

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 344^a, ORDINARIA

Sesión 16^a, en martes 31 de julio de 2001

Ordinaria

(De 16:22 a 19:34)

*PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES ANDRÉS ZALDÍVAR, PRESIDENTE,
Y MARIO RÍOS, VICEPRESIDENTE*

*SECRETARIOS, LOS SEÑORES CARLOS HOFFMANN CONTRERAS, TITULAR,
Y SERGIO SEPÚLVEDA GUMUCIO, SUBROGANTE*

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

- I. ASISTENCIA
 - II. APERTURA DE LA SESIÓN
 - III. TRAMITACIÓN DE ACTAS
 - IV. CUENTA
- Acuerdos de Comités

V. ORDEN DEL DÍA:

Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica y el Protocolo Bilateral con Costa Rica (2467-10) (se aprueba en general y particular)

Proyecto de ley, en segundo trámite, que modifica la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres, y deroga el Libro Segundo de la ley N° 17.105 (1192-11) (se aprueba en general)

VI. INCIDENTES:

Peticiones de oficios (se anuncia su envío)

Recolección de basura e instalación de rellenos sanitarios en Región Metropolitana (observaciones del señor Novoa)

Subsanación de errores formales en inscripción de candidatos a parlamentarios (observación del señor Viera-Gallo)

Desalojo de familias huilliches en sector de Hualaihué, provincia de Palena. Oficios (observaciones del señor Stange)

Extensión de área de operaciones a región contigua para explotación de recursos hidrobiológicos bentónicos en Aisén. Oficios (observaciones del señor Horvath)

Problemas de plazo en entrega de bonificación para inversiones en zonas extremas. Oficios (observaciones del señor Horvath)

*A n e x o s***DOCUMENTOS:**

1.- Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Acuerdo entre Chile y Nicaragua para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, y su Protocolo (2681-10)

2.- Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Acuerdo entre Chile y Honduras para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, y su Protocolo (2682-10)

3.- Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Acuerdo entre Chile y Guatemala para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, y su Protocolo (2683-10)

- 4.- Proyecto de ley, en segundo trámite, que renueva vigencia de facultad para condonación de deudas municipales conferida por la ley N° 19.704 (2729-06)
- 5.- Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización recaído en el proyecto que establece feriado local en Arica el día 7 de junio de cada año (2685-06)
- 6.- Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto sobre firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma (2571-19)
- 7.- Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto que moderniza la normativa reguladora de arrendamientos de predios urbanos (2625-07)
- 8.- Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto que modifica el artículo 58 de la ley N° 18.575, para compatibilizar actividad docente y profesional de funcionarios públicos (2719-07)
- 9.- Nuevo informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recaído en el proyecto que concede nacionalidad chilena al religioso Francisco Javier Braun Hecht (1855-17)
- 10.- Nuevo informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recaído en el proyecto que concede nacionalidad chilena al sacerdote Manuel Bahl Sack (1995-17)
- 11.-Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recaído en el proyecto que concede nacionalidad chilena al sacerdote norteamericano Ricardo Sammon O'Brien (2561-07)
- 12.- Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recaído en el proyecto que concede nacionalidad chilena a la religiosa Karoline Mayer Hofbeck (2711-07)
- 13.- Informe complementario de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto que aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica, y el Protocolo Bilateral con Costa Rica (2467-10)

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Aburto Ochoa, Marcos
--Bitar Chacra, Sergio
--Boeninger Kausel, Edgardo
--Bombal Otaegui, Carlos
--Cantero Ojeda, Carlos
--Cordero Rusque, Fernando
--Chadwick Piñera, Andrés
--Díez Urzúa, Sergio
--Fernández Fernández, Sergio
--Foxley Rioseco, Alejandro
--Frei Ruiz-Tagle, Carmen
--Frei Ruiz-Tagle, Eduardo
--Gazmuri Mujica, Jaime
--Hamilton Depassier, Juan
--Horvath Kiss, Antonio
--Lagos Cosgrove, Julio
--Larraín Fernández, Hernán
--Lavandero Illanes, Jorge
--Martínez Busch, Jorge
--Matta Aragay, Manuel Antonio
--Matthei Fornet, Evelyn
--Moreno Rojas, Rafael
--Muñoz Barra, Roberto
--Novoa Vásquez, Jovino
--Núñez Muñoz, Ricardo
--Ominami Pascual, Carlos
--Páez Verdugo, Sergio
--Parra Muñoz, Augusto
--Pérez Walker, Ignacio
--Pizarro Soto, Jorge
--Prat Alemparte, Francisco
--Ríos Santander, Mario
--Romero Pizarro, Sergio
--Ruiz De Giorgio, José
--Ruiz-Esquide Jara, Mariano
--Sabag Castillo, Hosain
--Silva Cimma, Enrique
--Stange Oelckers, Rodolfo
--Urenda Zegers, Beltrán
--Valdés Subercaseaux, Gabriel
--Vega Hidalgo, Ramón
--Viera-Gallo Quesney, José Antonio

--Zaldívar Larraín, Adolfo
--Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, Secretario General de Gobierno, de Justicia y de Salud.

Actuó de Secretario el señor Carlos Hoffmann Contreras, y de Prosecretario, el señor Sergio Sepúlveda Gumucio.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 16:22, en presencia de 21 señores Senadores.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Las actas de las sesiones 14ª, ordinaria, y 15ª, ordinaria, en su parte secreta, en 17 y 18 de julio del presente año, respectivamente, se encuentran en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

IV. CUENTA

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor SEPÚLVEDA (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensajes

Tres de Su Excelencia el Presidente de la República, con los que retira la urgencia y la hace presente, nuevamente, en el carácter de “suma”, respecto de los proyectos de ley que se indican a continuación:

1) El que modifica el decreto ley N° 824, de 1974, sobre Impuesto a la Renta (boletín N° 2.751-05);

2) El que flexibiliza las inversiones de los fondos mutuos y compañías de seguros, crea la Administradora General de Fondos, facilita la

internacionalización de la banca, y perfecciona leyes de sociedades anónimas y de fondos de inversión (boletín N° 2.722-05), y

3) El que introduce adecuaciones de índole tributaria al mercado de capitales y flexibiliza el mecanismo de ahorro voluntario (boletín N° 2.720-05).

--Quedan retiradas las urgencias, se tienen presentes las nuevas calificaciones y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.

Oficios

De Su Excelencia el Presidente de la República, con el que, para los efectos del cumplimiento de lo establecido en el artículo 25 de la Carta Fundamental, comunica su ausencia del territorio nacional entre los días 27 y 31 de julio del presente año, ambos inclusive, con la finalidad de asistir, en representación del Gobierno de Chile, a la ceremonia de transmisión del mando presidencial en Perú y en visita oficial a ese país.

Asimismo, indica que durante su ausencia será subrogado, con el título de Vicepresidente de la República, por el Ministro del Interior, señor José Miguel Insulza Salinas.

--Se toma conocimiento.

Seis de la Honorable Cámara de Diputados:

Con el primero, comunica que ha dado su aprobación al informe de la Comisión Mixta constituida para resolver las divergencias suscitadas durante la tramitación del proyecto de ley que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares (boletín N° 1.241-03).

--Se mandó comunicar el proyecto a Su Excelencia el Presidente de la República.

Con el segundo, comunica que ha dado su aprobación a las enmiendas propuestas por el Senado al proyecto que modifica el decreto con

fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de establecer la obligación de revisar el proyecto de cálculo estructural (boletín N° 2.470-14).

--Se toma conocimiento y se manda archivar el documento junto a sus antecedentes.

Con los tres siguientes, comunica que ha dado su aprobación a los siguientes proyectos de acuerdo:

1) El que aprueba el Acuerdo entre las Repúblicas de Chile y de Nicaragua para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, y su Protocolo, suscritos en Santiago el 11 de noviembre de 1996 (boletín N° 2.681-10). **(Véase en los Anexos, documento 1).**

2) El que aprueba el Acuerdo entre las Repúblicas de Chile y de Honduras para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, y su Protocolo, suscritos en Santiago el 11 de noviembre de 1996 (boletín N° 2.682-10) **(Véase en los Anexos, documento 2), y**

3) El que aprueba el Acuerdo entre las Repúblicas de Chile y de Guatemala para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, y su Protocolo, suscritos en Santiago el 8 de noviembre de 1996 (boletín N° 2.683-10). **(Véase en los Anexos, documento 3).**

--Pasan a la Comisión de Relaciones Exteriores.

Con el sexto, comunica que ha dado su aprobación al proyecto de ley que renueva la vigencia de la facultad para la condonación de deudas municipales conferida en la ley N° 19.704, con urgencia calificada de “suma” (boletín N° 2.729-06). **(Véase en los Anexos, documento 4).**

--Pasa a la Comisión de Hacienda.

Dos del Excelentísimo Tribunal Constitucional:

Con el primero, comunica que con fecha 17 de julio en curso ha elegido como Presidente al señor Juan Colombo Campbell, por un período de dos

años, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

--Se toma conocimiento.

Con el segundo, solicita los antecedentes que indica, relativos al proyecto de ley que autoriza a las municipalidades para otorgar prestaciones de bienestar a sus funcionarios (boletín N° 2.566-06).

--Se mandó contestar.

Del señor Ministro del Interior, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Cantero, referido a la forma en que se aplican las normas sobre velocidades máximas en las calles y carreteras.

De la señora Ministra de Relaciones Exteriores, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Moreno, relativo a los elementos sobre los cuales se han sustentado las negociaciones agrícolas en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América.

Dos del señor Ministro de Economía, Minería y Energía:

Con el primero, responde un oficio enviado en nombre de la Corporación, en cuanto al reclamo efectuado por la delegación de Parlamentarios chilenos en la Octava Reunión de la Comisión Interparlamentaria Chileno-Argentina, con motivo del alza unilateral de aranceles decretada por el país vecino.

Con el segundo, contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, relacionado con los beneficios que otorgan las normas del decreto ley N° 889, de 1975, para la contratación de mano de obra en la Undécima Región.

De la señora Ministra de Educación, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Cantero, acerca del documento “Proposición de una Política Nacional; Sistema Nacional de Información Territorial”.

Del señor Ministro de Justicia, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Cordero, respecto de las medidas consideradas para solucionar la problemática que generaría el incremento de dotación de Gendarmería de Chile en el Servicio de Salud de DIPRECA.

Dos del señor Ministro de Obras Públicas:

Con el primero, remite un detalle de los oficios dirigidos en los meses de marzo, abril y mayo del presente año a los señores Parlamentarios, atinentes a consultas formuladas sobre materias de competencia de la Secretaría de Estado a su cargo.

Con el segundo, responde dos oficios enviados en nombre del Senador señor Larraín, sobre la construcción de un molo para la comuna de Pelluhue y los trabajos que se ejecutan en la caleta de Curanipe, Provincia de Cauquenes, Séptima Región.

Dos de la señora Ministra de Salud:

Con el primero, responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, relativo a las prestaciones de imagenología durante los días feriados y festivos en los hospitales de Coyhaique.

Con el segundo, da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Andrés Zaldívar, tocante a la posibilidad de denominar Alejandro Noemi Huerta al Hospital de Copiapó.

Del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, en relación con las normas contenidas en el decreto supremo N° 20, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en lo referido a áreas verdes y de interés silvoagropecuario.

Tres del señor Ministro de Agricultura:

Con los dos primeros, responde sendos oficios enviados en nombre del Senador señor Moreno, concernientes a la situación de la agricultura y al

problema que afecta a las familias que habitan el predio denominado Pasaje Hijuela 1 Santa Teresa y C., en la comuna de Chimbarongo.

Con el tercero, da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Stange, sobre antecedentes relativos a productos lácteos importados, sus volúmenes y precios.

Del señor Contralor General de la República, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, en cuanto al nuevo relleno sanitario de Coyhaique.

Del señor Comandante en Jefe de la Armada (S), con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, relativo al accidente sufrido por el buque tanque “José Fuchs” el 25 de mayo del presente año, en el canal Moraleda, Undécima Región.

Del señor Director del Servicio Electoral, con el que remite un ejemplar actualizado del documento “Cronograma Electoral”.

Del señor Director del Instituto Geográfico Militar, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Honorable señor Cantero, referido al documento “Proposición de una Política Nacional; Sistema Nacional de Información Territorial”.

Dos del señor Intendente de la Sexta Región, con los que responde sendos oficios enviados en nombre del Honorable señor Moreno, relativos a la construcción de protecciones fluviales en el sector La Vinilla, en San Vicente de Tagua Tagua, y de una pasarela en el sector La Chipana de Huemul, entre las comunas de Chimbarongo y Teno.

Del señor Director de Vialidad de la Sexta Región, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Honorable señor Moreno, tocante a la construcción de una pasarela en el sector La Chipana de Huemul, entre las comunas de Chimbarongo y Teno.

Del señor Director del Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Sexta Región, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Honorable señor Moreno, en cuanto al deterioro que han experimentado los vecinos de la Población Recreo 2-A, de la ciudad de Rancagua, como consecuencia del actual estado del terminal de la Línea Colectivos Urmeneta 2.

Del señor Director del Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Undécima Región, con el que responde un oficio enviado en nombre del Honorable señor Horvath, acerca de la posibilidad de privilegiar la contratación de mano de obra local en la próxima construcción de viviendas para diversos comités habitacionales de la comuna de Cochrane.

--Quedan a disposición de los señores Senadores.

De la señora Ministra de Relaciones Exteriores, con el que adjunta antecedentes complementarios a los ya remitidos en el oficio con el que dio respuesta a otro enviado en nombre de la Honorable señora Frei, respecto a determinadas materias relacionadas con el denominado “caso Berríos”.

Del señor Ministro de Defensa Nacional, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Honorable señor Horvath, relacionado con la salvaguardia de las áreas destinadas a la ampliación y desarrollo del puerto de Yendegaia, Duodécima Región.

Del señor Jefe del Estado Mayor General de la Armada, con el que responde un oficio enviado en nombre del Honorable señor Cantero, referente al documento “Proposición de una Política Nacional; Sistema Nacional de Información Territorial”.

--Quedan a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Corporación.

Comunicaciones

De los Honorables señores Boeninger, Foxley, Páez, Pizarro y Sabag, con la que señalan que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 36 del Reglamento del Senado, han solicitado que el proyecto, en segundo trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 824, de 1974, sobre Impuesto a la Renta, sea discutido en Comisión en general y particular.

--Se toma conocimiento.

Del señor Presidente de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, con la que solicita que se recabe el acuerdo de la Sala a fin de autorizar a dicha Comisión para discutir en general y particular el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que autoriza erigir un monumento en memoria de los payadores de Chile, en la comuna de Casablanca (boletín N° 2.690-04).

--Se accede a lo solicitado.

Informes

De la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece como feriado local en la comuna de Arica el día 7 de junio de cada año (boletín N° 2.685-06). **(Véase en los Anexos, documento 5).**

Tres de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaídos en los siguientes asuntos:

1) Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre firma electrónica y los servicios de certificación de dicha firma, con urgencia calificada de “simple” (boletín N° 2.571-19) **(Véase en los Anexos, documento 6).**;

2) Proyecto de ley, en primer trámite constitucional e iniciado en moción del Honorable señor Ríos, que moderniza la normativa reguladora de los

arrendamientos de predios urbanos (boletín N° 2.625-07) **(Véase en los Anexos, documento 7)**., y

3) Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 58 de la ley N° 18.575, para compatibilizar la actividad docente y profesional de los funcionarios públicos (boletín N° 2.719-07). **(Véase en los Anexos, documento 8)**.

Siete de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía:

Los dos primeros corresponden a nuevos informes recaídos en los proyectos de ley, en segundo trámite constitucional, que conceden la nacionalidad chilena, por especial gracia, al religioso Francisco Javier Braun Hecht y al sacerdote Manuel Bahl Sack (boletines N°s. 1.855-17 y 1.995-17, respectivamente). **(Véanse en los Anexos, documentos 9 y 10)**.

Los dos siguientes recaen en los proyectos de ley, en primer trámite constitucional, que conceden nacionalidad chilena, por especial gracia, al sacerdote norteamericano Ricardo Sammon O'Brien, iniciado en moción de los Honorables señores Sabag y Viera-Gallo, y a la religiosa Karoline Mayer Hofbeck, iniciado en moción del Honorable señor Zaldívar, don Andrés (boletines N°s. 2.561-07 y 2.711-07, respectivamente). **(Véanse en los Anexos, documentos 11 y 12)**.

Los tres últimos recaen en las solicitudes de rehabilitación de ciudadanía de las señoras Magdalena Dariela Hidalgo Niño, Roxana del Carmen Gallardo Concha y María Carolina Rudolph Villarroel (boletines N°s. S 537-04, S 548-04 y S 558-04, respectivamente).

--Quedan para tabla.

Solicitudes

De los señores Miguel Segundo Avila Ponce, Richard Manuel Pereira Muñoz y Raúl Alberto Bustos Palma, con las que piden la rehabilitación de sus respectivas ciudadanías (boletines N°s. S 568-04, S 569-04 y S 570-04).

--Pasan a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Terminada la Cuenta.

A continuación, el señor Secretario dará a conocer lo acordado por los Comités.

ACUERDOS DE COMITÉS

El señor HOFFMANN (Secretario).- Los Comités, en sesión de hoy, resolvieron por unanimidad lo siguiente:

1.- Tratar en el primer lugar del Orden del Día de la sesión de mañana el proyecto de acuerdo que aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica y el Protocolo Chile-Costa Rica, signado con el número 1 en la tabla de hoy.

2.- Discutir en el segundo lugar del Orden del Día de dicha sesión la iniciativa sobre condonación de deudas municipales, facultando a la Comisión de Hacienda para emitir un informe verbal.

3.- Analizar en el tercer lugar del Orden del Día de la misma el proyecto de ley sobre firma electrónica.

4.- Colocar en la tabla de Fácil Despacho de la sesión ordinaria de mañana las rehabilitaciones de ciudadanía y las concesiones de nacionalidad chilena, por gracia, que se encuentren informadas.

5.- Citar a sesión especial para el día 14 de agosto, de 11:00 a 13:30.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- El Presidente de la Comisión de Hacienda ha pedido a la Mesa que recabe el asentimiento de Sus Señorías para que dicha Comisión pueda sesionar simultáneamente con la Sala, a partir de las 17:30, con el objeto de abocarse al despacho de una serie de proyectos pendientes, sin perjuicio de llamar a votar a sus integrantes si fuere necesario.

¿Habría acuerdo para ello?

Acordado.

Tiene la palabra la Honorable señora Frei.

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, en los escritorios de los señores Senadores está la Circular N° 3149, que se refiere a las indicaciones relativas al proyecto de ley del Servicio Nacional del Adulto Mayor. Ella dice que se recibirán hasta el lunes 23 de agosto próximo, en circunstancias de que el plazo era hasta el 23 de julio.

Aclaro lo anterior debido a que algunos señores Senadores me consultaron al respecto. Aún más, dicho plazo fue postergado dos veces.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Efectivamente, Su Señoría, el plazo expiró en la fecha indicada. Y se emitió una circular donde se corrigió la información equivocada sobre este punto.

La señora FREI (doña Carmen).- Gracias, señor Presidente.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Romero, que desea referirse a los acuerdos de Comités.

El señor ROMERO.- Señor Presidente, la Comisión de Relaciones Exteriores, tal como se había acordado anteriormente, celebró una sesión especial tendiente a analizar el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica y, particularmente, el Protocolo Bilateral entre Chile y Costa Rica.

En verdad, dicha reunión tuvo por objeto conocer absolutamente a fondo y en detalle la justificación económica del acuerdo con Costa Rica; la caracterización de los aspectos más relevantes en la agricultura de Chile y de ese país; el análisis relacionado con el intercambio comercial entre ambas naciones; la descripción del acuerdo comercial; los efectos de éste para los dos países, y en especial, las consecuencias que el Tratado de Libre Comercio tendrá en la agricultura pormenorizada por Regiones, desde la Sexta a la Décima.

En virtud de lo anterior, solicito a la Mesa, si lo tiene a bien, que coloque esa iniciativa en el primer lugar del Orden del Día de la presente sesión, porque, en definitiva, una parte de la misma ya fue aprobada en la sesión anterior y sólo quedaba la relativa al Protocolo.

Si la Sala lo estima prudente, el Senador que habla podría dar una información verbal, aunque ya se ha iniciado la recolección de firmas relacionadas con el mencionado informe, el cual es favorable y contiene todos los antecedentes y detalles vinculados a la materia.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Si no hay inconveniente, podríamos tratar de inmediato dicho proyecto, con informe verbal del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

Acordado.

IV. ORDEN DEL DÍA

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y CENTROAMÉRICA Y PROTOCOLO CHILE-COSTA RICA

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Conforme a lo acordado, corresponde continuar la discusión del proyecto de acuerdo de la Cámara de Diputados que

aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica, adoptado entre los Gobiernos de la República de Chile y de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y su Protocolo Bilateral, adoptado entre Chile y Costa Rica, ambos suscritos en Ciudad de Guatemala el 18 de octubre de 1999.

--Los antecedentes sobre el proyecto (2467-10) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de acuerdo:

En segundo trámite, sesión 27ª, en 13 de marzo de 2001.

Informes de Comisión:

Relaciones Exteriores, sesión 14ª, en 17 de julio de 2001.

Hacienda, sesión 14ª, en 17 de julio de 2001.

Relaciones Exteriores (complementario), sesión 16ª, en 31 de julio de 2001. (Véase en los Anexos, documento 13).

Discusión:

Sesión 15ª, en 18 de julio de 2001 (se aprueba el Tratado y el proyecto vuelve a Comisión para adoptar resolución sobre el Protocolo).

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Como acabo de señalar, corresponde continuar la discusión del proyecto de acuerdo.

Tiene la palabra el Honorable señor Romero, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

El señor ROMERO.- Señor Presidente, básicamente, escuchamos de la señora Ministra de Relaciones Exteriores y del señor Director Económico de la Cancillería, así como también del Embajador de Chile en Costa Rica, quien en esos días se encontraba en Santiago, un completo informe acerca de la justificación económica y de los aspectos agrícolas relacionados con el intercambio entre ambos países. Se trata de una información bastante completa. Y podría resumir en dos los aspectos esenciales analizados en la sesión celebrada hoy en la tarde por el órgano técnico que presido.

El primero de ellos es la extraordinaria importancia y trascendencia que el Senado y su Comisión de Relaciones Exteriores asignan a los aspectos

agropecuarios que derivan de antecedentes vinculados a un tratado de libre comercio, particularmente cuando se conocen algunos puntos de la negociación que estamos sosteniendo con Estados Unidos y, en especial, con la Unión Europea.

Los antecedentes acerca de la situación en que quedaría la actividad económica de la agricultura, la ganadería y la silvicultura con estos tratados han despertado justificada preocupación tanto en la Sala del Senado cuanto en su Comisión de Relaciones Exteriores.

Sobre el particular, la primera conclusión que podríamos extraer dice relación a la relevancia que ha de darse a ese tipo de materias en las próximas negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y con Europa, entre otras regiones.

En segundo lugar, nos llamaron la atención aspectos derivados de productos agropecuarios que podrían ser considerados en futuras negociaciones por la Comisión de Libre Comercio, órgano administrador del Tratado. Porque, según bien sabemos, existe la posibilidad de que se vayan analizando situaciones puntuales, como las de los fréjoles negros (o red kidney), las cebollas o los ajos.

Nos parece muy importante abrir esa perspectiva, pues la población de los países centroamericanos, particularmente los incluidos dentro de este Tratado, y la de Cuba y Venezuela muestra una composición muy particular en su dieta alimenticia, que incluye, entre otros productos, porotos negros o red kidney, cebollas y ajos, todos exportables por Chile, que tradicionalmente ha encontrado en aquellas naciones un mercado receptor muy importante.

Sobre el particular, señor Presidente, resultaría muy largo hacer consideraciones más de fondo y pormenorizadas. Sin embargo, las explicaciones, el debate y los antecedentes proporcionados me permiten afirmar que la Comisión, a la que concurrieron en forma especial el ex Presidente de la Comisión de Agricultura Senador señor Larraín, así como otros colegas, entre

ellos el Honorable señor Sabag, puede dar fe del interés que todos manifestamos para revisar la materia en examen.

El señor MORENO.- ¿Me concede una interrupción, señor Senador, para formular una pregunta?

El señor ROMERO.- Por supuesto, con la venia de la Mesa.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Moreno.

El señor MORENO.- Quiero consultar al señor Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores si nos está declarando que todos los rubros agrícolas que Chile puede exportar a los respectivos países de Centroamérica están resguardados por el Tratado. Me interesa saber si Su Señoría asume o no esa responsabilidad.

El señor ROMERO.- Es muy difícil que la asuma, porque Su Señoría sabe que, en este tipo de asuntos, la Constitución Política de la República entrega la negociación y la responsabilidad al Poder Ejecutivo. En consecuencia, mal podría un Senador otorgar garantía alguna a ese respecto.

Nosotros, simplemente, estamos exponiendo las observaciones que nos parecen relevantes, en particular porque en el caso de Chile y Costa Rica la balanza comercial es ampliamente favorable a nuestro país, en proporción de cuarenta a uno.

Ahora, cuando pongo énfasis en el rubro agropecuario, es por la tremenda trascendencia que atribuimos al asunto con miras a los tratados más fundamentales que nuestro país tendrá que afrontar con Estados Unidos, países de Europa y otras naciones.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Si hubiera acuerdo de la Sala...

El señor LARRAÍN.- Pido la palabra.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- La tiene, Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, las explicaciones que dio la Cancillería a propósito de las inquietudes que presenté en torno al sector agrícola y a la

evaluación del impacto que podría haber sobre él han sido satisfactorias, a juzgar por los antecedentes que conocimos.

Asistí a las reuniones de la Comisión de Relaciones Exteriores, como lo afirmó recién su Presidente, con el propósito de interiorizarme acerca de los aspectos del Tratado que pudieren tener efectos negativos para la actividad agrícola chilena. Por los antecedentes recibidos, no los habría; más bien, los efectos son positivos.

Desde ese punto de vista, concurriré con mi voto favorable.

Sin embargo, señor Presidente, para evitar lo ocurrido en la sesión anterior, me parece importante procurar que, cuando se analicen convenios de esta naturaleza, el proyecto de acuerdo venga desde el principio acompañado de un informe sobre el impacto del respectivo instrumento internacional en las distintas áreas susceptibles de ser afectadas.

La agricultura, por ejemplo, se halla bastante estructurada a lo largo de todo Chile. Por tanto, es probable que siempre sea necesario un esclarecimiento al momento de celebrar acuerdos de libre comercio que incidan en ese sector, que, por una u otra razón, es vulnerable (en el mundo, la actividad agrícola está protegida). Porque, al entrar en acuerdos de esta naturaleza, podemos toparnos con sorpresas en aspectos que tal vez no provoquen impacto nacional, pero sí efectos muy fuertes a nivel regional o local. Y eso podría pasar inadvertido si antes de la firma no se conociera el estudio de impacto pertinente.

Ésta ha sido una buena experiencia. Y ojalá en lo futuro se proceda en tal sentido antes de discutir y votar en la Sala los proyectos de acuerdo correspondientes.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Su observación es absolutamente válida, señor Senador.

Tiene la palabra el Honorable señor Bitar.

El señor BITAR.- Señor Presidente, al anunciar mi voto favorable, debo destacar dos cosas.

En primer término, desde el punto de vista económico, me hace mucho peso la circunstancia de que, de lo poco que vende Chile a Costa Rica, la mayor parte esté constituida por productos agroindustriales y productos procesados: cerca de 90 por ciento de nuestras exportaciones a ese país.

Lo anterior ratifica que, desde el ángulo de la economía nacional, la importancia de América Latina en los acuerdos a que arribemos tiene incidencia sobre las exportaciones industriales, de preferencia. En el propio MERCOSUR, 35 por ciento de nuestras exportaciones son también industriales. Y el punto merece ser destacado en el Senado, para valorar la relevancia económica de estos acuerdos latinoamericanos, que, aun cuando no muy trascendentes en términos cuantitativos, sí son significativos en la proporción de productos industriales, que resulta fundamental.

En segundo lugar, no puedo dejar de mencionar, en forma breve, la importancia política que están adquiriendo estos acuerdos internacionales con las naciones de América Latina. La integración latinoamericana -que en un momento pareció dormir-, a pesar de los problemas que es posible observar en el ámbito de MERCOSUR con Argentina y Brasil, adquiere más realce que nunca frente a la globalización y a la necesidad de adoptar posiciones conjuntas para negociaciones, sea en la Organización Mundial de Comercio o en el ALCA.

Por consiguiente, la estrategia chilena de arribar al máximo de acuerdos en América Latina, aunque sea uno a uno -como lo hicimos con Venezuela, Perú, Colombia, Bolivia, México y el MERCOSUR-, va tejiendo una red de convenios que permite avanzar hacia una mayor cohesión latinoamericana en las negociaciones internacionales y en la ampliación del espacio económico común, y también, hacia el liderazgo de Chile en la región en materia de

voluntad política de apurar la integración en esta etapa de globalización de la economía mundial.

Quería hacer resaltar ese rasgo político, porque no cabe duda de que estos tratados internacionales significan mucho más que un mercado. América Latina y su potencial son bastante más que un mercado o que un acuerdo comercial: constituyen una voluntad de negociación internacional más unida. Por ende, hay que destacar igualmente la voluntad política que aparece detrás de la suscripción de tales instrumentos.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si le pareciera a la Sala, daríamos por aprobado el Protocolo Bilateral adoptado entre las Repúblicas de Chile y Costa Rica.

--Se aprueba.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Debo dejar constancia de que hemos despachado la totalidad del proyecto de acuerdo propuesto por el Ejecutivo, pues en la sesión anterior aprobamos el Tratado Marco de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica y ahora hicimos lo propio respecto del Protocolo con Costa Rica.

MODIFICACION DE LEY DE ALCOHOLES Y DEROGACIÓN DE LIBRO SEGUNDO DE LEY N° 17.105

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Corresponde ocuparse en el proyecto de la Cámara de Diputados que modifica la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres, y deroga el Libro Segundo de la Ley N° 17.105, con informe de las

Comisiones de Salud, de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y de Hacienda.

--Los antecedentes sobre el proyecto (1192-11) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 27ª, en 21 de enero de 1997.

Informes de Comisión:

Salud, sesión 12ª, en 10 de julio de 2001.

Constitución, sesión 12ª, en 10 de julio de 2001.

El señor HOFFMANN (Secretario).- Los principales objetivos de la iniciativa consisten en, primero, adecuar al ordenamiento jurídico vigente los procedimientos aplicables a la ebriedad y a los delitos de conducir en estado de ebriedad y bajo la influencia del alcohol, así como el régimen de sanciones a las diversas infracciones previstas en la ley, particularmente elevando las multas y expresándolas en unidades tributarias mensuales; y segundo, actualizar la nomenclatura de clasificación de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas y fijar sus patentes en unidades tributarias mensuales.

La Comisión de Salud reseña en su informe los antecedentes tenidos en consideración durante el estudio de la iniciativa y resume la discusión habida en su seno. Señala en seguida que el proyecto fue aprobado en general por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables señores Bombal, Ríos y Silva.

En cuanto a la discusión particular, consigna que todas las modificaciones introducidas al texto despachado por la Cámara de Diputados fueron acordadas por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

Por su parte, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento aprobó en general el proyecto por la unanimidad de sus miembros, Honorables señores Aburto, Chadwick, Díez, Hamilton y Silva.

En seguida, introdujo una serie de enmiendas al texto que aprobó la Comisión de Salud, las cuales también se acordaron por unanimidad, con excepción de los incisos tercero y cuarto del artículo 120, que fueron aprobados por tres votos a favor (Honorable señores Chadwick, Díez y Silva) y dos en contra (Honorable señores Aburto y Hamilton) y del inciso cuarto del artículo 130, que se aprobó con los votos a favor de los Senadores señores Díez y Silva y las abstenciones de los Honorable señores Aburto y Hamilton.

Finalmente, la Comisión de Hacienda aprobó sin enmiendas los preceptos de su competencia y, por unanimidad de los miembros presentes (Honorable señores Foxley, Novoa, Prat y Sabag), propone a la Sala acoger el proyecto en los mismos términos en que lo despachó la de Constitución.

Cabe señalar, por último, que los números 22), 25), 34), 35) y 42) del artículo 1º tienen carácter orgánico constitucional, por lo cual su aprobación requiere la conformidad de cuatro séptimos de los Senadores en ejercicio, es decir, 27 votos.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En discusión general el proyecto.

Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, por la unanimidad de sus integrantes -según señala en su informe, emitido en octubre de 2000-, recomienda a la Sala aprobar en general este proyecto de ley, que ha sido objeto de una larga tramitación.

Como Presidente de dicho organismo, quiero dejar constancia de la especial dedicación que dio a esta iniciativa el Senador señor Silva, tanto en la Comisión de Salud como en la de Constitución.

La normativa en debate aborda temas de sumo interés, tales como:

a) Perfeccionamiento de la tipificación de los delitos de conducción en estado de ebriedad y de conducción bajo la influencia del alcohol, así como del procedimiento aplicable (éste seguramente será modificado en el segundo

informe, porque, al estudiar las leyes adecuadoras al Código de Procedimiento Penal, la Comisión podrá remitirse a los procedimientos reducidos que contempla la ley procesal penal).

b) Coordinación entre las pruebas respiratorias que practica Carabineros y las alcoholemias, de forma tal que estas últimas sólo se lleven a cabo si las primeras demuestran que el conductor se encuentra afectado por un posible estado de ebriedad.

c) Revisión de diversos delitos e infracciones previstos en la ley, a la luz de consideraciones de la nueva técnica penal y de la política criminal.

d) Clasificación de los establecimientos de bebidas alcohólicas más ajustada a la realidad y determinación de los valores de sus patentes, hoy actualizados en unidades tributarias.

e) Otorgamiento a las municipalidades de la facultad, entre otras, de fijar zonas de su territorio donde podrán instalarse establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas destinadas a su consumo fuera del respectivo local. En caso de emergencia, se faculta también al Presidente de la República para intervenir en la restricción del expendio de bebidas alcohólicas.

Es necesario hacer presente al Senado que, desde octubre del año recién pasado hasta la fecha, la Comisión de Constitución ha avanzado en el estudio de normas legales adecuadoras a la reforma procesal penal que inciden en este proyecto de ley.

A solicitud del señor Fiscal Nacional -compartida por el Ministerio de Justicia y la Defensoría Penal Pública-, fundada en la necesidad de resolver con urgencia numerosas dificultades que ya se han suscitado en la aplicación de la ley de alcoholes en la Cuarta y Novena Regiones, en esa iniciativa adoptamos decisiones al menos sobre dos puntos que dejamos pendientes cuando estudiamos el proyecto de ley que hoy día la Sala discute en general.

Uno de ellos -el más importante- es la desincriminación de la ebriedad simple, a cambio de reforzar las medidas de protección que el Estado debe adoptar en beneficio del propio interesado, su familia y la sociedad. Esto significa que, si una persona es sorprendida bebiendo en la vía pública o en estado de ebriedad simple, primero se la lleva a la comisaría respectiva hasta que se le pasen los efectos del alcohol, para luego comunicar a sus padres la situación en que se encuentra. Por consiguiente, en este caso no hay procedimiento penal; no se recarga la labor de los fiscales y de los jueces; se disminuye el gasto fiscal en forma considerable en una institución que no había probado tener ninguna influencia práctica. Y si la persona es sorprendida tres veces en el año bebiendo en la vía pública o en estado de ebriedad simple, sufrirá medidas cautelares especiales, como rehabilitación, internación en organismos especializados, etcétera. Pero el beber en la vía pública o el estado de ebriedad simple no constituyen crimen.

