

Mociones ingresadas a tramitación según origen político, Cámara de Diputados 2011

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

En el Senado, de las 214 mociones presentadas el 41,1% corresponde a iniciativas *conjuntas*. Senadores/as de la *Concertación* fueron autores del 24,3% de las propuestas de ley y a la *Coalición por el Cambio* corresponde el 20,6% de los proyectos. En tanto, el 14% de las mociones fue presentado por legisladores *fuera de pacto*.

Mociones ingresadas a tramitación según origen político, Senado de la República 2011

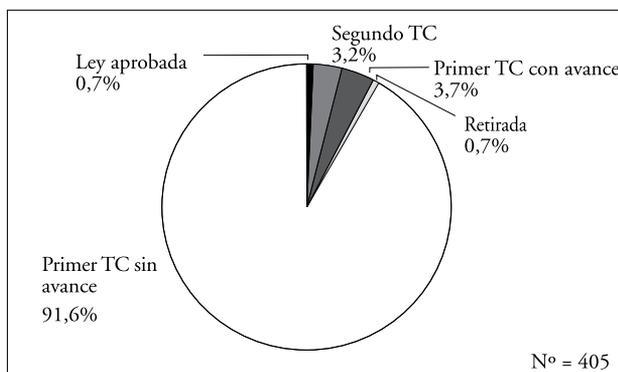
Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

Proyectos de ley ingresados a tramitación según etapas de tramitación alcanzada

Como en años anteriores, tanto diputados/as como senadores/as de todas las corrientes políticas evidencian gran interés en la formulación de propuestas legislativas en variadas materias. Según se ha indicado, el 85% de los proyectos ingresados a tramitación ante el Congreso Nacional fue presentado por congresistas. Pero de la disposición de los/as legisladores/as a presentar iniciativas legales no se sigue que éstas sean prioritarias en los debates legislativos. De hecho, sólo algunas de éstas llegan a cumplir algún trámite legislativo durante el año, permaneciendo la gran mayoría sin ser analizadas. Principalmente son las propuestas del Ejecutivo las que concitan mayor debate, avanzan en su tramitación y llegan, en parte, a ser aprobadas.

En la Cámara de Diputados, de las 405 mociones presentadas, sólo tres fueron aprobadas en el período informado²⁶⁶, equivalente al 0,7%. En tanto, 13 mociones fueron debatidas y despachadas al Senado en segundo trámite constitucional, de las cuales sólo una llegó a ser debatida en general por la Cámara Alta. De las 386 propuestas que se encuentran en primer trámite constitucional, 15 fueron informadas por la respectiva comisión de trabajo legislativo quedando 12 de éstas pendientes para ser debatidas en Sala mientras que tres fueron aprobadas en general. En cambio, 371 proyectos no alcanzaron ninguna etapa de tramitación legislativa, es decir, el 91,6%. Además, tres mociones fueron retiradas de tramitación por sus autores.

Mociones ingresadas a tramitación según etapa de tramitación, Cámara de Diputados 2011

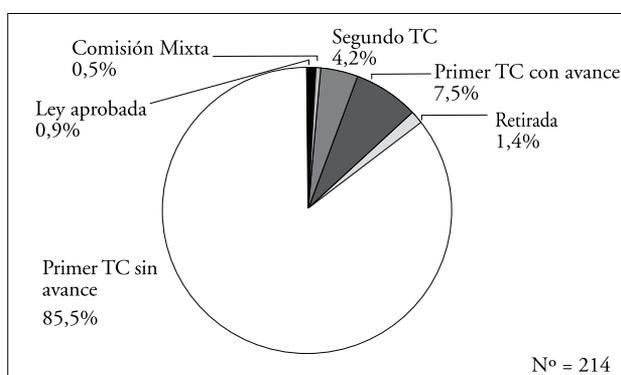


Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

266 Ley Nº 20.538 declara feriado irrenunciable el 19 de septiembre de 2011, publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 2011, originada en una moción y un mensaje presidencial refundidos (Boletines Legislativos Nºs 7893-13 y 7900-13 refundidos); Ley Nº 20.546 deroga derecho preferente para la adjudicación de permisos de los servicios de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 2011 (Boletín Legislativo Nº 7617-15); y Ley Nº 20.558 establece el día del niño y niña prematuros, publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 2011 luego de ser despachada por el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2011 (Boletín Legislativo Nº 7971-24).

Ante el Senado es similar la baja preocupación por debatir las iniciativas parlamentarias. De las 214 mociones formuladas, el 85,5% no cumplió durante 2011 ninguna etapa de tramitación legislativa (183 mociones). Sólo dos iniciativas presentadas por senadores fueron aprobadas y se encuentran publicadas²⁶⁷. Una moción se encuentra en trámite de comisión mixta y nueve propuestas fueron despachadas por el Senado y remitidas a la Cámara Baja en segundo trámite constitucional. De las iniciativas en primer trámite constitucional, 16 fueron informadas por la comisión de trabajo legislativo, siendo siete de éstas discutidas en Sala y aprobada la idea de legislar. Tres iniciativas fueron retiradas por sus autores.

Mociones ingresadas a tramitación según etapa de tramitación, Senado de la República 2011



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

Las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo, en cambio, en mayor medida son consideradas en el debate legislativo, cumpliendo la mayoría de éstas alguna etapa de tramitación y llegando a ser aprobadas en el año una parte significativa.

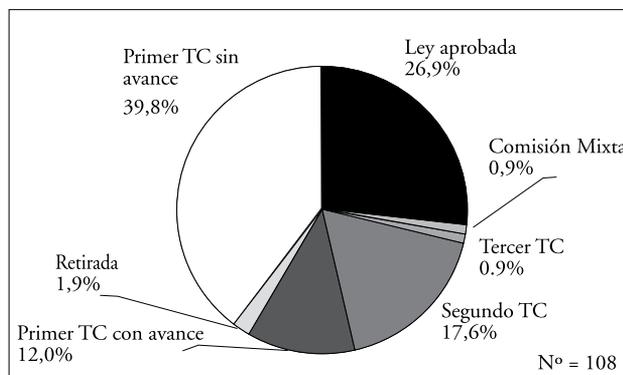
De los 108 mensajes presidenciales formulados en 2011, 29 fueron aprobados por el Congreso Nacional, es decir, el 26,9% de los proyectos gubernamentales. De éstos, 19 fueron publicados en el Diario Oficial durante el año²⁶⁸. Un mensaje llegó a ser

267 Ley Nº 20.517 declara feriado para la comuna de Puerto Natales el 31 de mayo de 2011, publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo de 2011 (Boletín Legislativo Nº 7666-06) y Ley Nº 20.525 modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de aprovechamiento y beneficio de tiburones, publicada en el Diario Oficial el 6 de agosto de 2011 (Boletín Legislativo Nº 7489-03).

268 Ley Nº 20.552 moderniza y fomenta la competencia del sistema financiero, publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2011; Ley Nº 20.559 otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público concede aguinaldos que señala y concede otros beneficios que indica, publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 2011; Ley Nº 20.557 Ley de presupuestos para el sector público correspondiente al año 2012, publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 2011; Ley Nº 20.556 facilita el proceso de inscripción electoral automática, publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2011; Ley Nº 20.553 establece normas de excepción en materia de subvenciones a establecimientos educacionales, publicada en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 2011; Ley Nº 20.549 fomenta el

conocido por una Comisión Mixta y otro alcanzó el tercer trámite constitucional, mientras que 19 fueron despachados a segundo trámite. De los 56 proyectos que se encuentran en primer trámite constitucional, 13 fueron informados por la respectiva comisión de trabajo legislativo, llegando a ser debatidos en sala tres de éstos. Pese a las atribuciones de impulso legislativo con que cuenta el Gobierno para acelerar la discusión de los proyectos de ley, se observa que el 39,8% de los mensajes presentados en el período informado no cumplió ninguna etapa de tramitación legislativa. Además, se registran dos mensajes retirados por el Ejecutivo luego de su presentación.

Mensajes presidenciales según etapa de tramitación, Chile 2011



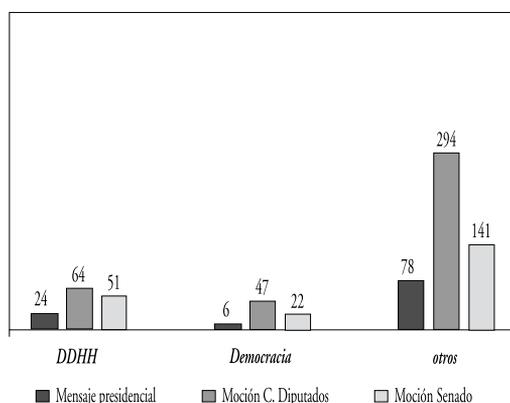
Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).

mercado de cruceros turísticos, publicada en el Diario Oficial el 2 de noviembre de 2011; Ley N° 20.547 modifica la planta de oficiales de la armada en el escalafón de ejecutivos e ingenieros navales, publicada en el Diario Oficial el 29 de octubre de 2011; Ley N° 20.545 modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental, publicada en el Diario Oficial el 17 de octubre de 2011; Ley N° 20.541 modifica el plazo contemplado en el artículo vigésimo transitorio de la Ley N° 20.501 sobre calidad y equidad de la educación, publicada en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 2011; Ley N° 20.538 declara feriado irrenunciable el día 19 de septiembre de 2011, publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 2011; Ley N° 20.531 exime, total o parcialmente de la obligación de cotizar para salud a los pensionados que indica, publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de 2011; Ley N° 20.532 proroga la cotización extraordinaria para el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y modifica la Ley N° 19.578, publicada en el Diario Oficial el 30 de agosto de 2011; Ley N° 20.524 reajusta monto del ingreso mínimo mensual, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2011; Ley N° 20.522 modifica la Ley N° 18.168 de 1982 Ley General de Telecomunicaciones creando el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial el 6 de julio de 2011; Ley N° 20.519 modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 y otro cuerpo legal excluyendo de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad, publicada en el Diario Oficial el 21 de junio de 2011; Ley N° 20.512 extiende el plazo de vigencia de las franquicias contenidas en el artículo 28 del Decreto con Fuerza de Ley N° 341 de 1977 y en el artículo 35 de la Ley N° 19.420, publicada en el Diario Oficial el 7 de mayo de 2011; Ley N° 20.505 adelanta la plena vigencia del sistema de protección al contribuyente del impuesto específico a los combustibles (SIPCO) previsto en la Ley N° 20.493, publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 2011; Ley N° 20.497 modifica la Ley N° 20.022 a fin de establecer un nuevo plazo para el cierre de tribunales del trabajo de Santiago que señala, publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2011; y Ley N° 20.496 proroga plazo de calificación a la Comisión creada por Ley N° 20.405 y concede autorización a sus comisionados para acceder a documentos que indica, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 2011.