El otro punto se refiere a la determinación precisa del procedimiento aplicable a la infracción de la ley de alcoholes.

Con esas salvedades, los demás aspectos tratados en la iniciativa que se analiza representan una actualización importante de una ley de antigua data, que la Comisión de Salud decidió perfeccionar en lugar de elaborar una nueva legislación. Las disposiciones fueron cuidadosamente estudiadas por la Comisión de Constitución, sobre la base del aporte de una veintena de organismos relacionados con la materia, todo lo cual se agrega al trabajo eficiente y profundo efectuado en su oportunidad por la Comisión de Salud y a la intervención posterior de la Comisión de Hacienda.

Por último, la unanimidad de la Comisión que presido propone a la Sala aprobar en general el proyecto y fijar un plazo razonable para presentar indicaciones, dada la importancia de la materia de que se trata.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Bombal.

El señor BOMBAL.- Señor Presidente, al informar el proyecto en nombre de la Comisión de Salud, quiero recordar que la idea original -su autora, la Diputada señora Cristi, se encuentra hoy en esta Sala- tuvo en cuenta que la legislación vigente en materia de alcoholes y bebidas alcohólicas (contenida en la ley N° 17.105, de 1969, que fijó el texto refundido) data de los años 1939 y 1954 (fue elaborada para normar la fabricación, venta y consumo de alcohol y vinagres).

Esta iniciativa de la Honorable señora Cristi y otros señores Diputados se encuentra en el Parlamento desde hace diez años. La Cámara Baja la aprobó en 1997 y en el Senado fue despachada favorablemente por las Comisiones de Salud, de Constitución y de Hacienda.

En líneas generales, introduce cambios integrales a la legislación en materia de alcoholes, adecuándola a la realidad actual del país, que, sin duda, es muy diferente de la que existía en los años 39 ó 40.

El proyecto aborda materias relativas a la prevención, rehabilitación, penalización y fiscalización, y también los tipos penales referentes a la conducción bajo los efectos del alcohol, como ya lo expresó el Honorable señor Díez.

Se sabe que en la actualidad el consumo excesivo de alcohol es uno de los principales problemas -si no el mayor- de salud pública; que miles de chilenos mueren al año por causas asociadas al alcohol, y que su consumo ha tenido un fuerte incremento entre los adolescentes y jóvenes en el último tiempo. Las informaciones de que se dispone permiten afirmar que Chile es el país donde los adolescentes son los principales consumidores de alcohol, seguido por Estados Unidos, Costa Rica y Brasil.

Sin duda, la ingesta de alcohol -por lo demás, ya lo ratificó la directora del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE)- es la

puerta de entrada a otro tipo de drogas y es un factor que contribuye en forma considerable a la violencia callejera, a los accidentes e incidentes. Baste recordar que la semana pasada hubo que lamentar la muerte de un joven, como consecuencia de acontecimientos relacionados con la influencia del alcohol.

Todos los expertos han insistido en que legislar en forma aislada en materia de alcohol resulta inconducente, ya sea respecto de la conducción bajo la influencia del alcohol, los horarios de expendio o la venta de alcohol en "sachets", etcétera. Estos cambios no resuelven un problema arraigado en nuestra cultura nacional. Se necesita una enmienda integral -como la propuesta por la moción presentada hace diez años por la Honorable señora Cristi, entre otros señores Diputados-, que dé señales coherentes y que promueva modificación de hábitos en la ciudadanía, y no se limite sólo a restringir o a penalizar el consumo de alcohol.

Con esos criterios, la Comisión de Salud analizó el proyecto. Y, ciertamente, tuvo en cuenta datos que son muy relevantes. Aproximadamente 8 mil personas mueren al año por causas relacionadas directamente con el alcohol; 2 millones de personas beben en exceso, de las cuales 500 mil son alcohólicas; 400 mil niños, entre 9 y 15 años, consumen alcohol a diario, y 200 mil jóvenes, según estimaciones nacionales, son alcohólicos; la cirrosis hepática es la cuarta causa de muerte en la población general del país; 135 mil días-cama al año son ocupadas por personas cuyas afecciones son consecuencia del alcohol; 50 por ciento de las camas de los hospitales psiquiátricos son ocupadas por personas que padecen afecciones mentales producto de la ingesta excesiva de alcohol.

Entre otros datos que la Comisión tuvo presente, cabe señalar, por ejemplo, que más del 50 por ciento de los actos criminales son cometidos por personas en estado de ebriedad; que 60 por ciento de los homicidios se comete bajo los efectos del alcohol; que 40 por ciento de las personas que fallecen en accidentes de tránsito presentan alcoholemia positiva, de acuerdo con datos que

proporcionó el Instituto Médico Legal; que entre 15 y 20 por ciento de los accidentes del trabajo se producen bajo los efectos del alcohol, y que 70 por ciento del ausentismo laboral es atribuible a consumo de bebidas alcohólicas.

En fin, debo reiterar el hecho –que para la Comisión no fue menor– que Chile es el país de América con más alto porcentaje de consumo de bebidas alcohólicas entre los adolescentes.

También la Comisión, al momento de analizar la iniciativa, consideró el fácil acceso al alcohol, por su precio y disponibilidad, y la ignorancia sobre sus efectos nocivos para la salud. Éste fue uno de los factores más determinantes que motivó la presentación del proyecto que hoy debatimos.

Cabe destacar, entre las innovaciones más relevantes de la iniciativa, las que establecen:

1) Prohibición del consumo de bebidas alcohólicas en calles, plazas y demás lugares públicos o abiertos al público, salvo en aquellos que cuenten con la autorización o patente respectiva;

2) Prohibición de la venta de alcohol a menores de 18 años en todo tipo de establecimientos de expendio, como asimismo la adquisición del producto por éstos;

3) Notificación a sus padres o guardadores, como lo indica la ley, cuando un menor sea sorprendido por Carabineros consumiendo alcohol o en estado de ebriedad;

4) Penas alternativas o conjuntas a las multas para quienes hayan sido condenados por ebriedad, entre otras, la realización de trabajos para la comunidad y la asistencia obligatoria a programas de prevención y rehabilitación que impartan las municipalidades, los servicios de salud o las instituciones dedicadas a prevenir los efectos nocivos del alcohol;

5) Participación obligatoria, de las personas condenadas por ebriedad más de dos veces en el último año, en un programa de tratamiento

ambulatorio o de hospitalización. Esto, por las consideraciones respecto a la reforma procesal penal a que se refirió el Senador que me antecedió;

6) Medidas de protección para la familia del enfermo alcohólico, como tratamientos obligatorios, retención de parte de los emolumentos del afectado y su pago directo al cónyuge y a los hijos, previo dictamen judicial;

7) Enseñanza obligatoria, desde la educación básica, de programas educativos en cada uno de los años de estudio, orientados a la formación de una vida saludable y al desarrollo de factores protectores contra el abuso del alcohol. Se contará para ello con las orientaciones de los Ministerios de Educación y de Salud;

8) Implementación, por una comisión interministerial de educación, salud y trabajo, de programas de prevención en empresas, servicios públicos y municipalidades;

9) Obligación de que los envases de bebidas alcohólicas que se comercialicen en el país contengan un mensaje que induzca a la moderación en su consumo;

10) Castigo a la venta de alcohol en lugares de consumo a personas en manifiesto estado de ebriedad;

11) Obligación, de quienes atienden locales que expenden alcohol para consumo, a exigir la cédula de identidad a todo aquel que aparentemente tenga menos de 18 años;

12) Prohibición de la conducción de cualquier vehículo o medio de transporte en estado de ebriedad o bajo la influencia del alcohol;

13) Aumento considerable de las multas aplicables por infracciones a la Ley de Alcoholes y a la conducción en estado de ebriedad. En la actualidad, las penas son irrisorias. Al final, daré a conocer detalles comparativos;

14) Rebaja el grado de alcohol en la sangre para calificar la actuación en estado de ebriedad (alcoholemia 0,8) y bajo la influencia del alcohol (alcoholemia 0,5);

15) Prohibición del expendio de bebidas alcohólicas destinadas al consumo directo, que estén envasadas en sobres o bolsas, llamadas comúnmente "sachets", que especialmente consumen los jóvenes y adolescentes por sus muy bajos precios;

16) Vigilancia e inspección de Carabineros de Chile, de los inspectores municipales o fiscales y del Departamento de Defensa de la Ley de Alcoholes de todos los locales que expendan, proporcionen, distribuyan o mantengan bebidas alcohólicas;

17) Facultar a las municipalidades para otorgar patentes de expendio de bebidas alcohólicas en la parte urbana y rural de las comunas, previo informe de Carabineros de Chile, que acredite las condiciones de seguridad del lugar y su accesibilidad para su control y fiscalización;

18) Disminución del número de patentes de uno por 400 habitantes a uno por 600 habitantes;

19) Facultar a los municipios para determinar en sus planos reguladores o a través de ordenanzas municipales las zonas de su territorio en las que se podrán instalar locales de expendio de bebidas alcohólicas;

20) Prohibición de la existencia de locales de expendio de alcohol a menos de 100 metros de establecimientos de educación y salud, garitas de locomoción y otros;

21) Prohibición de venta de bebidas alcohólicas en "minimarkets" ubicados en estaciones de servicios;

22) Aumento sustancial del financiamiento de los programas de prevención y rehabilitación, destinando a ellos el producto de las multas. El 60 por ciento de las multas será entregado a los municipios para sus programas de

prevención y rehabilitación, el 30 por ciento a los servicios de salud y el 10 por ciento a los abogados del Departamento de Defensa de la Ley de Alcoholes;

23) Aumento en forma considerable de las multas y sanciones al clandestinaje de 5 a 20 UTM y prisión;

24) Facultar al juez para que, a petición del alcalde o concejo municipal, clausure definitivamente un establecimiento cuando éste constituya un peligro para la tranquilidad o la moral públicas, sin que sea necesario cumplir las transgresiones que actualmente se exigen para proceder a su clausura, y

25) Venta en subasta pública de las bebidas y elementos decomisados, destinando los recursos que se deduzcan de ella a los programas de prevención y rehabilitación establecidos en la ley.

Ésas son las materias contempladas en el proyecto. Éste –reitero– busca dar una solución integral a un asunto sumamente complejo.

Varios señores Senadores -lo anuncio desde ya- han adherido a la posibilidad de formular indicaciones, particularmente en cuanto a introducir algunos cambios a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para los efectos de regular el régimen horario de los establecimientos, entre éstos los de diversión, que expenden bebidas alcohólicas.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Pérez.

El señor PÉREZ.- Señor Presidente, esta tan loable moción de la Diputada señora Cristi, presentada en 1990 y patrocinada por el Gobierno del Presidente Aylwin en 1991, en alguna medida será letra muerta si no se rectifica algo relacionado con la cifra dada por el Presidente de la Comisión de Salud Senador señor Bombal, relativa a que anualmente fallecen 8 mil personas a raíz de accidentes causados por la ingesta de alcohol. Sin embargo, no dijo -y es muy importante tenerlo presente- a qué horas se producen estos decesos. En verdad, el horario donde se concentra mayormente la ocurrencia de esos accidentes y muertes es entre las

cuatro y seis de la mañana, sobre todo si este dato se considera proporcionalmente con quienes a esas horas se hallan activos, despiertos.

En realidad, este problema carece de solución si no se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y no se uniforma el horario de cierre de los locales nocturnos.

En “El Mercurio” de hoy aparece una carta del señor Patricio Palacios del Villar donde, a raíz del accidente ocurrido en Cachagua y de otros más -son miles-, llama la atención a los Parlamentarios y autoridades en orden a rectificar la conducta actual de los jóvenes. Dice: “Para quienes no viven de cerca esta problemática les explico que estas discotecas cierran sus actividades todos los días a las 5:00 de la madrugada (a lo menos) y por consiguiente la actividad se inicia a la 1:00 o 1:30 de la mañana. Antes de ello los adolescentes deben ‘hacer hora’ para llegar a un horario en que el ambiente ya esté formado.”. Agrega que ello significa que se levantan a las 3 ó 4 de la tarde del día siguiente, que se afecta la salud, que no se hace deporte, que no hay vida familiar, etcétera.

El diario “La Tercera” del domingo recién pasado, en un artículo más o menos del mismo tenor, señala los problemas que esas situaciones producen.

En Inglaterra, donde hace 10 ó 15 años se vivió esta realidad, se impusieron horarios de cierres a los locales nocturnos de expendio de bebidas alcohólicas: los días de semanas a las 2 de la mañana y los viernes y sábado a las 3. En dicho país, que era el con más vida nocturna, se creó una crisis cultural y social gigantesca, pero quienes salían de noche se acostumbraron a comer, ir a discotecas, etcétera, más temprano.

En Chile un cambio de esta naturaleza implica modificar las actuales facultades “feudales” de los alcaldes, quienes, de acuerdo con su leal saber y entender, pueden fijar las horas de cierre o determinar los locales de expendio de bebidas alcohólicas con alguna vigilancia de Carabineros de Chile.

Me parece importante recoger este punto de vista -el proyecto no lo contempla-, aunque afecte las facultades alcaldicias. pues, conforme a lo que he leído en la prensa de los últimos días, es lo que realmente la sociedad está pidiendo. Por eso, junto con los Senadores señores Bitar, Bombal, Díez y otros más, presentaré una indicación en orden a uniformar en el país los horarios de funcionamiento de los locales nocturnos, a fin de que resoluciones de la máxima autoridad municipal no afecten una regla que se considera -como se señaló denantes- de mucha importancia para lograr metas sociales y evitar accidentes.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Viera-Gallo.

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, éste es uno de los típicos temas frente a los cuales es difícil mantener coherencia, porque todos los Senadores que intervienen y pronuncian encendidos discursos al respecto consumen alcohol y más de una vez, con algún grado de alcohol, hemos conducido vehículos...

El señor PRAT.- Jamás lo he hecho.

El señor VIERA-GALLO.- Tal vez Su Señoría no, pero muchos lo hemos hecho.

Es muy difícil dictar normas estrictas y someterse a ellas. Por eso, considero que en este tema debe actuarse con mucha responsabilidad.

Chile tiene una conducta muy ambivalente frente al alcohol. Por una parte, se señalan, como lo han hecho el Senador señor Bombal y la Diputada señora Cristi -quien es autora del proyecto-, los peligros que acarrea su consumo y, por otra, se exalta su producción. Nos esforzamos mucho por exportar vino y es nuestra carta de presentación internacional.

Todos deberíamos estar de acuerdo en que se debería consumir alcohol en forma moderada, lo que, incluso, es bueno para la salud. Así se ha señalado respecto del vino tinto chileno, que, por su carácter antioxidante, se vende mucho.

El proyecto en análisis pretende cambiar conductas, hábitos. Es bastante difícil que ello se logre, porque todas las leyes caen en desuso en estas

materias. Por ejemplo, si bien todos conocemos la proliferación de clandestinos en las poblaciones -tenemos mucho contacto con la base-, hay una imposibilidad de aplicar la ley.

¿Cómo, con prudencia, debería el legislador preocuparse por el drama del alcoholismo en Chile a que se refirió el Honorable señor Bombal y, al mismo tiempo, tener en cuenta la cultura que lo sustenta? Eso es extremadamente complejo.

A mi juicio –como dijo el Senador señor Díez-, en la Comisión de Constitución se introdujo un cambio en la forma de enfocar lo relativo a la falta por embriaguez en la vía pública, estableciéndose una norma mucho más adecuada y práctica que la planteada por el proyecto. Por eso, cuando éste vuelva a dicha Comisión para su análisis en particular, se deberán adecuar los respectivos preceptos a ese criterio práctico.

Cabe tener presente que en la Cuarta y Novena Regiones, desde que se aplica la reforma procesal penal, se han presentado 9 mil denuncias ante los fiscales por embriaguez en la vía pública. Y eso es absurdo, porque significaría que toda la reforma procesal penal debería estar orientada a perseguir a quienes consumen alcohol en exceso. Y esto -como todos sabemos- ocurre muy frecuentemente los sábados y domingos, y masivamente en los clubes deportivos de los barrios más populares. Por lo tanto, en esta materia, como dije, es absurdo aplicar un criterio penal. Por eso, la Comisión de Constitución adoptó un criterio más práctico -por así decirlo-, que, como explicó el Senador señor Díez, consiste en conducir a la Comisaría a la persona que ha incurrido en esa falta, entregarla a su familia, llevarla -si fuere necesario- a un hospital o centro de salud, o, después de cuatro horas, simplemente, dejarla en libertad, sin que pague multa alguna, porque a veces, si es de escasos recursos, ni siquiera puede pagarla. Y allí empieza el proceso penal, lo cual está fuera de lugar.

Por lo tanto, en ese aspecto, la Comisión debe revisar en particular el proyecto y adecuarlo en conformidad al criterio establecido en las normas de la reforma procesal penal.

Respecto de otras disposiciones, la que aparece quizás como la más reveladora de nuestra ambigüedad frente a esta materia se halla en el inciso cuarto del artículo 130, que no fue aprobado por unanimidad. Después de señalar lo que los establecimientos educacionales deben efectuar -como es lógico- para educar al niño en una vida saludable y desarrollar factores que lo protejan contra el abuso del alcohol, en dicho inciso se indica: “No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, la dirección del respectivo establecimiento, a solicitud del centro general de padres y apoderados o con la aprobación de éste, podrá autorizar que se proporcione y consuma bebidas alcohólicas durante Fiestas Patrias o actividades de beneficencia que se realicen hasta por tres veces en cada año calendario”, dentro del establecimiento educacional.

Entonces, hay que decidir por una u otra norma: o se enseña a los niños desde pequeños que no se debe consumir alcohol, o que se puede consumir desde determinada edad en forma razonable. Ahora, no estoy seguro de que la ley haya logrado ese equilibrio, porque la solución al problema del alcoholismo radica más bien en la educación al respecto, pues para formar un hábito no vale tanto la represión.

Junto con ello entra en juego el problema del horario a que se refería el Senador...

El señor BOMBAL.- ¿Me permite una interrupción, Su Señoría?

El señor VIERA-GALLO.- Con mucho gusto, con la venia de la Mesa.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra, señor Senador.

El señor BOMBAL.- Señor Presidente, sólo para hacer un alcance.

En el proyecto original, la norma mencionada por el Honorable señor Viera-Gallo prohibía estrictamente que en los colegios, bajo cualquier

pretexto, se vendiera alcohol. Y, precisamente, señores Parlamentarios del oficialismo introdujeron ésta argumentando razones de excepcionalidad. De manera que para los efectos de la autoría no hay ninguna incoherencia.

El señor VIERA-GALLO.- No digo que sea incoherencia, sino que muestra justamente que habría que analizar cómo, durante las Fiestas Patrias, los liceos podrían tener una ramada donde se permitiera el consumo de alcohol. El problema surge cuando se ingiere alcohol en exceso y se producen borracheras.

Por otra parte, se podrían aplicar en Chile las normas que rigen en Inglaterra, o para ser más drásticos, las de Suecia, donde, por ejemplo, el monopolio de la venta de alcohol la tiene el Estado y para poder consumirlo los suecos deben salir del país; si no, tienen que hacer una enorme fila para adquirirlo. Entonces, prefieren tomar un barco que navega por el mar Báltico y se emborrachan sábado y domingo, para luego volver a su país. Sin embargo, ese tipo de normas es muy difícil de aplicar o implementar en Chile. ¿Qué autoridad lo haría?

Frente al drama de los jóvenes que conducen automóviles bajo la influencia del alcohol, produciendo accidentes y muertes, ¿qué habría que hacer? Eso no aparece muy claro. La señora Ministra de Salud recién me contó que en Estados Unidos, al dar la licencia para conducir obligan a las personas a seguir un curso sobre los problemas que produce el alcohol en la conducción de automóvil. En Chile eso no ocurre. Aunque podría constituir una cosa práctica que se exigiera a las personas que, para obtener tal licencia, deben tomar un curso sobre la materia.

En todo caso, pienso que el proyecto es una buena iniciativa, cuya tramitación ha demorado demasiado. Y ahora, que será estudiada en particular, habrá que analizar con mucho detalle cada una de las disposiciones para hacerlas realmente eficaces en el combate contra el alcoholismo.

No puede ser que en nuestro país el consumo de alcohol comience en los niños -se puede decir-, según las últimas encuestas, a los doce años o incluso antes, porque lo ven en sus hogares. De modo que su uso se transmite como una cultura natural: el padre borracho; también, a veces, la madre, y entonces, ¿por qué no el niño? Y así el vicio pasa de una generación a otra.

En consecuencia, ¿cómo se enfrenta esta situación en el proyecto? Me parece que para ello debemos encontrar una posición equilibrada, que no sea ni muy blanda ni muy represiva y que ponga el acento en la educación sobre esta materia.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Cordero.

El señor CORDERO.- Señor Presidente, el proyecto que nos ocupa aborda diversos aspectos relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas, las conductas ilícitas derivadas de éste y sus respectivas sanciones, fijando además el procedimiento mediante el cual ellas se aplican.

En la iniciativa se proponen también las normas destinadas a regir el expendio y distribución de este tipo de bebidas, acentuando el interés en la prevención de los problemas sociales que origina su consumo abusivo, en concordancia con los fundamentos que la han inspirado.

Asimismo, el proyecto introduce interesantes disposiciones cuyo objeto es contribuir a la rehabilitación de aquellos que sufren del alcoholismo y de otras alteraciones conductuales correspondientes a las etapas previas de esta enfermedad social. En nuestro país, ésta afecta a un segmento cada vez más joven de la población, con todos los costos y secuelas que ella representa, no sólo en el aspecto económico, el cual es significativo, sino también en lo relacionado con la vida familiar, la aptitud laboral, el rendimiento escolar, la delincuencia y un sinnúmero de aspectos de la vida social que, sin duda, se ven afectados por este flagelo.

Estas novedosas disposiciones que permiten al juez decretar medidas de internación parcial o de régimen total en su caso, con programas terapéuticos de rehabilitación, no sólo a petición del infractor sino también de su familia más cercana, abren una senda importantísima en el camino hacia la recuperación, ya que no sólo enfrentan estas materias con un criterio sancionador, sino que reconocen implícitamente el problema de salud pública involucrado en él.

En este mismo orden de ideas, considero un estimado aporte a la prevención del abuso en la ingesta de bebidas alcohólicas por parte de nuestros jóvenes y trabajadores, el texto propuesto en el artículo 130 de la iniciativa que impone a los establecimientos educacionales la estimulación de hábitos de vida saludable y el desarrollo de factores protectores contra el abuso del alcohol. Por otra parte, entrega al Ministerio de Educación la provisión de material didáctico a los establecimientos educacionales de menores recursos, como también la capacitación de docentes para el tratamiento de estos temas.

Tal aspecto, más bien programático de dicha norma, se transforma en un efecto concreto al establecerse una limitación expresa del expendio y consumo de bebidas alcohólicas en los establecimientos educacionales.

Asimismo, la creación de una comisión interministerial encargada de implementar y fomentar programas de prevención para ser impartidos en empresas, servicios públicos y municipalidades, pondrá al alcance de los trabajadores los mismos contenidos.

Igualmente interesante resulta la incorporación directa en la Ley de Alcoholes de normas relacionadas con la violencia intrafamiliar y derechos de alimentos, las que tienden a hacer más efectiva y expedita la obtención de las medidas judiciales relativas a estas materias, cuando su necesidad se origina en situaciones relacionadas con el abuso del alcohol.

Por estas consideraciones y el mérito del propio proyecto, cabe señalar que se trata de regulaciones de efecto muy positivo dentro de nuestra comunidad. Sin embargo, quiero hacer algunas reflexiones sobre aspectos de su normativa que me parecen perfectibles, en atención a los fundamentos que indicaré a continuación.

1.- Restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas.

El artículo 27 del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados establece horarios limitados para la venta al público de bebidas alcohólicas, haciendo algunas distinciones en consideración a la naturaleza y clasificación de los establecimientos de expendio.

En la reciente reforma sobre gestión municipal se introdujo la letra ñ) al artículo 58 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que radicó en los alcaldes la facultad de fijar los horarios de funcionamiento de este tipo de establecimientos, con acuerdo del concejo municipal.

Por esta razón, las Comisiones han estimado procedente excluir del presente proyecto normas sobre tal materia, según se desprende de las respectivas actas. Sin embargo, si consideramos que la restricción horaria al expendio de bebidas alcohólicas, junto con ser un efectivo aporte a la prevención de la ingesta abusiva, constituye también una seria limitación al ejercicio de una actividad lícita, debemos hacernos cargo asimismo de nuestra obligación como legisladores en orden a garantizar a ese importante sector empresarial y a sus trabajadores que no existirán diferencias entre competidores de iguales características.

Es sabido, por la voz de la experiencia y del sentido común, que las facultades entregadas a los municipios no se manifiestan en su ejercicio de manera uniforme y que incluso muchas veces son contradictorias. Además, no se trata de una cuestión de administración o de gestión, sino de un asunto de fondo

que importa, como he señalado, la limitación de un derecho, lo cual debe ser aplicado con la mayor cautela, haciendo un esfuerzo adicional para prevenir arbitrariedades y el desigual tratamiento ante la ley, ya que se corre el riesgo de vulnerar, en definitiva, principios y derechos que son tanto o más importantes que el problema del abuso en el consumo de bebidas alcohólicas o de la independencia de la administración municipal.

Ello no entra en conflicto con las facultades exclusivas del Presidente de la República en lo que se refiere a crear servicios o empleos públicos y fijarles sus atribuciones, ya que siempre aquel que deba ejercerlas estará supeditado al ordenamiento jurídico. La aplicación de este principio, naturalmente, no excluye a los alcaldes.

No existe tampoco oposición entre los planteamientos que he expuesto y la exigencia de la ordenanza municipal, que el señor Contralor General de la República estima necesaria para garantizar la no discriminación arbitraria, como lo señala en su dictamen N° 28.971, del 3 de agosto del 2000, a propósito de la reforma sobre gestión municipal. Al respecto, cabe hacer presente que la igual carga restrictiva aplicada a los expendedores de una misma comuna no hace desaparecer el diferente trato entre competidores de un mismo rubro, que se genera entre distintas comunas.

En tal virtud, abogaré por el establecimiento de un marco legal objetivo, que represente una preferencia normativa obligatoria, con el fin de garantizar el imperio del principio de igualdad ante la ley respecto del sector afectado por estas normas que son, sin duda, necesarias, ya que existe una estrecha vinculación entre el consumo abusivo de bebidas alcohólicas y los índices de delincuencia. Lo anterior constituye otra de nuestras grandes preocupaciones nacionales, como se desprende unánimemente de todas las encuestas conocidas.

2.- Desempeño y conducción bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad.

En nuestra legislación no existe una norma expresa que establezca los límites de tolerancia y que defina, a su vez, los estados de encontrarse bajo la influencia del alcohol y de ebriedad. En efecto, la única norma vigente sobre esta materia es el decreto supremo N° 33 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1997, en el cual se fija, a propósito de la fiscalización de los transportistas, un límite de tolerancia de 0,49 gramos por mil de alcohol en la sangre, rango dentro del cual no existe responsabilidad.

Los límites aplicados por los tribunales de justicia de nuestro país se ajustan a una interpretación hecha por la Excelentísima Corte Suprema, contenida en su circular N° 337 de 22 de mayo de 1978, teniendo como fundamento un estudio técnico del Servicio Médico Legal emitido por oficio N° 648 de 5 de mayo de 1978. En tal sentido, este proyecto de ley fijará por primera vez, mediante norma legal expresa, los límites de alcohol en la sangre que calificarán los distintos estados sancionados por la ley como falta y como delito.

Si consideramos que la ingesta de una porción de vino o cerveza representa una dosificación de a lo menos 0,2 gramos por mil de alcohol en la sangre, tenemos como consecuencia que la ingesta de entre tres y cuatro porciones representa una dosificación de alrededor de 0,8 gramos por mil de alcohol en la sangre. Si una persona ingiere esta cantidad y conduce o desempeña alguna de las actividades a que se refiere el proyecto, comete un delito sancionado con pena afflictiva. Esto resulta preocupante, porque implica dejar expuesta a ser condenada por un delito a cualquier persona que en una reunión social ingiere entre tres y cuatro porciones de alcohol y luego conduce hasta su casa, lo que es, a todas luces, una exageración.

Los efectos de la ingesta del alcohol en el organismo, establecidos por la ciencia en distintas fases, invariablemente se corresponden con determinada dosificación.

Es así como la **fase subclínica** corresponde a una dosificación de hasta un gramo por mil, en que el sujeto se presenta normal. La **fase clínica inicial** corresponde a una dosificación de entre uno y dos gramos por mil, y se caracteriza por inestabilidad emocional, inhibiciones disminuidas, respuesta lenta a los estímulos y ligera incoordinación muscular. La **fase clínica de confusión** corresponde a una dosificación de entre dos y tres gramos por mil, y en ella se presentan perturbación sensorial, disminución de la sensibilidad dolorosa y alteraciones del lenguaje. La **fase clínica de sopor** corresponde a una dosificación de entre tres y cuatro gramos por mil, y se presenta con débil respuesta a estímulos e incoordinación muscular grave. La **fase comatosa** corresponde a una dosificación superior a cuatro gramos por mil, y se caracteriza por incoordinación muscular completa, reflejos muy débiles, estado anestésico, y, por último, **intoxicación terminal**, que corresponde a una dosificación superior a cinco gramos por mil, con alta incidencia de muerte.

Estos estudios proporcionan elementos de juicio que permiten determinar en qué momento se puede considerar que una persona deja de estar capacitada para conducir, por encontrarse bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad. Al respecto, cabe destacar que los índices propuestos en el proyecto no alcanzan a entrar en las fases clínicas de la ingesta de alcohol. Además, analizando la legislación comparada, podemos advertir que nuestro proyecto es bastante más exigente que la mayoría de los países. Por ejemplo, en Bélgica existe tolerancia de 0,8 gramos por mil y se considera delito desde 1,5 gramos por mil. En Dinamarca existe inimputabilidad hasta 0,8 gramos por mil, sobre esta dosificación se deja la sanción a la consideración del juez, de acuerdo al mérito del proceso, esto es, podría haber responsabilidad. En Grecia e Italia la

punibilidad se encuentra totalmente entregada al juez, en conformidad al mérito del proceso. En Luxemburgo existe tolerancia hasta 0,8 gramos por mil, y sobre esta cifra queda a la decisión del tribunal ponderar si hubo o no delito, de acuerdo al mérito del proceso. En Portugal existe tolerancia hasta 0,8 gramos por mil y más allá de esta cifra queda a la decisión del tribunal ponderar si hubo o no delito, de acuerdo al mérito del proceso. En Suecia el tope de tolerancia es de 0,5 gramos por mil, sobre esta cifra se sujeta a la decisión del juez, de acuerdo al mérito del proceso.

Cabe advertir que el nivel de tolerancia equivale a una dosificación en que no existe sanción alguna, y sobre éste se puede llegar a establecer la responsabilidad infraccional, y luego, la responsabilidad penal.

Finalmente, quiero señalar que aunque comparto plenamente la inspiración de este proyecto, que estimo necesario y efectivo para cumplir los fines que se buscan, considero que no debe rebajarse la dosificación de alcohol en la sangre para establecer las presunciones legales respecto de los estados de encontrarse bajo la influencia del alcohol, y de ebriedad.

Si así se hiciera, la inmensa mayoría de las personas que mantienen una vida social normal, que consumen bebidas alcohólicas en forma moderada, se verían expuestas a que su conducta sea considerada falta o delito, lo que, a todas luces, es una exageración que en nada contribuye en la lucha contra el alcoholismo y sus nefastos efectos.

Por tales razones, presentaré las indicaciones que correspondan para que esta parte del proyecto sea concordada con la interpretación que la Excelentísima Corte Suprema ha hecho en su circular N° 337, de 22 de mayo de 1978, ya que ella se sustenta en antecedentes científicos proporcionados por los estudios del Servicio Médico Legal acerca de los efectos de la ingesta de alcohol en el organismo, en sus distintas fases, ya que no existe fundamento plausible para estimar otra cosa.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Prat.

El señor PRAT.- Señor Presidente, el proyecto pretende, a mi juicio, tanto un ordenamiento como la actualización y modernización de la Ley de Alcoholes, que parecía del todo necesario realizar, y sólo deseo abordar el tema relativo a los horarios de expendio de bebidas alcohólicas.

Es cierto que a diario nuestra sociedad es conmocionada por hechos lamentables que provocan gran impacto emocional, pero creo que debemos ser muy cuidadosos al restringir la libertad y al soslayar responsabilidades por medio de la ley. Estimo que el proyecto ha llegado a una fórmula transaccional entre mantener la plena libertad como un derecho esencial y entregar a los municipios la facultad de fijar los horarios. Consideraría muy inconveniente que lo hiciéramos a través de la ley, ya que por último, estando esto en manos de los municipios, puede ser evaluado en forma permanente por la comunidad. Es posible que los alcaldes, que cada cuatro años se reeligen o postulan a cargos, realicen campañas en torno a este tema y así, de alguna manera, hacer partícipe a la gente de la decisión en cuanto a la importancia que le asigna y cómo lo resuelve en su propia comunidad. Por el contrario, si introdujésemos aquí, como se ha anunciado, una indicación que rigidice esta situación, incluyéndola en la ley, en forma general, pienso que vamos a avanzar por un camino, a mi juicio, equivocado.

En definitiva, los padres no pueden eludir la responsabilidad de formar a los hijos desde la primera edad, ni tampoco hacer entrega de tal responsabilidad a la ley. En mi opinión, sería engañarnos pretender que solucionaremos las cosas por la vía de controlar mediante la ley los horarios de funcionamiento de las discotecas o de las botillerías. Sólo quiero hacer esta observación, porque existe la tendencia a creer que resolveremos las cosas por

esta vía; y la única solución, verdadera y sustentable, es la que pasa por asumir las responsabilidades y educar a los menores, desde temprana edad, para conducirse por el camino de la prudencia. Otra forma aparece como un equívoco de solución y que, en realidad, no es la solución verdadera.

Sólo quiero hacer esa aprensión respecto de una indicación que se anunció que se iba a formular, la cual, en mi concepto, vendría a alterar una iniciativa que, en la forma como fue despachada por la Comisión de Salud, me parece bastante adecuada.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Ruiz-Esquide.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Señor Presidente, a mi juicio, el asunto que discutimos es de por sí muy importante; y lo que ahora analizamos es la forma de resolver algunas cuestiones mayores que se presentan en la aplicación de la actual ley. Pero, con franqueza, creo que el tema es muchísimo más serio y más profundo.

Primero, me parece que todos estamos contestes en que tiene que ser muy clara la diferenciación entre el consumo de alcohol (que en sí no significa alcoholismo) y los estados intermedios.

El consumo chileno no es de los mayores en el mundo. Los países europeos tienen un nivel de ingesta de alcohol muchísimo más grande, aunque, probablemente, en algunos sectores presentan tasas de alcoholismo bastante menores que las nuestras.

La cuestión, por tanto, radica en cómo atacamos el alcoholismo que se produce en nuestro país y cómo resolvemos el problema.

Esta materia ha sido estudiada desde hace mucho tiempo. Y nadie hoy día duda que tiene relación directa con el tema de la salud mental, porque el alcoholismo se considera una enfermedad.

Podemos discutir mucho tiempo acerca de si cerramos o no cerramos las botillerías o si el asunto lo resolvemos en la ley -lo que ahora

pretendemos hacer-, lo cual de alguna manera significa mejorar lo que tenemos. Pero el tema de fondo es otro: por qué se cae en el alcoholismo, por qué en la droga, por qué en el fumar, todo lo cual tiene una relación directa de comienzo a fin, a pesar de que algunas personas sostienen -y ésta es la opinión no despreciable de algunos psiquiatras- que a lo mejor sería bueno desincentivar la atroz campaña contra el alcoholismo, si acaso ello pudiera significar también desacelerar el progresivo consumo de la droga. La mayoría, sin embargo -hay que reconocerlo- entiende que hay una relación directa en el circuito de fumar, beber alcohol en exceso y la droga.

Pero el tema central es que antes existe un problema de adicción mental que, en el fondo, se encuentra directamente relacionado con el estado de depresión o angustia interior.

Discutir esto aquí en el Senado pareciera ser un poco excesivo, porque ahora analizamos la modificación de la ley; no obstante, pienso que es la única manera de poder estudiar a fondo el tema. Mientras tengamos en Chile -y quiero aprovechar que se halla presente la señora Ministra- el 15, 20 ó el porcentaje que se quiera señalar de depresión, no vamos a ser capaces de enfrentar el alcoholismo. Éste es un tema de salud mental global. A mi juicio -lo he conversado otras veces con la señora Ministra, y estamos absolutamente claros en esto-, esta área se encuentra deficitaria en nuestro país. Necesitamos políticas mayores y más claras, más recursos y más fuerza en la discusión del problema, con participación de las personas, por cuanto, en mi concepto, se trata de una materia en la cual nos falta mucho por avanzar.

Esto que aparece hoy día tan claro y que algunas personas podrían incluso encontrar innecesario señalarlo no siempre fue así. Para que Sus Señorías conozcan un poco lo que ha sido el aporte chileno en el tema, debo traer a colación, aunque pudiera tratarse de un episodio científico que podría llamar a risa, lo obrado por algunos científicos que, a través de un experimento muy

simple, demostraron la influencia de estados depresivos o de estrés en la adicción alcohólica: cercanos a dos grupos de ratas se colocaron dos pequeños pocillos, uno con agua y otro con alcohol. A un grupo -el experimento duró tres años- se hizo aparecer sistemáticamente, en distintas horas, un gato. Era tal la angustia que esto generaba en estos animales que bebían alcohol y no agua, dejando incluso de comer. Esta experiencia fue ratificada en una serie de experimentaciones con seres humanos. Hoy día es una cuestión que nadie puede negar. Pero también uno de los más grandes farmacólogos que ha tenido Chile, don Jorge Mardones Restat, fallecido hace algún tiempo, antiguo Ministro de Salud, planteó por primera vez en las organizaciones mundiales de salud la relación entre genética y consumo de alcohol.

Entonces, deseo llamar la atención del Senado sobre lo siguiente.

Primero, ésta es una iniciativa que representa un esfuerzo importante para poner orden y hacer más coherente la legislación chilena.

Segundo, estoy claro de que hay que mejorarla en los términos aquí planteados. Por ejemplo, una organización similar en cada una de las comunas.

Tercero, a mi juicio, esto está absolutamente ligado con lo relativo a la depresión y a la salud mental. Si no empezamos por ahí, no seguiremos avanzando como corresponde.

El gran desafío es, pues, cómo logramos que en nuestro país los niños aprendan a beber sin el problema de pensar que el consumo en sí es algo inadecuado. Todos los Senadores -estoy cierto-, y tal vez la señora Ministra, cuando jóvenes bebimos alguna vez alcohol en forma moderada y seguramente no condujimos un vehículo después de hacerlo. Pero lo ingerimos. Entonces, la cuestión es cómo enfrentar el consumo excesivo.

A mi juicio, hay varios grandes caminos.

En primer lugar, seguir insistiendo en que la educación chilena tiene que considerar este tipo de materias. No existe ninguna duda de que

mientras los colegios -donde los niños pasan ocho o diez horas diarias- no incluyan en sus programas este tipo de cosas, obviamente no habrá solución al problema. Y lo digo honestamente no sólo desde el punto de vista legislativo, sino, también desde la perspectiva de la salud.

En segundo término -y aquí volvemos a la parte esencial que hemos hablado siempre-, debemos fortalecer la familia chilena para que en ella haya una comunidad de aprecio y de cariño hacia los infantes y no terminemos con niños maltratados por desafecto.

En tercer lugar, debemos ser capaces de generar espacios de distensión para los niños. Y esto significa, por un lado, deporte, y, por el otro -lo hemos discutido bastante en la Comisión de Salud-, crear lugares donde tengan algo que hacer, y no mantenerlos en la calle o frente a una pantalla de televisión absolutamente embrutecedora.

Por último -y esto es algo que estoy cierto que no compartirá buena parte del Senado-, a mi juicio, estamos en presencia de un hecho letal para nuestros jóvenes. Y es el concepto moderno en nuestras sociedades de una competitividad inmisericorde que afecta a las personas desde la niñez, porque, en definitiva, de lo que se trata es de que los estudiantes o se sacan el siete o reciben el maltrato psicológico y físico en su casa por no obtenerlo, pues pareciera que lo único que importa es competir y ganar no para ser mejores o para tener una educación o formación adecuada, sino, en definitiva, para ganar al del lado. Con toda franqueza, creo que no lograremos avanzar nunca en el desarrollo de una sociedad que tenga mucho más de desarrollo personal que de crecimiento económico.

Hoy en día, el gran desafío de nuestras sociedades -no sólo la nuestra, sino también las del hemisferio occidental- es el crecimiento. Cada día crecemos más -sin perjuicio de la iniquidad que se produce en la distribución de

la riqueza-, pero con mayor cantidad de personas agobiadas, tensas y con gran depresión.

En un país como Chile el problema de la depresión –que sufre el 20 por ciento de su población- debería haberse transformado, tanto para este Senado como para cada individuo, en un drama público. No puede ser que en esta Corporación de un total de 50 personas estadísticamente haya 10 depresivos. Y un país con esas condiciones nunca enfrenta tal problema con la solemnidad, con la fuerza y con la profundidad que el asunto requiere. Simplemente, tomamos una suerte de resoluciones medianas, pequeñas, accidentales, procesales.

Por eso, señor Presidente, -y con esto termino- formulo con toda franqueza una invitación personal a la señora Ministra para concurrir a la Comisión de Salud -creo que sus integrantes estarán de acuerdo-, con el objeto de discutir y estudiar mucho más a fondo el problema del alcoholismo, aunque demoremos 50 años. Como dice el proverbio chino: “Un viaje de mil millas empieza con un simple paso”. Y el proyecto en debate representa un paso, insinuado por la Diputada señora Cristi. Lo reconozco, porque es su iniciativa, la que vamos a apoyar. Pero no nos quedaremos con eso, pues sería un gran fracaso del propio proyecto.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Bombal.

El señor BOMBAL.- Señor Presidente, muy interesante las apreciaciones aquí formuladas, especialmente desde el ámbito médico.

No cabe duda de que el alcoholismo es una enfermedad, así como que la depresión tiene mucho que ver con ella. Pero no se trata sólo de un problema derivado de la depresión, sino de hábitos y conductas -especialmente en la gente joven- que no estamos asumiendo correctamente. No parece razonable que un muchacho o una muchacha de corta edad tenga tanta facilidad

para acceder al alcohol, para consumirlo y para embriagarse, como de hecho hoy día ocurre.

Chile -como dijimos- es el país americano donde la gente joven consume más alcohol. Probablemente las estadísticas mencionadas por el Honorable señor Ruiz-Esqüide muestren que en Europa existen índices más elevados de consumo; pero dentro de América, en la ingesta de alcohol por parte de adolescentes, nuestro país lleva la delantera.

Y observamos que existe una realidad muy dramática en el mundo de nuestros jóvenes. Podrán hacerse muchos análisis sociológicos sobre los jóvenes –por de pronto vaya nuestra consideración y respeto hacia ellos- pero lo que se busca es no perjudicarlos, sino ayudarlos, educarlos.

Señor Presidente, quiero hacer presente que a propósito de educación, ayer me reuní con un grupo de jóvenes para comentarles el proyecto en debate y pedirles algunas sugerencias. Me dijeron: “Mire, Senador, tenga en cuenta una situación muy clara: en el colegio o en el liceo nunca nos enseñaron lo relativo al alcohol. ¡Nada!”. Se trataba de muchachos de primer o segundo año de universidad. “Hasta el día de hoy no sabemos nada sobre las consecuencias o los efectos del alcohol”, decían.

No existen programas de enseñanza. Por eso el proyecto que nos ocupa se encarga de proponerlo. Como no había ninguna mención sobre el consumo excesivo, se hizo necesario introducir el concepto, los efectos, para que el joven pueda internalizarlo en sus conocimientos, a fin de desarrollar mejor su autoestima y sepa las consecuencias de ingerir ese producto en forma excesiva.

Los jóvenes a los cuales aludí, además me manifestaron lo siguiente: “La verdad, Senador, es que fijar un límite arbitrario de cierre de las discotecas va a violentar más a los jóvenes. Está bien prohibir la venta de alcohol; pero no nos limiten lo que puede ser nuestra diversión. Y tenga en cuenta que se comienza muy tarde, porque aquí hay una cosa mucho más loca:

que en este país el quehacer diario termina muy tarde”. Uno de ellos me decía: “Mi padre llega a casa a las 9 de la noche; otro, que el suyo lo hacía a las 10; y un último, que tenía clases de 8 a 10 de la noche.

Según ellos, la diversión de la gente mayor y de los menores empieza a horas avanzadas de la noche, porque todas las actividades terminan muy tarde. La jornada laboral en este país es muy loca. Se trabaja más de la cuenta. Y agregaron: “Tenemos que hacer vida familiar con padres o madres que trabajan y que llegan cansados. Compartimos con el grupo familiar hasta las 10 u 11 de la noche y después salimos. A medianoche recién nos juntamos con los amigos y nos vamos a la casa de uno de ellos, porque a las 2 de la mañana abren las discotecas”.

En consecuencia, los jóvenes están toda la noche dándose vueltas, en circunstancias de que perfectamente podrían empezar su actividad recreativa mucho más temprano.

Me hicieron mucha fuerza las observaciones señaladas ayer por esos muchachos, porque me decían: “Mire, más que un cuento nuestro (empezar la diversión tarde), la sociedad es la que no nos permite partir más temprano, porque ni siquiera nos permite compartir decentemente los horarios con la familia”. Quedé impresionado con sus comentarios.

Por lo tanto, aquí no se trata –según me manifestaron- de reglamentar los horarios, sino que nuestra sociedad desarrolle sus actividades dentro de un lapso razonable para tener posibilidades ciertas de compartir en familia. Me hicieron presente que se podría terminar con las clases que duran hasta las 9 de la noche. Evidentemente que en el caso de los colegios nocturnos ello es imposible. Pero que las personas trabajen hasta una hora decente. Nombraron el caso de Estados Unidos y de otros países, donde la gente a las 6 de la tarde se retira a sus casas. Hay más vida familiar. Es otro mundo. Es cierto, en

el País del Norte se pueden cerrar las discotecas a las 2 de la mañana, porque empiezan a las 8 de la noche.

Pero aquí, señor Presidente, estamos en una situación muy absurda. Nuestros jóvenes deambulan por las calles los fines de semana buscando donde consumir alcohol, para recién iniciar su diversión a las 2 de la madrugada y terminar a las 7 de la mañana. Naturalmente que a esa hora el cansancio, el agobio, el alcohol, son los protagonistas de los accidentes que hemos presenciado.

A mi juicio, más allá de lo que el proyecto pueda establecer en esta materia, nuestra motivación es hacer algo. Me parece digna del mejor elogio la esforzada iniciativa -y lo cito, porque se trata de una persona conocida por todos los señores Senadores- del periodista y conductor del Canal de Televisión del Senado, señor Enrique Evans. Él inició una campaña muy interesante para promover entre los padres y jóvenes, entre la gente con responsabilidad, que las fiestas de los muchachos se inicien y finalicen más temprano.

Por ahí van las líneas de lo que se debe hacer. Hay que revertir la situación absurda que se vive en nuestro país. Debemos proponer que las municipalidades tengan espacios de recreación para los jóvenes. No necesariamente -perdónenme la expresión- “el carrete” es lo único que puede divertir a un joven. Tampoco el trago es lo único que incentiva en un joven la recreación. Está bien. Todos fuimos jóvenes. Como decía el Honorable señor Viera-Gallo, en esta ambigüedad que puede darse, todos hemos consumido alcohol; pero por qué no, si se hace con moderación, en un ambiente que posibilite al joven su entretención, que lo pase bien sin llegar al exceso por la oferta sobredimensionada hoy día existente y por estos hábitos y costumbres que están demoliendo y aniquilando todo nuestro acervo cultural.

A mi juicio, sobre la materia debemos generar conciencia. Lo peor es no hacer nada. Aquí está en juego la vida, tanto propia como ajena, de

personas que a veces, sin tener ningún contacto con el alcohol, son víctimas de conductores que manejan bajo la influencia de aquél; o son agredidas por alguien que se encontraba en estado etílico; o que, en fin, sufren la violencia que conocemos.

Creemos que el tema radica en la prevención, en la educación, en campañas, en el compromiso social, en el control efectivo. No se trata de aplicar presunciones en contra de los jóvenes y de castigarlos o encarcelarlos: se trata de protegerlos, de que la fiscalización no diga relación tanto a si se hallan o no en estado de ebriedad, sino de que apunte directa y derechamente hacia el inescrupuloso que expende el producto a un menor de edad. ¡Ahí es donde debe concentrarse toda la fuerza de la multa, de la pena!

En México, las sanciones son tan altas, pecuniariamente, que nadie se atreve a vender alcohol a un menor. En Estados Unidos ocurre lo mismo. ¿Por qué no se establece un régimen eficaz, con una multa elevadísima, como se viene proponiendo, y que la reincidencia signifique el cierre de la actividad comercial, de suerte que nadie se atreva a inducir? Se dirá que el menor acudirá a un clandestino. Pero ello se hará más difícil. Y se deberá ejercer una fiscalización adecuada, que hoy no existe. Además, la penalidad en ese ámbito resulta irrisoria.

Pienso que, en un esfuerzo colectivo, el país entero debiera ponerse en marcha para evitar las 7 mil muertes anuales o los 500 mil jóvenes consumidores. O sea, es preciso hacer algo. Es cierto que pueden existir muchas ambigüedades en nuestra forma cultural, pero la peor de ellas es no hacer nada. Y, por lo mismo, espero que el proyecto genere los debates necesarios, como el propuesto por el Senador señor Ruiz-Esquide respecto de la salud mental y la depresión.

Pero, más que lo anterior, se requiere trabar contacto con los jóvenes, con los padres y apoderados. En días pasados, algunos Parlamentarios,

entre ellos la Diputada señora Cristi, nos reunimos en un establecimiento educacional con asociaciones de padres que, angustiados, pedían hacer algo. Y visitamos al señor Presidente del Senado con las señoras Directoras de los liceos números 1 y 7 de Niñas de Santiago, más dirigentes de centros de apoderados de colegios de habla inglesa, que se han ido juntando con otros de distintos sectores de la Capital y han formulado el mismo ruego: “Autoridades, ¡hagan algo!”.

Si bien es cierto que el proyecto contiene muchos elementos positivos, no los comprende todos. Tal vez si su aspecto central –y creo interpretar particularmente a su autora, aquí presente- dice relación a la súplica que surge de ver cómo hoy se está perdiendo lo mejor del patrimonio del país, que son los jóvenes, a quienes se ve sucumbir estrepitosamente día a día, noche a noche. Muchos de esos episodios no se conocen por la prensa. Sólo algunos se difunden y estremecen. Pero el diario vivir es mucho más dramático.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la salud pública, de la educación, de la legislación, desde todos los ángulos en que se quiera mirar la cuestión, ello debe llevar a que se eleve desde aquí un clamor muy definitivo en cuanto a que, a lo mejor, se deben revisar las formas culturales. Porque no es posible que al ritmo actual exhibamos el índice de ser el principal país en América en el consumo de alcohol entre los adolescentes. La cifra de 200 mil alcohólicos jóvenes y 500 mil consumidores ya es algo realmente patético.

Levantamos nuestra voz, entonces, queriendo interpretar, más allá de cualquier contingencia política, el sentir de muchos padres y apoderados, de profesores y de jóvenes, estos últimos también angustiados al pedir: “¡Ayúdennos a concretar algo bien hecho, a fin de que resulte positivo para nosotros!”.

Y me agregaban: “No basta con una represión. No basta con que se nos castigue con horarios determinados.”. Lo relativo a las restricciones horarias

probablemente será analizado en la Comisión cuando se estudien algunas indicaciones.

El punto es cómo generar una conciencia social distinta y cómo incorporar en los actuales educandos -a lo mejor, partiendo nuevamente de cero- conceptos que, en definitiva, vayan haciendo que nuestra sociedad sea capaz de manejarse bien con algo que es hasta sano, como puede ser un consumo adecuado o medido de alcohol; cómo conducirse de una manera en que la situación no se transforme en lo que implica hoy: el drama de la puerta de entrada a las drogas. El Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) consignó en días pasados -es una verdad hace mucho tiempo demostrada- que el inicio es con el alcohol y que se sigue con la droga. Y, así, se percibe que los fenómenos del alcoholismo y la drogadicción -que, por lo demás, se tratan juntos cada día más- son conexos y están aniquilando a nuestra gente joven.

Ojalá que la Sala, señor Presidente -y lo solicitamos por su intermedio ahora mismo-, se pronuncie sobre la idea de que las indicaciones sean estudiadas por las Comisiones unidas de Hacienda, Salud y Constitución, o Constitución y Salud, en fin, como la Mesa lo estime más procedente, para que medie una mayor rapidez. Porque, si el proyecto pasará a cada uno de los organismos técnicos pertinentes, puede demorar un año más, en circunstancias de que el drama actual no permite esperar mucho. Sugerimos que se tome la decisión en este momento, a fin de que después se analicen las indicaciones en los plazos que se fijen para tal efecto.

Y, finalmente, subrayo la conveniencia de votar al término del Orden del Día -entendiendo que hay muchos inscritos-, para que el tratamiento de la iniciativa no se prolongue hasta la sesión de mañana y sea posible despacharla hoy en general, sin perjuicio de que los señores Senadores a que recién he hecho referencia puedan fundamentar sus votos.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Será difícil, Su Señoría. Se requiere quórum especial.

Tiene la palabra la señora Ministra.

La señora BACHELET (Ministra de Salud).- Señor Presidente, efectivamente, el del consumo de alcohol en el país exhibe raíces bastante culturales. Se sabe que existe una cultura del beber y cualquiera de nosotros puede identificar valores muy nítidos al respecto. En Chile se asocia hasta a que es bueno para la lactancia materna. Y, por cierto, además, se registra toda una situación de un beber social: se celebran tanto las alegrías como las penas. O sea, una connotación cultural muy fuerte determina que el asumir un problema como el alcohol sin duda importe soluciones no sencillas.

Tenemos clara, también, la relación entre alcohol, drogas, violencia intrafamiliar, abuso sexual y accidente.

Para nosotros, el beber-problema dice relación a aquellos individuos que no sólo son consumidores, sino en quienes ese hecho constituye también una dificultad grave en su desempeño social, en su entorno familiar o laboral. Y en Chile es absolutamente indiscutible que no se trata de una cuestión homogénea para el conjunto de la población. Los sectores en los que se presenta una mayor incidencia son los jóvenes, los pobres y los varones. Y es importante, entonces, que en las políticas se definan priorizaciones y se focalicen esfuerzos de modo de obtener efectivamente resultados.

Nos hallamos absolutamente conscientes de que el asunto es relevante y hemos desarrollado una política y un plan nacional sobre el alcohol que entendemos que va mucho más allá de lo que la Secretaría de Estado a mi cargo puede hacer. Y, en ese sentido, igualmente contemplamos en el presupuesto de 2002 peticiones para poder avanzar en esa línea.

La situación es bastante grave. En 1998, el Ministerio de Salud contrató el tercer Estudio sobre Costo Económico del Consumo de Alcohol, que demostró que cada año el país pierde cerca de 3 mil millones de dólares por las muertes prematuras, ausentismo, menor productividad laboral, gasto en salud, policía y justicia, sumado, para no repetir todo lo dicho, al impacto en las personas.

La tendencia al aumento en los niveles y la precocidad del consumo de alcohol y drogas obedece a determinantes sociales, económicos y culturales que requieren ser intervenidos desde una posición informada, clara, firme, pero sostenida por la sociedad completa. El Estado, el Gobierno, el mundo privado, las organizaciones sociales, necesitan ponerse de acuerdo en decisiones que no son sencillas. Mas creemos, también, como aquí se ha señalado, que el problema se debe abordar.

Hoy se sabe que las cantidades de alcohol que una sociedad consume pueden ser influidas a través de un conjunto simultáneo de medidas, tales como los niveles de precio del producto, la accesibilidad para conseguirlo - número y ubicación de locales de expendio, horarios de venta, edades autorizadas para comprar o ingerir en lugares públicos, sanciones para los responsables de accidentes o hechos similares- y, asimismo, la provisión suficiente de tratamiento oportuno de la población con el beber-problema. Esto último incluye a todos aquellos elementos que determinan -como los señalados por el Senador señor Ruiz-Esquide- temas de salud mental, sociales, etcétera, que deben ser considerados para enfrentar adecuadamente la cuestión.

En consecuencia, nos encontramos trabajando en una Política y Plan Nacional sobre Alcohol, que creemos que debe contar con la participación no sólo del Gobierno, sino también de distintos actores políticos y de la sociedad civil, porque el asunto es de la máxima importancia y de difícil solución, como todos aquellos que tienen que ver con aspectos de conducta.

Por ello, pese a que entendemos que el proyecto no resuelve todas las dificultades, creemos que constituye un avance importante. Y estamos de acuerdo en que se apruebe y que se formulen todas las indicaciones pertinentes.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Sabag.

El señor SABAG.- Señor Presidente, seguramente éste es uno de los proyectos de mayor antigüedad. Surgió de una moción de los Diputados señora María Angélica Cristi y señores Alberto Espina, José García, Patricio Melero, y de los ex Diputados señora Martita Wöerner y señores Francisco Bayo, Carlos Cantero, Carlos Dupré, Teodoro Rivera y Jorge Schaulsohn.

Como se puede apreciar, la iniciativa lleva muchos años de tramitación, por lo que considero muy importante despacharla lo más rápido posible.

La legislación actual se encuentra claramente obsoleta y anacrónica, tanto desde el punto de vista conceptual como en cuanto a las penas relativas a la embriaguez.

Sin embargo, resulta más complejo el hecho de que no existe regulación alguna que limite el expendio de alcohol a menores de edad, quienes pueden adquirirlo en cualquier horario y local, con excepción de los restaurantes, ya que las botillerías no están reglamentadas.

Es necesario promover el consumo moderado a través de la educación, desde los primeros niveles de enseñanza. Es imprescindible regular los horarios de venta y, sobre todo, los lugares donde el expendio de bebidas alcohólicas es el negocio principal.

A mi juicio, son las propias familias las que deben educar y crear conciencia en sus hijos para que no conduzcan en estado de ebriedad. Hoy, el

problema ha tomado tintes dramáticos, pues en el presente año han sido detenidos 1 mil 311 adolescentes por infracción a la Ley de Alcoholes.

Además, la ingesta de alcohol está directamente relacionada con el consumo de drogas, lo que da como resultante una mezcla explosiva a la hora de medir las consecuencias. De hecho, las últimas cifras del CONACE indican que el uso de drogas se ha emparejado entre jóvenes de ambos sexos y cuyas edades fluctúan entre los 12 y 18 años; esto es, las mujeres consumen a la par con los hombres. En cifras reales, el 20,5 por ciento de las niñas es propensa al consumo, frente al 19,6 por ciento de los niños.

Un especialista de la Universidad de Chile expresó: “Es bastante obvio que ha habido un cambio en la distribución de roles masculinos y femeninos desde el punto de vista sociológico. La mujer tiene un papel completamente diferente al que tenía antes, lo que ha traído ventajas y desventajas. Entre las primeras, ha tenido mayor acceso a la educación, a la capacitación, al mundo laboral, pero la desventaja es que se han perdido los modelos tradicionales.”.

Otro especialista afirma: “Por ejemplo, las jóvenes creen que es más entretenido y osado cuando más se toma.”.

Finalmente, en este mismo ámbito debemos anotar que, según el INE, entre 1990 y 1999 se ha producido un aumento de 41 por ciento en el número de embarazos en menores de 15 años.

Sin embargo, nos encontramos, por otra parte, con la actitud de los comerciantes, quienes, “en virtud de una competencia sana” -así lo sostienen-, estimulan a los jóvenes al consumo de alcohol a través de “Barras al costo” o de los “Happy hours”, que son de muy bajo costo.

La edad promedio en que se comienza a beber en Chile son los 12 años. Como resultado de estas prácticas, podemos observar que en el año 2000 hubo 1 mil 425 accidentes de tránsito relacionados con la ingesta de alcohol.

Lo complejo del problema es que el consumo excesivo no se combate restringiendo la libertad, cerrando más temprano las botillerías o adoptando otras medidas, sino más bien fortaleciendo la responsabilidad individual, el camino del autocontrol y de la decisión personal.

Sobre el particular, cabe destacar que es encomiable el esfuerzo desplegado por la Escuela de Estudios y Formación en Abordaje en Adicciones que mantiene la Iglesia Católica, donde se prepara a promotores comunitarios para prevenir el abuso y dependencia del alcohol.

Finalmente, hay que mencionar un triste récord. Éste indica que en Chile el 80 por ciento de los jóvenes de cuarto medio ha consumido alcohol el último año, mientras que el 76 por ciento de las personas de la misma edad lo ha hecho en igual período en los Estados Unidos.

Esas consideraciones, naturalmente, nos inducen a votar favorablemente el proyecto de ley en estudio. En todo caso, presentaremos algunas indicaciones de orden práctico relacionadas precisamente con lo que manifestaba el Senador señor Viera-Gallo, cual es que las municipalidades sólo pueden otorgar tres o cuatro permisos al año para venta de bebidas alcohólicas, fuera de las patentes; vale decir, en Fiestas Patrias o en otro tipo de actos. Sin embargo, es posible observar que hoy día existen cientos de instituciones -juntas de vecinos, centros de padres y apoderados, comités de allegados- que realizan fiestas con el objeto de reunir fondos; no obstante, los municipios carecen de facultad para conceder este tipo de permisos.

En virtud de lo anterior, presentaremos una indicación para regular ese aspecto. Porque, en la práctica, la autoridad edilicia no tiene injerencia en la autorización de permisos para la venta de bebidas alcohólicas, siendo prácticamente Carabineros el que los otorga. Ésta es una situación absolutamente anormal, por cuanto lo lógico es que el municipio tenga facultad sobre el particular, que ello esté debidamente reglamentado y que cuente con el acuerdo

del concejo municipal, a fin de aumentar la cantidad de fechas al año para el otorgamiento de permisos. De esta forma se evitará que ello se haga en forma irregular, como ocurre en la actualidad.

Señor Presidente, anuncio que votaré favorablemente la idea de legislar, sin perjuicio de las indicaciones que formularemos para mejorar algunos aspectos de la iniciativa.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Cantero.

El señor CANTERO.- Señor Presidente, en mi opinión, estamos frente a un proyecto de gran trascendencia e importancia para la sociedad. Más aún -y lo destaco-, se trata de un cuerpo legal muy específico y responde a un enfoque sistémico, es decir, a una visión muy integral del problema.

Estoy perfectamente consciente de que muchas de sus normas radican en el ámbito municipal. Sin embargo, este traslape de facultades no dificulta que me aboque a su análisis; por el contrario, creo que potencia el hecho de introducirle algunas perfecciones, las cuales deseo proponer.

Estamos en presencia de un tema que hoy se ha constituido en un verdadero flagelo social. El incremento del alcoholismo, la temprana edad en que se consume y su mayor incidencia en distintos fenómenos muy negativos para la sociedad -por ejemplo, la violencia callejera, que es su causa basal, la delincuencia, los accidentes de tránsito, el ausentismo laboral, problemas al interior de la familia, etcétera- generan un llamado de atención hacia la opinión pública nacional.

En seguida, antes de hacerme cargo de un elemento que, a mi juicio, reviste la mayor importancia, deseo destacar la trascendencia de la iniciativa y la labor de sus autores. En este sentido, pongo de relieve -por así decirlo- la voluntad y el entusiasmo de la Diputada señora Cristi, lo cual me

parece muy relevante tratándose de un tema que aflige y golpea profundamente a la familia chilena. También destaco la participación de los Diputados señores Alberto Espina, José García, Patricio Melero, y de los ex Diputados señora Martita Wöerner y señores Francisco Bayo, Carlos Dupré, Teodoro Ribera y Jorge Schaulsohn, además de quien habla. Todos ellos patrocinaron este proyecto de ley.

Ahora bien, con respecto a esta materia, que estimo trascendente, debo señalar que la neurociología ha establecido con absoluta claridad que la herencia cultural responde, a lo menos en dos tercios, a las conductas de la sociedad y, particularmente, de la población juvenil. Sólo un tercio estaría relacionado a conductas hereditarias derivadas de cuestiones genéticas.

Me parece muy importante el avance logrado en lo que respecta a dicho conocimiento, porque de esa manera se explica el efecto gatillante de la conducta abusiva en el consumo de alcohol, lo que genera otro tipo de adicciones, como se ha señalado.

La cultura del “carrete” está causando estragos en el orden de la salud, en la condición física de nuestra juventud, en la cultura social de las familias y, también, en el ámbito de las relaciones familiares. Por lo tanto, considero muy conveniente el llamado de atención formulado sobre un tema que no es menor, esto es, que la mayor causa de muerte en nuestro país obedece básicamente al excesivo consumo de alcohol, en especial el que se da en el ámbito juvenil.

Y como se ha señalado, el lapso que media entre la 1:00 y las 6:00 de la madrugada es la hora de la muerte de nuestros jóvenes.

Por otra parte, estimo relevante también efectuar un breve análisis sobre el rol de las municipalidades en materia de restricción horaria, de uso de suelo, de fiscalización.

El horario de cierre de los lugares de expendio de bebidas alcohólicas es una cuestión relevante y gravitante que debe ser asumida y abordada al decidir acerca de esta materia. Empero, debe precisarse en la forma que expondré.

El Estado, en mi opinión, no puede eludir su responsabilidad. Cuando a lo largo del país miles de familias se acercan a nosotros, en nuestra condición de Parlamentarios, de autoridades de un Poder del Estado, para pedirnos que actuemos al respecto, se nos está dando cuenta de al menos dos cuestiones: la primera, la conceptualización de que la familia se siente claramente sobrepasada, y la segunda, la mirada hacia el Estado para reclamarle el desempeño de su rol subsidiario.

Cuando un grupo intermedio menor no puede actuar frente a un problema o controlarlo, corresponde hacerlo a una instancia superior. Y, en la materia que nos ocupa, pienso que el Estado debe cumplir su rol subsidiario; jugar su papel regulador en el marco de la economía social de mercado; asumir su responsabilidad constitucional de cautelar el bien común, y, particularmente, hacerse responsable de garantizar la necesaria igualdad ante la ley.

Por tales razones, me parece que el Parlamento, frente a la realidad existente, debe fijar un horario límite, un techo máximo dentro del cual los jóvenes puedan llevar a cabo su recreación nocturna y consumir alcohol. Ello, entendiendo que debe haber cierta flexibilidad. O sea, una norma general que respete el principio de igualdad ante la ley, con un tope definido, pero que recoja igualmente la diversidad, la especificidad regional o comunal, estableciendo, en consecuencia, mecanismos para que los gobiernos regionales o los gobiernos locales puedan hacer menos rígida la disposición común.

Esa flexibilización debiera responder también, por ejemplo, a criterios geográficos o de temporalidad. Porque una discoteca no es lo mismo en verano que durante los períodos habituales de clases en el resto del año.

Me parece muy significativo, señor Presidente, el intento de efectuar una categorización más precisa. Porque un sitio al que concurren sólo adultos no es igual que aquel adonde llegan mayores mezclados con jóvenes y, a veces, niños. En estos últimos casos, el control de la ingesta de alcohol se hace en extremo difícil, si no imposible, ya que, al venderse aquél a mayores que interactúan coetáneamente con jóvenes y niños, se produce una situación de permisividad mucho más acentuada.

Por otra parte, estimo relevante el reconocimiento de una cuestión evidente: es el incentivo del lucro, la motivación económica, lo que genera el exceso que nos preocupa. Lógica y sana es la necesidad de la juventud de acceder a actividades recreativas; pero la motivación económica lleva a un desborde en la oferta, en la accesibilidad al alcohol de ese estrato de nuestra población.

Por eso, resulta importante establecer sanciones que incrementen el impacto económico sobre quienes transgredan las normas regulatorias de la materia, pues en esa forma habrá un control natural al exceso.

Un señor Senador sostuvo aquí que es un contrasentido o doble estándar, por ejemplo, el que por una parte incentivemos el consumo de vino, destacando sus beneficios, y por otra intentemos regular. Para mí, sin embargo, eso es completamente lógico. Porque sería absurdo pensar que un país destacado por fabricar cañones, pistolas o balas promoviera el uso de esos elementos bélicos en su comunidad. Personalmente, no veo un contrasentido, sino el propósito de cautelar el bien común.

Considero, por otro lado, que los padres están reconociendo su incapacidad para hacerse cargo de ese desborde. Y surge, entonces, una visión muy estatista, que pretende entregar toda la responsabilidad de regulación a la autoridad gubernamental. Ésa es una actitud irresponsable e hipócrita, pues los padres deben enfrentar el problema.

Por eso -reitero-, el Estado, representado en su expresión máxima en el Parlamento, tiene que asumir el rol subsidiario y regulador y cautelar el bien común estableciendo un horario máximo de funcionamiento de los establecimientos en cuestión y posibilitando la flexibilización con responsabilidad para los gobiernos regionales o comunales, según corresponda.

Aplauzo el que se den responsabilidades a los padres. Si se detiene a jóvenes en estado de ebriedad, aquéllos deben responder: tienen que concurrir a la comisaría, retirar a sus hijos y, por lo menos, sentir la molestia de levantarse y dar la cara frente a la autoridad pública.

Resulta interesante la iniciativa de entregar al sector educacional la responsabilidad de establecer programas educativos en esta materia.

Es imprescindible entender que, si el incentivo del lucro provoca tal desborde, han de establecerse fuertes y graves sanciones económicas para quienes transgredan la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores.

Debe insistirse en la necesidad de categorizar los tipos de locales. Y los que más nos preocupan son aquellos donde interactúan en un mismo momento adultos con jóvenes y niños y en que concurre el elemento copulativo del expendio de bebidas alcohólicas. Controlar tal situación es extraordinariamente difícil, si no imposible, según ya he señalado.

Resulta muy atendible, asimismo, el argumento que expuso en esta Sala otro señor Senador con relación a los límites de tolerancia, es decir, a los rangos del alcohol existente en la sangre. En ese aspecto, es necesario hacer un esfuerzo mayor. En general, me parece muy importante la norma pertinente, pues contribuirá a solucionar un problema que hoy se está saliendo de control: la cultura del “carrete” de nuestros jóvenes, que cuesta tantas vidas humanas y causa un significativo daño económico y social a nuestro país.