Proyectos de ley sobre derechos humanos y democracia

Durante el período informado se presentaron 139 iniciativas referidas a derechos humanos y 75 sobre democracia. Ello corresponde al 19,1% y al 10,3% del total de propuestas formuladas en el año, respectivamente. Las iniciativas sobre derechos humanos fueron presentadas mayoritariamente por diputados/as (46,0%) y en segundo lugar por senadores/as (36,7%), mientras que el Ejecutivo formuló el 17,3% de éstas. Del mismo modo, principalmente fueron diputados/as quienes propusieron las reformas políticas (62,7%). A senadores/as corresponde el 29,3% de las iniciativas sobre democracia y el 8,0% al Gobierno.

Proyectos de ley sobre derechos humanos y democracia según iniciativa, Chile 2011



Fuente: Elaboración propia

Los proyectos de ley sobre derechos humanos presentados ante la Cámara de Diputados fueron formulados principalmente por iniciativa *conjunta* de éstos/as (64,1%) y en segundo lugar por legisladores/as de la *Coalición Por el Cambio* (25,0%). El 9,4% fue presentado por diputados/as de la *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* y el 1,6% por congresistas *fuera de pacto*. Ante el Senado también se observa que preferentemente las iniciativas sobre derechos humanos fueron *conjuntas* (43,1%). Un tercio de los proyectos sobre derechos humanos fue promovido por senadores de la *Concertación* (33,3%), una sexta parte por legisladores/as *oficialistas* (15,7%) y el 7,8% por senadores *fuera de pacto*. Además, el Ejecutivo formuló 24 propuestas en estas materias.

Proyectos de ley sobre derechos humanos según origen político, Chile 2011

Origen político	Mociones C. Diputados		Mociones Senado	
Conjunto	41	64,1%	22	43,1%
Concertación ...	6	9,4%	17	33,3%
Coalición por el Cambio	16	25,0%	8	15,7%
Fuera de pacto	1	1,6%	4	7,8%
Total	64	100%	51	100%

Fuente: Elaboración propia

Principalmente, las propuestas sobre derechos humanos refieren a derechos laborales y previsionales (35). En segundo lugar, destaca la preocupación por el derecho a la salud (19 iniciativas) y el derecho al medio ambiente libre de contaminación y protección de las especies y recursos naturales (19). En tercer lugar, se observa preocupación por el derecho a la educación (17). Se presentaron 13 propuestas sobre derecho al debido proceso, ocho referidas al derecho a la protección de la familia, aunque cuatro de estas en un sentido contrario al derecho. Seis iniciativas referidas al derecho a la integridad física, síquica y/o sexual y también seis sobre el derecho a la libertad personal y seguridad individual pero proponiendo restricciones a este derecho. En materia de derechos sexuales y reproductivos se formularon cuatro propuestas, dos sobre derechos de los pueblos indígenas, dos referidas a la libertad de conciencia y religión y dos respecto al derecho a un nivel de vida digno. En tanto, solo una propuesta fue presentada en el año sobre institucionalidad para la protección de los derechos humanos, una sobre igualdad y no discriminación, una sobre medidas de reparación a las violaciones a derechos humanos, una sobre el derecho al nombre, una sobre libertad de circulación y una restrictiva a la libertad de expresión.

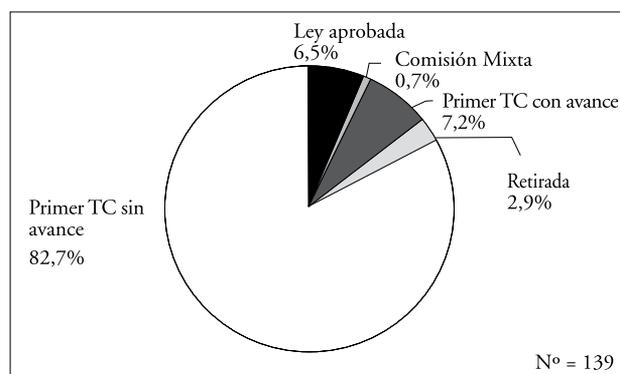
Proyectos de ley sobre derechos humanos según iniciativa, Chile 2011

Derechos Humanos	Mensajes	Mociones C. Diputados	Mociones Senado	Total	Porcentaje
Institucionalidad	0	1	0	1	0,72%
Reparación violaciones DDHH	1	0	0	1	0,72%
Igualdad y no discriminación	0	0	1	1	1,0%
dº integridad física, síquica y sexual	0	4	2	6	4,32%
dº libertad y seguridad personal	0	5	1	6	4,32%
dº debido proceso	1	7	5	13	9,35%
dº libertad expresión	0	1	0	1	0,72%
dº libertad conciencia y religión	0	0	2	2	1,44%
dº libertad circulación	0	0	1	1	0,72%
dº al nombre	0	1	0	1	0,72%
dº protección familia	2	3	3	8	5,76%
dºs sexuales y reproductivos	0	2	2	4	2,88%
dºs laborales y previsionales	6	19	10	35	25,18%
dº salud	5	8	6	19	13,67%
dº educación	4	3	10	17	12,23%
dº nivel de vida digno	1	0	1	2	1,44%
dºs pueblos indígenas	0	0	2	2	1,44%
dº medio ambiente	4	10	5	19	13,67%
Total	24	64	51	139	100%

Fuente: Elaboración propia

Nueve de los proyectos de ley sobre derechos humanos fueron aprobados por el Congreso Nacional durante el año. Además, once propuestas fueron analizadas e informadas por la respectiva comisión de trabajo legislativo, cuatro de las cuales fueron debatidas en Sala y aprobadas en general y otra llegó a ser conocida por una comisión mixta. Cuatro proyectos fueron retirados por sus autores. Sin embargo, la gran mayoría de las iniciativas referidas a derechos humanos no tuvo prioridad en el trabajo legislativo del año: el 82,7% no llegó a cumplir ninguna etapa de tramitación legislativa.

Proyectos relevantes sobre derechos humanos según etapa de tramitación, Chile 2011



Fuente: Elaboración propia

En tanto, las propuestas legales referidas a democracia formuladas por diputados/as mayoritariamente corresponden a *iniciativas conjuntas* (72,3%). Una quinta parte fue presentada por legisladores/as de la *Concertación y Juntos Podemos Más por Más Democracia* (19,1%) y el 8,5% por diputados/as de la *Coalición Por el Cambio*. En el Senado, un tercio corresponde a *iniciativas conjuntas* (36,4%) y otro tercio a parlamentarios de la *Concertación* (36,4%). Una quinta parte fue presentada por senadores *fuera de pacto* (18,2%) y una décima parte por congresistas de la *Coalición de Gobierno* (9,1%). Seis mensajes presidenciales sobre democracia fueron presentados en el período.

Proyectos de ley sobre democracia según origen político, Chile 2011

Origen político	Mociones C. Diputados		Mociones Senado	
	Nº	%	Nº	%
Conjunto	34	72,3%	8	36,4%
Concertación	9	19,1%	8	36,4%
Coalición por el Cambio	4	8,5%	2	9,1%
Fuera de pacto	0	0,0%	4	18,1%
Total	47	100%	22	100%

Fuente: Elaboración propia

Poco más de la mitad de las propuestas sobre democracia presentadas en 2011 refiere a reformas al sistema político (57,3%). El 18,7% aborda mecanismos de democracia directa y participación ciudadana y el 17,3% trata sobre transparencia y probidad. El 6,7% de las iniciativas corresponde a atribuciones de los órganos del Estado.

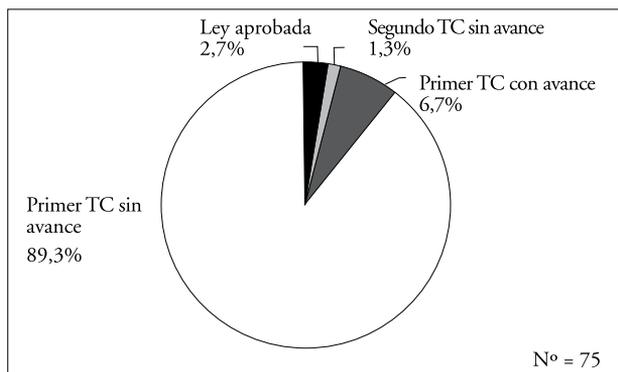
Proyectos de ley sobre democracia según iniciativa, Chile 2011

Democracia	Mensajes	Mociones C. Diputados	Mociones Senado	Total	Porcentaje
Sistema político	4	29	10	43	57,3%
Transparencia y probidad	1	7	5	13	17,3%
MDD y participación ciudadana		9	5	14	18,7%
Atribuciones órganos del Estado	1	2	2	5	6,7%
Total	6	47	22	75	100,0%

Fuente: Elaboración propia

De las 75 propuestas sobre democracia presentadas en el año, dos mensajes presidenciales fueron aprobados por el Congreso Nacional. Otra propuesta fue despachada por el Senado a segundo trámite constitucional y cinco fueron informadas por la comisión de trabajo legislativo a que se encomendó su análisis, una de las cuales fue debatida y aprobada en general por la Sala. En cambio, el 89% de los proyectos de ley sobre democracia no fue debatido durante el año.