Anuncio mi voto favorable a la idea de legislar, señor Presidente.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Como está por terminar el Orden del Día, propongo cerrar el debate e iniciar la votación con los señores Senadores que se encuentran inscritos para hacer uso de la palabra.

--Así se acuerda.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En votación general el proyecto.

--(Durante la votación).

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, el problema del alcoholismo tiene igual o mayor profundidad que la drogadicción. Generalmente, los medios de comunicación ponen el acento en esta última, pero en lo referente al consumo de alcohol -éste es igualmente una droga- no mantenemos las ventanas abiertas para visualizar su verdadero significado.

En nuestro país, informes técnicos señalan que, en un porcentaje altísimo, niños menores de 13 años se han embriagado ya un par de veces. De manera que no podemos caricaturizar la situación, que ha de enfrentarse con absoluta seriedad y delicadeza.

Sin duda, un camino es la Ley del Deporte, que fue promulgada tras casi ocho años de tramitación. A mi juicio, ella podría llenar espacios, especialmente en el ámbito de los jóvenes de los sectores más modestos de nuestro país.

El alcohol y la droga son en la actualidad -qué duda cabe- una forma de evasión que muchos jóvenes buscan frente al sistema de economía pragmática que vivimos.

Opino que ninguna ley va a controlar de verdad este delicado problema, menos por la vía de la restricción horaria. La intención es buena, pero se halla muy distante de lo que acontece en la práctica.

Recuerdo que hace algunos años se dictó una ley para controlar la violencia en los estadios; sin embargo, ésta ha continuado, alejando a mucha

gente de tales recintos, pues constituyen un peligro permanente. Ese cuerpo legal no ha posibilitado eliminar ningún tipo de violencia.

En el caso que nos ocupa, el control horario, lejos de terminar con el consumo de alcohol, incrementará el claudestínaje o, simplemente, derivará en que los jóvenes compren más temprano, sin perjuicio de que hoy es factible encontrar bebidas alcohólicas en cualquier supermercado, donde se atiende hasta tarde.

La “ley seca” de Estados Unidos, que todos recordamos, es un ejemplo real del fracaso de una iniciativa legal destinada a poner fin al flagelo del alcoholismo.

Ahora bien, señor Presidente, debemos tener en cuenta que el alcohólico es un enfermo. Por tanto, hemos de apuntar en esa dirección.

En tal sentido, aprovechando la presencia de la señora Ministra de Salud, quiero preguntarle cuántos son los programas y los recursos que tiene la Cartera a su cargo para recuperar a las personas de diferentes edades que desean superar el alcoholismo. Porque, a nivel de salud pública, no conozco ningún programa con la masividad necesaria para rehabilitar a quienes caen en esa enfermedad. Hoy sólo pueden intentar su recuperación quienes cuentan con medios para atenderse en clínicas privadas.

Por eso, pienso que debemos acentuar la inclusión de iniciativas sobre el tema en los programas de estudio -yo diría- desde el primer año básico, y asimismo, implementar una política de salud pública que contribuya a rehabilitar a quienes son víctimas de esa enfermedad.

Voy a aprobar la idea de legislar, no porque considere que el control horario a los establecimientos que expenden alcohol va a evitar la situación que hoy observamos con inquietud –reitero que sólo contribuirá al claudestínaje-, sino porque la iniciativa contempla otras materias que inciden en

aspectos que también nos deben preocupar, como la responsabilidad penal, sobre todo cuando se maneja en estado de ebriedad y se daña a personas inocentes.

Voto que sí.

El señor GAZMURI.- Señor Presidente, aprobaré en general el proyecto, a pesar de que el texto adolece de diversas limitaciones y de que estoy en desacuerdo con varias de sus normas específicas.

Coincido con el Senador señor Viera-Gallo en el sentido de que no se contienen conceptos claros respecto de esta materia, que es particularmente complicada. Pero votaré a favor porque me alegra que la cuestión vuelva a ser puesta con alguna fuerza en el debate público y en las políticas públicas. Y tengo la impresión de que ha sido así, entre otras cosas, por las últimas encuestas efectuadas por CONACE, las cuales llaman la atención sobre el aumento del consumo de alcohol, principalmente entre los jóvenes, y la precocidad con que se comienza a beber.

Sin embargo, más que un tema de ley, ese flagelo debería ser motivo de políticas públicas y de preocupación de la comunidad en su conjunto. Porque durante los últimos 10 años, y quizás en los últimos dos decenios, el alcoholismo ha tenido poca presencia en el debate nacional y no se han desarrollado políticas públicas destinadas a prevenirlo o eliminarlo.

Esto no ha sido siempre así. Recuerdo bien que en las décadas de los años 60 y 70 existió gran preocupación por el problema y se implementaron programas de salud pública muy extensos. Pero, desgraciadamente, en los últimos años toda la atención se ha desviado hacia el consumo y tráfico de drogas ilícitas. Incluso, el CONACE, que es el organismo encargado de coordinar políticas para combatir las adicciones, por una restricción un tanto absurda de la ley, sólo tiene facultades respecto de las consideradas drogas ilícitas, lo cual responde a una resolución puramente jurídica, legal, cultural, pues la adicción al

alcohol puede causar tantos estragos o más que la marihuana, por ejemplo, o que cualquier otra droga cuyo uso y comercialización están sancionados.

Lo anterior es particularmente importante porque el problema del alcoholismo acompaña al país desde la Colonia, desde la llegada de los españoles y el comienzo del mestizaje, desde la constitución de la nación. Es cuestión de revisar la crónica de la época -ella habla de desórdenes y dificultades de orden público, así como de la crítica de las iglesias a las costumbres-, que da cuenta de que el abuso del alcohol era un tema muy frecuente.

Y eso continuó en la República. La literatura de finales del siglo XIX habla sobre el alcoholismo en estratos populares y medios. Incluso, recuerdo emocionadamente la fuerza con que el anarquismo y los primeros atisbos de organización del movimiento obrero combatieron ese grave flagelo. Luis Emilio Recabarren era un entusiasta destructor de botillerías en la pampa nortina, pues consideraba que el alcohol embrutecía a la clase obrera naciente y le impedía organizarse.

Recuerdo, asimismo, las crónicas de la llamada “Pacificación de la Araucanía”, que el general Cornelio Saavedra consideraba como una guerra que había costado más en aguardiente que en cañones.

En fin, la historia de la República está llena de la temática del alcoholismo como fuente de problemas sociales, culturales, económicos, etcétera.

Ciertamente, la precocidad en el consumo de alcohol es un dato nuevo, que se relaciona con diversos efectos de la modernidad. Empero, que en Chile se tome mucho y de manera más o menos indebida constituye una realidad que nos acompaña desde muy antiguo.

En consecuencia, el alcoholismo es un problema muy importante, que socialmente causa bastante más daño -familiar, laboral, etcétera- que el uso de drogas ilícitas (por supuesto, con esa afirmación no estoy disminuyendo la relevancia de la drogadicción).

Me alegra, entonces, que el tema del alcoholismo vuelva a estar en el debate público y en la preocupación ciudadana. Se trata de un vicio que requiere soluciones muy de fondo, referidas básicamente a medidas relacionadas con la educación, el sentido de vida de la gente, el desarrollo, las costumbres, en fin, con los avatares de una sociedad que, como aquí se ha dicho, muestra signos evidentes de malestares psicológicos y sociales muy profundos.

En tal sentido, el enfoque puramente restrictivo y, de alguna manera, represivo que se advierte en el proyecto constituye un recurso que, para la magnitud del problema, puede resultar muy insuficiente.

Con todo, en la medida en que el texto sugerido contiene una normativa susceptible de ser perfeccionada y abre un debate que me parece indispensable, apruebo la idea de legislar.

El señor PIZARRO.- Señor Presidente, manifiesto mi apoyo a esta iniciativa, que, como bien se ha dicho, obedece a una moción planteada hace ya muchos años.

Están más que claras las implicancias sociales, económicas y de todo tipo que conlleva el consumo excesivo de alcohol. Y creo que lo planteado por varios señores Senadores –en especial, por el Honorable señor Ruiz-Esquide– es el camino correcto en cuanto a cómo encarar el problema de la prevención, educación y la justa información respecto de lo que puede producir el consumo excesivo de alcohol.

También se ha tocado aquí un tema que hemos estado analizando con otros Honorables colegas en la Comisión de Transportes, relacionado con la ingesta de alcohol y la conducción de vehículos. Las estadísticas son demasiado evidentes respecto del aumento del número de personas detenidas por conducir bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad. Ello ha incrementado la cantidad de muertes, accidentes, daños y secuelas de los accidentes de tránsito provocados por manejar bajo la influencia del alcohol o derechamente por estar ebrio. Pero lo más delicado –como se ha planteado acá– es el alto nivel de

jóvenes que se ven envueltos en estos accidentes, destacándose, entre ellos, los que han obtenido por primera vez su licencia de conducir. Y todos sabemos que ese tipo de accidentes se acrecienta los fines de semana, generando tragedias que afectan de por vida a sus hogares, parientes y amigos.

Con franqueza, señor Presidente, debo señalar que la educación, información y conciencia de lo que significa conducir bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad es bastante débil en nuestro país. A todos más de una vez nos ha tocado conducir o ir con alguien que lo hace bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad, sin pensar siquiera que se está cometiendo un delito o una falta extraordinariamente grave.

Por eso, me parece bien que el proyecto defina la conducción en estado de ebriedad –lo que no hace la actual ley- como la realizada con una dosificación superior a 0,8 gramo por mil de alcohol en la sangre. También comparto el planteamiento de rebajar 0,1 por cada hora de demora en la práctica de la alcoholemia, porque muchas veces dichos exámenes no reflejan lo que realmente tenía la persona al momento de ser detenida. Al reducirse esa cifra, lógicamente, también disminuye la sanción.

Creo que aumentar las sanciones y traspasar el conocimiento de la conducción en estado de ebriedad a los juzgados de policía local cuando no se producen daños o no hay lesionados ayuda bastante a mejorar la fiscalización en esta materia.

También comparto la limitación a los jueces de no entregar permisos provisorios para seguir conduciendo a quienes estén siendo procesados y cuya alcoholemia haya arrojado una cifra superior a 1,2.

Sobre el particular, quiero hacer breves comentarios.

Primero, es necesario castigar con sanciones mayores a conductores profesionales cuya alcoholemia registre una dosificación superior a 0,5 gramo por mil de alcohol en la sangre y tengan la responsabilidad de transportar

pasajeros o escolares. Es decir, respecto de aquellas personas con riesgo mayor y que pueden involucrar a terceros, hay que establecer señales mucho más drásticas. Espero presentar una indicación en este sentido.

Segundo, quiero referirme a la autorización a las organizaciones sociales, clubes deportivos, centros de madres y comités de allegados para desarrollar eventos benéficos, sobre todo en las comunas más pobres o rurales. Muchas veces no hay más alternativa que hacerlos en los locales de las juntas de vecinos o en el único local público que es la escuela. Es evidente que hay una contradicción, como se ha dicho aquí, pero el objetivo que se persigue con actividades de este tipo no es fomentar el consumo del alcohol, sino obtener recursos financieros para el comité de allegados, para el propio club deportivo o para reparar la escuela. Sobre ello las juntas de vecinos, los municipios y los Carabineros también tienen mucho que decir.

Por último, respecto al horario de funcionamiento de botillerías y establecimientos que expenden alcohol, me parece una medida más acertada dejar a criterio de los municipios, de los concejos municipales, la fijación del horario de funcionamiento que establecer restricciones. Porque, por ejemplo, hay comunas que realizan gran actividad turística y en ciertas épocas del año necesariamente deben contar con mayor flexibilidad. Considero lógico que cada municipio, cada concejo municipal, decida sobre ello en función de la realidad de cada una de las comunas.

Voto favorablemente, y en la discusión particular presentaré las indicaciones que he planteado.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, en primer lugar, quiero felicitar a los autores de la iniciativa –entre ellos, la Diputada María Angélica Cristi-, porque realmente

aborda un problema social de la mayor relevancia, ya que la actual Ley de Alcoholes está francamente obsoleta en su aplicación.

Los datos que se nos han entregado sobre los niveles a que se ha llegado en el consumo de alcohol -en particular entre los jóvenes- ya no son francamente alarmantes, sino que constituyen un problema social mayor.

Como un ejemplo del atraso de la ley vigente, citaré el artículo 130 de dicho texto legal. Dice: "En todas las escuelas y colegios de enseñanza primaria, secundaria y especial se deberá enseñar obligatoriamente la higiene, con nociones en fisiología y temperancia, ilustrada con cuadros morales y exhibiciones cinematográficas que demuestren gráficamente las consecuencias del abuso de las bebidas embriagantes". Y continúa la disposición en ese mismo tenor. La verdad es que los resultados no se lograron por esa vía y se debe tomar en consideración lo que ha sucedido en otras instituciones.

Siempre he señalado la experiencia de un experto en prevención de riesgos del Ministerio de Obras Públicas, quien, después de 30 años de estar asustando a los trabajadores con los efectos dañinos del alcohol en la salud física y las relaciones sociales, terminó concluyendo que resultaba más efectivo enseñar a beber. Se trata de lograr una cultura del alcohol, con el objeto de que su ingesta pueda dominarse conscientemente; de aprender a beber menos, pero de mejor calidad; de no tomar nunca con el estómago vacío; y, en el fondo, de saber que el alcohol, que hasta cierta cantidad puede estimarse estimulante y hasta beneficioso para la salud física y psíquica, después de ese límite se torna perjudicial. Y se obtuvo resultados notables.

También se ha señalado por expertos que los niveles de consumo de alcohol en otros países, como los de Europa, son mucho más elevados que en Chile, pero sus efectos son diferentes de los nuestros. Ahí reside justamente la raíz del problema. La modificación que se propone al artículo 130 de la ley

vigente, que acabo de mencionar, va en esa misma dirección, y se puede seguir perfeccionando en otros aspectos.

También hay elementos que de alguna manera están influyendo en la capacidad fiscalizadora de los organismos pertinentes, en particular Investigaciones y Carabineros.

Se han introducido enmiendas que no apuntan en la dirección correcta. Antes, en un extremo, estaba, por ejemplo, la detención por sospecha; hoy existen los derechos del detenido. Resulta, entonces, que las entidades fiscalizadoras –Carabineros e Investigaciones-, cuando acceden a un lugar donde se está bebiendo en forma inmoderada o se está haciendo otro tipo de estragos y en los cuales participan muchas veces jóvenes, prefieren ahuyentarlos, porque fácilmente pueden transformarse de acusadores en acusados.

Vinculado con lo anterior, también está la edad del discernimiento. Hoy los jóvenes acceden a una mayor cantidad de información y, pese a madurar más tarde, tienen conciencia prematura de lo que es bueno y de lo que es malo. En ese sentido, creo que también se debe introducir una enmienda con el objeto de resolver el problema de raíz en un contexto político y legislativo.

Hay muchas instituciones, entre otras las iglesias evangélicas, que hacen un enorme aporte a la sociedad en ese aspecto. Creo que es un tema relevante que, con el concurso de todos los actores de la sociedad, debemos resolver a fondo.

Junto con reiterar mis felicitaciones a los autores de esta innovadora iniciativa, apruebo el proyecto, sin perjuicio de anunciar que presentaré las indicaciones correspondientes.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Stange.

El señor STANGE.- Señor Presidente, comparto plenamente todas las opiniones vertidas acerca de la imperiosa necesidad de poner al día este texto legal tan importante.

Sin embargo, es preciso presentar indicaciones que permitan clarificar situaciones que en el proyecto aparecen difusas. Así, por ejemplo, debe rectificarse la facultad de los inspectores municipales de fiscalizar establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, pues con ello se invade el ámbito policial regulado en el artículo 90 de la Constitución Política del Estado.

Por otra parte, estimo que el CONACE debe considerar el alcohol como droga. El consumo de alcohol constituye el inicio de ello, y tenemos el triste récord de ser los más bebedores. También es necesario analizar todo lo relativo al claudestinataje y su fiscalización.

En todo caso, esta moción es muy importante, necesaria y urgente, y me permito felicitar a sus autores.

Voto a favor.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, en este debate he oído un conjunto de afirmaciones que son típicas cuando se plantea un tema como el que nos ocupa, algunas de ellas, desde mi punto de vista, bastante exageradas, por ejemplo, que el alcoholismo en nuestro país está provocando daños muy grandes, que va en aumento, etcétera.

Todas las estadísticas que maneja el Estado chileno señalan, sin excepción, que el número de personas que hoy consumen alcohol es menor que el de hace diez años. La mayor ingesta de alcohol en el país, conforme a las estadísticas y censos, se produjo en 1993, en que hubo 297 mil 555 personas detenidas por embriaguez. En 1998 esa cifra bajó a 235 mil 239. Es decir, en cinco años –desde 1993 a 1998- tal cantidad disminuyó en 65 mil personas. En 1989, el número de detenidos por ese delito fue similar al de 1998, sólo hubo una diferencia de mil 500 personas. En efecto, en 1989 fueron 233 mil 933 los detenidos y en 1998 235 mil 239.

Si se analiza dicha situación en términos porcentuales –dado que la cifra varía según el aumento de la población-, en 1998 hubo 2,3 por ciento de

chilenos mayores de 18 años detenidos por ebriedad. Sin embargo, en 1993, ese porcentaje fue del orden de 3,5 por ciento, es decir, hay más de un punto de diferencia.

Algunos Parlamentarios, a quienes mostré dichas estadísticas, me señalaron que ellas se debían a que Carabineros, en estos casos, no se atreven a detener. No, se trata de otro tema. Entiendo que hay un problema con la detención por sospecha. Sin embargo, la infracción por embriaguez no es una cuestión de sospecha, sino algo evidente.

Por lo tanto, cuando se nos dice que en Chile hay 500 mil jóvenes alcohólicos, considero que esa cantidad es muy elevada. No sé de dónde proviene. Las únicas cifras valederas son las entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, que son, por lo demás, las reconocidas en todo el país.

El tema del alcoholismo es siempre delicado y complicado. Pero todos los antecedentes indican que el número de personas que ha incurrido en ingesta excesiva ha ido bajando en los últimos años. Ello es una buena noticia para el Senado y el país, después de haber escuchado aquí tanta tragedia.

Por otra parte, en cuanto a lo manifestado por algunos señores Senadores en el sentido de que profesores y jóvenes les han hecho ver, con su alma desgarrada, que la sociedad no se preocupa de ellos, recojo lo que dijo un señor Senador hace un par de minutos: siempre se trata de restar responsabilidad a las familias para endosársela a las municipalidades y al Estado en general. Si la familia no marcha en este aspecto, es porque tampoco funcionó la educación previa de quienes contrajeron matrimonio. Por lo tanto, no están funcionando los sistemas religiosos en Chile. Cinco millones de chilenos ingresan a una iglesia o a un templo todas las semanas. ¿Qué ocurre con ellos? Cada uno debe asumir su responsabilidad en esta materia. ¿Qué sucede con los principios, los valores, las organizaciones y estructuras? No es un asunto concerniente a una ley, sino a algo bastante más grande. Y muchas veces se exagera. Creo que realmente hay

preocupación de los padres, porque, si no, las cifras habrían aumentado ostensiblemente y no habrían bajado –como expliqué denantes- en cerca de 60 mil.

Por otro lado, el segundo producto más publicitado en la televisión nacional es el alcohol en todas sus variedades. Y eso llega a la totalidad de los hogares. A su vez, se dice que 65 por ciento de la opción de compra de los chilenos lo resuelve la televisión. Entonces, en este proyecto se está poniendo algo de color, pero, en definitiva, lo grande y lo grueso seguirá funcionando igual.

El Senador señor Muñoz Barra dijo que, aunque no le gusta mucho el control horario, votará a favor. Pero debo señalar que el control horario se halla dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. El alcalde es quien hoy resuelve los horarios de ventas. Por tal motivo, este proyecto no introducirá modificación alguna en este aspecto.

Me pronunciaré a favor de la iniciativa, porque hay dos artículos que pueden ser de interés y tienen relación con las penas; pero el resto se encuentra totalmente establecido en normas existentes. Además, el alcoholismo en Chile, según el INE, está bajando y no aumentando.

Voto que sí.

El señor VEGA.- Señor Presidente, me parece que esta normativa es muy consecuente con lo que hoy vivimos en nuestro país.

Discrepo de las cifras dadas aquí; las que poseo son bastante distintas. Conforme a estadísticas de CONACE, no sólo ha aumentado el número de alcohólicos, sino que ha bajado la edad con que las personas se inician en el consumo de alcohol, lo cual me parece altamente sensible. En Chile, aproximadamente 600 mil jóvenes entre 12 y 18 años se encuentran en esa situación.

Es cierto que hace más o menos 30 años la juventud consumía alcohol, pero la edad en que comenzaba su ingesta no era tan temprana. Por esa razón, considero que este problema es de carácter nacional y que debe enfrentarse, precisamente, con medidas nacionales. Y si es así, entonces las municipalidades quedarían fuera de contexto. Que éstas tomen sus propias decisiones desdibuja cualquier medida de carácter nacional sobre la materia. Obviamente, la globalización no contribuye a solucionar y rectificar esta situación, pues, al igual que la drogadicción, el alcohol, que no es bebida refrescante, tiene el grave inconveniente de ser adictivo: el joven comienza con cerveza y termina con pisco de 45 grados. Se sabe positivamente que, de continuar por este camino, el alcohol atacará su raciocinio, su cerebro y le inducirá a tomar malas decisiones.

No estoy de acuerdo con las cifras de 1.5 y 2 gramo por mil de alcohol en la sangre que se dieron a conocer aquí. Me parece que una dosificación de 0,8, como la planteada en la iniciativa es bastante razonable. Los países que han adoptado decisiones drásticas al respecto han establecido 0,5 gramos por mil de alcohol en la sangre, y –reitero-, obviamente, el 0,8 propuesto en el proyecto me parece razonable.

Lamentablemente, no somos lo suficientemente estrictos para aplicar las sanciones, ni tampoco tenemos multas relativamente fuertes que limiten esta adicción que hoy afecta a toda la sociedad. La situación es distinta de la que se vivía hace unos años. Actualmente hay un incremento sustancial en el consumo de bebidas alcohólicas, y lo más peligroso es que han bajado los niveles de edad de quienes las ingieren.

Por esa razón, considero que el proyecto es sumamente consecuente. Pienso que estamos bastante atrasados con las decisiones y regulaciones que se proponen. Si éstas no son prácticas y eficientes en el tiempo,

realmente estaremos provocando un daño muy serio a la sociedad y, particularmente, a nuestra juventud.

Espero que las indicaciones que se presenten a la iniciativa mejoren algunos aspectos todavía débiles.

Voto a favor.

El señor HOFFMANN (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Terminada la votación.

--Se aprueba en general el proyecto (36 votos).

Votaron por la afirmativa los señores Bitar, Boeninger, Bombal, Cantero, Cordero, Chadwick, Díez, Foxley, Frei (doña Carmen), Frei (don Eduardo), Gazmuri, Hamilton, Horvath, Lavandero, Martínez, Matta, Matthei, Moreno, Muñoz Barra, Novoa, Núñez, Páez, Parra, Pérez, Pizarro, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Stange, Urenda, Valdés, Viera-Gallo y Zaldívar (don Andrés).

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En la sesión de mañana, con el quórum correspondiente, nos pronunciaremos sobre la proposición de enviar la iniciativa a las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia y de Salud, unidas, y de Hacienda, en su caso. Asimismo, fijaremos plazo para formular indicaciones.

Terminado el Orden del Día.

VI. INCIDENTES

PETICIONES DE OFICIOS

El señor HOFFMANN (Secretario).- Han llegado a la Mesa diversas peticiones de oficios.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se les dará curso en la forma reglamentaria.

--Los oficios cuyo envío se anuncia son los siguientes:

Del señor FERNÁNDEZ:

Al señor Ministro del Interior, a la señora Ministra de Relaciones Exteriores y al señor Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, respecto de OPERACIONES DE FUERZA AÉREA EN VILLA LAS ESTRELLAS DE LA ANTÁRTIDA; al señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, relativo a CIERRE DE SUBAGENCIA DE EMAZA EN CIUDAD DE PUERTO WILLIAMS, y al señor Ministro de Agricultura, tocante a MEDIDAS EN AYUDA DE GANADEROS POR NEVAZONES EN SECTOR CERRO GUIDO, COMUNA DE TORRES DEL PAINE (TODOS DE DUODÉCIMA REGIÓN).

De la señora FREI (doña Carmen):

Al señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, solicitando INFORMACIÓN SOBRE EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS (ESSAN) DE SEGUNDA REGIÓN; al señor Ministro de Obras Públicas y al señor Director Nacional de Vialidad, con relación a PAVIMENTACIÓN DE CAMINO A RÍO GRANDE, EN SAN PEDRO DE ATACAMA, y al señor Subsecretario de Desarrollo Regional de la Segunda Región, pidiéndole ANTECEDENTES SOBRE SUBSIDIOS A CONSUMO DE AGUA POTABLE EN SEGUNDA REGIÓN.

Del señor LAGOS:

A la señora Ministra de Salud, respecto de PROBLEMAS LABORALES DE FUNCIONARIOS DE CONSULTORIOS DE IQUIQUE Y

SAPU DE ALTO HOSPICIO POR DECISIONES DE CORPORACIÓN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE IQUIQUE (PRIMERA REGIÓN).

Del señor LARRAÍN:

A Su Excelencia el Presidente de la República, tocante a ESTABLECIMIENTO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA POR SITUACIÓN NACIONAL.

Del señor LAVANDERO:

A la señora Directora Regional de PROCHILE de La Araucanía, referente a RESULTADO DE VIAJE AL EXTRANJERO DE DIRECTORA REGIONAL DE PROCHILE EN CUANTO A INCREMENTO DE EXPORTACIONES y RUBROS EXPORTABLES Y NUEVAS INVERSIONES EN LA ZONA; a la señora Vicepresidenta Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras, relativo a MINUTA ELABORADA DURANTE GOBIERNO DE PRESIDENTE AYLWIN ACERCA DE CONDICIONES PARA INVERSIONES EN MINERÍA DEL COBRE y PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE CONCENTRADOS DE COBRE, y a la señora Secretaria Regional Ministerial de Bienes Nacionales de La Araucanía, pidiéndole ANTECEDENTES SOBRE BIENES RAÍCES CONFISCADOS Y SU DEVOLUCIÓN y ANTECEDENTES SOBRE SANEAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD (NOVENA REGIÓN).

Del señor MORENO:

A la señora Ministra de Salud, concerniente a FONDOS PARA MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y AUMENTO DE PERSONAL EN HOSPITAL DE LITUECHE; al señor Subsecretario del Interior y al señor Intendente de la Sexta Región, relacionado con ADQUISICIÓN DE CAMIÓN PARA TRASLADO DE MÁQUINA PERFORADORA DE POZOS PROFUNDOS y AMPLIACIÓN DE RED ELÉCTRICA EN SECTOR EL

CUZCO, COMUNA DE LITUECHE, y a los señores Subsecretario del Interior y Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Sexta Región, sobre CONSTRUCCIÓN DE ALCANTARILLA EN AVENIDA OBISPO LARRAÍN, RUTA LITUECHE-RAPEL, COMUNA DE NAVIDAD (TODOS DE SEXTA REGIÓN).

Del señor NOVOA:

Al señor Contralor General de la República, relativo a INFORMACIÓN SOBRE BALANCES DE EMERES, RESULTADOS DE AUDITORÍAS Y ANTECEDENTES REQUERIDOS POR EMERES EN LICITACIÓN DE RELLENO SANITARIO EN REGIÓN METROPOLITANA; al señor Intendente de la Región Metropolitana, concerniente a RESOLUCIONES DE LA INTENDENCIA Y ANTECEDENTES TÉCNICOS PARA UBICACIÓN DE VERTEDEROS; a la señora Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, atinente a INFORMES TÉCNICOS DE CONAMA PARA INSTALACIÓN DE RELLENO SANITARIO EN RINCONADA DE MAIPÚ (TODOS DE REGIÓN METROPOLITANA).

Del señor STANGE:

Al señor Ministro de Hacienda, con relación a RECURSOS PARA MEJORAMIENTO DE SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN PUERTO MONTT; al señor Ministro de Obras Públicas, respecto de RECONSTRUCCIÓN DE PUENTE EN VARIANTE DE RUTA PUERTO VARAS-NUEVA BRAUNAU A CARRETERA PUERTO MONTT-AEROPUERTO EL TEPUAL; a la señora Ministra de Salud, solicitándole URGENTE CONTRATACIÓN DE CIRUJANO DENTISTA EN COMUNA DE LOS MUERMOS; al señor Intendente de la Región de Los Lagos, referente a SEGUNDA ETAPA DE ELECTRIFICACIÓN DE SECTOR PEÑASMÓ OESTE, COMUNA DE CALBUCO, y al señor Director Nacional de INDAP, sobre DIFICULTADES DE AGRICULTORES DE SECTOR LOS MUERMOS

POR FALTA DE PERSONAL EN INDAP (TODOS DE LA DÉCIMA REGIÓN).

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En Incidentes, el Comité Institucionales 1 ha cedido su tiempo al Senador señor Novoa.

Tiene la palabra, Su Señoría.

RECOLECCIÓN DE BASURA E INSTALACIÓN DE RELLENOS SANITARIOS EN REGIÓN METROPOLITANA. OFICIOS

El señor NOVOA.- Señor Presidente, quiero referirme a una materia bastante compleja que afecta a la Región Metropolitana, pero que seguramente debe provocar similares problemas en otros centros urbanos del país: al problema que representa la recolección y disposición de los residuos sólidos, o sea, la basura.

Dada la magnitud del problema, los efectos negativos sobre la calidad de vida de cientos de miles de chilenos, el impacto sobre el medio ambiente y los aspectos económicos que presenta esta situación, lo más procedente sería realizar una sesión especial en el Senado o constituir una Comisión técnica para analizar a fondo la materia, a fin de encontrar las posibles soluciones o, eventualmente, buscar una salida legislativa mediante la presentación de un proyecto de ley.

Junto con el señor Presidente del Senado hemos analizado distintas alternativas y es muy probable que propongamos un camino para enfrentar y abordar a fondo este tema.

No obstante lo anterior, deseo referirme a este problema en cuanto afecta a la Región Metropolitana, y en forma especial a la zona poniente de ella, que tengo el honor de representar en el Senado.

La disposición de residuos sólidos -situación de por sí difícil- se ve agravada en la Región Metropolitana por los siguientes factores: en primer lugar, su crecimiento y su enorme cantidad de habitantes; segundo, existen comunas densamente pobladas en el sector oriente que no cuentan con espacios para depositar sus residuos, las cuales carecen de estímulos y también de normas que las obliguen a buscar soluciones técnicas, las que siendo más caras, no son contaminantes y no implican solamente trasladar el problema de una comuna a otra.

Dicha situación se ve agravada en la Región Metropolitana por el funcionamiento de la empresa EMERES que congrega a 21 municipios. Éstos juntan toda la basura y después eligen a dedo una comuna en la cual depositarla. Es evidente que no existe ninguna posibilidad de que un sector de la Región Metropolitana pueda recibir la basura de 20 comunas sin que se le generen graves problemas.

Asimismo, faltan principios rectores sobre esta materia. Me parece evidente que si existiera una norma o un principio que ordenara que cada municipio debe solucionar su propio problema y que ninguno de ellos puede ser obligado a recibir la basura de otra, se establecería un mecanismo en virtud del cual las comunas que carecen de espacios, pero que normalmente cuentan con muchos ingresos, podrían convenir con otras compensaciones para que alguna le reciba la basura, o se podrían generar sistemas alternativos.

En la actualidad no hay ningún estímulo para solucionar en forma racional el problema de la basura en la Región Metropolitana. Por el contrario, las licitaciones que se anuncian y la posibilidad de que se instalen vertederos en una o dos comunas, con contratos superiores a 20 años, únicamente perpetuarán

un tratamiento absolutamente primitivo de los residuos sólidos en Santiago y condenarán a algunas comunas a vivir permanentemente en un medio ambiente deteriorado.

El resultado de toda esta situación es que las comunas más afectadas se encuentran en el sector poniente de Santiago: San Bernardo, Maipú, Tiltil, Pudahuel, Talagante -por nombrar algunas-, pues éstas son las que están en la mira de EMERES para depositar en ellas miles de toneladas mensuales de basura.

Dichas zonas se verán afectadas por un intenso tráfico de camiones (se calcula, en algunos casos, más de 500 ó 600 camiones diarios); contaminación de napas subterráneas; pérdida del valor de las propiedades; daños en la producción agrícola de algunas comunas, y deterioro de la calidad de vida, cualquiera que sea la solución a que se llegue, en los términos en que actualmente se maneja el tema de la basura en Santiago.

Además, se presenta la injusta situación de que muchas de tales comunas son habitadas por personas modestas, de mucho esfuerzo, quienes se rebelan al ver a su sector transformado en el basurero de Santiago.

Reitero, no quiero ahondar en esta materia, que es compleja, difícil y que posee una gran cantidad de aristas, respecto de la cual debemos buscar una solución. Sin embargo, debido a que se están llevando a cabo licitaciones o se está por resolver al respecto, quise referirme al tema.

Por ello, solicito que se oficie al señor Contralor General de la República para que dé a conocer los balances de los diez últimos años de la Empresa Metropolitana de Residuos Sanitarios (EMERES), los resultados de las auditorías practicadas por el organismo contralor y todos los antecedentes acerca de la última licitación para la instalación de rellenos sanitarios en la Región Metropolitana llevada a cabo por EMERES. Asimismo, al señor Intendente de la Región Metropolitana con el objeto de que informe respecto de las resoluciones

emanadas de la Intendencia que determinaron, años atrás, la ubicación del vertedero Lomas del Colorado, en la comuna de Tiltil, a 70 kilómetros de la ciudad de Santiago; de los antecedentes técnicos que avalaron ubicar el vertedero antes mencionado en el lugar donde se encuentra y no más cerca de la ciudad; de las resoluciones emanadas ahora que permiten la instalación de los proyectos de vertederos en Lonquén y en Rinconada de Maipú, y de los antecedentes técnicos relativos a la distancia de estos vertederos de Santiago que avalan tales resoluciones. Y, finalmente, a la señora Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente para que comunique los estudios y antecedentes técnicos de que dispone la Unidad de Desarrollo Territorial de la CONAMA acerca de las napas subterráneas de Rinconada de Maipú, y envíe toda la información que posea tocante a los proyectos viales necesarios para autorizar el funcionamiento de un relleno sanitario en dicho lugar y que servirán de base para adoptar una decisión final. Y, en general, todos los estudios que tenga a su disposición relativos a las distintas posibilidades de procesamiento de basura domiciliaria.

Gracias, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Se enviarán los oficios solicitados por Su Señoría, en conformidad al Reglamento.

En el tiempo del Comité Socialista, tiene la palabra el Honorable señor Viera-Gallo.

SUBSANACIÓN DE ERRORES FORMALES EN INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS A PARLAMENTARIOS

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, se ha producido con la Unión de Centro Centro una situación parecida, aunque no similar, a la que le ocurrió a la

Democracia Cristiana respecto de la dificultad para inscribir sus candidatos, por un error en la formulación del procedimiento correspondiente. Esto nos debe hacer reflexionar en el sentido de que nuestra legislación electoral –la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios- es muy rígida, y lo es a tal grado que nos lleva a situaciones completamente contraproducentes. Lo natural sería que esa ley contemplara un plazo para que, en el caso de que hubiere un error formal en las inscripciones, se pudiera subsanar. Porque no se trata aquí de un error sustancial como la suplantación de un candidato, tomar el nombre de una persona que no postula a un cargo público, u otra situación análoga, sino de simples formalidades a las que después, por algún motivo, cuesta a veces dar cumplimiento.

En ese sentido, he presentado un proyecto de ley que pretende modificar la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios en forma permanente; de manera que durante el plazo que otorga la ley para reclamar ante el Tribunal Calificador de Elecciones, las personas puedan rectificar los errores que pudieran haberse cometido en la inscripción. Esto, a mi juicio, no sólo contribuiría al perfeccionamiento de nuestro sistema electoral, sino que lo haría más transparente y flexible.

Junto con eso, la iniciativa tiene un artículo transitorio que aumenta el plazo de que actualmente dispone la Unión de Centro Centro y le permite, si el proyecto fuere aprobado rápidamente, rectificar ante el Tribunal Calificador de Elecciones los errores en que pudiera haber incurrido en las inscripciones. Y eso es válido también para los otros partidos o candidaturas independientes objetadas desde ese punto de vista. Es decir, hace aplicable este criterio a todas las observaciones u objeciones del Director del Registro Electoral.

He querido aprovechar la hora de Incidentes para dar a conocer esa idea. Me alegro mucho de que casi todos los Partidos hayan demostrado voluntad explícita de solucionar estos problemas. El Gobierno mismo lo ha hecho al

recibir a la directiva de la Unión de Centro Centro, y ojalá mi modesta contribución pudiera lograr el consenso de los señores Senadores, y después de los Diputados y del Gobierno, y tal vez aprobarse rápidamente, con lo cual se obviarían los problemas de una discriminación o exclusión odiosa referida sólo a problemas de formalidad.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Una consulta a su proyecto. ¿Permite la inscripción de candidatos en Regiones?

El señor VIERA-GALLO.- Sí, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el tiempo del Comité Socialista, ofrezco la palabra.

La tiene el Honorable señor Núñez.

REVISIÓN DE NORMATIVA SOBRE LICITACIÓN PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS. OFICIO

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, recientemente en Atacama tuvimos que lamentar la quiebra de una empresa constructora -Su Señoría es una persona muy informada en materia de viviendas, particularmente en este rubro- que dejó alrededor de trescientas personas sin trabajo. Tal circunstancia, además, causó gran desilusión a muchas personas que a través de la acción de esa empresa esperaban obtener la anhelada casa propia.

Tengo la impresión de que esa situación se ha repetido en otros lugares. Por tal razón, me impuse de algunos datos que estimo relevante explicitarlos en esta oportunidad porque, a la luz de lo sucedido, pienso que ciertas disposiciones que rigen el funcionamiento de estas empresas cuando licitan obras patrocinadas o respaldadas por el Estado, debieran ser modificadas. En materia de plazo, por ejemplo, debe considerarse que a veces transcurren

alrededor de ciento noventa y cinco días entre la licitación de una obra y el momento en que se empieza a construir la misma. Como consecuencia, este sector de la economía no está cumpliendo efectivamente con la tarea de reactivar un campo particularmente sensible para los efectos de aumentar la capacidad de empleo. Esto se complica además por los plazos que imponen los municipios, los que normalmente son de cuarenta y cinco a sesenta días. Por ello, a muchas de estas empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, se les hace muy difícil acceder a los recursos necesarios para cubrir gastos como mano de obra, imposiciones, materiales, en fin, lo cual redundaría en que la mayoría de ellas deben endeudarse en el sistema bancario. Y, al hacerlo, por muy baja que esté la tasa de interés, obviamente que hace más difícil que estas empresas sean rentables, desde el punto de vista de su ejecución presupuestaria.

Por tales razones, pido oficiar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para que estudie la elaboración de una propuesta que nos permita establecer una nueva normativa en pro de la reducción de los plazos impuestos por el actual sistema.

Asimismo, solicito que las autoridades competentes de esa Cartera revisen las normas que regulan los procesos de licitación, de modo que, salvaguardando el interés público, ésta se haga más expedita, ágil y, en consecuencia, menos burocrática.

En el mismo sentido, deseo expresar mi opinión favorable para que nuevamente el Ministerio de Vivienda, resguardando el interés público, restablezca el sistema de pólizas de seguro, a fin de permitir que opten a estas licitaciones las pequeñas y medianas empresas constructoras que, por la vía de las boletas de garantía o de los créditos, normalmente se ven impedidas de presentarse a ellas y, por ende, hacen poco factible que compitan en un mercado tan altamente competitivo como el de las empresas constructoras.

He recibido opiniones favorables por parte de algunas autoridades del Ministerio de Vivienda en el sentido de que tal situación está en estudio, pero me ha parecido conveniente darla a conocer en esta oportunidad, dado que la quiebra de la empresa constructora a que me he referido, aparte provocar la cesantía de más de trescientas personas, dejó al desnudo, en mi opinión, la imperante necesidad de modificar la normativa que rige el proceso mencionado – y estoy solicitando oficiar, en mi nombre, al Ministerio de Vivienda en tal sentido- porque hace muy difícil que estas empresas efectivamente cumplan su rol fundamental, que no es sólo el de construir casas para los sectores más desposeídos, más pobres de nuestra población, sino que fundamentalmente desarrollar actividades empresariales que nos parecen...

El señor RÍOS (Vicepresidente).- ¿Me permite, señor Senador?

La Mesa quisiera tener más claridad sobre los plazos. ¿A cuáles plazos se refiere Su Señoría?

El señor NÚÑEZ.- Desde que se licita un proyecto hasta la firma del contrato, la adjudicación de la obra puede demorar noventa días, es decir, tres meses. Si a esto sumamos el proceso de solicitud de permisos municipales, como dije anteriormente, que se extienden a veces hasta cuarenta y cinco y sesenta días; la aprobación de los distintos proyectos que incluyen cualquier obra; o sea, pavimentación, agua potable, alcantarillado, entre otros, que se pueden extender hasta sesenta días más, todo ello significa que, desde que se licita hasta que puedan iniciar las obras, transcurren fácilmente ciento noventa y cinco días. Y solamente en ese momento las empresas pueden empezar la contratación de la mano de obra, que es lo que nos interesa, porque particularmente en zonas como las nuestras en donde hay alto desempleo, éste es el sector más sensible, el que efectivamente utiliza mayor mano de obra. Pero si hay de por medio plazos tan extensos -muchos de ellos, a mi juicio, excesivamente burocráticos-, prácticamente la posibilidad de reactivación económica del sector y, por lo tanto,

la de generar nuevos empleos, se hace mucho más lenta de lo que realmente debiera ocurrir.

Hay iniciativas al respecto. Por ejemplo, a través del SERVIU, por lo menos en una zona de la Región de Atacama, el Estado tiene proyectada una inversión de mil quinientos millones de pesos. Y pese a que estos recursos debieran posibilitar el inicio de la construcción de poblaciones previstas desde hace mucho tiempo, si esperamos el cumplimiento de estos plazos, comprobaremos que son absolutamente inadecuados para los efectos de generar la mano de obra que se requiere en una Región que, como otras también del país, están azotadas por el flagelo de la cesantía.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Se enviarán los oficios solicitados por Su Señoría, en conformidad al Reglamento. Sin embargo, quiero advertir que en lo referente al plazo de las municipalidades, éstas tienen desde un día hasta muchos días para resolver. Y éste no es problema de una norma legal o de la modificación de decretos, porque cada municipalidad debe asumir su responsabilidad. Igual cosa sucede respecto a las obras de agua potable, luz, etcétera.

Ocurre que usualmente dichos plazos provocan problemas en el inicio de la obra cuando ellos se solicitan después de haberse ganado la licitación. Si se va a construir una obra en un lugar determinado, el SERVIU – que ya es propietario- debe solicitar antes la aprobación municipal y contar con los preestudios de agua y luz. Si tiene esos tres elementos básicos, sin duda alguna no debiera ser muy largo el período entre la adjudicación de la licitación versus la construcción de la obra, porque ya está todo lo anterior previamente estudiado. A veces sucede que los SERVIU u otro organismo no han hecho lo previo para que la licitación sea más ágil.

El señor NÚÑEZ.- De todas maneras me gustaría aclarar lo siguiente, señor Presidente: el excesivo plazo no está planteado solamente en el momento de la licitación.

También se presenta cuando las empresas solicitan el pago de los adelantos por un proyecto. Al final, lo único que paga el SERVIU es el diez por ciento del monto total, o sea, en el transcurso de la ejecución de la obra debe pagar el 90 por ciento. Entonces, para que a las empresas les salga el pago en todo ese trayecto y presentar los estados de avance, normalmente pasan no uno ni dos días, sino muchísimos más.

En seguida, las municipalidades tienen que nombrar una comisión, normalmente compuesta de tres hasta diez personas, para los efectos de recepcionar la obra. Al recepcionarse la obra un municipio puede hacerlo con entera satisfacción o con observaciones. Si es con observaciones, la misma municipalidad debe nombrar una nueva comisión, para lo cual tiene diez días. Y la comisión, para entregar su informe, tres días más. En resumen, si un municipio recibe con observación una obra, transcurren los primeros diez días, la observa; luego pasan tres días para que emita el dictamen de observación. Ya suman trece días, y hablamos de días hábiles. Si efectuó observaciones, tiene diez días para nombrar una nueva comisión y tres más para emitir su fallo. Vale decir, estamos hablando de veintiséis días solamente cuando se recepciona una obra.

Entonces, a nuestro juicio, en la norma respectiva, particularmente de la Ley General de Construcciones y Urbanización, debiéramos incluir algún tipo de modificaciones que efectivamente permita acortar los plazos. Porque en la actualidad una obra cualquiera puede ser seguida a través del sistema computacional. Si se está en red con el municipio y con el SERVIU, este organismo puede saber a diario el estado de avance. En consecuencia, no tiene necesidad de mandar una comisión que vaya al terreno y revise el estado de avance, porque, obviamente, con un sistema computacional como el que tenemos -con los notebooks que, por lo demás, están estandarizados para este tipo de construcciones en gran escala, como las que realiza el SERVIU-, está

absolutamente posibilitado el seguir día a día el avance de una obra. Por lo tanto, no se justifica que haya tanto plazo para el pago de los estados de avance.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Los Comités Institucionales 2, Mixto y Demócrata Cristiano no intervendrán.

En el tiempo del Comité UDI e Independientes tiene la palabra el Senador señor Stange.

DESALOJO DE FAMILIAS HUILICHES EN SECTOR DE HUALAIHUÉ, PROVINCIA DE PALENA. OFICIOS

El señor STANGE.- Señor Presidente, por noticias aparecidas en medios de prensa se ha tomado conocimiento, con estupor, de la situación que afecta a algunas familias huiliches en el sector de Hualaihué, provincia de Palena.

Efectivamente, hace muchos años los ancestros de Rudecindo Navarro Peranchiguai -rama de la etnia huilliche-, se instalaron en Punta Pichicolo, entre Hualaihué y Hornopirén, en la provincia de Palena de Chiloé Continental.

Han permanecido en el lugar denominado "Puerto Bonito" por tres generaciones, creyendo que los terrenos les pertenecían por tratarse de "tierras ancestrales".

En mayo de 1999, Rudecindo Navarro Peranchiguai fue notificado de una demanda judicial en su contra, interpuesta en abril de ese año por la inmobiliaria "Las Delicias", que reclamaba la propiedad de 40 hectáreas ocupadas por él y de otras 20 en las que viven su hija y su yerno Rubén Llancajón Llancajón.

Ambos predios están situados junto a la playa donde todo el grupo familiar, incluidos otros cinco matrimonios y sus hijos, en su mayoría descendientes de la misma etnia, trabajan como pescadores y mariscadores.

La inmobiliaria demandante pretende construir en ese privilegiado paraje un complejo turístico.

En vista de esa notificación, los indígenas recurrieron a la Corporación de Asistencia Judicial de Puerto Montt, que los representó en el juicio por carecer ellos de medios para contratar abogados particulares.

El 22 de diciembre de 1999, el Primer Juzgado del Crimen de Puerto Montt rechazó la demanda en contra de las familias huilliches; pero la inmobiliaria apeló ante el tribunal de alzada de Valdivia, el cual revocó la sentencia anterior y ordenó la restitución de los inmuebles en el plazo de tres meses.

Los demandados recurrieron entonces a la Corte Suprema, pero el 14 de agosto de 2000 quedó consignado en el expediente que “no compareció a continuar con la tramitación del recurso en el plazo legal respectivo”; es decir, los afectados perdieron el juicio debido a que el abogado de la Corporación de Asistencia Judicial que debió representarlos ante la Corte Suprema en Santiago no se presentó a defender su causa.

En la actualidad, la inmobiliaria solicitó el lanzamiento de los huilliches, y tanto la Corporación de Asistencia Judicial como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena han hecho sendas presentaciones para lograr dejar sin efecto esta orden judicial.

Dado el gran impacto que en la región está causando este problema, por cuanto se trata de personas sin mayores recursos económicos, solicito que se oficie al Ministerio de Bienes Nacionales para recabar la información necesaria que explique cómo ha sido posible que se vendiera un bien fiscal a un privado sin saberse, al parecer, que existían chilenos habitándolos desde hace tanto tiempo.

Igualmente pido que se oficie a la Corporación de Asistencia Judicial, para que proporcione antecedentes de la actual tramitación de la causa y de las responsabilidades que pudieren haberse comprobado en la aparentemente negligente asistencia legal de parte de un funcionario de su dependencia.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el tiempo del Comité Renovación Nacional, tiene la palabra el Senador señor Horvath.

EXTENSIÓN DE ÁREA DE OPERACIONES A REGIÓN CONTIGUA PARA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS BENTÓNICOS EN AISÉN. OFICIOS

El señor HORVATH.- Señor Presidente, en primer lugar, quiero referirme al conflicto generado por la posible extensión del área de operaciones de los pescadores artesanales a la región contigua para la explotación de recursos hidrobiológicos bentónicos en la Región de Aisén, lo cual abriría la posibilidad a buzos mariscadores de la Décima Región para que entren a Aisén a extraer recursos, específicamente erizos.

Este mecanismo se halla establecido en la Ley General de Pesca y Acuicultura -hemos intentado modificarlo en varias oportunidades-, donde el Consejo Zonal de Pesca emite un informe técnico que sirve de referencia para la resolución de la autoridad, en este caso, el Subsecretario de Pesca.

El Consejo Zonal es el correspondiente a las Regiones Décima y Undécima, fórmula que en su oportunidad no fue bien vista por la Cámara de Diputados, señalándose que las realidades en ambas regiones eran muy distintas y, por lo tanto, había que generar un consejo zonal específico en la Región de

Aisén. Pero esta materia es de iniciativa del Ejecutivo, y hasta la fecha esto no ha podido materializarse, pese a haber algunos compromisos en esa línea.

Por otro lado, creemos que el Consejo Zonal no está funcionando de acuerdo al espíritu de la ley. Como no se logró la creación de un consejo zonal en la Región de Aisén, se estableció una representación equitativa de las dos regiones en el consejo existente. Y hasta la fecha ello no ha ocurrido. De modo que sobre el particular deseamos que se nos informe si la composición de dicho consejo es o no es equitativa; y, de no serlo, que se nos expliquen las razones para que no haya ocurrido así.

La Región de Aisén tiene mayor cantidad de recursos y cuenta con menos buzos y pescadores artesanales. Pero eso no significa que el exceso o el virtual excedente deba necesariamente compartirse. Creemos que el esfuerzo pesquero de esta zona permite extraer y cuidar el recurso y no abrir una ventana para que sea depredado por otras regiones del país. Por decirlo en buen chileno: “La caridad empieza por casa”. Además, en la región vecina existen otras alternativas productivas que no se encuentran en la de Aisén.

Por otro lado, no ha sido posible conseguir los estudios que justifiquen este excedente, lo cual llama la atención, por cuanto los recursos extraídos hasta la fecha, de acuerdo con informes oficiales, están en buena proporción bajo la talla mínima. Y la capacidad de fiscalización en esta materia es bastante precaria.

Por lo tanto, antes de tomar cualquier decisión, pido que la autoridad nos remita los estudios correspondientes; que se evalúe el esfuerzo pesquero en relación con este recurso y otros posibles, y que se evite declarar esta zona como contigua.

En consecuencia, solicito que se oficie al señor Subsecretario de Pesca y a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción, y del Interior, para que se estudie la materia por la relevancia que tiene en la zona

austral y las consecuencias que podría provocar una declaración de esta naturaleza en contra de la voluntad de los principales actores regionales.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

PROBLEMAS DE PLAZO EN ENTREGA DE BONIFICACIÓN PARA INVERSIONES EN ZONAS EXTREMAS. OFICIOS

El señor HORVATH.- Por otra parte, deseo referirme a la reciente modificación que aprobó el Congreso, con acuerdo del Gobierno, al DFL N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que bonifica las inversiones en las zonas extremas del país.

Antes de dicha enmienda, la ley contemplaba una fecha límite para bonificar proyectos ya ejecutados. Sin embargo, tal plazo no guarda relación con la realidad ni con las condiciones climáticas vividas en los sectores australes durante el año pasado y el actual, especialmente en la Región de Aisén.

Si se respeta esta fecha como tope para acogerse al beneficio, situación que no fue prevista durante el debate de las modificaciones al citado DFL, sin asegurar la ejecución de los proyectos, se dejaría sin bonificación a importantes actores regionales. Estamos hablando de un monto total de 391 millones de pesos que no llegarán a la región.

En 1998, hubo 41 proyectos pendientes de ejecución total o parcial y, en 1999, llegaron a 86. Algunos de ellos son: Aisén Inversiones; Rodrigo Reyes Achurra; Arnoldo Villagrán; Ramón Ardiz, y Luis Adao. De entre los pendientes en 1999: Gabriel Santelices; Inmobiliaria Inversur; Victoriano Galilea; María Elena Moncada, y Santos Altamirano.

A modo de ejemplo, me referiré a Santos Altamirano, un poblador que agrupó a habitantes aledaños al camino longitudinal austral para construir, por su cuenta, un puente de utilidad pública por un monto de 52 millones 400 mil pesos. Tal labor no se ha realizado por no dejar de lado un proyecto de balsas, pasarelas y puentes menores. Más bien, se ha intensificado la concreción de la principal red regional.

Es así como, con gran esfuerzo, estas personas han procesado incluso la madera que ocuparon y, a pesar de que el río la arrastró en una crecida extraordinaria, reiniciaron la obra.

Perentoriamente deben terminar el proyecto a fin de mes para poder acceder a la bonificación. Sin embargo, dadas las malas condiciones climáticas, ello no será posible.

Insisto en que no se trata de una inversión que beneficie a un solo poblador o a una empresa privada, sino a toda la comunidad.

Por estas razones, pido oficiar a los Ministros de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, y del Interior para que se lleve a cabo una investigación de todos estos casos, resolviendo la situación por medio de una simple modificación legal.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, conforme al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Por haber terminado Incidentes, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 19:34.

Manuel Ocaña Vergara
Jefe de la Redacción

ANEXOS**DOCUMENTOS****1****PROYECTO DE ACUERDO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE
APRUEBA EL ACUERDO ENTRE CHILE Y NICARAGUA PARA LA PROMOCIÓN Y
PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES Y SU PROTOCOLO (2681-10)**

Con motivo del Mensaje, Informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

PROYECTO DE ACUERDO:

“Artículo
único.- Apruébanse el “Acuerdo entre la República de Chile y la República de Nicaragua para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones” y su Protocolo, suscritos en Santiago, Chile, el 8 de noviembre de 1996.”.

Dios guarde a V.E.

(FDO.): RODOLFO SEGUEL MOLINA, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados.- CARLOS LOYOLA OPAZO, Secretario de la Cámara de Diputados

**PROYECTO DE ACUERDO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE
APRUEBA EL ACUERDO ENTRE CHILE Y HONDURAS PARA LA PROMOCIÓN Y
PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES Y SU PROTOCOLO (2682-10)**

Con motivo del Mensaje, Informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

PROYECTO DE ACUERDO:

“Artículo único.- Apruébanse el “Acuerdo entre la República de Chile y la República de Honduras para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones” y su Protocolo, suscritos en Santiago, Chile, el 11 de noviembre de 1996, y el Acuerdo mediante el cual se corrigen errores de transcripción al referido Acuerdo, adoptado por intercambio de Notas de fechas 8 de agosto de 1997 y 11 de diciembre de 1998.”.

Dios guarde a V.E.

(FDO.): RODOLFO SEGUEL MOLINA, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados.- CARLOS LOYOLA OPAZO, Secretario de la Cámara de Diputados

3

**PROYECTO DE ACUERDO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE
APRUEBA EL ACUERDO ENTRE CHILE Y GUATEMALA PARA LA PROMOCIÓN
Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES Y SU PROTOCOLO (2683-10)**

Con motivo del Mensaje, Informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

PROYECTO DE ACUERDO:

“Artículo único.- Apruébanse el “Acuerdo entre la República de Chile y la República de Guatemala para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones” y su Protocolo, suscritos en Santiago, Chile, el 8 de noviembre de 1996.”.

Dios guarde a V.E.

(FDO.): RODOLFO SEGUEL MOLINA, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados.- CARLOS LOYOLA OPAZO, Secretario de la Cámara de Diputados

**PROYECTO DE LEY DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE
RENUEVA LA VIGENCIA DE LA FACULTAD PARA LA CONDONACIÓN DE
DEUDAS MUNICIPALES CONFERIDA POR LA LEY N° 19.704 (2729-06)**

Con motivo del Mensaje, Informes y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Facúltase a las municipalidades, por una sola vez, para condonar el 50% de las deudas por derechos municipales devengados hasta el 31 de diciembre de 2000, incluidas las multas e intereses devengados a la misma fecha.

En ejercicio de dicha facultad, las municipalidades podrán autorizar que el 50% de las cantidades adeudadas no cubiertas por la condonación sea pagado en las cuotas mensuales que ellas determinen, las que no generarán intereses. No obstante, el deudor que optare por pagar de contado dichas cantidades tendrá derecho a una rebaja adicional del 20% de la parte de la deuda no condonada.

Con todo, las municipalidades, en razón de las condiciones socioeconómicas del deudor y sólo respecto de las deudas por derechos de aseo, podrán condonar hasta el 100% de la deuda, siempre que se trate de deudores que se encuentran en alguna de las siguientes condiciones:

a) Desempleados inscritos en el Registro de cesantes de la municipalidad correspondiente al lugar de residencia.

b) Mayores de 65 años, beneficiarios del sector público de salud, clasificados en las categorías A, B, C y D del Fondo Nacional de Salud.

c) Beneficiarios del sector público de salud clasificados en las categorías A y B del Fondo Nacional de Salud.

d) Beneficiarios de viviendas sociales, como aquellas definidas en el artículo 7.1.2 del decreto supremo N° 47, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, del año 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

La facultad a que se refieren los incisos anteriores se ejercerá dentro de los 180 días siguientes a la fecha de publicación de la presente ley.”.

IX.

Hago presente a V.E. que el artículo único del proyecto fue aprobado tanto en general como en particular con el voto conforme de 80 señores Diputados, de 117 en

ejercicio, dándose cumplimiento a lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 63 de la Carta Fundamental.

Dios guarde a V.E.

**(FDO.): LUIS PARETO GONZALEZ, Presidente de la Cámara de Diputados.- CARLOS
LOYOLA OPAZO, Secretario de la Cámara de Diputados**

5

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y
REGIONALIZACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY DE LA HONORABLE
CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ESTABLECE COMO FERIADO LOCAL EN ARICA
EL DÍA 7 DE JUNIO DE CADA AÑO (2685-06)**

Honorable Senado:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización
tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo
trámite constitucional e iniciado en moción de los HH. Diputados señora Rosa González y señor
Enrique Krauss.

OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

La iniciativa en informe, estructurada en un artículo único, tiene por
objeto declarar como día feriado el 7 de junio de cada año en la comuna de Arica.

ANTECEDENTES

a) De hecho.

Como fundamento de la iniciativa sus autores señalan que el día 7 de junio de cada año la comunidad ariqueña, a menudo afectada por diversas crisis, recuerda la gesta de las tropas chilenas que al mando del Coronel Pedro Lagos Marchant, y en sólo cuarenta y cuatro minutos, tomaron el Morro de Arica, lo que, además de su connotación estratégica, puso de manifiesto la fuerza de un pueblo en la defensa de sus valores como nación y permitió la incorporación al suelo patrio de un territorio ocupado originalmente por los conquistadores en su paso por alcanzar la zona central de nuestro país.

Agregan que en conmemoración de ese hecho de armas y considerando la situación que afecta a la comunidad ariqueña, agravada por las últimas alteraciones climáticas, se plantea como una señal de apoyo para sus habitantes establecer como día festivo en esa localidad el día 7 de junio de cada año.

Expresan, también, que con esta iniciativa no se pretende suspender sin justificación la jornada laboral. Antes bien, la festividad que se propone sólo viene a corroborar la participación masiva de los habitantes de Arica y de las comunas cercanas en los actos de conmemoración que se celebran en esa fecha. Hacen presente, además, que el 28 de agosto la ciudad de Tacna celebra como feriado la consolidación de la nacionalidad peruana de ese territorio, ocurrida en ese día del año 1929.

b) De derecho

Artículo 60 de la Constitución Política, que incluye entre las materias que integran el dominio legal, las siguientes:

1) Las relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social (Nº 4 del artículo 60). Podría estimarse que el establecimiento de un feriado

incide en el régimen laboral, pues genera consecuencias en la actividad económica y, por ende, justifica la preocupación del legislador de velar por su regulación.

2) Las que regulan honores públicos a los grandes servidores (Nº 5 del artículo 60). En la medida en que este proyecto conmemora, al decir de sus autores, “la hazaña de tomar el Morro de Arica en sólo cuarenta y cinco minutos”, también cabría concluir que su propósito es rendir un homenaje público a sus protagonistas, y, en consecuencia, es materia de ley formular tal reconocimiento.

- - -

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

En sesión de 17 de julio pasado, esta Comisión debatió acerca de la idea de legislar respecto de este proyecto. El voto de mayoría optó por su rechazo aduciendo que si bien el día 7 de junio de 1880 constituye una fecha importante, los hechos históricos con que se identifican diversas localidades del país no han requerido de ley para ser conmemorados. En tales situaciones se encuentran Rancagua, Calama y otras ciudades o villas a lo largo del territorio, que celebran como propios acontecimientos relevantes para la Nación.

Agrega el voto de mayoría que no obstante los aspectos constitucionales involucrados en iniciativas como ésta, es aconsejable instituir normas generales que atribuyan a los municipios potestades para establecer festividades locales y así rendir honores a los que con acciones heroicas –como la que motiva la moción en informe- han contribuido a gestar nuestros valores y tradiciones.

Se pronunciaron en contra de la iniciativa los HH. Senadores señores Cantero, Cariola y Núñez, en tanto que la H. Senadora señora Frei, coincidiendo con los fundamentos de la moción, la votó favorablemente.

En seguida, y habida cuenta del acuerdo precedente, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, HH. Senadores señora Frei y señores Cantero, Cariola y Núñez, dieron por rechazada una indicación sustitutiva formulada por el H. Senador señor Lagos que proponía establecer como feriado en todo el territorio nacional el día 7 de junio de cada año, en conmemoración de la toma del Morro de Arica.

ACUERDO DE LA COMISIÓN

En consecuencia, y atendidas las explicaciones que preceden, esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra proponer a la Sala rechazar la idea de legislar respecto de este proyecto de ley.

- - -

Acordado en sesión de 17 de julio del año 2001, con asistencia de los HH. Senadores señora Frei (Presidenta) y señores Cantero, Cariola y Núñez.

Sala de la Comisión, a 19 de julio de 2001.

(FDO.):Mario Tapia Guerrero

Secretario

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY DE LA HONORABLE
CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE FIRMA ELECTRÓNICA Y SERVICIOS DE
CERTIFICACIÓN DE DICHA FIRMA (2571-19)**

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros en general, en segundo trámite constitucional, el proyecto de ley de la referencia, iniciado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Hacemos presente que, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 63, inciso segundo, y 74 de la Constitución Política de la República, el artículo 20 del proyecto de ley en informe recae sobre materias propias de ley orgánica constitucional. Por lo tanto, requiere para su aprobación de las cuatro séptimas partes del total de los Senadores en ejercicio.

A las sesiones que vuestra Comisión dedicó al estudio en general de esta iniciativa legal, asistieron especialmente invitados el señor Subsecretario de Economía, don Alvaro Díaz, el jefe de la División Jurídica señor Enrique Sepúlveda y los asesores señores Salvador Millaleo, Enrique Vergara y Raúl Arrieta; el jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señor Francisco Maldonado; en representación de la Cámara de Comercio de Santiago, su gerente general don Claudio Ortiz, el gerente de desarrollo, don Francisco Argüello y el asesor jurídico, señor Cristián García-Huidobro; por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, su presidente, don Fernando Lihn y el gerente general de EAN Chile, don Alejandro Prieto; por la Asociación de Aseguradores de Chile, el gerente general don Jorge Claude y el director, don

Francisco Serqueira; en representación de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, los abogados señores Sergio Cruz y Rodrigo Gutiérrez; por la Contraloría General de la República, los abogados de la División Jurídica, señores Osvaldo Vargas y Julio Palaviccini, y el subjefe de la División de Informaciones y Coordinación Jurídica, señor Jorge Correa; en representación de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, el Subdirector señor Óscar Acuña y la Subdirectora del Archivo Nacional, señora María Eugenia Barrientos; por la Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales, lo hicieron su presidente, don Alberto Mozó, y los directores señores Eduardo Avello y Camilo Valenzuela; y en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción, el profesor Ricardo Sandoval.

Además, se recibió el aporte de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y del profesor del ramo señor Renato Jijena Leiva.

Los documentos recibidos por la Comisión constan en el Anexo de este informe.

DISCUSIÓN GENERAL

La Comisión recibió, de los diferentes sectores involucrados en esta iniciativa legal, observaciones que resultaron de gran utilidad para formarse una opinión ilustrada al respecto.

Subsecretaría de Economía

- Aspectos generales

El señor Subsecretario, señor Álvaro Díaz, inició su exposición destacando la realidad de una revolución tecnológica que se está difundiendo en todo el mundo y que en Chile tiene su expresión particular en las tecnologías de la información y la comunicación, que tienen un uso masivo en el país. De acuerdo a las cifras que posee el Ministerio, existen cinco millones de chilenos que en el trabajo, en la escuela, en la universidad o en la casa acceden a computadores, de los cuales tres millones están utilizando, con menor o mayor grado de intensidad, Internet. Cabe señalar que el 21% de la población mayor de 6 años ya tiene acceso a Internet.

Es decir, añadió, la tecnología es un fenómeno masivo que ha tenido una rápida expansión, derivada de la disminución de los costos de comunicación. Se trata de una tecnología con características genéricas, ya que se pueden emplear en cualquier rama de la actividad económica, tanto en el sector privado como en el público.

Otra característica importante de esta tecnología es que converge con otras, ya que puede interactuar con las tecnologías de la industria electromecánica, lo que se traduce en máquinas de herramientas de control numérico que operan en red, conectadas a computadores; operan también con las tecnologías del transporte, las del sector de energía, etcétera.

Destacó que otro aspecto de trascendencia, que está involucrado en este proceso, tiene relación con el hecho de que las redes de información que están desarrollándose son cada vez más importantes para elevar la productividad de las empresas, lo que tiene múltiples implicancias. En efecto, se pueden obtener crecientes adelantos en la agilización de los procesos productivos de las economías, que resultan decisivos para modernizar el Estado, ya que éste procesa y distribuye información clave para mejorar la calidad de vida de las personas. En definitiva, precisó, estas tecnologías pueden ayudar a mejorar el

acceso a la información por parte de los usuarios de servicios de utilidad pública, de los consumidores y también de los ciudadanos. Esto puede profundizar la democracia haciendo más transparente al Estado, cautelando el acceso a la información y, eventualmente, al ser utilizadas para procesos de la democracia política.

Los aspectos señalados, prosiguió, están insertos en lo que se ha llamado la “sociedad de la información”, que implica una serie de transformaciones de la estructura social, como en la estructura del empleo de la organización industrial, en el perfil de las propias empresas y en la transformación del sector público y del Estado en particular; lo que significa para nuestro país un desafío institucional, que consiste en construir nuevas normas que incorporen el fenómeno de Internet y de las comunicaciones electrónicas a nuestra legislación y a nuestro intercambio económico y social. Ese es el contexto en el cual se inserta esta iniciativa legal, que es parte de una estrategia integral del desarrollo de Internet en el sector público, y que impulsa el desarrollo de Chile hacia la nueva economía.

- La primera de las acciones que se quiere efectuar se refiere al acceso y a la conectividad a Internet, con lo que se pretende universalizar las redes digitales de información y la infraestructura de telecomunicaciones. Para lograr esta finalidad, se debe adaptar el marco regulatorio, con la idea de facilitar la competencia e introducir nuevas tecnologías, como por ejemplo la telefonía inalámbrica, de tal forma de permitir que ésta se vaya expandiendo con la consiguiente reducción de los costos de acceso para todos los chilenos. Adicionalmente, continuó, puede haber políticas complementarias a estas adaptaciones regulatorias, como la red de infocentros, esto es, lugares donde hay computadores conectados a Internet que están disponibles para cualquier ciudadano.

- El segundo tema se relaciona con la educación y la capacitación. El avance hacia la nueva economía requiere de un extraordinario esfuerzo en materia de educación y capacitación, con el objeto de satisfacer tres aspectos. El primero, contar con un nuevo tipo de

profesionales, como especialistas en ingeniería de base de datos, que son profesionales emergentes muy especializados y de excelencia mundial, en general, ingenieros que poseen cada vez mayor densidad en su formación en tecnologías y redes digitales. El segundo, se refiere a que esta nueva sociedad requerirá que la población amplifique sus habilidades para interactuar con computadores y redes digitales, y pueda, por tanto, adaptarse al cambio tecnológico. Finalmente, se requerirá de una actividad de info-alfabetización, lo que implica que la alfabetización ya no será sólo aprender a leer y a escribir, sino que también estará destinada a poder interactuar con estos artefactos.

Destacó que este punto representa un desafío de extraordinaria importancia, ya que no sólo se requieren expertos y especialistas, sino también fuerza de trabajo capaz de interactuar y de usar, adecuadamente, las nuevas tecnologías. El bajo crecimiento demográfico de nuestro país, que se proyecta en un 15% para el año 2010, hace concluir que la modernización tecnológica de nuestra economía dependerá de las generaciones presentes, las que necesariamente deberán aprender a operar con estas redes y equipos.

- La tercera dimensión es el “gobierno electrónico”.

Con esta expresión se hace alusión al uso de estas tecnologías para hacer más eficiente la labor del gobierno, y entregar una mejor y rápida información a los ciudadanos y, en definitiva, mejores servicios.

Afirmó que el gobierno electrónico tiene un rol muy relevante, ya que mientras más rápido se informatice el gobierno, más rápido va a ser el proceso de aprendizaje de toda la sociedad. Un ejemplo claro es el del Servicio de Impuestos Internos, donde la sola posibilidad de pagar los impuestos a través de Internet, ayudó a la informatización de las empresas. A este hecho debe agregarse la posibilidad de pagar las contribuciones al INP vía Internet y la futura factura electrónica, que impulsará que gran parte del comercio se haga

con este medio, facilitando el funcionamiento de las empresas y del servicio encargado de cobrar los respectivos impuestos.