Proyectos relevantes sobre democracia según etapa de tramitación, Chile 2011



Fuente: Elaboración propia

LEYES APROBADAS

Leyes aprobadas según iniciativa legislativa y origen político

Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011 fueron publicadas en el Diario Oficial 74 leyes. Mayoritariamente éstas corresponden a iniciativas gubernamentales (67,6%) y en menor medida a propuestas de congresistas (17,5% mociones de diputados/as y 14,9% mociones de senadores/as). La gran mayoría de iniciativas aprobadas comenzaron su tramitación ante la Cámara de Diputados (70,3%)

Leyes publicadas según iniciativa y cámara de origen, Chile 2011

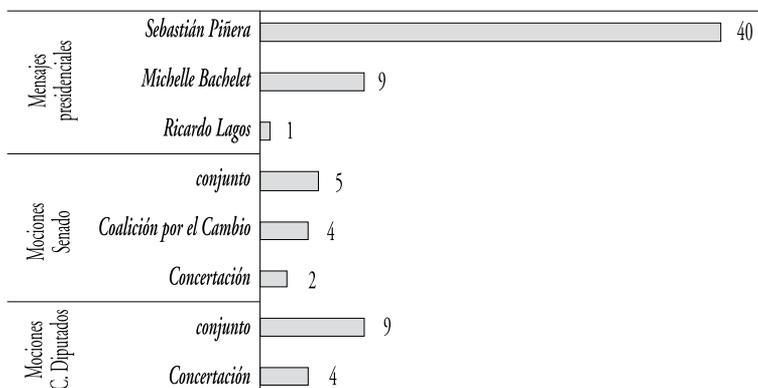
Iniciativa	Cámara de Diputados		Senado		Congreso Nacional	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Mensajes presidenciales	39	75,0%	11	50,0%	50	67,6%
Mociones parlamentarias	13	25,0%	11	50,0%	24	32,4%
Subtotal cámara	52	100%	22	100%	74	100%
Total	70,3%		29,7%		100%	

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, 40 corresponden a propuestas del Presidente de la República, Sebastián Piñera. A éstos se agregan nueve propuestas presentadas en el período anterior por la ex mandataria Michelle Bachelet, así como una formulada en su oportunidad por Ricardo Lagos Escobar.

De las mociones parlamentarias, 13 fueron presentadas por diputados/as y 11 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. En tanto a la Concertación corresponden cuatro mociones formuladas por diputados y dos por senadores y a la Coalición por el Cambio, cuatro mociones de senadores.

Leyes publicadas según iniciativa y origen político, Chile 2011

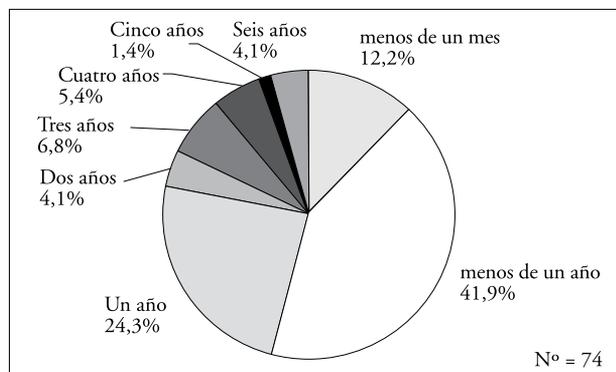


Fuente: Elaboración propia

Leyes aprobadas según tiempo de tramitación

Poco más de la mitad de las leyes publicadas en 2011 (54,1%) tardaron menos de un año en ser debatidas y aprobadas: 32 mensajes presidenciales y ocho mociones, incluyendo nueve leyes aprobadas en menos de un mes. Un año de tramitación tomó la aprobación de 18 leyes (12 mensajes y seis mociones), tres fueron aprobadas tras dos años de debate (dos mensajes y una moción), cinco luego de tres años de discusión (un mensaje y cuatro mociones), cuatro al cabo de cuatro años de tramitación (dos mensajes y dos mociones), una moción después de cinco años y tres leyes luego de seis años (un mensaje y dos mociones).

Leyes publicadas según tiempo de tramitación legislativa, Chile 2011

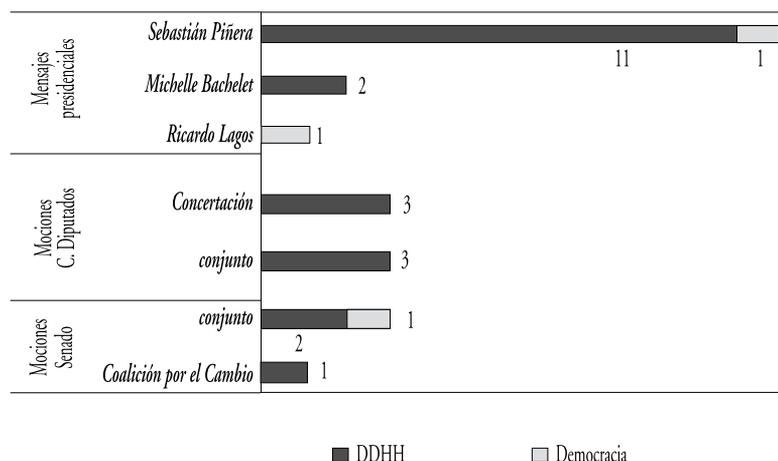


Fuente: Elaboración propia.

Leyes sobre derechos humanos y democracia

De las leyes publicadas en el período informado, 22 abordan algún aspecto de derechos humanos (29,7%) y tres de democracia (4,1%). De las leyes aprobadas sobre derechos humanos 11 fueron propuestas por el Presidente Sebastián Piñera, dos por la ex Presidenta Michelle Bachelet, seis por diputados/as (tres iniciativas conjuntas y tres presentadas por diputados de la Concertación) y tres por senadores (dos conjuntas y una de senadores de la Coalición por el Cambio). Las reformas sobre democracia aprobadas en 2011 corresponden a una iniciativa del Presidente Piñera, una del ex Presidente Ricardo Lagos y la otra a una moción conjunta presentada por senadores.

Leyes publicadas sobre derechos humanos y democracia según iniciativa y origen político,
Chile 2011



Fuente: Elaboración propia.

De las leyes sobre derechos humanos publicadas en 2011 ocho se refieren a derechos laborales y/o previsionales²⁶⁹, cuatro al derecho al medio ambiente libre de contaminación y protección de las especies y recursos naturales²⁷⁰, tres se refieren al derecho a la educación²⁷¹, dos al derecho al debido proceso²⁷²,

269 Ley N° 20.559 otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala y concede otros beneficios que indica, publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 2011; Ley N° 20.545 modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental, publicada en el Diario Oficial el 17 de octubre de 2011; Ley N° 20.539 prohíbe a los menores de dieciocho años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales, publicada en el Diario Oficial el 6 de octubre de 2011; Ley N° 20.535 concede permiso a los padres de hijos con discapacidad para ausentarse del trabajo, publicada en el Diario Oficial el 3 de octubre de 2011; Ley N° 20.531 exime total o parcialmente de la obligación de cotizar para salud a los pensionados que indica, publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de 2011; Ley N° 20.532 proroga cotización extraordinaria para el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y modifica la Ley N° 19.578, publicada en el Diario Oficial el 30 de agosto de 2011; Ley N° 20.524 reajusta monto del ingreso mínimo mensual, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2011; y Ley N° 20.510 modifica el Código del Trabajo en materia del personal de notaría y conservadores, publicada en el Diario Oficial el 28 de abril de 2011.

270 Ley N° 20.551 regula el cierre de faenas e instalaciones mineras, publicada en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 2011; Ley N° 20.525 modifica la Ley general de pesca y acuicultura en materia de aprovechamiento y beneficio de tiburones, publicada en el Diario Oficial el 6 de agosto de 2011; Ley N° 20.509 implementa la medida de conservación 10-08 (2006) de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, publicada en el Diario Oficial el 10 de mayo de 2011; y Ley N° 20.488 proroga vigencia del Decreto Ley N° 701 de 1974 y aumenta incentivos a la forestación, publicada en el Diario Oficial el 3 de enero de 2011,

271 Ley N° 20.550 modifica la ley N° 20.248 de subvención escolar preferencial, publicada en el Diario Oficial el 26 de octubre de 2011; Ley N° 20.529 sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, publicada en el Diario Oficial el 27 de agosto de 2011; y Ley N° 20.501 calidad y equidad de la educación, publicada en el Diario Oficial el 26 de febrero de 2011.

272 Ley N° 20.516 reforma constitucional que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas, publicada en el Diario Oficial el 11 de julio de 2011; y Ley N° 20.519 modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 y otro cuerpo legal excluyendo de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad, publicada en el Diario Oficial el 21 de junio de 2011.

dos al derecho a la integridad física, síquica y sexual²⁷³, una sobre derechos sexuales y reproductivos²⁷⁴, otra referida al derecho a la libertad y seguridad personal²⁷⁵, y una sobre medidas de reparación a violaciones a los derechos humanos²⁷⁶.

En tanto, en materia de democracia dos de las reformas aprobadas abordan el sistema político²⁷⁷ y la otra, mecanismos de participación ciudadana²⁷⁸.

273 Ley N° 20.536 sobre violencia escolar, publicada en el Diario Oficial el 17 de septiembre de 2011; y Ley N° 20.526 sanciona el acoso sexual de menores, la pornografía infantil virtual y la posesión de material pornográfico infantil, publicada en el Diario Oficial el 13 de agosto de 2011.

274 Ley N° 20.533 modifica el Código Sanitario con el objeto de facultar a las matronas para recetar anticonceptivos, publicada en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 2011.

275 Ley N° 20.507 tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal, publicada en el Diario Oficial el 8 de abril de 2011.

276 Ley N° 20.496 prorroga plazo de calificación a la Comisión creada por Ley N° 20.405 y concede autorización a sus comisionados para acceder a documentos que indica, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 2011.

277 Ley N° 20.556 facilita el proceso de inscripción electoral automática, publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2011; y Ley N° 20.542 relativa al plazo de renuncia a un partido político para presentar candidaturas independientes, publicada en el Diario Oficial el 17 de octubre de 2011.

278 Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2011.

ASISTENCIA

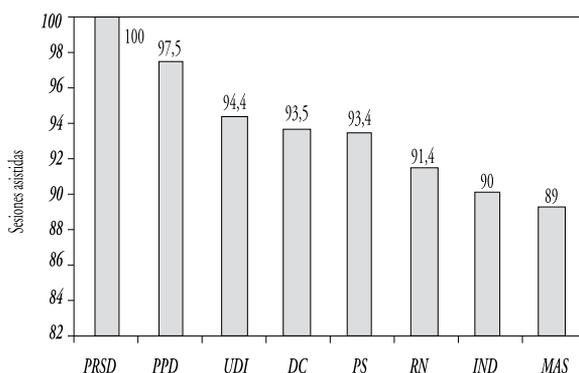
La asistencia y participación en el debate legislativo es la mínima obligación que los/as legisladores/as deben cumplir. Por ello, se informa de la asistencia de cada uno/a de los/as senadores/as y diputados/as a las sesiones de sala de su respectiva cámara y del promedio de asistencia de cada bancada.