Todo lo anterior, precisó, es de gran relevancia para que exista un gobierno más eficaz, más transparente y también más desconcentrado. Destacó la necesidad de acrecentar la desconcentración estatal hacia las regiones, a fin de lograr cada vez mayor autonomía en sus procesos de asignación de recursos.

- El cuarto aspecto se refiere a la difusión de las tecnologías de información en las empresas.

Junto con destacar la necesidad de aumentar el uso de estas tecnologías, recalcó que ello es una realidad en el sector de las grandes y medianas empresas, en donde la gran mayoría hace uso de ellas. Los esfuerzos, agregó, deben dirigirse hacia la pequeña empresa, donde sólo el 45% tiene conexión, y a la micro empresa, que son la mayor parte de las existentes en el país -cerca de 400 mil-, en donde sólo un pequeño segmento tiene acceso a Internet.

- La quinta línea de acción, se refiere a la innovación del sector digital de la economía, es decir, a las empresas que proveen de servicios tecnológicos relacionados con Internet, empresas de bio-informática y de software.

Destacó que en esta materia existe una nueva forma de interactuar del Estado con el sector privado, ya que muchos de los servicios del Estado, hoy día, pueden externalizarse, a través del sector privado.

Estas cinco grandes líneas de acción, que están destinadas a impulsar el comercio electrónico, requieren de las respectivas modificaciones legales que contemplen esta

nueva forma de comercializar, que supone una actividad hecha a distancia, y respecto de la cual existe un tiempo diferido entre la compra y el momento de la entrega del bien o del servicio. Enfatizó que en este tipo de comercio la clave está dada por la seguridad de las comunicaciones electrónicas que se realizan, ya que no es un comercio que se efectúe personalmente, y que por ende, se requiere dar confianza a los usuarios, para incrementar las transacciones electrónicas y completar este circuito “virtuoso” en el comercio electrónico.

Uno de los aspectos jurídicos centrales relacionados con el comercio electrónico está constituido por la firma electrónica, que se regula en esta iniciativa de ley, pero existen otros numerosos temas, tales como los nombres de dominio, la protección de los usuarios de Internet, la privacidad, la propiedad intelectual y los actuales sistemas de pago electrónico.

En relación con los nombres de dominio, afirmó que lo esencial es compatibilizar, adecuadamente, la asignación de estos nombres con el sistema de propiedad industrial de los derechos marcarios en particular. Las empresas operan tanto en el mundo real, como en el mundo electrónico, y se requiere regular esta compatibilidad.

El segundo aspecto es un tema que viene a la zaga de la regulación de los contratos electrónicos. A modo de ejemplo, explicó que en la ley federal norteamericana sobre documentos electrónicos, hay cláusulas que buscan proteger al consumidor en sus transacciones electrónicas, donde se establece, entre otras materias, la prohibición de disponer cortes de los servicios de utilidad pública sin que haya mediado una comunicación previa por ese medio, que se compruebe que el usuario puede utilizarlo y que consintió ser informado a través de él.

El tema de la privacidad se está trabajando, tanto con la Cámara Nacional de Comercio, como con la Cámara de Comercio de Santiago, con vistas al establecimiento de normas para garantizar la privacidad del usuario que va a acceder a un portal

de Internet. Cuando se entra a cualquier página web, ciertas prácticas permiten que desde esa página le manden una “cookies”, según la jerga informática, que es un microprograma que permite obtener los datos básicos del computador; así, el usuario es puesto en una base de datos, la que puede ser vendida sin su conocimiento. Ese tipo de temas está siendo abordado en muchos países a través de buenas prácticas, las que también se pretenden implementar en Chile.

En lo referente a los temas de propiedad intelectual en Internet, que están afectos a la ley de derechos de autor, destacó que una buena muestra de sus implicancias está dado por el debate que ha habido en Estados Unidos sobre el Napster, que era una empresa que tenía un servidor donde se podía intercambiar archivos de canciones y difundirlas a millones de usuarios, con todas las dificultades que aquello implicaba en la lógica de los derechos de autor.

Respecto a los medios electrónicos de pago, puntualizó que en nuestro país, estrictamente, no hay necesidad de una modificación legal, pero ciertamente tiene que haber una estrecha comunicación entre la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Valores y Seguros y el Servicio de Impuestos Internos, que apunte a facilitar la difusión y la masificación de estos medios electrónicos de pago.

- Contenidos de la iniciativa legal en informe.

a) Explicación general.

El señor Subsecretario de Economía aclaró que, teniendo en consideración la gran cantidad de materias de índole jurídica que se encuentran inmersas en el comercio electrónico y las restricciones de tiempo que existen para el establecimiento de una ley de esta naturaleza, se optó por concentrar los esfuerzos en un proyecto de ley de firma electrónica, que se estima como el primer paso para la promoción del comercio electrónico. Se

sigue así una tendencia internacional de todos los países de América Latina, que han aprobado un proyecto de firma electrónica o están en proceso de hacerlo en sus respectivos parlamentos.

Cuando se logre regular este aspecto, prosiguió, los pasos siguientes estarán destinados a reformar el marco legal del contrato electrónico, considerando la evolución internacional y, además, los acuerdos y tratados que concluya nuestro país. A modo de ejemplo, recordó que el tratado de libre comercio con Estados Unidos contempla un capítulo sobre comercio electrónico donde se tocan distintas materias, lo que supone, como paso previo, la aprobación de una legislación sobre firma electrónica.

b) Principios contenidos en el proyecto de ley, materia de este informe.

i) Libertad económica de usuarios y certificadores.

De acuerdo con este principio, por un lado se asegura la libertad económica de selección por parte de los usuarios de distintos proveedores de servicios de certificación y, por otro, no se exige la aprobación previa de un certificador para operar en el negocio de certificación de firma electrónica;

ii) Libre competencia entre certificadores;

iii) Neutralidad tecnológica.

El proyecto de ley en informe no se adhiere a una tecnología específica. La más conocida se llama criptografía asimétrica, pero pueden haber otras tecnologías sobre métodos biométricos. Este proyecto se llama de firma electrónica y no de firma digital, porque el término “digital”, aunque se utiliza de manera sinónima al de firma

electrónica, se ha asociado con una cierta tecnología. Hemos preferido utilizar el concepto de “firma electrónica”, porque comprende cualquier tipo de tecnología y, por tanto, está abierto al progreso técnico;

iv) Compatibilidad internacional de soluciones, vale decir, la convergencia entre la legislación nacional e internacional, ya que, por definición, Internet tiene carácter global;

v) Equivalencia del medio electrónico al medio o soporte de papel, o sea, no se podrá rechazar evidencia sólo porque está en medio electrónico, y

vi) No discriminación de los medios electrónicos.

c) El concepto de firma electrónica.

El señor Subsecretario de Economía señaló, sobre el particular, que la ley utiliza un concepto muy genérico, entendiéndose por firma electrónica, cualquier sonido, símbolo o proceso electrónico, que permite al receptor de un documento electrónico identificar, al menos formalmente, a su autor.

Precisó que es posible distinguir entre una firma electrónica simple, aquella que identifica sólo formalmente al autor -por ejemplo, un mensaje electrónico firmado, que formalmente permite identificar al autor, pero no puede asegurar quién lo envió-, y una firma electrónica avanzada, que asegura fehacientemente la identidad del autor, la no repudiabilidad del mensaje y la integridad de su contenido.

La tecnología que se usa para la firma electrónica avanzada es la de criptografía asimétrica. En esta metodología existe un mensaje original donde se coloca el

nombre del usuario con una llave o clave. Es decir, el mensaje es encriptado con una llave, que es privada y, por lo tanto, sólo conocida por el emisor .

Este mensaje encriptado llega al receptor, quien en una página web obtiene el equivalente público de la llave privada del emisor. Mediante esa llave pública, se descripta el mensaje y se convierte en un mensaje legible. La idea central es que aquí hay dos llaves: una llave privada, que sólo conoce el emisor, y una pública, conocida por todos, y que sirve para decodificar los mensajes enviados. Lo que lleva a denominar este procedimiento como criptografía asimétrica, ya que una clave cumple la función inversa de la otra.

Tratándose de redes cerradas, como por ejemplo las que mantienen los bancos con sus clientes para el uso de las tarjetas bancarias o de crédito, el funcionamiento se hace sobre la base de una clave que sólo es conocida por dos partes, el cliente y el banco, metodología que se denomina criptografía simétrica.

Pero en una red abierta como Internet, donde se exige mayor seguridad para que el mensaje llegue íntegro al receptor, se pueda identificar formalmente a su autor y autenticarlo, de forma que quien envió ese mensaje no puede repudiarlo, es indispensable la criptografía asimétrica, que opera en la forma señalada.

Manifestó que existen otros procedimientos que utilizan variables biométricas, de alto costo y no masificadas, que responden a otra tecnología y en donde se puede colocar la huella dactilar de la persona que se quiere identificar, o bien escanear el iris de uno de sus ojos.

d) Entes certificadores.

El señor Subsecretario destacó que existen varios tipos de entes certificadores. En primer lugar, están los certificadores acreditados, es decir, aquéllos que han cumplido estándares internacionales y que están asegurados por una entidad acreditadora, que en el proyecto de ley es la Subsecretaría de Economía. También se contemplan los certificadores no acreditados. Así, a modo de ejemplo, podría existir un grupo de personas que den fe y no conformen un servicio de firma electrónica acreditada.

Por supuesto, también se puede proceder sin certificador respecto de las propias firmas autogeneradas, por ejemplo, uno puede mandar un correo electrónico sin necesidad de un certificado; basta que lo firme.

En relación con los certificadores privados, señaló que su masividad, o sea, el uso que se haga de los certificadores no acreditados, va a depender solamente de su reputación comercial.

En el caso de los certificadores acreditados, tienen las mismas obligaciones que los certificadores no acreditados, pero están sujetos a la supervisión de un ente acreditador. Tienen una ventaja en el mercado, por el reconocimiento estatal, y ante los tribunales, para los efectos del valor probatorio de la firma.

Las obligaciones comunes para ambos certificadores son la información al usuario, la información y comprensibilidad de sus prácticas de certificación, la operatividad repositoria del registro público en línea donde están las claves públicas, la responsabilidad para con los usuarios y un seguro de responsabilidad civil.

Para aquellas empresas que se están acreditando, se está estableciendo un procedimiento voluntario, en virtud del cual, el prestador del servicio de certificación demuestre que cuenta con las instalaciones, sistemas, programas informáticos y

recursos humanos necesarios para otorgar los certificados, en los términos que se establezcan en la ley y en el reglamento.

e) Valor probatorio de los documentos electrónicos.

Manifestó que la regla general en esta materia, es que los documentos sean base de una presunción judicial. Tratándose de documentos con firma electrónica otorgada por un prestador acreditado, se registrarán por las reglas generales en materia probatoria. Es decir, si se trata de un instrumento privado, se tiene por reconocida su autoría e integridad.

f) Derechos de los usuarios.

Las prerrogativas que se contemplan en el proyecto para los usuarios se refieren a la información, la confidencialidad, las reglas de traspaso de datos, el acceso electrónico al repositorio, la indemnización y el seguro, no recibir más que los servicios contratados y la aplicación de las leyes de protección de la vida privada y de derechos del consumidor.

Finalmente, expresó que desde el punto de vista de la amplitud de la regulación que se establece en el proyecto de ley, junto con definir los actos electrónicos, se establece la validez de ellos y de los contratos electrónicos de la misma manera y con los mismos efectos que aquéllos que se celebren por escrito. Hay ciertos actos que no pueden ser celebrados de acuerdo con esta modalidad, como los solemnes que requieren la presencia física de la persona y los relativos a derechos de familia.

El Jefe de la División Jurídica de esta Subsecretaría, señor Enrique Sepúlveda, ahondando en las explicaciones vertidas por el señor Subsecretario, hizo presente la necesidad de concentrarse en el concepto principal que trae este proyecto de ley, que se refiere a

un momento de la contratación o de la manifestación de la voluntad para cualquier tipo de acto entre personas ausentes, declarada a través de un mundo virtual.

En ese sentido, continuó, lo esencial es promover la confianza, es decir, la seguridad del usuario al manifestar su voluntad, consentimiento, aceptación o rechazo respecto de una comunicación que recibe, ya sea presentándole una propuesta comercial, una comunicación de trabajo, una actividad académica, etc.

En esa lógica, prosiguió, la primera preocupación de esta ley es la identidad de la persona que no se puede ver, respecto de la cual debe poseerse la certeza de que es quien dice ser. Esa finalidad es la que se intenta obtener a través del mecanismo de firma electrónica.

Añadió que la tecnología, además de otorgar certeza sobre la identidad de la persona, facilitada a través de la intervención de un tercero de confianza, como es una entidad certificadora, que emite un certificado de que esa persona es efectivamente la que dice ser, hace posible que la identidad del documento recibido tenga una garantía de que, en su transmisión, recepción o almacenamiento, no ha podido ser alterada, y que cualquiera manipulación que se produzca será acusada, inmediatamente, por el sistema tecnológico que se está aplicando.

Como consecuencia de lo anterior, queda admitida una manifestación de voluntad que no puede posteriormente repudiarse, es decir, se tiene certeza de lo que se ha dicho, de lo que se ha convenido y de lo que se ha aceptado; lo que permite que se realicen todo tipo de transacciones entre las personas.

En ese sentido, esta iniciativa legal, al igual que las distintas leyes sobre firma electrónica -cuyo modelo principal fue el creado por el programa de las Naciones

Unidas para el Derecho Comercial Internacional- tiene por finalidad regular esta tecnología, con la idea de que sea una herramienta eficaz para lograr la plena identidad de las personas cuando quieran formalizar una comunicación. Este propósito requiere ser llevado al derecho vigente, cuyo fundamento es el escrito en soporte de papel, base sobre la cual también operan nuestros tribunales.

A través de esta ley, entonces, se pretende facilitar que parte del derecho contractual, en lo que se refiere a la identidad y al mundo virtual, pueda ser realizado mediante documentos emitidos a través de medios electrónicos de comunicación. La idea es hacer equivalente lo que se acuerda y se manifiesta en el mundo virtual, a lo que se acuerda y se manifiesta en soporte de papel.

Ministerio de Justicia

El Jefe de la División Jurídica de esta Cartera, señor Francisco Maldonado, hizo presente que el Ministerio de Justicia compartía la necesidad de legislar en esta materia. Expresó que, reconociendo la diversidad de temas involucrados en el avance tecnológico de los métodos de producción y comercialización, el tema que se ha elegido para iniciar el tratamiento de los procesos de regulación civil y comercial de estas materias –la firma electrónica– en los términos en que aparece en el proyecto de ley, resulta adecuado y bastante completo. Ello, sin perjuicio de que existen otra serie de aspectos, vinculados a la relación entre la informática y el comercio, que se requerirá ir abordando paulatinamente.

En ese sentido, señaló que, desde la perspectiva ministerial de su sector, los temas de mayor relevancia en esta iniciativa, sobre los cuales espera traer una proposición conjunta con el Ministerio de Economía para la discusión particular, dicen relación con la acreditación probatoria en sede judicial de los mecanismos de certificación y la eventual

protección penal de los nuevos bienes jurídicos que surjan a partir de esta regulación, que podría manifestarse en la adecuación de figuras ya existentes.

Ante la consulta formulada en el seno de la Comisión sobre la forma en que se pretende ir incorporando el uso de la firma electrónica, en el campo ocupado por los medios ordinarios existentes, explicó que será la propia dinámica del sector privado y del sector público la que vaya optando por uno u otro mecanismo según más le acomode. Puntualizó que lo importante en este texto consiste en proponer una herramienta que sea útil y eficaz para la regulación de este nuevo mecanismo, y en ese sentido, este proyecto deberá constituirse en un incentivo real para la masificación de esta tecnología.

Señaló que, en su concepto, las posibilidades que brinda la informática para la actividad comercial se ve favorecida con este tipo de mecanismos, lo que queda demostrado en el desenvolvimiento actual de muchas actividades que se realizan en el país, tanto en lo público como en lo privado, que es de mayor celeridad al de aquéllos que se desarrollan mediante el soporte de papel o el correo ordinario.

Contraloría General de la República

El abogado de la División Jurídica, señor Osvaldo Vargas, expresó su complacencia por el hecho de que el proyecto de ley contemple normas referidas a la aplicación de la firma electrónica y de los documentos electrónicos en la Administración del Estado.

Recordó la participación que le cupo a la Contraloría en la dictación del decreto supremo N° 81, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 1999, sobre el uso de la firma digital en la Administración, agregando que ella ha manifestado su opinión en esta materia a través de diversos dictámenes emitidos en relación con la forma en que la

Administración puede recurrir a mecanismos electrónicos -especialmente Internet- en distintos campos de acción y, adicionalmente, mediante la toma de razón de diversos decretos y resoluciones que se han referido a materias vinculadas con estos aspectos.

En esa lógica, agregó, la iniciativa legal constituye un importante avance dentro de la modernización del Estado, con el fin de obtener una mayor y más eficiente satisfacción de las necesidades públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, y en lo referente a la Administración del Estado, afirmó que existen algunos aspectos del proyecto de ley que podrían ser revisados.

En primer lugar, destacó que la regulación que se hace en este proyecto de ley resulta más amplia que la contenida en el decreto N° 81, antes referido, ya que incluye a toda la Administración del Estado y no sólo a una parte de ésta, como ocurre con dicho texto normativo.

En ese sentido, prosiguió, la referencia que se efectúa a la Administración incluye a aquellas empresas públicas creadas por ley, como es el caso de CODELCO-CHILE, las que podrían, por lo tanto, certificar sus propias firmas, que es un derecho que se le otorga a los órganos de dicho sector. Esta conclusión debiera ser analizada a la luz de lo dispuesto en el inciso segundo del número 21, del artículo 19 de la Constitución Política, que, luego de contemplar la posibilidad de que el Estado y sus órganos puedan realizar actividades empresariales o participar en ellas, si una ley de quórum calificado los autoriza, dispone la sujeción de dichas actividades a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que, en casos calificados, pudieran establecerse, también, por una ley aprobada con dicho quórum. En consecuencia, si se quiere producir tal efecto, sería menester determinar si esta materia puede ser considerada como aquellas excepciones que requieren quórum calificado.

Expuso, por otra parte, que la regulación que se establece respecto de aquellos actos de la Administración del Estado que podrían ser contenidos en documentos electrónicos incurre en una redundancia. En efecto, explicó, la firma electrónica es tal en función de documentos electrónicos, y si es así, la expresión “efectuar actos y emitir documentos” podría entenderse como redundante, ya que bastaría con la expresión “emitir documentos”, ya que todo acto de la Administración se expresa en un documento.

Otro aspecto que destacó se refirió al hecho de que la prohibición contenida en el artículo 8º, en cuanto a evitarse “cualquier” discriminación o restricción en el acceso a las prestaciones de los servicios públicos y a las actuaciones administrativas es más estricta que la limitante que establece el N° 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental, que solamente prohíbe las discriminaciones arbitrarias. Aunque sea adecuado el precepto, puede prestarse para problemas prácticos, derivados del hecho de que un particular pretenda comunicarse con la Administración a través de un software que no sea compatible con el que aquella posee, puesto que está obligada a evitar todo tipo de discriminación o restricción.

En seguida, señaló que la exigencia que se contempla en el artículo 9º de que la certificación de las firmas electrónicas de las autoridades y de los funcionarios de los órganos de la Administración deban contener la fecha y la hora de la emisión del documento, debería relacionarse con la obligación de los certificados de tener un plazo de vigencia, ya que en este último caso no se establece la misma obligación.

Finalmente, se refirió a la disparidad de formas de certificar la firma que existirán en el sector privado y en el sector público. En efecto, en este último la certificación se realiza por el respectivo ministro de fe del organismo de que se trate. Sin embargo, agregó, el receptor de un documento firmado digitalmente necesita validar esa firma, lo que es simple de hacer en la medida en que el documento sea del propio organismo, pero si el documento que se

le envía por un órgano de la Administración emana de un privado o de otro organismo del Estado, el proceso de verificación de la firma se dificulta.

Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos

La Subdirectora del Archivo Nacional, señora María Eugenia Barrientos, indicó que la iniciativa legal resulta, tanto desde el punto de vista técnico como jurídico, adecuada y beneficiosa, ya que asegura y complementa la función del Archivo como repositorio de información para ponerla a disposición del público y de investigadores, y para cumplir las funciones que la ley establece. El proyecto de ley permite que se sigan desarrollando pasos en el país para incorporarse a las transmisiones electrónicas y, sobre todo, para la aprobación del documento electrónico, incluso respecto de aquellos actos que requieren de la comparecencia de las personas, lo que en la actual iniciativa no es permitido. Existe conciencia en cuanto a que el país está marginado de una gran cantidad de información que se maneja electrónicamente, tanto a nivel particular como a nivel de la Administración del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, manifestó su preocupación por la eventual ausencia de las autoridades del Archivo Nacional en la elaboración de reglamentos respectivos, en especial, el que se refiere a la conservación y el archivo de la información. Sugirió que se incorporara al Ministerio de Educación, quien debería delegar, en la autoridad correspondiente, la participación en el Reglamento.

Hizo saber, que a nivel mundial, la archivística siempre ha ido a la zaga, respecto a otras disciplinas informáticas o documentalistas, en la aceptación del documento electrónico, ya que crea una gran cantidad de interrogantes a los principios tradicionales del desarrollo de esta actividad. La obsolescencia de la tecnología, la fragilidad del soporte electrónico, la ubicuidad de la información y su desmaterialización cuestionan principios

tradicionales como la validez, la propiedad intelectual, la conservación, la permanencia y la fidelidad de la información y el carácter probatorio que debe tener un documento que ingresa al archivo.

El proyecto de ley entrega ciertas soluciones a estos problemas, por lo que resulta esencial tener participación en el reglamento a que se ha referido, ya que preocupa que la documentación electrónica de los servicios públicos del Estado no sean remitidos al Archivo Nacional, lo que no debería ocurrir, puesto que legalmente existe la obligación de remitir toda la documentación, incluida la electrónica, que se produce en los Ministerios y demás reparticiones públicas.

Es decir, añadió, para la institución resulta esencial la conservación del documento electrónico, ya que el soporte no da garantías de permanencia ni de conservación, porque es extraordinariamente frágil y de rápida obsolescencia.

Por tanto, resulta esencial establecer cómo la Administración del Estado transferirá el documento electrónico al Archivo Nacional, de forma de enfrentar el problema de la falta de permanencia o de la inestabilidad de la información. De esa manera se dará cumplimiento a su función esencial, que es la conservación de la memoria histórica nacional para las generaciones futuras.

Ante una consulta formulada en la Comisión, expresó que el problema se abordaría vaciando la información que está en soporte electrónico a discos compactos u ópticos, o bien, al microfilm, que es un medio más fidedigno y permanente, ya que tiene una duración aproximada de más de 100 años, contra los 50 o 60 años de los discos.

Finalizó señalando que sería deseable seguir avanzando en estas normativas, de forma tal que en un futuro cercano se cuente con la firma electrónica para las inscripciones de la propiedad raíz, lo que permitiría descentralizar virtualmente los archivos.

Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales

Su Presidente, señor Alejandro Mozó, expresó que este proyecto de ley es un gran avance para el comercio electrónico. En ese sentido, afirmó que la experiencia de los notarios como ministros de fe pública, puede resultar de mucha utilidad para esta iniciativa legal.

El concepto de firma electrónica avanzada que contempla el proyecto deja de manifiesto el exclusivo control que el titular debe tener sobre dicha expresión de voluntad, lo que garantiza su identidad, autoría e integridad del documento.

Aunque reconoció que el procedimiento tecnológico para implementar esta firma es complejo, señaló que esta forma críptica de resguardar la identidad, que se mantiene guardada con sigilo puede ser objeto de hurto, robo o incluso, de pérdida o extravío. En definitiva, añadió, puede ocurrir que este código informático sea utilizado por alguien que no es su titular. En esa perspectiva, expresó su preocupación por la forma de determinar y probar que esa firma fue empleada efectivamente por su titular.

En su concepto, si la ley contemplara en forma expresa la posibilidad de participación de los notarios, aportaría una solución a este problema, toda vez que su función está orientada a otorgar seguridad jurídica a los negocios, fundamentalmente a la expresión de voluntad al momento en que se realizan, y a la identidad de los otorgantes.

Consultado acerca de la opinión que le merece a la Asociación el sistema de certificación, expresó que no se desprende con claridad de la iniciativa legal si dichos entes certificadores tendrán el carácter de ministro de fe que en la actualidad poseen, entre otros, los notarios públicos, característica que difícilmente podrían poseer estas entidades, que se organizarán como personas jurídicas. En ese sentido, reiteró, que aunque el sistema es de una gran tecnicidad y se sostiene sobre sí mismo, toda vez que la expresión de voluntad de las firmas electrónicas se entrega a las entidades certificadoras, sería adecuado, especialmente para efectos probatorios, que se estableciera la participación de los notarios con tal finalidad.

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo

El representante de esta entidad, don Alejandro Prieto, expresó que esta iniciativa legal constituye un gran paso, cuantitativa y cualitativamente, en la agilización de muchos procesos productivos y operaciones comerciales con el objeto de lograr el desarrollo real del comercio electrónico en nuestro país. En ese sentido, añadió, la iniciativa resulta adecuada en lo fundamental.

Sin perjuicio de lo anterior, destacó aquellos aspectos de mayor relevancia para la entidad, tales como la forma en que se plantea el principio de la neutralidad tecnológica; la necesidad de regular la acreditación voluntaria de los entes certificadores; la conveniencia de contemplar la validación de firmas electrónicas de otros países; el reconocimiento de las firmas de uso limitado; la determinación de la responsabilidad de los certificadores y el establecimiento de seguros, en caso de que algún tercero se vea afectado por una acción negligente de una entidad de certificación.

Concluyó sus observaciones señalando que la importancia de este proyecto de ley, para el ámbito en el cual se desenvolverá, queda demostrada con la puesta en

operaciones de la factura electrónica por parte del Servicio de Impuestos Internos, lo que es una señal clara en cuanto a la necesidad de contar, a la brevedad, con el sistema de firma electrónica.

Asociación de Aseguradores de Chile

El abogado señor Francisco Serqueira, en representación de la entidad, puso de relieve algunos aspectos de orden general que se encuentran relacionados con la iniciativa legal en informe.

Destacó la existencia del decreto supremo N° 81, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del 26 de junio de 1999, que regula el uso de la firma digital y de los documentos electrónicos en la Administración del Estado, en el cual se define a la firma electrónica como el código informático que permite determinar la autenticidad de un documento electrónico y su integridad, impidiendo a su transmisor desconocer la autoría del mensaje en forma posterior. Asimismo, dicha norma contiene los conceptos de clave privada y clave pública. La primera es definida como aquella que sólo es conocida por el titular del par de claves, y que es usada para añadir una firma digital a un documento electrónico, o para descifrar un documento electrónico previamente encriptado por medio de la correspondiente clave pública. La segunda, por su parte, es la que registra en el sistema el ministro de fe del servicio respectivo, y que es empleada para verificar la firma digital añadida a un documento electrónico por el titular, o para encriptar documentos destinados a ser transmitidos a él.

Otro aspecto general se refiere a la regulación de la actividad aseguradora, ya que, aun cuando el artículo 514 del Código de Comercio señala que el seguro se perfecciona y prueba por escritura pública, privada u oficial, es indispensable permitir su contratación y, en general, la contratación mercantil, mediante un mecanismo electrónico, como el proyectado en esta iniciativa.

En relación con la iniciativa legal, y de acuerdo a las normas contenidas en el señalado decreto supremo N° 81, hizo presente la necesidad de no identificar los conceptos de firma electrónica y de firma digital, que en ese reglamento, para la Administración del Estado, aparecen diferenciados. En efecto, la referida norma define a esta última como una especie de firma electrónica que resulta de un proceso informático validado, implementado a través de un sistema criptográfico de claves públicas y privadas.

Asimismo, destacó que el proyecto de ley separa el concepto de firma electrónica en firma electrónica propiamente tal y firma electrónica avanzada, no existiendo claridad acerca de si ambas tienen las tres funciones propias de una firma que son la indicativa, la declarativa y la probatoria.

En efecto, continuó, la firma electrónica sólo otorga la identificación, al menos formal, a su autor; en cambio la firma electrónica avanzada se refiere también a la integridad del documento. En el proyecto de ley se regulan de manera distinta, exigiéndose la primera para la validez de los actos y contratos celebrados entre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a los cuales se les otorgan los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. En cambio, en otra disposición, se otorga el valor probatorio de los instrumentos públicos o privados, según su naturaleza conforme a las reglas generales, a aquellos documentos cuya firma electrónica esté debidamente certificada por prestadores acreditados. En consecuencia, precisó, pareciera haber una suerte de contradicción entre ambas normas, ya que para la validez del acto basta con la firma electrónica y, en cambio, para tener el valor probatorio de instrumento privado o público se requiere de una firma avanzada y, de no ser así, el valor probatorio del documento será sólo de presunción judicial.

Finalmente, observó que resulta adecuada la exigencia de mantener, por parte de los prestadores de servicios de certificación de firma electrónica, un seguro de

responsabilidad civil, que tiende a cubrir eventuales daños y perjuicios, pero aclaró que dicho seguro no es de un seguro o póliza de garantía.

El representante de la Cámara de Comercio de Santiago, señor Claudio Ortiz, señaló que la responsabilidad a que se refiere la ley no cubre las estafas o engaños que pueda hacer el particular con su firma electrónica, que ha sido certificada por un determinado organismo, tal como el Servicio de Registro Civil e Identificación no se hace responsable por los cheques sin fondos que emita un particular, y cuyo dominio es acreditado con la respectiva cédula de identidad. En efecto, precisó, la responsabilidad que regula la iniciativa se refiere a la certificación u homologación de certificados de firmas electrónicas, es decir, los prestadores no serán responsables de los daños que tengan su origen en el uso indebido o fraudulento de un certificado de firma electrónica avanzada.

En ese mismo sentido, el representante de la Cámara Nacional de Comercio, don Alejandro Prieto, explicó que no debe perderse de vista que lo único que le compete a la entidad certificadora, valga la redundancia, es certificar una identidad y, por tal motivo, no puede responsabilizarse por los actos que el usuario del certificado electrónico pudiera, dolosamente, realizar. La responsabilidad de las entidades de certificación sólo opera en caso de que haya habido una emisión fraudulenta por la propia entidad de un certificado.

Cámara de Comercio de Santiago

Su gerente general, don Claudio Ortiz, destacó los beneficios de este proyecto, no obstante, observó que algunas de sus disposiciones resultan redundantes, especialmente en lo que se refiere al valor probatorio de los documentos con firma electrónica.

Asimismo, hizo ver la necesidad de avanzar respecto de los organismos o entidades que actuarán como certificadores, en el sentido de exigir que esa actividad constituya su único objeto social. El objeto único debiera ser dar mayor seguridad, ya que de esta forma se resguarda la confianza en el sistema, que resulta esencial para su aplicación. En ese contexto, observó la necesidad de perfeccionar aspectos relacionados con el seguro que se establece en el proyecto para las entidades certificadoras.

Con el propósito de aclarar la confianza que debe haber en el sistema, explicó que existen tres niveles cuando se otorga una firma electrónica. Un primer nivel es la autoridad acreditadora, que será la Subsecretaría de Economía; un segundo nivel es la entidad certificadora, que desde el punto de vista tecnológico es la encargada de generar esta firma electrónica; y finalmente hay un tercer nivel, que está implícito en la iniciativa legal, que se refiere a las autoridades de registro. En cuanto a estas últimas, explicó que, para otorgar el primer certificado electrónico se requiere el acto presencial del interesado, donde es fundamental el trabajo de las entidades de registro, que son las que deberán verificar la identidad del solicitante a través de su cédula de identidad o de otro documento que haga fe de aquello, que es un acto de gran importancia para dar confianza al uso de los certificados que serán utilizados en el futuro. Una vez desarrollada esa actuación, los actos comerciales o de otra índole que se realicen en el futuro, van a estar usando esa firma, que se renovará periódicamente, y se mezcla con el contenido del documento.

Finalmente, manifestó su preocupación por el hecho de que no se exija a las entidades no establecidas en el país, que otorgan certificados de firma electrónica, un domicilio en Chile, o al menos presencia comercial en nuestro territorio, ya que las personas que puedan resultar afectadas no tendrán dónde concurrir ante cualquier eventualidad que pueda presentarse.

Asociación de Bancos e Instituciones Financieras

El asesor de dicha entidad, abogado señor Rodrigo Gutiérrez explicó que la necesidad de seguridad nunca estuvo presente como concepto en Internet, y sólo el desarrollo económico que ha experimentado ha hecho necesario que se avance en este tipo de regulaciones, orientadas a proveer el máximo de confianza en los usuarios que transan electrónicamente.

Como aquello es una realidad que opera en nuestro país, el proyecto de ley constituye una herramienta adecuada y necesaria. En ese contexto, expresó que en Chile la actividad de certificación todavía no es una actividad comercial desarrollada y por ende, en un primer momento va a estar asociada a la idea de asegurar, y a las empresas que se dedican a dicha actividad.

Efectuó tres observaciones puntuales a la iniciativa de ley en informe, que se refieren a las siguientes situaciones:

- Valor probatorio de los documentos con firma electrónica.

El principio base está contenido en el artículo 4º, donde se establece que tratándose de documentos cuya firma electrónica avanzada esté certificada por prestadores acreditados, tendrán el mismo valor probatorio que los instrumentos privados o públicos, según sea su naturaleza, de acuerdo con las reglas generales. Sin embargo, continuó, la disposición que sigue a esta norma permite a las partes pactar, libremente, los procedimientos de autenticación que usarán, y los documentos así otorgados tendrán el mérito probatorio que establecen las reglas generales del Código de Procedimiento Civil, que es el que se ha señalado. Es decir, de la comparación de ambas disposiciones, se puede concluir que tendrán el mismo valor probatorio aquellos documentos cuya firma electrónica haya sido certificada por los entes acreditados ante

la Subsecretaría de Economía, como aquéllos en que la firma sea certificada por los entes que acuerden las partes del contrato. En su concepto, una misma situación no puede ser regulada de manera distinta en dos disposiciones.

Agregó que la situación debe ser analizada con cuidado, toda vez que la certificación, como sistema, se basa en la voluntad de las partes que acuden a un tercero confiable, quien ampara el conocimiento de ambos contratantes.

- Contratos que actualmente no operan sobre la base de una firma electrónica avanzada.

Explicó que en esta situación se encuentra el sistema REDBANC, con más de diez años de vigencia en el país, donde mediante el uso de un código, que se llama PIN, y una clave de cuatro dígitos, se permite realizar las operaciones comerciales que hayan sido pactadas entre el usuario y la entidad bancaria. De conformidad a la iniciativa de ley (artículo 5º, inciso segundo), se impide que se mantenga esta “firma electrónica”, ya que deberá tenerse por no escrita.

- Inhabilidad para desempeñarse como prestadores de servicios de certificación cuando se es parte en el acto o contrato.

El señor Gutiérrez destacó que el proyecto de ley dispone que los certificados de firma electrónica no podrán utilizarse en actos en que los prestadores de servicios de certificación que los hayan otorgado, sean parte o tengan cualquier tipo de interés económico directo, y cuando los hayan otorgado los prestadores no acreditados de acuerdo a la ley.