Asistencia a sesiones de sala del Senado

Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011 se celebraron 100 sesiones de sala en el Senado. En promedio los/as senadores/as asisten a 90,7 sesiones. Cuatro legisladores/as asistieron a todas las sesiones realizadas, en cumplimiento a sus obligaciones: Francisco Chahuán (RN), José Antonio Gómez (PRSD), Ricardo Lagos (PPD) y Mariano Ruiz-Esquide (DC). 24 senadores/as participaron de 90 o más sesiones de sala y siete asistieron a más de 80. La Senadora Lily Pérez asistió a 63 sesiones por encontrarse enferma entre marzo y la primera semana de julio, mientras que Ena Von Baer y Alejandro García Huidobro participaron en menor medida por asumir sus cargos en agosto de 2011²⁷⁹.

Considerando los partidos políticos, se observa que el Senador radical asistió a la totalidad de las sesiones de trabajo legislativo. Los senadores del Partido Por la Democracia participaron de 97,5 sesiones en promedio al año, los de la Unión Demócrata Independiente a 94,4 sesiones, de la Democracia Cristiana a 93,5 sesiones, del Partido Socialista a 93,4, de Renovación Nacional a 91,4 y los independientes a 90. El Senador del Movimiento Amplio Social asistió a 89 sesiones²⁸⁰.

Sesiones de sala promedio asistidas por senadores/as según partido político, Chile 2011



Fuente: Elaboración propia

279 Fuente: Datos proporcionados por Oficina de Informaciones del Senado de la República.

280 El promedio de asistencia de la UDI no considera la asistencia de los/as senadores/as Alejandro García-Huidobro, Gonzalo Uriarte y Ena Von Baer. El promedio de RN, en tanto, no considera la asistencia de Carlos Larraín Peña.

Asistencia senadores/as a sesiones de sala (número sesiones), Chile 2011

Senadores/as	Partido	Asistencia
Isabel Allende Bussi	PS	89
Soledad Alvear Valenzuela	DC	91
Carlos Bianchi Chelech	Indep.	92
Carlos Cantero Ojeda	Indep.	88
Francisco Chahuán Chahuán	RN	100
Juan Antonio Coloma Correa	UDI	97
Camilo Escalona Medina	PS	99
Alberto Espina Otero	RN	94
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	DC	84
José García Ruminot	RN	98
Alejandro García-Huidobro S. (*)	UDI	48
Guido Girardi Lavín	PPD	95
José Antonio Gómez Urrutia	PRSD	100
Antonio Horvath Kiss	RN	97
Carlos Ignacio Kuschel Silva	RN	91
Ricardo Lagos Weber	PPD	100
Hernán Larraín Fernández	UDI	95
Carlos Larraín Peña (*)	RN	81
Juan Pablo Letelier Morel	PS	93
Pedro Muñoz Aburto	PS	94
Alejandro Navarro Brain	MAS	89
Jovino Novoa Vásquez	UDI	89
Jaime Orpis Bouchon	UDI	99
Lily Pérez San Martín	RN	63
Víctor Pérez Varela	UDI	92
Jorge Pizarro Soto	DC	93
Baldo Prokurica Prokurica	RN	97
Jaime Quintana Leal	PPD	99
Ximena Rincón González	DC	99
Fulvio Rossi Ciocca	PS	92
Mariano Ruiz-Esquide Jara	DC	100
Hosain Sabag Castillo	DC	96
Eugenio Tuma Zedán	PPD	96
Gonzalo Uriarte Herrera (*)	UDI	90
Ena Von Baer Jahn (*)	UDI	47
Ignacio Walker Prieto	DC	87
Patricio Walker Prieto	DC	94
Andrés Zaldívar Larraín	DC	98

Fuente: Datos proporcionados por Oficina de Informaciones del Senado de la República

(*) Carlos Larraín Peña y Gonzalo Uriarte asumen el 1° de marzo de 2011 en reemplazo de los ex senadores Andrés Allamand y Evelyn Matthei. Alejandro García-Huidobro y Ena Von Baer asumen el 2 de agosto de 2011 en reemplazo de Andrés Chadwick y Pablo Longueira.

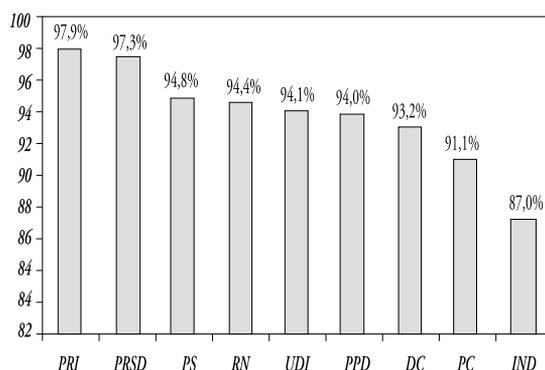
Asistencia a sesiones de sala de la Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados se celebraron 142 sesiones de sala en el año y el promedio de asistencia fue de 93,8%. Cumplieron su obligación de asistir a todas las sesiones sólo 13 diputados/as, es decir, el 10,8% de los/as integrantes de la Cámara Baja: Pedro Araya (PRI), Germán Becker (RN), René Manuel García (RN), Romilio Gutiérrez (UDI), María José Hoffmann (UDI), Enrique Jaramillo (PPD), Carlos Abel Jarpa (PRSD), Sergio Ojeda (DC), José Miguel Ortiz (DC), René Saffirio (DC), Marcelo Schilling (PS), Víctor Torres (DC) y Felipe Ward (UDI).

El 72% de los/as congresistas (86 diputados/as) asistió al 90% o más de las sesiones de sala y el 17% a más del 80% pero menos del 90% (20 diputados/as), mientras que el Diputado René Alinco (IND) tuvo una asistencia inferior al 80%²⁸¹.

La mayor asistencia promedio en 2011, al igual que el año anterior, la presenta el Partido Regionalista Independiente: 97,9%. Los diputados del Partido Radical Social Demócrata asistieron al 97,3% de las sesiones de sala, los/as del Partido Socialista al 94,8%, los/as de Renovación Nacional al 94,4%, los/as de la Unión Demócrata Independiente al 94,1%, los/as de Partido Por la Democracia al 94%, los/as de la Democracia Cristiana al 93,2% y los del Partido Comunista al 91,1%. Participaron de menos del 90% de las sesiones los/as legisladores/as independientes (87%).

Asistencia promedio a sesiones de sala de la Cámara de Diputados según partido político, Chile 2011



Fuente: Elaboración propia

281 Fuente: Cámara de Diputados (www.camara.cl consulta en Trabajo en Sala, Asistencia, revisado 31.01.12).

Asistencia diputados/as a sesiones de sala (porcentaje), Chile 2011

Diputados/as	Partido	Asistencia
Enrique Accorsi Opazo	PPD	95,8%
Sergio Aguiló Melo	Ind.	83,8%
René Alinco Bustos	Ind.	76,8%
Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Ramírez	UDI	92,6%
Osvaldo Andrade Lara	PS	92,1%
Pedro Araya Guerrero	PRI	100%
Gonzalo Arenas Hödar	UDI	92,3%
Gabriel Ascencio Mansilla	DC	93,8%
Pepe Auth Stewart	PPD	97,2%
Nino Baltolu Rasera	UDI	97,2%
Ramón Barros Montero	UDI	85,2%
Eugenio Bauer Jouanne	UDI	95,8%
Germán Becker Alvear	RN	100%
Mario Bertolino Rendic	RN	95,6%
Sergio Bobadilla Muñoz	UDI	92,3%
Pedro Browne Urrejola	RN	92,3%
Jorge Burgos Varela	DC	83,1%
Giovanni Calderón Bassi	UDI	95,6%
Cristián Campos Jara	PPD	90,4%
Alberto Cardemil Herrera	RN	90,9%
Lautaro Carmona Soto	PC	92,4%
Juan Luis Castro González	PS	90,6%
Eduardo Cerda García	DC	92,8%
Guillermo Ceroni Fuentes	PPD	96,9%
Aldo Cornejo González	DC	90,8%
María Angélica Cristi Marfil	UDI	91,9%
Fuad Chahín Valenzuela	DC	87,3%
Alfonso De Urresti Longton	PS	97,0%
Roberto Delmastro Naso	Ind.	89,6%
Marcelo Díaz Díaz	PS	93,0%
José Manuel Edwards Silva	RN	91,2%
Edmundo Eluchans Urenda	UDI	95,1%
Marcos Espinosa Monardes	PRSD	98,6%
Fidel Espinoza Sandoval	PS	97,0%
Enrique Estay Peñaloza	UDI	81,6%
Ramón Farías Ponce	PPD	90,8%
René Manuel García García	RN	100%
Issa Kort Garriga (*)	UDI	98,3%
Cristina Girardi Lavín	PPD	89,1%
Joaquín Godoy Ibáñez	RN	97,2%
Carolina Goic Borojevic	DC	90,9%

Rodrigo González Torres	PPD	98,6%
Hugo Gutiérrez Gálvez	PC	83,8%
Romilio Gutiérrez Pino	UDI	100%
Patricio Hales Dib	PPD	93,3%
Felipe Harboe Bascuñán	PPD	89,2%
Gustavo Hasbún Selume	UDI	97,8%
Javier Hernández Hernández	UDI	95,7%
María José Hoffmann Opazo	UDI	100%
Marta Isasi Barbieri	Ind.	85,3%
Enrique Jaramillo Becker	PPD	100%
Carlos Abel Jarpa Wevar	PRSD	100%
Tucapel Jiménez Fuentes	PPD	95,4%
José Antonio Kast Rist	UDI	97,8%
Juan Carlos Latorre Carmona	DC	87,6%
Luis Lemus Aracena	PS	97,2%
Roberto León Ramírez	DC	94,3%
Joel Rosales Guzmán (*)	UDI	96,8%
Pablo Lorenzini Basso	DC	93,8%
Javier Macaya Danús	UDI	94,4%
Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar	Ind.	93,4%
Rosauro Martínez Labbé	RN	94,2%
Patricio Melero Abaroa	UDI	97,0%
Fernando Meza Moncada	PRSD	97,6%
Andrea Molina Oliva	UDI	88,2%
Cristián Monckeberg Bruner	RN	93,4%
Nicolás Monckeberg Díaz	RN	93,2%
Manuel Monsalve Benavides	PS	91,4%
Carlos Montes Cisternas	PS	98,5%
Celso Morales Muñoz	UDI	95,7%
Iván Moreira Barros	UDI	86,7%
Adriana Muñoz D'Albora	PPD	99,3%
Claudia Nogueira Fernández	UDI	90,2%
Iván Norambuena Farías	UDI	94,1%
Marco Antonio Núñez Lozano	PPD	91,5%
Sergio Ojeda Uribe	DC	100%
José Miguel Ortiz Novoa	DC	100%
Clemira Pacheco Rivas	PS	96,0%
Denise Pascal Allende	PS	89,7%
José Pérez Arriagada	PRSD	95,2%
Leopoldo Pérez Lahsen	RN	98,6%
Carlos Recondo Lavanderos	UDI	93,5%
Ricardo Rincón González	DC	92,6%
Gaspar Rivas Sánchez	RN	89,9%

Alberto Robles Pantoja	PRSD	95,1%
Manuel Rojas Molina	UDI	94,0%
Karla Rubilar Barahona	RN	91,7%
María Antonieta Saa Díaz	PPD	89,3%
Jorge Sabag Villalobos	DC	90,0%
Marcela Sabat Fernández	RN	88,4%
René Saffirio Espinoza	DC	100%
Felipe Salaberry Soto	UDI	87,7%
David Sandoval Plaza	UDI	97,8%
Alejandro Santana Tirachini	RN	94,2%
Frank Sauerbaum Muñoz	RN	94,8%
Marcelo Schilling Rodríguez	PS	100%
Alejandra Sepúlveda Orbenes	PRI	95,8%
Gabriel Silber Romo	DC	94,9%
Ernesto Silva Méndez	UDI	99,2%
Arturo Squella Ovalle	UDI	98,5%
Jorge Tarud Daccarett	PPD	90,6%
Guillermo Teillier Del Valle	PC	97,2%
Víctor Torres Jeldes	DC	100%
Joaquín Tuma Zedan	PPD	98,6%
Marisol Turres Figueroa	UDI	92,6%
Jorge Ulloa Aguillón	UDI	97,2%
Cristian Letelier Aguilar (*)	UDI	90,9%
Ignacio Urrutia Bonilla	UDI	98,5%
Patricio Vallespín López	DC	93,0%
Enrique Van Rysselberghe Herrera	UDI	93,0%
Orlando Vargas Pizarro	PPD	93,5%
Pedro Velásquez Seguel	Ind.	93,0%
Mario Venegas Cárdenas	DC	89,8%
Germán Verdugo Soto	RN	99,2%
Ximena Vidal Lázaro	PPD	92,9%
Carlos Vilches Guzmán	UDI	96,3%
Gastón Von Mühlenbrock Zamora	UDI	90,1%
Matías Walker Prieto	DC	96,5%
Felipe Ward Edwards	UDI	100%
Mónica Zalaquett Said	UDI	88,7%

Fuente: Cámara de Diputados (www.camara.cl consulta en Trabajo en Sala, Asistencia, revisado 31.01.12).

(*) Cristián Letelier asume el 2 de marzo de 2011 en reemplazo de Gonzalo Uriarte, quien fue designado Senador. Issa Kort asume el 10 de agosto de 2011 en reemplazo de Alejandro García-Huidobro, también designado Senador. En tanto, Joel Rosales asume el 4 de mayo de 2011 en reemplazo del fallecido Diputado Juan Lobos.

🍷 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO

La participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas es una dimensión clave de la calidad de un sistema democrático. Por ello, los países contemplan en sus ordenamientos diversas instituciones que favorecen dicha participación, sea mediante mecanismos de democracia directa u otros. No obstante, en Chile prácticamente no existen mecanismos que contemplen la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En lo que respecta al proceso legislativo –como el Observatorio Parlamentario ha venido señalando desde su conformación– no sólo se adolece de la inexistencia de iniciativa ciudadana de ley sino que tampoco se contempla la participación ciudadana como una de las etapas del debate en el proceso de formación de la ley.

Ello no implica que se excluya del todo esta posibilidad. De hecho, se permite que las comisiones de trabajo legislativo, durante el estudio de los proyectos de ley, reciban a especialistas que les asesoren, soliciten informes o reciban a las instituciones y personas que consideren convenientes (Ley Orgánica del Congreso Nacional, Art. 22). Ello de ningún modo constituye un requisito obligatorio para el debate parlamentario.

Aun cuando no se reconoce a la ciudadanía el derecho de participar durante el debate legislativo, la posibilidad de que las comisiones de trabajo legislativo inviten y atiendan los planteamientos de entidades de la sociedad civil constituye una forma de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley que es interesante analizar. Por ello, el Observatorio Parlamentario ha realizado diversos estudios para dar seguimiento al trabajo legislativo del Senado y la Cámara de Diputados, e identificar, desde el año 2006 en adelante, en qué medida se escucha a diversas organizaciones de la sociedad civil en el análisis de las iniciativas de ley.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El *Estudio sobre participación de la sociedad civil en el debate legislativo 2011* se orienta a identificar las iniciativas de ley analizadas por las comisiones permanentes de trabajo legislativo del Senado y de la Cámara de Diputados en que se admite la participación de la sociedad civil, y aquellas propuestas legislativas debatidas sin dicha participación; así como a identificar y clasificar las diversas entidades de la sociedad civil que participan del debate parlamentario ante las referidas comisiones, sea asistiendo a las sesiones de dichas comisiones, interviniendo en el debate o presentando sus comentarios por escrito.

Durante el año 2011, se han revisado todas las sesiones de cada una de las comisiones de trabajo legislativo tanto del Senado como de la Cámara de Diputados. Ello ha permitido identificar los proyectos analizados por cada una de ellas, y en qué iniciativas de ley se ha cumplido alguna etapa de la discusión legislativa emitiéndose el respectivo informe de comisión. Cada uno de los informes emitidos por las comisiones de trabajo legislativo ha sido revisado a fin de conocer en cuáles se consigna de algún modo la participación ciudadana durante el estudio que las comisiones realizan, y en cuáles, por el contrario, no hay registro de haber considerado en algún modo dicha participación; qué instituciones, organizaciones o personas intervinieron en el análisis de los distintos proyectos de ley; y qué tipo de entidades son las atendidas.

La investigación realizada busca identificar la totalidad de la participación y/o intervenciones de la sociedad civil en las comisiones de trabajo legislativo. Por ello, se contabiliza cada una de las entidades que asisten a las sesiones de las comisiones según consignan los informes, aquellas que efectivamente intervienen expresando sus observaciones frente al proyecto de ley debatido, así como presentaciones realizadas por escrito (minutas, memorandos, documentos), con independencia de si consta o no del informe la totalidad del documento. Asimismo, si una persona asiste a una comisión de trabajo legislativo en más de una calidad, es decir, en función de su representación o participación en una o más organizaciones, se contabiliza la participación de la totalidad de entidades referidas en el informe. Del mismo modo, si el informe refiere la participación de alguna organización en oportunidades distintas del debate debido a la reapertura del mismo, se contabilizan todas ellas. También, si se consigna la participación de uno/a o más académicos/as de alguna universidad (de la misma u otra facultad), se contabiliza la totalidad de las intervenciones o documentos remitidos.

Las organizaciones atendidas durante el debate legislativo se clasifican en 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 (ONG); organizaciones sociales y de defensa de derechos; organizaciones de beneficencia y voluntariado; organizaciones y entidades religiosas; expertos/as individuales; y otros²⁸².

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO ANTE EL SENADO

Las comisiones permanentes de trabajo legislativo del Senado (17), emitieron entre los meses de enero y diciembre de 2011, un total de 217 informes respecto de los proyectos de ley cuyo análisis les correspondió. En más de la mitad de estos informes no se registra ninguna intervención de organizaciones de la sociedad civil durante la discusión (55,3%), mientras que en el 44,7% de dichos informes se identifica algún grado de participación ciudadana en el debate legislativo realizado, como la realización de una presentación ante los/as senadores/as integrantes de la comisión respectiva, el envío de un documento comentando el proyecto de ley o asistiendo a algunas de las sesiones en que se analizan los proyectos de ley.

La Comisión de Economía recibió a organizaciones de la sociedad civil en diez de los 13 informes emitidos; la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales en tres de cuatro informes; la Comisión de Salud en 12 de las 17 iniciativas informadas; la Comisión de Minería en dos de tres proyectos; la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en 15 de 26 propuestas informadas; y la Comisión de Hacienda en 22 de 40. En tanto, en la mitad de los proyectos informados por las Comisiones de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (ocho de 16); Obras Públicas (dos de cuatro); Defensa Nacional (uno de dos); y Agricultura (uno de dos) se contó con alguna participación ciudadana.

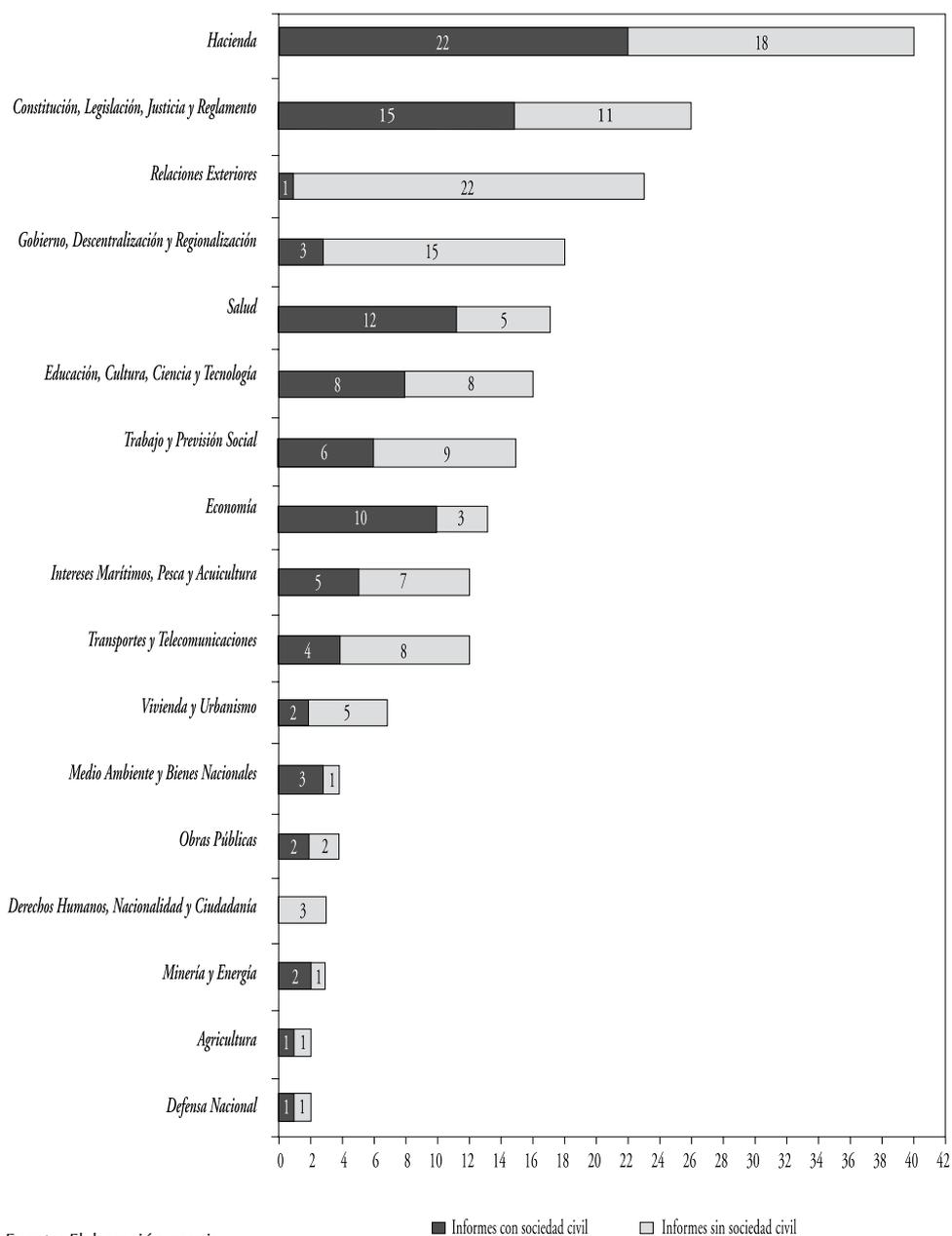
En cambio, en menos de la mitad de las iniciativas informadas se observa la atención a la sociedad civil en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura (cinco de 12); Trabajo y Previsión Social (seis de 15); Transportes y Telecomunicaciones (cuatro de 12); Vivienda y Urbanismo (dos de siete); Gobierno, Descentralización y Regionalización (tres de 18); y Relaciones Exteriores (uno de 23). La Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía no consigna ninguna participación ciudadana en los tres informes emitidos.