Puntualizó que, por el contrario, la práctica demuestra que la esencia de la certificación radica en el hecho de que aquél que la otorga es parte interesada directamente

en lo económico. Esta normativa, por lo tanto, impediría que una serie de instituciones que otorgan claves de acceso, y que actualmente operan en el sistema, pudieran continuar haciéndolo.

Universidad de Concepción

El profesor de Derecho Comercial de la Facultad de Derecho de dicha Casa de Estudios, señor Ricardo Sandoval, expresó que las fuentes de inspiración de la iniciativa legal resultan adecuadas, y se basan en el proyecto de Régimen Uniforme para las Firmas Electrónicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, UNCITRAL. Tal régimen, entre otros aspectos, contempla el principio de la equivalencia funcional, que es recogido adecuadamente en la iniciativa en estudio, como un nuevo soporte de la voluntad negocial.

Del mismo modo, se recogen en el proyecto otros principios de gran relevancia como el de la neutralidad tecnológica, y aun cuando pueda entenderse que la diferencia, planteada en la iniciativa, entre firma electrónica simple y avanzada quebranta este principio, desde la perspectiva de su puesta en práctica, es preferible que así sea.

Puso de relieve la conveniencia de destacar en forma más explícita otro principio, el de inmutabilidad del derecho preexistente de los negocios y de los contratos, para ratificar el carácter acotado de esta normativa que se propone.

En ese sentido, destacó que el proyecto va a producir un cambio trascendental en el derecho de las obligaciones y de los contratos, toda vez que existirá una clase de contrato que se perfeccionará por la vía electrónica, y no de manera consensual, como es la regla general en la actualidad.

El proyecto de ley en informe es el punto de partida de ese cambio, que se ha concentrado en lo relativo a la firma electrónica y a los entes de certificación de dicha firma. Como tal, en la medida en que los cambios que contempla no sean en exceso innovadores, se facilitará su inserción en nuestro ordenamiento jurídico y permitirá que queden establecidas las relaciones comerciales entre empresarios, entre éstos y particulares y entre ambos y la Administración del Estado.

Destacó que la terminología que utiliza el proyecto debe ser cuidadosamente estudiada si bien la mayoría de los conceptos que se emplean son acertados, como ocurre con la expresión “electrónica”, y no “digital”; pero en otros, es preferible más precisión, como usar, en vez del término “autoridades de certificación“, el concepto de “prestadores de servicio de certificación”, ya que resulta más acorde con la labor que desarrollarán y el rol que cumplirán dichos organismos.

- - -

Los señores integrantes de la Comisión coincidieron en que esta iniciativa legal es muy importante para el avance tecnológico en la sociedad y que hace necesario incorporar, en nuestro ordenamiento jurídico, nuevas formas de declaración de la voluntad, distintas de las previstas en el derecho tradicional, que se basa en el papel como soporte físico.

Uno de sus miembros hizo saber su inquietud, acerca de que el proyecto, a primera vista, abordaría el tema de la fe pública, el que considera no está bien resuelto en la iniciativa, y en especial, en lo que se refiere al organismo encargado de certificarla. En efecto, explicó, en el derecho vigente, la fe pública la certifica un funcionario auxiliar de la administración de justicia como el notario o el Conservador de Bienes Raíces, es decir, un

funcionario público. En cambio, el proyecto privatiza este aspecto, porque hay distintos entes certificadores, sujetos a uno regulador o contralor, la Subsecretaría de Economía, que pertenece a la Administración del Estado.

Al respecto, los señores representantes del Ejecutivo señalaron que lo central de la iniciativa de ley es la creación de un nuevo soporte, distinto al que se está habituado, y que está destinado a expresar la voluntad negocial en el sistema electrónico. Explicaron que la forma normal de realizar, en la actualidad las relaciones comerciales es sin la exigencia de un fedatario público para validar los respectivos contratos, como ocurre con el uso de las tarjetas de crédito. En la relación contractual asociada a la firma electrónica, la actuación que realiza el certificador es distinta a la propia de la fe pública, ya que aquellos entes no están encargados de establecer la identidad de una persona, que ha sido certificada por el Estado, a través del Servicio de Registro Civil e Identificación. En ese sentido, la función que asume la Subsecretaría de Economía es simplemente la de acreditar que las entidades que quieran certificar una firma electrónica están cumpliendo con las reglas previstas en la ley para dar confiabilidad y seguridad al usuario de dicha firma.

Reiteraron que las entidades de certificación no darán fe pública, y que la protección de dicho bien seguirá entregado a los funcionarios y órganos que actualmente cumplen con dicha función como representantes del Estado.

En lo que atañe a las inquietudes suscitadas en el seno de la Comisión sobre el actual régimen probatorio, los señores representantes del Ejecutivo manifestaron que la iniciativa legal no lo modifica, sino que solamente establece una serie de reglas para los efectos de entender cuándo el documento, con firma electrónica, tendrá carácter de instrumento público o instrumento privado, pero sin que el valor probatorio se vea afectado, más allá de que se le considera escrito para todos los efectos que determina la ley o cuando se exija ese requisito.

Consideró también la Comisión, que otro aspecto de relevancia se refiere a la ausencia de regulaciones penales específicas, que podrían ser necesarias frente a conductas que, en rigor, podrían estimarse que no están comprendidas dentro de las figuras previstas en el Código Penal, por ser distinto el objeto material sobre el cual recaen. Uno de sus señores integrantes estimó que las figuras penales de estafa y otros engaños, considerados en la legislación penal, serían lo suficientemente amplias para ser aplicadas en estos casos y que, de no ser así, preferiría modificar las conductas base y no crear una regulación penal especial en esta materia.

En definitiva, en el seno de la Comisión existió consenso en cuanto a la necesidad de legislar sobre los principales aspectos relacionados con el uso de la firma electrónica, sin perjuicio de las distintas observaciones que se le formularon y que constan en los documentos anexos a este informe.

Coincidió, asimismo, en que la iniciativa de ley no implica que los actuales regímenes jurídicos sobre obligaciones y prueba de las mismas sean afectados, toda vez que coexistirán con el nuevo sistema, el cual se ofrecerá como alternativo a quienes deseen acogerse a sus disposiciones.

- Al ser sometido a votación en general, la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, HH. Senadores señores Díez, Fernández, Silva y Viera-Gallo, aprobaron el proyecto de ley.

- - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os recomienda aprobar en general el proyecto de ley en informe, en los términos en que lo despachó la H. Cámara de Diputados.

El tenor de la iniciativa legal es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La presente ley regula la firma electrónica, sus efectos legales, la prestación de servicios de certificación de estas firmas y el procedimiento voluntario de acreditación de prestadores de servicio de certificación, para su uso en documentos electrónicos a través de medios electrónicos de comunicación.

Las actividades reguladas por esta ley se someterán a los principios de libertad de prestación de servicios, libre competencia, neutralidad tecnológica, compatibilidad internacional y equivalencia del soporte electrónico al soporte de papel.

Toda interpretación de los preceptos de esta ley deberá guardar armonía con los principios señalados.

Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

a) Electrónico: relacionado con tecnología que tenga capacidades eléctricas, digitales, magnéticas, inalámbricas, ópticas, electromagnéticas u otras similares;

- b) Certificado de firma electrónica: certificación electrónica que da fe sobre los datos referidos a una firma electrónica;
- c) Certificador: entidad prestadora de servicios de certificación de firmas electrónicas;
- d) Documento electrónico: toda representación electrónica que dé testimonio de un hecho, una imagen o una idea;
- e) Entidad Acreditadora: la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción;
- f) Firma electrónica avanzada: es aquella creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que esté vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, y permita que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, garantizando así la identidad del titular y que éste no pueda desconocer la autoría del documento y la integridad del mismo;
- g) Firma electrónica: cualquier sonido, símbolo o proceso electrónico, que permite al receptor de un documento electrónico identificar al menos formalmente a su autor, y
- h) Usuario o titular: persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado de firma electrónica.

Artículo 3º.- Los actos y contratos otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, suscritos por medio de firma electrónica, serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos, en los casos en que la ley exija que los mismos consten por escrito, y en todos aquellos casos en que la ley prevea consecuencias jurídicas cuando constan por escrito.

Lo dispuesto en el inciso anterior no será aplicable a los actos y contratos otorgados o celebrados en los casos siguientes:

- a) Aquellos en que la ley exige una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse mediante documento electrónico;
- b) Aquellos en que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes; y,
- c) Aquellos relativos al derecho de familia.

La firma electrónica, cualquiera sea su naturaleza, se mirará como firma manuscrita para todos los efectos legales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente.

El reglamento determinará las normas técnicas para la generación, archivo, comunicación y conservación de la integridad del documento electrónico.

Artículo 4º.- Los documentos electrónicos podrán presentarse en juicio. En los casos en que dichos documentos se presenten como medios de prueba, se seguirán las siguientes reglas:

1ª El juez aceptará su presentación como prueba, considerando los antecedentes de fiabilidad de la forma en que se generó, archivó o comunicó el respectivo documento y de la conservación de su integridad.

2ª Los documentos cuya firma electrónica avanzada esté debidamente certificada por prestadores acreditados, tendrán el mismo valor probatorio que los instrumentos públicos o privados, según sea su naturaleza, de acuerdo con las reglas generales. Tratándose de instrumentos privados, se tendrán por reconocidas su autoría e integridad.

3ª Los documentos electrónicos no comprendidos en la regla 2ª sólo podrán estimarse como base de una presunción judicial.

4ª La producción de la prueba de los documentos electrónicos se regirá por las normas generales que sean aplicables en consideración a la naturaleza del documento.

5ª En aquellos procedimientos en los cuales el juez deba valorar el mérito probatorio de acuerdo a su libre convicción o según las reglas de la sana crítica no regirán las reglas 2º y 3º.

Artículo 5º.- Las partes podrán pactar libremente los procedimientos y métodos de autenticación que emplearán. Los documentos generados a partir de dichos procedimientos tendrán en juicio el valor que corresponda según las reglas generales del Código de Procedimiento Civil.

Las cláusulas en que se pacten dichos procedimientos y métodos de autenticación se tendrán por no escritas cuando éstos no cumplan las condiciones de seguridad señaladas en la definición de firma electrónica avanzada del artículo 2º letra f). Corresponderá a quien alegue los procedimientos y métodos de autenticación comprobar dichas condiciones.

TITULO II

USO DE FIRMAS ELECTRÓNICAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Artículo 6º.- Los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 1º de la ley N° 18.575, podrán efectuar actos y emitir documentos con firma electrónica para todas sus actuaciones, con los efectos indicados en los artículos 3º y 4º.

Los actos y documentos referidos deberán respetar el ámbito de la competencia de dichos órganos.

Artículo 7º.- Las personas podrán relacionarse con los órganos de la administración del Estado a través de técnicas y medios electrónicos con firma electrónica, siempre que dichos organismos tengan los medios compatibles y se ajusten al procedimiento descrito por la ley.

Artículo 8º.- En la utilización de firmas electrónicas por parte de los órganos de la administración del Estado, se deberá velar por el respeto a los derechos de las personas reconocidos por la Constitución Política y las leyes y evitar cualquier discriminación o restricción en el acceso a las prestaciones de los servicios públicos y a las actuaciones administrativas.

Artículo 9º.- La certificación de las firmas electrónicas de las autoridades o funcionarios de los órganos de la administración del Estado deberá contener, también, la fecha y hora de la emisión del documento.

Dicha certificación se realizará por los funcionarios que ejerzan como ministros de fe. En aquellos órganos de la Administración en que no se encuentre expresamente establecido el ministro de fe, el jefe de servicio deberá designarlo.

La certificación realizada por ministro de fe competente de los órganos de la administración del Estado, será equivalente a la realizada por un prestador acreditado de servicios de certificación.

Artículo 10.- Un reglamento establecerá las normas sobre certificación aplicables a la administración del Estado que garanticen la publicidad, fiabilidad, seguridad, integridad y

eficacia en el uso de las firmas electrónicas, y las demás necesarias para la aplicación de las normas de este título.

TITULO III

DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN

Artículo 11.- La prestación de servicios de certificación de firma electrónica no estará sujeta a permiso o autorización alguna.

Artículo 12.- Son prestadores de servicios de certificación las personas jurídicas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, con domicilio en Chile que, entre otros servicios, otorguen certificados de firma electrónica.

Asimismo, son prestadores de servicios de certificación acreditados las personas jurídicas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, domiciliadas en Chile y, acreditadas en conformidad al Título V de esta ley que, entre otros servicios, otorguen certificados de firma electrónica.

Los certificados de firma electrónica no podrán utilizarse en actos en que los prestadores de servicios de certificación que los hayan otorgado sean parte, o en que tengan cualquier tipo de interés económico directo y, cuando los hayan otorgado prestadores no acreditados en conformidad con el título V de esta ley tampoco podrán usarse en actos en que éstos tengan cualquier tipo de interés económico indirecto. Los certificados quedarán sin efecto desde el momento en que se empleen en contravención a este inciso.

No se exigirá el establecimiento en el país, que señala este artículo, a los prestadores de servicios de certificación que estén establecidos en países con los cuales Chile se haya

comprometido mediante tratados internacionales a no requerir la presencia local para la prestación de servicios transfronterizos.

Artículo 13.- Son obligaciones del prestador de servicios de certificación de firma electrónica:

- a) Contar con reglas sobre prácticas de certificación que sean objetivas y no discriminatorias y comunicarlas a los usuarios de manera sencilla y en idioma castellano.
- b) Mantener un registro público de certificados, en el que quedará constancia de los emitidos y los que queden sin efecto, en los términos señalados en el reglamento. A dicho registro podrá accederse por medios electrónicos de manera continua y regular. Para mantener este registro, el certificador podrá tratar los datos proporcionados por el titular del certificado que sean necesarios para ese efecto, y no podrá utilizarlos para otros fines. Dichos datos deberán ser conservados a lo menos durante seis años desde la emisión inicial de los certificados. En lo restante se aplicarán las disposiciones de la ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada.
- c) En el caso de cesar voluntariamente en su actividad, los prestadores de servicios de certificación deberán comunicarlo previamente a cada uno de los titulares de firmas electrónicas certificadas por ellos, de la manera que establecerá el reglamento y podrán, de no existir oposición de estos últimos, transferir los datos de sus certificados a otro prestador de servicios, en la fecha en que el cese se produzca. En caso de existir oposición, dejarán sin efecto los certificados respecto de los cuales el titular se haya opuesto a la transferencia. La citada comunicación se llevará a cabo con una antelación mínima de dos meses al cese efectivo de la actividad.
- d) Informar del inicio de las actividades de certificación a la Entidad Acreditadora y, una vez en operación, proporcionarle la información actualizada que ésta requiera y permitir las inspecciones necesarias. Dentro de la información que debe proporcionar estará comprendido el

domicilio en el país y sus sucesivas modificaciones, así como demostrar que, antes del inicio de las operaciones, se ha contratado un seguro apropiado en los términos del artículo 15 de esta ley.

e) Publicar en sus sitios de dominio electrónico las resoluciones de la Entidad Acreditadora que los afecten.

f) Cumplir con las demás obligaciones establecidas en esta ley, su reglamento, y las leyes N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada.

Artículo 14.- Serán obligaciones del prestador acreditado de servicios de certificación de firma electrónica, además de las indicadas en el artículo anterior, las siguientes:

a) Para el caso de la emisión inicial de un certificado de firma electrónica avanzada, el prestador requerirá previamente la comparecencia personal y directa del solicitante o del apoderado facultado si el solicitante es persona jurídica, ante sí o ante persona autorizada por él para tal efecto.

b) Pagar el arancel de la supervisión, el que será fijado anualmente por la Entidad Acreditadora y comprenderá el costo del peritaje y una suma que será destinada a financiar el sistema de acreditación e inspección de los prestadores.

c) Solicitar la cancelación de su inscripción en el registro de prestadores acreditados llevado por la Entidad Acreditadora, con una antelación no inferior a dos meses cuando vayan a cesar su actividad, y comunicarle el destino que vaya a dar a los datos de los certificados especificando, en su caso, si los va a transferir y a quién, o si los certificados quedarán sin efecto.

d) En caso de cancelación de la inscripción en el registro de prestadores acreditados, los certificadores comunicarán inmediatamente esta circunstancia a cada uno de los usuarios y podrán, de la misma manera que respecto al cese voluntario de actividad, traspasar los datos de sus certificados a otro prestador, si el usuario así lo consintiere.

e) Indicar a la Entidad Acreditadora cualquier otra circunstancia relevante que pueda impedir la continuación de su actividad. En especial, deberá comunicar, en cuanto tenga conocimiento de ello, el inicio de un procedimiento de quiebra o que se encuentre en cesación de pagos.

Artículo 15.- Los prestadores de servicios de certificación serán responsables de los daños y perjuicios que en el ejercicio de su actividad ocasionen por la certificación u homologación de certificados de firmas electrónicas. En todo caso, corresponderá al prestador de servicios demostrar que actuó con la debida diligencia.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, los prestadores no serán responsables de los daños que tengan su origen en el uso indebido o fraudulento de un certificado de firma electrónica avanzada.

Para los efectos de las normas de este artículo los prestadores de servicios de certificación de firma electrónica deberán acreditar la contratación y mantención de un seguro o garantía, que cubra su eventual responsabilidad civil contractual y extracontractual por un monto equivalente a un mínimo de dos por ciento de la cantidad señalada como límite de los certificados que contengan limitación de responsabilidad y de cinco mil unidades de fomento para los demás certificados.

El certificado de firma electrónica provisto por una entidad certificadora podrá establecer límites en cuanto a sus posibles usos, siempre y cuando los límites sean reconocibles por tercero.

El proveedor de servicios de certificación quedará eximido de responsabilidad por los daños y perjuicios causados por el uso que exceda de los límites indicados en el certificado.

En ningún caso la responsabilidad que pueda emanar de una certificación efectuada por un prestador privado acreditado comprometerá la responsabilidad pecuniaria del Estado.

TITULO IV

DE LOS CERTIFICADOS DE FIRMA ELECTRÓNICA

Artículo 16.- Los certificados de firma electrónica, deberán contener, al menos, las siguientes menciones:

- a) Un código de identificación único del certificado;
- b) Identificación del prestador de servicio de certificación, con indicación de su nombre o razón social, rol único tributario, dirección de correo electrónico, los antecedentes de su acreditación en su caso, y su propia firma electrónica avanzada;
- c) Los datos de la identidad del titular, entre los cuales deben necesariamente incluirse su nombre, dirección de correo electrónico y su rol único tributario, y
- d) Su plazo de vigencia.

Los certificados de firma electrónica podrán ser emitidos por entidades no establecidas en Chile y serán equivalentes a los otorgados por prestadores establecidos en el país, cuando fueren homologados por estos últimos, bajo su responsabilidad, y cumpliendo los requisitos fijados en

esta ley y su reglamento, o en virtud de convenio internacional ratificado por Chile y que se encuentre vigente.

Artículo 17.- Los certificados de firma electrónica quedarán sin efecto, en los siguientes casos:

- 1) Por extinción del plazo de vigencia del certificado, el cual no podrá exceder de tres años contados desde la fecha de emisión;
- 2) Por revocación del prestador, la que tendrá lugar en las siguientes circunstancias:
 - a) A solicitud del titular del certificado;
 - b) Por fallecimiento del titular o disolución de la persona jurídica que represente, en su caso;
 - c) Por resolución judicial ejecutoriada, o
 - d) Por incumplimiento de las obligaciones del usuario establecidas en el artículo 27;
- 3) Por cancelación de la acreditación y de la inscripción del prestador en el registro de prestadores acreditados que señala el artículo 19, en razón de lo dispuesto en el artículo 20 o del cese de la actividad del prestador, a menos que se verifique el traspaso de los datos de los certificados a otro prestador, en conformidad con lo dispuesto en las letras c) del artículo 13 y d) del artículo 14, y

4) Por cese voluntario de la actividad del prestador no acreditado, a menos que se verifique el traspaso de los datos de los certificados a otro prestador, en conformidad a la letra c) del artículo 13.

La revocación de un certificado en las circunstancias de la letra d) del número 2) de este artículo, así como la suspensión cuando ocurriere por causas técnicas, será comunicada previamente por el prestador al titular del certificado, indicando la causa y el momento en que se hará efectiva la revocación o la suspensión. En cualquier caso, ni la revocación ni la suspensión privarán de valor a los certificados antes del momento exacto en que sean verificadas por el prestador.

TITULO V

DE LA ACREDITACIÓN E INSPECCIÓN DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN

Artículo 18.- La acreditación es el procedimiento en virtud del cual el prestador de servicios de certificación demuestra a la Entidad Acreditadora que cuenta con las instalaciones, sistemas, programas informáticos y los recursos humanos necesarios para otorgar los certificados en los términos que se establecen en esta ley y en el reglamento, permitiendo su inscripción en el registro que se señala en el artículo 19.

Para ser acreditado, el prestador de servicios de certificación deberá cumplir, al menos, con las siguientes condiciones:

- a) Demostrar la fiabilidad necesaria de sus servicios;
- b) Garantizar la existencia de un servicio seguro de consulta del registro de certificados emitidos;

- c) Emplear personal calificado para la prestación de los servicios ofrecidos, en el ámbito de la firma electrónica y los procedimientos de seguridad y de gestión adecuados;
- d) Utilizar sistemas y productos confiables que garanticen la seguridad de sus procesos de certificación;
- e) Haber contratado un seguro apropiado en los términos que señala el artículo 15; y,
- f) Contar con la capacidad tecnológica necesaria para el desarrollo de la actividad de certificación.

Artículo 19.- El procedimiento de acreditación se iniciará mediante solicitud ante la Entidad Acreditadora, a la que se deberá acompañar los antecedentes relativos a los requisitos del artículo 18 y que señale el reglamento y el comprobante de pago de los costos de la acreditación. La Entidad Acreditadora deberá resolver fundadamente sobre la solicitud en el plazo de noventa días contados desde la fecha de su presentación. Si no se pronunciare dentro de ese plazo, la solicitud se entenderá aprobada.

La Entidad Acreditadora podrá contratar expertos con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 18.

Otorgada la acreditación, el prestador será inscrito en un registro público que a tal efecto llevará la Entidad Acreditadora, al que se podrá acceder por medios electrónicos. Durante la vigencia de su inscripción en el registro, el prestador acreditado deberá informar a la Entidad Acreditadora cualquier modificación de las condiciones que permitieron su acreditación.

Artículo 20.- Mediante resolución fundada de la Entidad Acreditadora se podrá dejar sin efecto la acreditación y cancelar la inscripción en el registro señalado en el artículo 19, por alguna de las siguientes causas:

- a) Solicitud del prestador acreditado;
- b) Pérdida de las condiciones que sirvieron de fundamento a su acreditación, la que será calificada por los funcionarios o peritos que la Entidad Acreditadora ocupe en la inspección a que se refiere el artículo 21; y,
- c) Incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones que establece esta ley y su reglamento.

En los casos de letras b) y c), la resolución será adoptada previa audiencia del afectado y se podrá reclamar de ella ante el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, dentro del plazo de cinco días contados desde la notificación de dicha resolución. El Ministro tendrá un plazo de treinta días para resolver. Su resolución podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro de los diez días siguientes a la fecha de su notificación. La apelación deberá ser fundada y para su agregación a la tabla, vista y fallo, se regirá por las normas aplicables al recurso de protección. La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno.

Los certificadores cuya inscripción haya sido cancelada, deberán comunicar inmediatamente este hecho a los titulares de firmas electrónicas certificadas por ellos, quedando a partir de ese momento sin efecto los certificados, a menos que sus datos sean transferidos a otro certificador acreditado, en conformidad con lo dispuesto en la letra d) del artículo 14. Los perjuicios que pueda causar la cancelación de la inscripción del certificador para los titulares de los certificados que se encontraban vigentes hasta la cancelación, serán de responsabilidad del prestador.

Artículo 21.- Con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores acreditados, la Entidad Acreditadora ejercerá la facultad inspectora sobre los mismos y podrá, a tal efecto, requerir información y ordenar visitas a sus instalaciones mediante funcionarios o peritos especialmente contratados, de conformidad al reglamento.

Artículo 22.- La Entidad Acreditadora llevará también un registro especial donde dejará noticia del inicio y cese de la operación comercial de los prestadores de servicios de certificación no acreditados, así como de los precios que informen para dichos servicios y de todas las resoluciones que afecten a los certificadores, en especial las referidas al incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y su reglamento. Este registro será público y se podrá acceder a él por medios electrónicos.

Los prestadores que no estén acreditados quedarán sujetos a las facultades inspectivas de la entidad de acreditación, para los efectos de velar por el cumplimiento de las obligaciones correspondientes que establecen esta ley y su reglamento.

Artículo 23.- Los prestadores de servicios de certificación podrán ser amonestados por incumplimiento de sus obligaciones, mediante resolución de la Entidad Acreditadora. Dicha resolución se dictará previa audiencia del afectado y deberá dejarse constancia de ella en el correspondiente registro.

Artículo 24.- La Entidad Acreditadora, así como el personal que actúe bajo su dependencia o por cuenta de ella, deberá guardar la confidencialidad y custodia de los documentos y la información que le entreguen los certificadores.

Artículo 25.- Los recursos que perciba la Entidad Acreditadora por parte de los prestadores de servicio de certificación constituirán ingresos propios de dicha entidad y se incorporarán a su presupuesto.

TITULO VI

DERECHOS DE LOS USUARIOS DE FIRMAS ELECTRÓNICAS

Artículo 26.- Los usuarios o titulares de firmas electrónicas tendrán los siguientes derechos:

1°. A ser informado por el prestador de servicios de certificación, de las características generales de los procedimientos de creación y de verificación de firma electrónica, así como de las reglas sobre prácticas de certificación y las demás que éstos se comprometan a seguir en la prestación del servicio, previamente a que se empiece a efectuar;

2°. A que el prestador de servicios de certificación emplee alguno de los elementos técnicos disponibles para brindar seguridad y confidencialidad a la información proporcionada por el usuario y que se le informe, previamente al inicio de la prestación del servicio, de las características generales de dichos elementos;

3°. A ser informado, antes de la emisión de un certificado, del precio de los servicios de certificación, incluyendo cargos adicionales y formas de pago, en su caso; de las condiciones precisas para la utilización del certificado y de sus limitaciones de uso; de la acreditación del prestador de servicios, si corresponde; y de los procedimientos de reclamación y de resolución de litigios previstos en las leyes o que se convinieren;

4°. A que el prestador de servicios o quien homologue sus certificados le proporcionen la información sobre sus domicilios en Chile y sobre todos los medios a los que el usuario pueda acudir para solicitar aclaraciones, dar cuenta del mal funcionamiento del sistema, o presentar sus reclamos;

5°. A ser informado, al menos con dos meses de anticipación, por los prestadores de servicios de certificación, del cese de su actividad, con el fin de hacer valer su oposición al traspaso de los datos de sus certificados a otro certificador, en cuyo caso dichos certificados se extinguirán de conformidad con el numeral 4° del artículo 17 de la presente ley, o bien, para que tomen conocimiento de la extinción de los efectos de sus certificados, si no existiere posibilidad de traspaso a otro certificador.

6°. A ser informado inmediatamente de la cancelación de la inscripción en el registro de prestadores acreditados, con el fin de hacer valer su oposición al traspaso de los datos de sus certificados a otro certificador, en cuyo caso dichos certificados se extinguirán de conformidad con el numeral 3° del artículo 17 de la presente ley, o bien, para tomar conocimiento de la extinción de los efectos de sus certificados, si no existiere posibilidad de traspaso a otro certificador;

7°. A traspasar sus datos a otro prestador de servicios de certificación, especialmente, en los casos descritos en la letra c) del artículo 13 y d) del artículo 14;

8°. A que el prestador no proporcione más servicios y de otra calidad que los que haya pactado, y a no recibir publicidad comercial de ningún tipo por intermedio del prestador, salvo autorización expresa del usuario;

9°. A acceder, por medios electrónicos, al registro de prestadores acreditados y al registro especial de prestadores no acreditados que mantendrá la Entidad Acreditadora; y,

10°. A ser indemnizado y hacer valer los seguros comprometidos, en conformidad con el artículo 15 de la presente ley.

Los usuarios gozarán de estos derechos, sin perjuicio de aquellos que deriven de la Ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada y de la Ley N° 19.496, sobre Protección a los Derechos de los Consumidores y podrán, con la salvedad de lo señalado en el número 10° de este artículo, ejercerlos conforme al procedimiento establecido en esa última normativa.

Artículo 27.- Los usuarios de los certificados de firma electrónica quedarán obligados, en el momento de proporcionar los datos de su identidad personal u otras circunstancias objeto de certificación, a brindar declaraciones exactas y completas. Además, estarán obligados a solicitar oportunamente la revocación del certificado, custodiar adecuadamente los mecanismos de seguridad del funcionamiento del sistema de certificación que les proporcione el certificador y, a actualizar sus datos en la medida que estos vayan cambiando.

TITULO VII REGLAMENTO

Artículo 28.- Los reglamentos a que se refieren las disposiciones de esta ley serán dictados en el plazo de noventa días contados desde su publicación, mediante uno o más decretos supremos del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción suscritos también por los Ministros de Transportes y Telecomunicaciones y Secretario General de la Presidencia.

TITULO VIII DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición Primera.- Esta ley comenzará a regir seis meses después de la fecha en que se publique en el Diario Oficial.

Disposición Segunda.- Los certificadores que hayan iniciado la prestación de sus servicios con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adecuar su actividad de certificación a ella, dentro del plazo de sesenta días.

Disposición Tercera.- El mayor gasto que irroque a la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción las funciones que le asigna esta ley, durante el año 2001, se financiará con los recursos consultados en su presupuesto."

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 19 de junio de 2001, con la asistencia de los HH. Senadores señores Enrique Silva Cimma (Presidente Accidental), Sergio Fernández Fernández y José Antonio Viera-Gallo; y 17 de julio de 2001, con la asistencia de los HH. Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Enrique Silva Cimma y José Antonio Viera-Gallo.

Sala de la Comisión, a 26 de julio de 2001.

(FDO.): JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

ANEXOS

- 1.- Informe de la Contraloría General de la República, del 20 de julio de 2001, firmado por el señor Contralor, don Arturo Aylwin Azócar**
- 2.- Informe de la Directora de Bibliotecas, Archivos y Museos, señora Clara Budnik Sinay, del 9 de julio de 2001.**
- 3.- Informe de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, preparado por la Directora del Departamento de Derecho Privado, señora María Dora Martinic Galetovic, del 16 de julio de 2001.**
- 4.- Informe de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, preparado por los profesores Francisco Pinochet y Matías Mori, del 24 de julio de 2001.**
- 5.- Informe de la Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción, preparado por el profesor de Derecho Comercial señor Ricardo Sandoval López, del 10 de julio de 2001.**
- 6.- Informe del profesor Renato Jijena Leiva, del 18 de junio de 2001.**
- 7.- Informe de la Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales, firmado por su presidente don Alberto Mozó Aguilar, del 11 de julio de 2001.**
- 8.- Informe de la Cámara de Comercio de Santiago.**

9.- Informe de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, firmado por su presidente, don Fernando Lihn Concha, del 15 de julio de 2001.

10.- Informe de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, preparado por el señor Rodrigo Gutiérrez, del 17 de julio de 2001.

11.- Informe de la Asociación de Aseguradores de Chile A.G., firmado por su Gerente General, don Jorge Claude Bourdel, de 5 de julio de 2001.

1.- Informe de la Contraloría General de la República, de 20 de julio de 2001, firmado por el señor Contralor, don Arturo Aylwin Azócar

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DIVISIÓN JURÍDICA

REF. N° 21060/01

ATIENDE SOLICITUD DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y
REGLAMENTO DEL SENADO.

SANTIAGO, 20 de julio de 2001.

Mediante el documento del rubro, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado ha solicitado la opinión de esta Contraloría General respecto del proyecto de ley sobre firma electrónica y los servicios de certificación de firma electrónica.

Al respecto, esta Contraloría General cumple con reiterar lo señalado en la Sesión de esa Comisión realizada el día 17 de julio del presente año, en orden a que considera de la mayor trascendencia la aprobación del proyecto de ley en cuestión en lo que concierne a los aspectos relacionados con la competencia de esta Entidad, por cuanto estima que la misma contribuirá decisivamente a la mejor satisfacción de las necesidades públicas por la vía de que la Administración se encuentre en condiciones de desempeñar sus funciones de manera más eficiente y eficaz.

Por cierto, los desafíos que presentará su aplicación son variados y complejos, pero este Órgano Contralor manifiesta desde luego -y como ha tenido oportunidad de demostrarlo concretamente con anterioridad a propósito de la dictación del decreto N° 81, de 1999, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y de su jurisprudencia administrativa, fotocopia de la cual se adjunta- su mejor disposición para enfrentarlos con una perspectiva abierta a las distintas posibilidades, en el marco del ordenamiento jurídico.

Asimismo, cumple con indicar por escrito a esa Comisión los comentarios que el análisis particular del articulado relativo a la Administración del Estado le merece y que, en su concepto, podrían ser considerados por esa Comisión en la tramitación del proyecto.

1.- Tratándose del uso de firmas

electrónicas por la Administración, cabe señalar que el artículo 6° del proyecto de ley en cuestión permite que los órganos señalados en el artículo 1° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, puedan utilizar la firma electrónica para todas sus actuaciones.

De este modo, el proyecto de ley incluye a entidades que, en virtud del decreto N° 81 de 1999, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que regula actualmente el uso de la firma digital y los documentos electrónicos en la Administración, no están sujetas a sus disposiciones, cuales son la Contraloría General de la República, el Banco Central y las municipalidades, organismos que, sin embargo, pueden someterse voluntariamente a sus normas.

En este mismo sentido, es preciso hacer presente que dentro de los órganos a que alude el artículo 1° de la ley N° 18.575 se encuentran incluidas las empresas públicas creadas por ley. Por lo tanto, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9° del proyecto, estas empresas pueden ser certificadoras de sus propias firmas electrónicas, sin necesidad de recurrir a los denominados Prestadores de Servicios de Certificación.

No obstante, es preciso recordar que el artículo 19 N°21, inciso segundo, de la Constitución Política, somete a las actividades empresariales que realiza el Estado a las mismas normas aplicables a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos calificados establezca la ley, que debe ser aprobada con quórum calificado.

Por consiguiente, al tenor de lo dispuesto en el proyecto se daría la situación de que mientras los particulares deben recurrir a un Prestador de Servicios de Certificación para certificar sus firmas electrónicas, las empresas públicas creadas por ley las certificarían ellas mismas, gozando así de una situación de privilegio que sería necesario analizar a la luz de la indicada norma constitucional.

Respecto de esta misma norma del artículo 6°, y por otro lado, la Contraloría General considera que sería pertinente ponderar el uso de la oración "efectuar actos y emitir documentos" con firma electrónica, que allí se contiene, toda vez que la firma electrónica, de acuerdo con el proyecto, sólo

es tal en función de "documentos electrónicos", de modo que no se advierte la finalidad del empleo de los términos "efectuar actos", tanto porque, de acuerdo con lo anterior, no se prevé en el proyecto la posibilidad de efectuar actos con firma electrónica si no se contienen en documentos electrónicos, como porque la eliminación de estas expresiones no alteraría el alcance de la disposición.