En los 97 informes de proyectos de ley en que se consigna la intervención de entidades de la sociedad civil, se contabiliza un total de 450 oportunidades en que éstas fueron atendidas. Las comisiones que más organizaciones recibieron durante el debate legislativo fueron la de Educación, Cultura, Ciencia y

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

Tecnología (77 oportunidades); Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (75 oportunidades); la Comisión de Salud (56), la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones (53 oportunidades) y la Comisión de Hacienda (51).

Informes de comisiones de trabajo legislativo según consignan participación de la sociedad civil, Senado de la República 2011



Fuente: Elaboración propia

**Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo,
Senado de la República 2011**

Comisión	Oportunidades recibidas
Agricultura	7
Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	75
Defensa Nacional	3
Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	0
Economía	46
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	77
Gobierno, Descentralización y Regionalización	7
Hacienda	51
Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura	19
Medio Ambiente y Bienes Nacionales	10
Minería y Energía	4
Obras Públicas	5
Relaciones Exteriores	2
Salud	56
Trabajo y Previsión Social	31
Transportes y Telecomunicaciones	53
Vivienda y Urbanismo	4
Total	450

Fuente: Elaboración propia

Ante el Senado las organizaciones que más participan del debate legislativo son los *think tank*, que fueron recibidos en 90 oportunidades, principalmente ante las Comisiones de Hacienda (31 oportunidades), Economía (18) y Educación (14). La participación de los *think tank* representa la quinta parte de todas las entidades recibidas. En segundo lugar, se atiende al sector empresarial, que fue recibido en 75 oportunidades (16,7%), en mayor medida ante la Comisión de Transportes (30 oportunidades), Hacienda (10) y Economía (10). En tercer lugar, se recibió a académicos (70 oportunidades), especialmente por las Comisiones de Educación (26) y Constitución (25).

Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo según tipo de organización, Senado de la República 2011

Organizaciones	Oportunidades recibidas
Empresas y organizaciones gremiales empresariales	75
Organizaciones de trabajadores	45
Gremios o colegios profesionales	24
Universidades, centros académicos universitarios e institutos de formación técnico-profesional	70
<i>Think tank</i>	90
Organizaciones no gubernamentales (ONGs)	41
Organizaciones sociales y de defensa de derechos	45
Partidos políticos	0
Organizaciones de beneficencia y voluntariado	1
Organizaciones y entidades religiosas	5
Expertos individuales	17
Otros	37
Total	450

Fuente: Elaboración propia

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS

En la Cámara de Diputados, las comisiones permanentes de trabajo legislativo analizadas (23), emitieron un total de 189 informes sobre los proyectos de ley cuyo estudio se les encomendó. En su gran mayoría estos informes no consignan la intervención de ninguna entidad de la sociedad civil durante el debate legislativo de las iniciativas (117). En tanto, en el 38% de los informes revisados se observa que organizaciones de la sociedad civil participaron de diversas maneras del análisis de los proyectos de ley, sea presentando ante los/as diputados/as integrantes de la comisión sus comentarios acerca de la iniciativa en debate, formulando por escrito sus apreciaciones o bien asistiendo a una o más sesiones de la comisión.

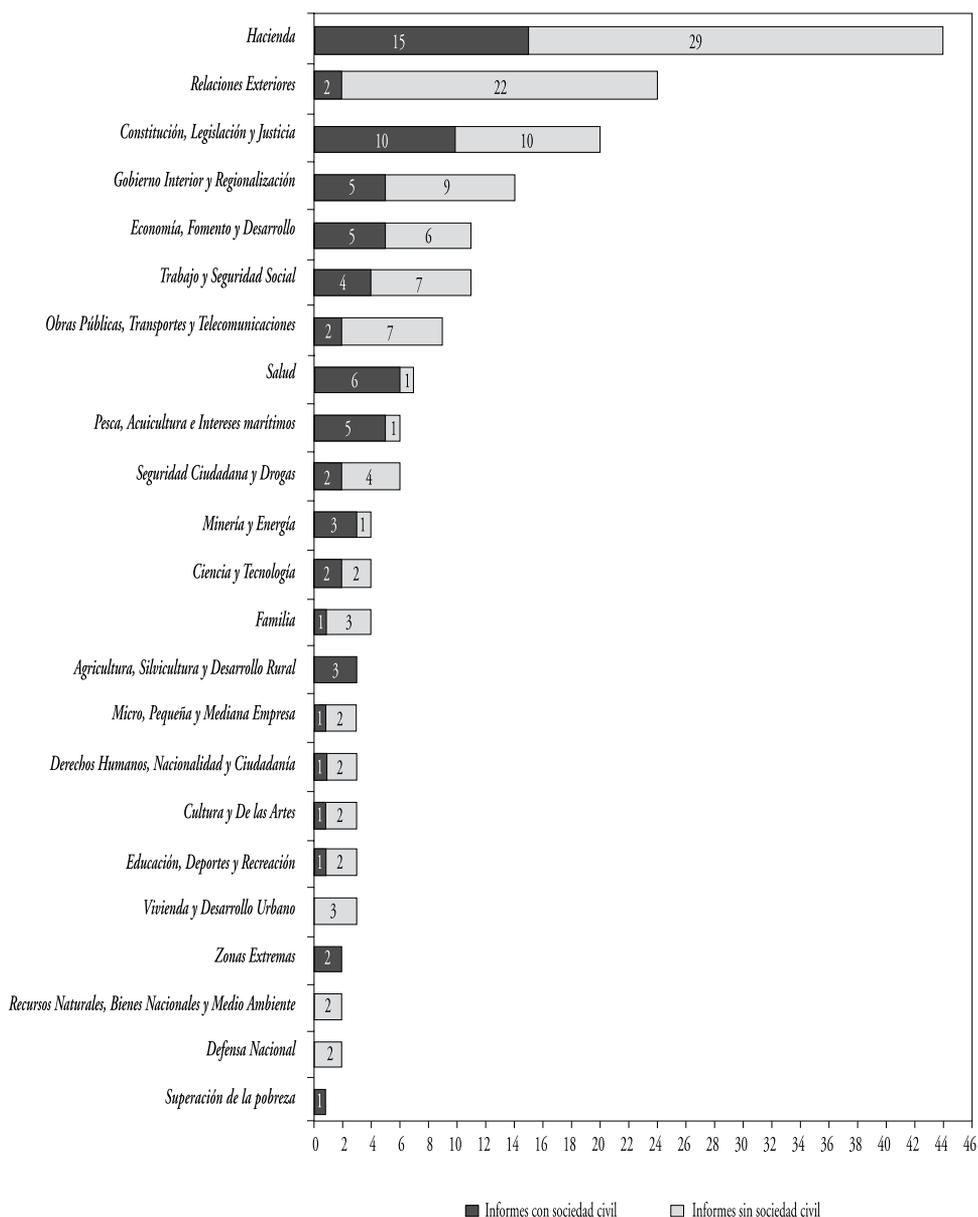
La Comisión de Agricultura, que informó tres iniciativas, consideró la participación de la sociedad civil en todas ellas; así como la Comisión de Zonas Extremas que informó dos proyectos y la Comisión de Superación de la Pobreza que estudió uno. Asimismo, destaca el interés brindado a la sociedad civil ante la Comisión de Salud que informó siete proyectos escuchando a organizaciones ciudadanas en seis de éstos; la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos que recibió a diversas entidades en cinco de las seis iniciativas informadas; y la Comisión de Minería y Energía, en tres de cuatro. La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en tanto, atendió a organizaciones de la sociedad civil en diez de los 20 proyectos informados; y la Comisión de Ciencia y Tecnología en dos de cuatro.

En menos de la mitad de las propuestas de ley informadas se consideró la participación ciudadana en el trabajo legislativo de la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo (cinco de 11); de Trabajo y Seguridad Social (cuatro de 11); Gobierno Interior y Regionalización (cinco de 14) y Hacienda (15 de 44). Las comisiones de Cultura y de las Artes; Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía; Educación, Deportes y Recreación; y de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa emitieron tres informes en el año recibiendo a entidades ciudadanas en uno de ellos. La Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas, que emitió seis informes, consigna participación de la sociedad civil en dos; en uno de cuatro la Comisión de Familia; en dos de nueve la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones; y solo en dos de 24 la Comisión de Relaciones Exteriores.

Las comisiones de Defensa Nacional; Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente; y la de Vivienda y Desarrollo Urbano no recibieron la participación de la sociedad civil en ninguno de los proyectos analizados e informados en el año.

En los 72 informes de proyectos de ley en que se consigna la intervención de entidades de la sociedad civil, se contabiliza un total de 272 oportunidades en que éstas fueron atendidas. Las comisiones que más organizaciones recibieron durante el debate legislativo fueron la de Hacienda (48 oportunidades); la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos (36 oportunidades); y la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (35 oportunidades).

Informes de comisiones de trabajo legislativo según consignan participación de la sociedad civil, Cámara de Diputados 2011



Fuente: Elaboración propia

**Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo,
Cámara de Diputados 2011**

Comisión	Oportunidades recibidas
Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural	12
Ciencia y Tecnología	12
Constitución, Legislación y Justicia	35
Cultura y de las Artes	3
Defensa Nacional	0
Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	2
Economía, Fomento y Desarrollo	16
Educación, Deportes y Recreación	10
Familia	11
Gobierno Interior y Regionalización	7
Hacienda	48
Micro, Pequeña y Mediana Empresa	1
Minería y Energía	25
Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones	2
Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos	36
Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente	0
Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana	3
Salud	16
Seguridad Ciudadana y Drogas	2
Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social	6
Trabajo y Seguridad Social	16
Vivienda y Desarrollo Urbano	0
Zonas Extremas	9
Total	272

Fuente: Elaboración propia

Ante la Cámara de Diputados destaca la participación del sector empresarial en el debate parlamentario, contabilizándose un total de 65 oportunidades en que fueron recibidas por las comisiones de trabajo legislativo durante el análisis de los proyectos de ley, lo que equivale a la cuarta parte de las oportunidades en que organizaciones de la sociedad civil fueron consideradas en el año. La Comisión de Hacienda recibió a entidades empresariales en 22 oportunidades. En segundo lugar, se recibió a organizaciones de trabajadores, contabilizando 61 oportunidades (22,4%), principalmente ante la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos (24 oportunidades). En tercer lugar, se atendió a entidades académicas, en 46 oportunidades (16,9%) siendo la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia la que más consideró estas intervenciones (18 oportunidades).

Participación de la sociedad civil ante las comisiones permanentes de trabajo legislativo según tipo de organización, Cámara de Diputados 2011

Organizaciones	Oportunidades recibidas
Empresas y organizaciones gremiales empresariales	65
Organizaciones de trabajadores	61
Gremios o colegios profesionales	8
Universidades, centros académicos universitarios e institutos de formación técnico-profesional	46
<i>Think tank</i>	10
Organizaciones no gubernamentales (ONGs)	13
Organizaciones sociales y de defensa de derechos	24
Partidos políticos	0
Organizaciones de beneficencia y voluntariado	4
Organizaciones y entidades religiosas	0
Expertos individuales	5
Otros	36
Total	272

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

El interés de parlamentarios/as y del Gobierno por debatir propuestas de ley en las más diversas materias se ve expresado en la presentación de 727 iniciativas durante 2011, 151 más que el año anterior. La gran mayoría corresponde a mociones de diputados/as y senadores/as (55,7% y 29,4%, respectivamente), siendo predominantes las iniciativas conjuntas (60% en Cámara de Diputados y 41,1% en Senado) por sobre las propuestas formuladas por congresistas de alguna coalición. Una sexta parte (14,9%) de los proyectos de ley fue presentada por el Ejecutivo.

Casi un tercio de las iniciativas ingresadas a debate en el año abordan algún aspecto de los derechos humanos o del sistema democrático (19,1% y 10,3%, respectivamente). En estas propuestas también prevalecen las iniciativas formuladas por congresistas, especialmente en forma conjunta.

La preocupación de legisladores/as y el Ejecutivo en la discusión de un amplio conjunto de materias, sin embargo, no llega a traducirse en avances legislativos importantes en el año. De hecho, la inmensa mayoría de las propuestas presentadas por diputados/as y senadores/as en 2011 no fue analizada. Cerca del 90% no alcanzó a cumplir ninguna etapa de tramitación legislativa y menos del 1% fue aprobada durante el año. A diferencia de las mociones parlamentarias, los proyectos gubernamentales fueron debatidos en mayor medida, en lo que ciertamente influye la atribución con que cuenta el Ejecutivo para definir la agenda legislativa mediante la asignación de urgencias. El 26,9% de los mensajes presidenciales presentados en el período fue aprobado antes de concluir el año, mientras una quinta parte cumplió etapas significativas de tramitación. En tanto, el 39,8% no fue considerado.

Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011, 74 leyes fueron publicadas en el Diario Oficial. De éstas, el 67,6% son propuestas de origen presidencial y el 32,4%, parlamentario. De las normas sancionadas en el año, la mitad corresponde a proyectos presentados por la actual administración (54,1%), el 13,5% a propuestas de ex Presidentes de la República, 17,5% a mociones formuladas por diputados/as y 14,9% a mociones de senadores/as. El 54,1% de las leyes fue aprobada en menos de un año de tramitación legislativa, e incluso algunas en menos de un mes. Ello da cuenta de la relativa facilidad con que pueden ser despachadas ciertas iniciativas si se alcanza un acuerdo político. No obstante, sólo una tercera parte de las leyes se refiere a alguna dimensión de los derechos humanos o la democracia.

Cumplida la primera mitad del cuatrienio legislativo y del período presidencial de Sebastián Piñera, se observa un cumplimiento parcial en los compromisos gubernamentales sobre derechos humanos y democracia. Algunas de las reformas comprometidas han sido aprobadas por el Congreso Nacional, pero gran parte de ellas todavía se encuentran en sus primeras etapas de discusión y otras aun no han sido analizadas. A ello se agregan importantes materias en que las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile todavía se encuentran pendientes.

El principal compromiso presidencial sobre derechos de las mujeres, extender en doce semanas el postnatal, fue aprobado en 2011. La medida contó con un amplio respaldo parlamentario luego de que el Gobierno definiera eliminar un conjunto de restricciones que se pretendían aplicar al denominado permiso postnatal parental. El nuevo derecho laboral que se reconoce a las trabajadoras, no obstante, refuerza la tradicional asignación de roles de género al imponer a las mujeres la principal responsabilidad del cuidado de hijos e hijas. Ello debido a la debilidad de las medidas de corresponsabilidad consideradas, como es la mera voluntariedad para que los padres asuman dicho cuidado.

Otro compromiso cumplido es la dictación de la Ley sobre inscripción automática y voto voluntario, para implementar la reforma constitucional que en 2009 así lo estableció. Si bien importantes sectores defienden que ello permitirá aumentar la participación de la ciudadanía en la elección de sus autoridades, lo cierto es que su impacto en la participación electoral está por verse.

Destaca, asimismo, la ratificación del Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional, que reafirma el compromiso nacional con la justicia internacional.

Sin embargo, importantes iniciativas para la protección de los derechos humanos y mejorar la calidad de la democracia, solo tuvieron avances parciales en el año, o no fueron debatidas en absoluto.

En cumplimiento a sus compromisos de campaña, el Presidente de la República presentó la propuesta sobre Acuerdo de Vida en Pareja. Se trata de una iniciativa fundamental para el reconocimiento y protección de los derechos de las personas que viven juntas sin casarse, y especialmente de las relaciones afectivas entre personas del mismo sexo. Pero sus efectos en el ámbito personal y patrimonial serán limitados si no se modifica, por ejemplo, la disposición que niega el estado civil a estos vínculos. Además, ello no constituye el reconocimiento pleno de la igualdad de derechos entre todas las personas sin discriminación en base a la orientación sexual que mandatan los

instrumentos internacionales. En gran medida por el rechazo que la propuesta presidencial suscita en los sectores más conservadores del oficialismo, ningún avance legislativo se ha producido luego de su presentación, y tampoco llegó a debatirse sobre el matrimonio igualitario.

La reforma a la sociedad conyugal formulada por el Ejecutivo permitirá corregir la grave discriminación que la legislación nacional establece al privar a las mujeres casadas en dicho régimen de toda propiedad y facultades sobre el patrimonio social, así como de la administración de sus bienes propios, e incapacitarlas para actuar plenamente en la vida jurídica. No obstante, para dar cumplimiento pleno a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile asumió en la materia, deberán modificarse algunos aspectos, consagrando la coadministración de los bienes comunes del matrimonio e impidiendo que cualquiera de los cónyuges pueda reservar para sí parte de los bienes sociales.

Sigue pendiente, en tanto, la dictación de la ley contra la discriminación que se debate desde 2005. Si bien el Senado aprobó en noviembre pasado la iniciativa, consagrando la prohibición de discriminar por orientación sexual e identidad de género, entre otras causales, ésta no establece medidas integrales para prevenir, sancionar, erradicar y reparar la discriminación conforme a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile ha asumido. Se limita la protección a un recurso judicial y se omiten del todo las imprescindibles políticas preventivas, las medidas de acción afirmativa y otras obligaciones estatales. Además, la propuesta que el Senado aprobó y remitió a la Cámara Baja contiene normas improcedentes como la que relaciona la orientación sexual con delitos de violencia sexual y la que privilegia algunas garantías constitucionales por sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Se debatió asimismo en 2011, aunque sin avances significativos, acerca de la despenalización del aborto terapéutico, en caso de violación y malformaciones graves incompatibles con la vida; reforma fundamental para garantizar los derechos humanos de las mujeres según lo señalan numerosos organismos internacionales. El apoyo de algunos legisladores permitió impulsar esta discusión, llegando a ser aprobado por la Comisión de Salud pese al rechazo del Gobierno. No obstante, con posterioridad, el Senado no se ha pronunciado.

En cambio, al igual que durante el año anterior, en 2011 ninguna atención legislativa se otorgó al retrasado debate sobre la Defensoría de las Personas, institución fundamental para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. Tampoco se discutió sobre la ratificación del Protocolo facultativo a la Convención sobre eliminación de todas las formas de

discriminación contra la mujer ni del Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, pendientes ante el Congreso Nacional hace diez y cinco años, respectivamente.

Asimismo, preocupa el incumplimiento del compromiso gubernamental en orden a reformar integralmente la Justicia Militar. Durante la tramitación de la ley que en 2010 excluyó a civiles y menores de edad de la competencia de los tribunales castrenses, el Ejecutivo asumió el compromiso de formular una nueva propuesta a mediados de 2011 para modificar la definición de los delitos de competencia de la Justicia Militar y modernizar su organización y funcionamiento. Ello permitiría dar cumplimiento a las obligaciones internacionales impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en 2005 mandató limitar esta jurisdicción únicamente a los delitos de función militar cometidos por militares y garantizar el debido proceso. Aun cuando en su segunda Cuenta Pública el Presidente Piñera reafirmó su compromiso con dicha reforma, ninguna propuesta en la materia fue conocida en el año.

Igualmente, la vigencia del Decreto Ley de Amnistía de 1978 constituye otro incumplimiento grave de las obligaciones internacionales que competen al Estado de Chile. Preocupa la indiferencia de las autoridades gubernamentales y de los/as parlamentarios/as frente a ello, es especial que durante 2011 ninguna propuesta se debatiera en la materia.

Tampoco se analizó el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, comprometido por el Presidente de la República y otra de las obligaciones internacionales que se mantiene incumplida.

En el ámbito de las reformas políticas para la profundización de la democracia, la evaluación al trabajo legislativo del año es poco favorable. Aparte de la referida Ley sobre inscripción automática y voto voluntario, ninguna otra normativa fue aprobada, mientras numerosos debates continúan pendientes.

Parcialmente avanzó la propuesta gubernamental sobre elecciones primarias para la definición de candidaturas presidenciales, de senadores/as, diputados/as y alcaldes/as; aprobada por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional. La iniciativa, que implementa la reforma constitucional que en 2010 consagró dicho mecanismo, mantiene en las cúpulas partidarias gran parte de las decisiones más relevantes y no considera medidas para aumentar la participación de las mujeres.

Otras reformas al sistema político, en tanto, no presentan progresos en el período. El derecho a voto de los/as chilenos/as en el exterior no ha podido garantizarse puesto que el Gobierno ha insistido en su propuesta de exigir para ello ciertos vínculos, como determinados períodos de permanencia en el país. Imponer requisitos adicionales al derecho a sufragio a quienes residen en el extranjero ha sido categóricamente rechazado por parlamentarios/as de oposición, que votaron en contra del proyecto gubernamental cuando fue sometido a votación.

Además, un nuevo año transcurrió sin ningún avance legislativo para modificar el sistema electoral ni garantizar la participación política equilibrada de hombres y mujeres. Pese al amplio acuerdo en torno a la necesidad de cambios al sistema binominal, y luego de múltiples reuniones entre autoridades de Gobierno y dirigentes de partidos políticos, no llega a vislumbrarse la suficiente voluntad de avanzar sustantiva y prontamente en una reforma que asegure la representatividad de las fuerzas políticas existentes en el país. Más allá de diversos anuncios, el Gobierno no ha dado a conocer ninguna propuesta concreta al respecto.

Los anuncios gubernamentales en orden a implementar mecanismos que promuevan la participación de las mujeres en instancias de decisión, tampoco llegaron a materializarse. Ninguna propuesta ha formulado el Ejecutivo aun cuando se trata de un compromiso de campaña y, por nuevo año consecutivo, en el parlamento las iniciativas sobre paridad y cuotas no han sido consideradas.

En los últimos meses del año, se conocieron las propuestas gubernamentales sobre elección de los consejeros regionales y fortalecimiento de la regionalización, que no llegaron a cumplir ninguna etapa de tramitación legislativa.

En el ámbito de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, el único avance legislativo dice relación con los plebiscitos comunales. La propuesta gubernamental en la materia, de alcances limitados, fue aprobada en primer trámite constitucional por el Senado tras un año de discusión.

En cambio, ninguna prioridad se otorgó al debate de la iniciativa ciudadana de ley, mecanismo de democracia directa que numerosos países de la región han implementado para garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en el proceso legislativo. El interés transversal expresado por senadores/as y diputados/as en la formulación de diversas propuestas en la materia, no llegó a concretarse en el debate a ninguna de las mociones, ni se analizó el proyecto que el Ejecutivo presentó en 2010 pero que no ha impulsado mediante la asignación de urgencias.

Tampoco llegaron a ser analizadas las numerosas mociones que en ambas cámaras congresistas propusieron para consagrar los plebiscitos nacionales, que favorecerían la participación de la ciudadanía en decisiones relevantes.

La debilidad de los avances legislativos para el fortalecimiento de los derechos humanos y mejorar la calidad de la democracia, no se condice con la voluntad que los y las congresistas sostienen cuando se les consulta cómo votarían frente a un conjunto de proyectos de ley pendientes de discusión. El *Estudio sobre Reformas Legislativas en Derechos Humanos y Democracia Senado de la República 2011*, realizado por Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario -así como un estudio similar efectuado en la Cámara de Diputados en 2010-, da cuenta del mayoritario respaldo de los/as legisladores/as frente a importantes iniciativas en trámite. No obstante, el apoyo que éstos/as declaran no se ha traducido en prioridades legislativas reales, observándose la falta de coherencia entre lo que afirman los/as congresistas y lo que efectivamente debaten.

La brecha entre el compromiso declarado por los/as parlamentarios/as y lo que ocurre en el Congreso Nacional se expresa, por ejemplo, en la total desatención al reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas que el 93,3% de los/as senadores/as participantes del estudio señaló apoyar. Igualmente, en la ausencia de discusión legislativa sobre la iniciativa ciudadana de ley que igual proporción de respaldo suscita (93,3%). El 73,3% de los/as senadores/as se declaró partidario de reformar el sistema electoral, en la misma medida (73,3%) señalaron que votarían a favor de plebiscitos nacionales y el 63,3% expresó que apoyaría una ley de paridad, sin que ninguna de estas propuestas haya sido debatida durante todo el año. Despenalizar el aborto en determinadas circunstancias -terapéutico, embarazo producto de violación y malformaciones graves incompatibles con la vida- es respaldado por el 53,3% de los/as senadores/as, pero los proyectos que así lo establecen llevan meses en la tabla del Senado. En tanto, el apoyo del 76,7% a una ley que sancione la discriminación por orientación sexual e identidad de género permitió que en noviembre pasado el Senado aprobara el proyecto que luego fue remitido a la Cámara Baja sin que ésta lo analizara.

Por último, cabe lamentar el transcurso de un nuevo año sin que las autoridades expresaran ninguna preocupación frente a la inexistencia de mecanismos de participación ciudadana. En particular, preocupa que el proceso legislativo no contemple el derecho de la ciudadanía a presentar propuestas de ley (iniciativa popular de ley), ni a intervenir en el debate de los proyectos en análisis. La mera posibilidad de que algunas organizaciones o entidades de la sociedad civil puedan expresar sus comentarios frente a las propuestas que las comisiones

de trabajo legislativo estudian, y sólo en el evento que éstas así lo autoricen, resulta absolutamente insuficiente.

No obstante, dado que se trata de la única oportunidad para que la sociedad civil intervenga en el trabajo legislativo, Corporación Humanas y el Observatorio Parlamentario han analizado dicha participación durante el pasado cuatrienio y el actual. El *Estudio sobre participación de la sociedad civil en el debate legislativo 2011* muestra que las comisiones de trabajo legislativo mayoritariamente no consideran a la ciudadanía en el análisis de los proyectos de ley. Ninguna intervención, documento o mera asistencia a alguna sesión por parte de organizaciones de la sociedad civil, se identifica en el 62% de las iniciativas legales informadas por las comisiones de la Cámara de Diputados ni en el 55% de los informes emitidos por las comisiones del Senado. En los proyectos en que sí se considera en algún grado la intervención de la sociedad civil, se privilegia la atención al sector empresarial y a organizaciones de trabajadores en la Cámara Baja y a algunos *think tank* y al sector empresarial en el Senado, por encima de otras entidades ciudadanas que también debieran ser consideradas en el análisis de los proyectos de ley.

Retraso en el debate de iniciativas de ley relevantes para la protección de los derechos humanos y la profundización de la democracia e insuficientes mecanismos para la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, son algunas de las principales falencias que presenta el Poder Legislativo. Revertir estos déficit resulta fundamental para recuperar la legitimidad de la clase política y la confianza de ciudadanos y ciudadanas en sus autoridades.

ANEXO I

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, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5

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 cometan 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.

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 abrogue 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, 30 de marzo de 1999, CCPR/C/79/Add.104

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, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/CHI/CO/4

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.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 21º período de sesiones, 7 a 25 de junio de 1999, U.N. Doc. A/54/38/Rev.1

228. El Comité manifiesta su preocupación ante el inadecuado reconocimiento y protección de los derechos reproductivos de las mujeres en Chile. El Comité está preocupado, en particular, por las leyes que prohíben y penalizan toda forma de aborto. Esas leyes afectan a la salud de la mujer, dan lugar a que aumente la mortalidad derivada de la maternidad y ocasionan nuevos sufrimientos cuando las mujeres son encarceladas por violar esas disposiciones (...)

229. El Comité recomienda que el Gobierno contemple la posibilidad de llevar a cabo una revisión de la legislación relacionada con el aborto con miras a enmendarla, en particular con objeto de proporcionar abortos en condiciones de seguridad y permitir la interrupción del embarazo por razones terapéuticas o relacionadas con la salud de la mujer, incluida la salud mental. El Comité insta también al Gobierno a revisar las leyes en que se exige que los profesionales del sector de la salud informen sobre las mujeres que se someten a aborto a los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, los cuales imponen sanciones penales a esas mujeres. También pide al Gobierno que refuerce las medidas encaminadas a la prevención de embarazos no deseados, incluso ampliando la disponibilidad sin restricciones de medios anticonceptivos de toda índole (...)

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, 13 de agosto de 2009, CERD/C/CHL/CO/15-18

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, 14 de mayo de 2009, CAT/C/CHL/CO/5

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.

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.

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, 23 de abril de 2007, CRC/C/CHL/CO/3

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 (...)

d. 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, 26 de noviembre de 2004, E/C.12/1/Add.105

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 (Azerbaián);
39. Considerar la posibilidad de derogar la Ley de amnistía promulgada durante el régimen militar (Italia);
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 II

DEFINICIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA APLICADAS POR OBSERVATORIO PARLAMENTARIO A PROYECTOS DE LEY Y LEYES

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 humanos¹. Se consideran medidas permanentes dirigidas a satisfacer los contenidos de los derechos y libertades en conformidad a las obligaciones internacionales contenidas en los instrumentos internacionales². 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.

387 En caso de identificarse alguna iniciativa orientada al desconocimiento o restricción de uno de los derechos priorizados, se la identifica como contraria a los derechos humanos.

2 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. 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).

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:

- a. *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.
- b. *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.
- c. *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.
- d. *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 probo de autoridades y funcionarios públicos; requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos y de elección popular referidos al desempeño probo del cargo.

☪ ANEXO III

ORGANIZACIONES CONSIDERADAS EN ESTUDIO SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DEBATE LEGISLATIVO

En el *Estudio sobre participación de la sociedad civil en el debate legislativo 2011* 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 éstas 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/ 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 coopera*”. 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 eclesiásticas.

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.