2.- Por su parte, en el inciso primero del artículo 9° se señala que la certificación de las firmas electrónicas en la Administración deberá contener, también, la fecha y hora de la emisión del documento, sin que aparezca claro si se refiere a la fecha y hora del otorgamiento del certificado o a la de la aplicación de la firma electrónica en un documento electrónico determinado. En relación con ello, es útil consignar que el artículo 16 letra d), sólo exige, en lo que interesa, que los certificados de firma electrónica deben contener "su plazo de vigencia".

3.- Respecto del artículo 19, esta Contraloría General se permite sugerir eliminar la conjunción "y", ya que su presencia en la actual redacción del proyecto de norma puede conducir a sostener que el reglamento que ella previene podría establecer otros requisitos, adicionales a los previstos por este proyecto, lo que no parece corresponder a su finalidad.

4.- Finalmente, y en otro orden de consideraciones, según los incisos primero y segundo del artículo 12 los prestadores de servicios de certificación pueden ser personas jurídicas públicas o privadas. Ahora bien, dado que, tal como lo reconoce el Mensaje del Presidente de la República en su página 21, la prestación de servicios de certificación constituye una actividad empresarial, es pertinente advertir que para que una entidad pública determinada preste estos servicios de certificación debe, con arreglo al artículo 19, N° 21, inciso segundo, de la Carta Fundamental, ser autorizada para tal efecto mediante una ley de quórum calificado.

Dios guarde a US.,

ARTURO AYLWIN AZOCAR
Contralor General de la República

2.- Informe de la Directora de Bibliotecas, Archivos y Museos, señora Clara Budnik Sinay, de 9 de julio de 2001.

GOBIERNO DE CHILE
DIRECCION DE BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS
ARCHIVOS NACIONALES DE CHILE

ORD.: 157

MAT. PROYECTO LEY SOBRE FIRMA ELECTRONICA.

ANT. OFICIO L-N°27/01

SANTIAGO, Julio 9 de 2001.

DE: SRA. CLARA BUDNIK SINAY
DIRECTORA DE BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS

A: SR. JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCION, LEGISLACIÓN JUSTICIA Y
REGLAMENTO DEL SENADO

En días pasados, se recepcionó en nuestras dependencias Oficio del antecedente con *proyecto de ley sobre Firma Electrónica y los Servicios de Certificación de Firma Electrónica*, solicitándose la opinión del Archivo Nacional sobre el mismo. Al respecto y en consideración a la normativa legal vigente, tengo a bien hacer llegar a usted y por su intermedio a la honorable Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado los siguientes antecedentes:

- **DFL N° 5.200 de 1929, art. 13:** *“El Archivo Nacional tiene por objeto reunir y conservar los archivos de los departamentos de Estado y todos los documentos y manuscritos relativos a la historia nacional, y atender a su ordenamiento y aprovechamiento”*

Art. 18: *“El Conservador del Archivo Nacional tendrá facultad para visitar los archivos de los ministerios, los judiciales y los de las Intendencias, Gobernaciones y Juzgados, a fin de obtener uniformidad en las normas de conservación y ordenación de los documentos. Podrá delegar esta facultad en los empleados del Archivo Nacional, que designe.”*

- **La ley 18.845 de 1989** del Ministerio de Justicia, que establece un sistema de microcopia o micrograbación de documentos; otorga competencia al Archivo Nacional en materias relativas a la conservación de documentos.
- **El DFL N° 4 de 1991** del Ministerio de Justicia, faculta al Archivo Nacional para llevar el registro de las entidades que se dediquen a microfilmear documentos otorgándoles a estas copias el mismo valor del documento original.

Por lo anteriormente expuesto y en consideración a lo que dispone el art. 3° inciso 4° del proyecto de ley en comento: *“El reglamento determinará las normas técnicas para la generación, archivo, comunicación y conservación del documento electrónico”*, como entidad encargada de la custodia y conservación de la documentación oficial del Estado de Chile. pensamos que la dictación de Reglamentos que a futuro deberán elaborarse para regular materias de organización y conservación de documentos en cualquier soporte en que éstos se materialicen, debiera considerar la participación del Archivo Nacional a fin de aportar con su especialización y experiencia, lo que posibilitaría una adecuada implementación de normas que son compatibles con sus funciones.

El proyecto señala expresamente que ciertos actos y contratos no podrán ser acreditados mediante documento electrónico, (Art. 3 inc. 2º) haciendo referencia a los instrumentos generados por particulares que correspondan a escrituras públicas e inscripciones en registros de conservadores. Con esta disposición, los Fondos Documentales de Notarios y Conservadores que custodia el Archivo Nacional y que representan un alto porcentaje de solicitud por parte de los usuarios de *este* servicio, no son considerados en el ámbito de competencia del proyecto.

La conservación, transferencia y archivo de la documentación electrónica generada por los órganos de la administración del Estado, por la administración de justicia y los de carácter histórico producidos por privados, deberá ser materia establecida dentro de las competencias legales del Archivo Nacional, conjuntamente con la fiscalización y supervisión que en esta área le compete a nuestra institución, razón por la cual es necesario también considerar estos aspectos en la futura reglamentación.

También es posible plantear en esta oportunidad la necesidad de realizar una revisión profunda a las políticas relativas a los archivos públicos, en consideración a la importancia que hoy se le otorga a la información y el progresivo y acelerado desarrollo de la tecnología en un mundo globalizado.

Esta circunstancia deriva en la necesidad de revisar el objetivo, proyección y estructura jurídica que debería tener esta institución, de manera de poder cumplir con el objetivo de modernización y adecuación tecnológica que se plantea en el mensaje del proyecto, lo que necesariamente implica contar con las estructuras pertinentes para estos fines.

Finalmente, se estima que aunque este proyecto constituye un primer paso de acercamiento a esta transformación es necesario considerar desde ya, sus proyecciones en el ámbito de las nuevas funciones que éste organismo y otros del Estado deberán asumir para enfrentar este desafío.

Sin otro particular, agradece su consideración y saluda muy atentamente,

CLARA BUDNIK SINAY
DIRECTORA
BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS

INFORME

PROYECTO DEL LEY SOBRE FIRMA ELECTRÓNICA Y LOS SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN DE FIRMA ELECTRÓNICA.-

En una primera parte del presente informe se plantea en términos generales los fundamentos y el propósito principal del proyecto contenidos esencialmente en el Mensaje con que el Presidente de la República lo envió al Congreso para su estudio y tramitación, y en el anteproyecto enviado a la institución para su estudio y opinión.

En primer término se destaca las grandes transformaciones que está produciendo en el mundo la revolución tecnológica, las que se acelerarán en esta década. Para impulsar el pleno aprovechamiento de esta revolución tecnológica el Gobierno ha establecido una estrategia orientada por tres propósitos: la universalización de acceso a internet a bajos costos; el desarrollo de la competitividad utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación; y la modernización del Estado.

Se expresa que "El estado en tanto productor de servicios e información por excelencia, sufrirá importantes mutaciones en la medida que siga incrementando su informatización y uso de la redes electrónicas. El desafío en este ámbito consiste en acelerar el cambio institucional para maximizar el uso eficiente de las nuevas tecnologías".

Hay obstáculos legales al desarrollo del comercio electrónico. Uno de los factores que ha impedido su mayor desarrollo en Chile y en el mundo es la inseguridad al momento de realizar las transacciones electrónicas, por cuanto el sistema jurídico no está adecuado a las exigencias del mismo.

El propósito de éste proyecto es establecer un marco legal que otorgue a los actos y contratos celebrados por medios electrónicos de comunicación el mismo reconocimiento y protección ante la ley que reciben los celebrados por escrito o de manera convencional.

Lo anterior, a fin de aumentar la confianza en el mercado permitiendo que aumenten las inversiones, las transacciones, y en definitiva que éste se desarrolle y madure, con los beneficios que ello acarrea. Además, este enfoque sigue la tendencia internacional en esta materia.

En el mensaje se hace una síntesis de las principales regulaciones de firma electrónica a nivel internacional ,con el objeto de demostrar la tendencia mundial al respecto.

I.- PRINCIPIOS EN QUE SE BASA EL PROYECTO SOBRE FIRMA ELECTRÓNICA.-

1.- LIBRE PRESTACION ECONOMICA DEL SERVICIO DE CERTIFICACION DE FIRMA ELECTRONICA y USO LIBRE DE LA FIRMA.

En el proyecto se contemplan sólo obligaciones generales para los certificadores y se crea un sistema opcional de acreditación voluntaria.

Por otra parte los usuarios pueden elegir el tipo de firma electrónica que utilizarán, esto es certificada por prestadores acreditados o que no estén acreditados, ambos tendrán validez, la diferencia radicará en el valor probatorio de estos documentos, según sea la firma usada.

2.- VOLUNTARIEDAD DEL SISTEMA DE ACREDITACION.

La acreditación ante la entidad acreditadora, que de acuerdo al proyecto es la Subsecretaría de Economía, es esencialmente voluntaria.

El tipo de firma electrónica que se utilice, esto es, certificada por certificadores acreditados o que no lo estén, no incide en la validez del acto o contrato.

3.- EQUIVALENCIA DE LOS MEDIOS ELECTRONICOS A LOS MEDIOS EN SOPORTE PAPEL.

Se refiere a que los actos o contratos celebrados por medios electrónicos, esté la firma electrónica certificada o no por un certificador acreditado, son válidos. Esta equivalencia también reviste importancia en los que se refiere a su admisibilidad y valor probatorio en juicio.

4.- NEUTRALIDAD TECNOLOGICA.-

El proyecto, atendida la rapidez de los cambios tecnológicos no regula explícitamente la utilización de tecnologías determinadas sino que sus efectos, lo que permitirá mantener su vigencia en el tiempo.

5.- COMPATIBILIDAD INTERNACIONAL.-

Las regulaciones del proyecto siguen la tendencia internacional sobre la materia. La mayoría de las legislaciones han optado por regular primero la firma electrónica y el documento electrónico, tomando como referencia la Ley modelo y el proyecto de régimen uniforme para Firmas electrónicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL).

II.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY .-

EL TITULO I.- Se establece el ámbito de aplicación de la Ley, que en su artículo 1° expresa "La presente ley regula la firma electrónica sus efectos legales, la prestación de servicios de certificación de estas firmas y el procedimiento voluntario de acreditación de prestadores de servicios de certificación, para su uso en documentos electrónicos a través de medios electrónicos de comunicación."

Se consagran los principios inspiradores del proyecto; se establecen definiciones; se reconoce la validez legal de los actos y contratos celebrados por medios electrónicos y se regula la admisibilidad, valor probatorio y producción de la prueba con documentos electrónicos.

En lo que se refiere a la validez legal de los actos o contratos celebrados por medio de documentos electrónicos parece importante destacar que la homologación que hace esta ley, con los celebrados mediante documentos escritos y en soporte de papel, se refieren en general a los consensuales, esto es, que se perfeccionan por el mutuo consentimiento de las partes.

Esta ley contempla excepciones a esta homologación, esto es señala los actos o contratos que no pueden celebrarse por medios electrónicos que son:

Aquellos actos o contratos en que la ley exige una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse mediante documento electrónico, como por ejemplo los que requieren de escritura pública o inscripción en un registro especial.

Aquellos en que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes.

Aquellos relativos al derecho de familia como reconocimiento de un hijo, adopción etc. que son considerados personalísimos.

En este Título también se regula la admisibilidad en juicio y el valor probatorio de los documentos electrónicos con firma electrónica.

Se contemplan 3 categorías considerando los diversos tipos de firmas y de documentos.

Documentos con firma avanzada certificados por entes acreditados, su valor probatorio es de plena prueba.

Documentos cuya firma avanzada no esté certificada por entes acreditados son admitidos a juicio y tendrán el valor de una presunción judicial.

Documentos electrónicos que no reúnen ninguna de las características de los anteriores tienen el valor probatorio de un indicio o base de presunción judicial.

En este proyecto la ley entrega a los usuarios la facultad de optar por el tipo de documentos que desean usar, pero los incentiva a utilizar los documentos señalados en la primera categoría indicada anteriormente, otorgando ventajas a los que se han acreditado en la forma que la ley establece.

EL TITULO II.- Se refiere al Uso de Firmas Electrónicas por la Administración del Estado.-

En el Mensaje del proyecto se hace referencia al avance que en esta materia constituyó el Decreto Supremo N° 81 del año 1999 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que regula el uso de la firma digital y los documentos electrónicos como soporte alternativo a la instrumentalización en papel de las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado.

Se indica que este proyecto amplía lo establecido en dicho Decreto por cuanto faculta el uso de cualquier firma electrónica y no solamente la que utiliza la técnica de criptografía y extiende su empleo a los órganos de administración del Estado señalados en el artículo 1° de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

Las labores de certificación de firmas electrónicas de las autoridades o funcionarios de los órganos de la administración del Estado serán realizadas por los ministros de fe de los servicios respectivos y en el caso que no se encuentra establecido expresamente lo designará el Jefe del Servicio. La certificación de estas firmas deberá contener también la fecha y hora de emisión del documento.

Los órganos de la Administración del Estado pueden generar y utilizar firmas electrónicas, al interior de la Administración o cuando contrate con privados.

En el artículo 10 del proyecto se entrega a un reglamento el establecimiento de normas de certificación aplicables a la administración del Estado que garanticen la publicidad, fiabilidad, seguridad y eficacia del uso de firmas electrónicas y las demás necesarias para la aplicación de las normas que establece el Título.

EL TITULO III.- Se regulan las actividades de los prestadores de Servicios de Certificación.-

En esta materia es importante destacar que el proyecto establece en forma expresa el principio de libertad de prestación de servicios de certificación.

Los prestadores de servicios de certificación son empresas que deben tener las capacidades técnicas y económicas para que la actividad que realicen, otorgue confianza y seguridad a las transacciones que se realicen por medios electrónicos.

En el proyecto se establecen las obligaciones que deben cumplir todos los prestadores de servicios de certificación, estas normas tienen como finalidad velar por la seguridad y transparencia del sistema.

Entre las obligaciones reviste especial importancia la que se refiere a la mantención de un registro público para verificar los certificados de firmas electrónicas, llamado Repositorio, del cual depende la operatividad del sistema.

El TITULO IV.- Trata sobre los certificados de firma electrónica.-

En él se regulan las menciones mínimas que deben contener, su plazo máximo de vigencia (3 años), la homologación de certificados emitidos por certificadores establecidos en el extranjero y las causales por las cuales se puede dejar sin efecto un certificado.

El TITULO V .- Se refiere a la Acreditación e inspección de los prestadores de servicios de certificación.-

La actividad de certificación nace del propio mercado de las nuevas tecnologías, no es una actividad creada por esta ley, sino que se regula considerando elementos de interés general como son la seguridad en el tráfico jurídico y el fomento del comercio.

La acreditación voluntaria de los prestadores de servicios de certificación ante la autoridad pública, constituye el principal mecanismo de intervención administrativa en la actividad de certificación, el proyecto las denomina reglas sobre practicas de certificación.

Se establece que la entidad acreditadora será la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción.

El TITULO VI.- Regula los derechos de los usuarios de firmas electrónicas.-

En este Título el proyecto establece los derechos y obligaciones básicas de los titulares de firma electrónica, los primeros dicen relación esencialmente con que se le proporcione la información previa necesaria para la toma de decisiones y se otorgue las garantías para hacer efectiva la responsabilidad de los certificadores.

En esta materia el proyecto señala que estas normas son sin perjuicio de las que les correspondan en conformidad a las disposiciones de la Ley N° 19.628 sobre protección de la vida privada y de la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos del consumidor .

En una segunda parte de este informe creo conveniente hacer un somero análisis de las funciones que corresponden al Archivo Nacional, lo que permitirá tener una visión de los requerimiento que plantea el anteproyecto en tramitación.

En lo que respecta a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la creación y funciones del Archivo Nacional, es necesario tener presente, que fueron concebidas bajo el régimen de la Constitución de 1925 , por ende muy diferente a la concepción jurídica, institucional, administrativa, económica y tecnológica hoy existente.

Lo anterior constituye desde ya un punto de partida relevante para poder abordar las tareas que se plantean en cuanto a integrarse en forma adecuada y oportuna al uso de las nuevas tecnologías.

En el artículo 13 de DFL N° 5.200 de 1929 se crea la Dirección General de Bibliotecas Archivos y Museos, en su artículo 13 se indica: "El Archivo Nacional tiene por objeto reunir y conservar los archivos de los Departamentos del Estado y de todos los documentos y manuscritos relativos a la historia nacional, y atender a su ordenación y aprovechamiento."

En su artículo 14 enumera todos los documentos que deberán ingresar anualmente al Archivo Nacional.

El Decreto del Ministerio de Economía N° 14.735 de 1962 que Aprobó el Reglamento del Archivo Nacional, en su artículo 1° establece que el Archivo Nacional expedirá copias y certificados de los documentos que en él se enumeran.

En su artículo 3° establece los deberes y atribuciones del Conservador del Archivo Nacional ,entre las cuales para este análisis es importante destacar las siguientes :

d) Promover y dirigir la remisión al Archivo de los documentos que deben ingresar.

j) Adoptar todas aquellas medidas generales o particulares concernientes a la organización, clasificación, catalogación, confección de inventarios, índices y estados de los documentos que forman parte del Archivo.

k) Velar por que se sigan normas uniformes en los archivos de los Ministerios de Estado, Intendencia ,Gobernaciones, Municipalidades, Juzgados, Notarías y Conservadores de Bienes Raíces y de Minas, para la conservación, ordenación y encuadernación de los documentos.

En relación con la materia en análisis cabe destacar la Ley N° 18.845 de 1989, que establece un sistema de microcopia 0 micrograbación de documentos. En esta ley se le otorgan

facultades especiales al Conservador del Archivo Nacional relativas a la conservación de documentos.

El DFL N° 4 de 1991 del Ministerio de Justicia, Reglamento de esta Ley "Dicta Normas sobre Registro y Requisitos del Método de microcopia y micrograbado de documentos." En estas normas se entregan facultades al Conservador del Archivo Nacional y se establecen normas de procedimiento.

En el Decreto Supremo del Ministerio Secretaria General de la Presidencia que "REGULA EL USO DE LA FIRMA DIGITAL y LOS DOCUMENTOS ELECTRONICOS EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CAR". Las normas de este decreto están siendo utilizadas como piloto en una primera etapa de regulación relativa a firma digital y documentos electrónicos, según se expresa en el Mensaje del anteproyecto de Ley en estudio.

Hemos estimado importante para nuestro análisis destacar lo establecido en su artículo 3° inciso 1° señala "La utilización de soportes, medios, y aplicaciones electrónicas y telemáticas en las actuaciones administrativas, requerirá la adopción de medidas técnicas y de organización necesarias para garantizar la autenticidad, confidencialidad, integridad y conservación de la información".

Por otra parte, en el Título II del Proyecto relativo al uso de firmas electrónicas por la Administración del Estado, en su artículo 10 se expresa: "Un Reglamento establecerá las normas sobre certificación aplicables a la administración del Estado que garanticen la publicidad, fiabilidad, seguridad, integridad y eficacia en el uso de las firmas electrónicas, y las demás necesarias para la aplicación de las normas de éste Título."

Al respecto nos parece importante señalar que en los reglamentos que se elaboren sobre ésta materia, sería conveniente en la medida que se trate sobre normas que dicen relación con

funciones de competencia de este Servicio, se considere su participación a fin de aportar con su especialización y experiencia para posibilitar una adecuada implementación de estas normas que sea compatible con sus funciones.

En este orden de ideas, parece importante señalar, como se expresó anteriormente, que la creación del Archivo Nacional tuvo como objetivo reunir centralizadamente los documentos generados por la Administración del Estado; los instrumentos públicos y privados relativos a la Administración de Justicia y los de carácter histórico producidos por entes públicos o privados.

Por otra parte lo expresado en el Mensaje que sirve de fundamento al Proyecto de Ley, en lo que dice relación a la revolución tecnológica y los cambios que está produciendo en los diferentes ámbitos de la sociedad y el desafío que para el Estado implica en tanto productor de Servicios e Información, tener que acelerar el cambio institucional para maximizar el uso eficiente de nuevas tecnologías.

Al parecer, ello implicaría una revisión más profunda de las políticas relativas a los archivos públicos, en consideración precisamente a la importancia que hoy se le otorga a la información y el progresivo y acelerado desarrollo de la tecnología en un mundo globalizado.

Lo anterior, debería llevar a revisar el objetivo, proyección y estructura jurídica que debería tener esta institución, de manera de poder cumplir el objetivo de modernización y adecuación tecnológica que se plantea, lo que significa contar con las estructuras necesarias para estos fines.

Finalmente, estimamos que aunque éste proyecto constituye un primer paso de acercamiento a esta transformación es necesario considerar desde ya, sus proyecciones en el ámbito de las nuevas funciones que éste organismo y otros del Estado deberán asumir para enfrentar éste desafío.

3.- Informe de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, preparado por la Directora del Departamento de Derecho Privado, profesora señora María Dora Martinic Galetovic, de 16 de julio de 2001.

SANTIAGO, Julio 16 de 2001.

Señor
Antonio Bascuñán Valdés
Decano
Facultad de Derecho
PRESENTE

Señor Decano:

Tengo el agrado de emitir informe sobre el proyecto de ley sobre *firma electrónica y los servicios de certificación de firma electrónica*, según se solicita mediante Oficio N° 1 – N° 39, de 20 de Junio del año en curso, del Senado de la República.

Las transacciones por medios electrónicos constituyen una realidad innegable hoy en día, presentando evidentes ventajas que dicen relación con la facilidad y celeridad de las mismas. En efecto, el comercio electrónico brinda al país una excelente oportunidad para avanzar en su integración económica con las naciones del resto del mundo.

Sin embargo, para aprovechar estas posibilidades es menester disponer de un entorno seguro en relación con la autenticación digital. En consideración a ello, la firma digital sólo puede tener validez jurídica cuando permita verificar tanto la identidad del autor de los datos (autenticación de autoría), como comprobar que dichos datos no han sufrido alteración desde que fueron firmados (integridad).

Con el objeto de lograr el mencionado objetivo, en el Derecho Comparado se ha legislado o existen proyectos de ley en tramitación al respecto.

Existen leyes sobre la materia en Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, España. En América Latina se ha legislado sobre firma digital en Puerto Rico (Agosto 1998); Colombia (Agosto 1999); México (Mayo 2000); Perú (Junio 2000); y Venezuela (Marzo 2001).

Por otra parte, la Comisión Europea ha redactado su borrador final de Directiva de Firma Digital ("Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre un Marco Común para las Firmas Electrónicas") del 13 de Mayo de 1998, publicando en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 23 de Octubre de 1998, que establece las pautas para la utilización de la firma digital por los Estados Miembros.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el Comité de Seguridad de la Información de la Sección de Ciencia y Tecnología de la American Bar Association (Asociación de Abogados de EE UU) redactó su Normativa de Firma Digital en 1996, y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional (UNCITRAL) ha aprobado una Ley Modelo sobre Comercio Electrónico.

De lo expuesto se colige con claridad meridiana que el proyecto en comento viene a llenar un sensible vacío que nuestro sistema jurídico presenta en la materia.

El proyecto regula la firma electrónica, sus efectos legales, la prestación de servicios de certificación de estas firmas y el procedimiento voluntario de acreditación, para su uso en documentos electrónicos a través de medios electrónicos de comunicación (artículo 1º).

Estimo necesario destacar los principios que inspiran el proyecto, a cuya luz deben interpretarse sus disposiciones: a) libertad de prestación de servicios; b) libre competencia; c) neutralidad de tecnología; d) compatibilidad internacional y e) equivalencia del soporte electrónico al soporte de papel.¹

Consecuencia del último principio enunciado es el artículo 3º, en cuya virtud los actos y contratos ejecutados o celebrados por medio de firma electrónica serán válidos y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos, en los casos en que la ley exija que los mismos consten por escrito. Ello tiene enorme trascendencia para los efectos de lo prescrito por los artículos 1708 y 1709 del Código Civil.

Las excepciones que dicho precepto contempla se justifican plenamente por razones de orden público y son análogos a las que el Código Civil establece al respecto.

Por otra parte, de acuerdo al proyecto en informe, “la firma electrónica cualquiera sea su naturaleza se mira como firma manuscrita” (Art. 3º, inc. 51). Esta equiparación de la firma digital a la firma manuscrita es aceptada de manera uniforme en el Derecho Comparado. No obstante la equiparación señalada anteriormente, el art. 4 N° 2, a mi juicio acertadamente, atribuye el valor probatorio de instrumentos públicos o privados, según sea su naturaleza solamente a los documentos cuya firma electrónica avanzada esté debidamente certificada por prestadores acreditados.

¹ Estos principios se encuentran explícita o implícitamente presentes en las leyes foráneas sobre esta materia.

Merece especial mención el precepto que impone a los órganos del Estado que utilicen firmas electrónicas, el deber de velar por el respeto de los derechos de las personas reconocidas por la Constitución Política y las leyes.

El Título III del proyecto que trata “De los prestadores de servicios acreditación” contiene diversas disposiciones que tienen por objeto velar por la probidad de los prestadores de servicios de acreditación. Por vía de ejemplo, el artículo 12 inciso 3° impide usar los certificados de firma electrónica en aquellos casos en que los prestadores de servicios de acreditación que los hayan otorgado sean partes o en que tengan cualquier interés directo o indirecto.

Resulta de gran conveniencia pública la obligación que pesa sobre los prestadores de servicios de acreditación de informar a la Entidad Acreditadora del inicio de sus actividades de certificación y, una vez en operación, proporcionarle la información actualizada que ésta requiera y permitir las inspecciones necesarias.

Reviste, a mi juicio, gran trascendencia la norma del artículo 15 que hace civilmente responsables a los prestadores de servicios de certificación de firma electrónica de los perjuicios que ocasionen en el ejercicio de su actividad. El mencionado artículo presume la culpa del prestador de servicios de certificación, como quiera que sobre ésta pesa la carga de probar que actuó con la debida diligencia. A mi juicio, esta hipótesis de responsabilidad bien podría estructurarse como un caso de responsabilidad objetiva sin culpa, sobretodo si se considera que de acuerdo al mismo precepto, los prestadores de servicios de certificación están legalmente obligados a contratar un seguro de responsabilidad que cubra su eventual responsabilidad civil contractual y extracontractual.

Pero, para que el marco legislativo que otorga validez jurídica al documento digital firmado electrónicamente sea completo, es necesario penalizar las estafas o falsificaciones que se puedan cometer utilizando esta tecnología.

A modo de conclusión es posible afirmar, salvedad hecha de la omisión señalada en el párrafo anterior, que el proyecto en informe se encuentra bien estructurado, procurando cautelar equitativamente los intereses en juego, y poniendo nuestra legislación a tono con el derecho Comparado, lo que sin duda constituye un imperativo si se considera la globalización del mundo actual.

Es todo cuanto puedo informar a Ud.

MARIA DORA MARTINIC GALETOVIC

Directora

Departamento de Derecho Privado

MDMG/nra.

4.- Informe de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, preparado por los profesores señores Francisco Pinochet y Matías Mori, de 24 de julio de 2001.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO**

Santiago, 24 de Julio de 2001

Señor

José Luis Alliende Leiva

Secretario

Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento

Senado de la República de Chile

Congreso Nacional

Presente

De mi consideración:

En relación con su oficio N° 38/01, de fecha 20 de Junio de 2001, tengo el agrado de remitir a Ud. el informe que emitieran los profesores de esta Facultad Sres. Francisco Pinochet y Matías Mori, respecto de proyecto de ley sobre firma electrónica y servicios de certificación de firma electrónica.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

Enrique Alcalde Rodríguez
Vicedecano

c.c.: -Decana
-Archivo

Santiago, 18 de Julio de 2001

Señor

José Luis Alliende Leiva

Secretario

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento

Senado de la República de Chile

Congreso Nacional

PRESENTE

Ref.: Oficio número 38-01 de fecha 20 de Junio de 2001.

De nuestra consideración:

Por la presente y de acuerdo a su solicitud, tengo el agrado de informar a Ud. algunas observaciones y comentarios al proyecto de ley sobre firma electrónica y servicios de certificación de firma electrónica, con el objeto de responder al oficio de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República de Chile.

I.- Aspectos Generales.

En primer lugar, consideramos muy importante que en nuestro país se legisle sobre estas materias. En la actualidad, los negocios se desarrollan en su gran mayoría por medios electrónicos. La globalización de las economías, es un factor esencial para la unificación de los

mercados y el desarrollo de las inversiones. Es por lo anterior, y en este contexto mundial que el comercio electrónico adquiere una gran relevancia.

Mediante la dictación de normas legales relacionadas con temas de comercio electrónico, nuestro país adquiere el liderazgo regional en esta materia. Asimismo, se logra dar claras señales al mundo de ser un país a la vanguardia en el desarrollo del comercio por medios electrónicos.

Gran parte de la problemática jurídica que en la actualidad deriva del comercio electrónico, se debe fundamentalmente al hecho que las transacciones se efectúan mediante redes de computadores interconectados, siendo la más conocida de éstas, Internet. Consideramos, que la dictación de normas legales que regulen expresamente estos temas son de fundamental importancia, ya que brindan certeza jurídica en cuanto a las consecuencias legales de los actos realizados por medios electrónicos, así como también se determinan la responsabilidad de los entes intervinientes en este medio de contratación.

En general nos parecen adecuadas y convenientes las normas contenidas en el proyecto de ley, sin perjuicio de sostener algunas opiniones distintas a lo señalado en su texto. Hasta la fecha nuestro derecho no admitía la validez probatoria del documento electrónico, ni tampoco de la firma electrónica, creemos que las normas contenidas en este proyecto de ley contribuirán significativamente al desarrollo del comercio electrónico en nuestro país.

II.- Análisis de las disposiciones del proyecto de ley sobre firma electrónica.

Este proyecto de Ley, consta de ocho títulos y 28 artículos, los cuales abordan las siguientes materias:

Titulo I, Disposiciones Generales.

Título II, Uso de firmas electrónicas por la administración del Estado.

Título III, De los prestadores de servicios de certificación.

Título IV, De los certificados de firmas electrónicas.

Título V, De la acreditación e inspección de los prestadores de servicios de certificación.

Título VI, Derechos de los usuarios de firmas electrónicas.

Título VII, Reglamento.

Título VIII, Disposiciones transitorias.

III.- Comentarios al Título I, Disposiciones generales.

En el título primero (Artículos 1 al 5), se establecen los principios fundamentales que inspiran este proyecto de ley, así como también se definen los términos básicos empleados por éste.

Además, se regula el valor probatorio de los documentos firmados electrónicamente.

En primer lugar y como una cuestión meramente formal, nos referiremos a lo dispuesto por el artículo 1, el cual citamos a continuación:

“La presente ley regula la firma electrónica, sus efectos legales, la prestación de servicios de certificación de estas firmas y el procedimiento voluntario de acreditación de prestadores de servicios de certificación, para su uso en documentos electrónicos a través de medios electrónicos de comunicación.”

En esta disposición se omite señalar expresamente que este proyecto de ley regula además, los documentos electrónicos aun cuando estos no estén firmados electrónicamente. El documento electrónico es regulado en detalle en el artículo 4 de este proyecto de ley, razón por la cual consideramos, que esta primera disposición debió referirse en forma independiente a la firma electrónica.

El artículo 2 de este proyecto de ley, contempla una serie de definiciones de los conceptos empleados en su texto, señalando en su letra b.) lo siguiente:

“Certificado de firma electrónica: certificación electrónica que da fe sobre los datos referidos a una firma electrónica.”

Somos de la opinión que en este punto, se deberían de haber agregado ciertos elementos adicionales a la citada definición, los cuales se encuentran señalados en el artículo 16 de este proyecto de ley. Creemos importante incluir dentro de esta definición la validez temporal de estos certificados, por ser ello a nuestro juicio un elemento esencial de este concepto.

La letra f.) del artículo 2, define la firma electrónica avanzada como:

“Firma electrónica avanzada: es aquella creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que éste vinculada únicamente al mismo y a los datos a que se refiere, y permita que sea detectable cualquier modificación ulterior de estos, garantizando así la identidad del titular y que este no pueda desconocer la autoría del documento y la integridad del mismo.”

Consideramos que si bien la definición anterior es bastante completa, se debe tener presente que los medios de control sobre la firma electrónica no siempre están a disposición del titular de ella, ya que estos se pueden encontrar en un archivo del computador del usuario, o bien en una tarjeta electrónica. Es por estas consideraciones que creemos que se debería incluir dentro de la definición anterior, que el titular maneja generalmente estos medios de control, ya que en ciertos casos un documento puede ser usado y firmado electrónicamente por terceros distintos de su titular. De este modo el concepto de la firma electrónica avanzada quedaría definido de la siguiente manera:

“Firma electrónica avanzada: es aquella creada usando medios que el titular mantiene generalmente bajo su exclusivo control, de manera que éste vinculada únicamente al mismo y a los datos a que se refiere, y permita que sea detectable cualquier modificación ulterior de estos, garantizando así la identidad del titular y que este no pueda desconocer la autoría del documento y la integridad del mismo.”

El artículo 4 del proyecto de ley, dispone:

“...los documentos electrónicos podrán presentarse en juicio...”

Este artículo consagra la validez dentro de nuestro ordenamiento jurídico de los documentos electrónicos, atendida la importancia de esta norma, creemos que su redacción debiera ser más enfática ya que la palabra “podrán” a nuestro juicio, aparece quitándole esta fuerza.

Nos permitimos sugerir que la norma recién citada, sea redactada de la siguiente manera:

“los documentos electrónicos tendrán validez en juicio de conformidad con las normas que pasan a expresarse.”

Por las mismas razones anteriormente expuestas, no estamos de acuerdo con quienes han señalado que el uso de la expresión “El juez aceptará su presentación como prueba”, no resulta apropiada, por estar utilizándose una fórmula imperativa en la labor crítica que debe realizar el juez. Quienes sostienen lo anterior han señalado que la expresión mencionada debiera ser reemplazada por otra que señale que el “juez podrá aceptar”.

No estamos de acuerdo con esta proposición, creemos que esta redacción debiera mantenerse, con lo cual se enfatiza la validez como medio de prueba que pasan a tener los documentos electrónicos a partir de esta ley, y asimismo se garantiza la aceptación de este tipo de documentos como medios de prueba en juicio.

El artículo 5 de este proyecto de ley, consagra la facultad de los particulares de acordar los procedimientos y métodos de autenticación. El inciso segundo de este artículo dispone lo siguiente:

“Las cláusulas en que se pacten dichos procedimientos y métodos de autenticación se tendrán por no escritos cuando estos no cumplan con las condiciones de seguridad señaladas en la definición de firma electrónica avanzada del artículo 2 letra F.”

Creemos que la disposición recién citada, no guarda armonía con el principio de neutralidad tecnológica, inspirador del proyecto de ley objeto de este informe. Si bien en la actualidad, la definición de firma electrónica avanzada es a nuestro juicio suficiente, no es posible predecir el desarrollo tecnológico que experimenten las firmas electrónicas en el futuro. Es por lo anterior, que compartimos la opinión en el sentido de que los incisos segundo y tercero de esta disposición, deberían de ser excluidos de este proyecto de ley.

IV.- Comentarios al Título II, sobre uso de firmas electrónicas por la administración del Estado.

El título segundo (Artículos 6 al 10.), regula el uso de la firma electrónica por parte de los órganos de la administración del estado, en estas disposiciones se regula la certificación de las comunicaciones de la administración del estado.

El artículo 7, del proyecto de ley, dispone:

“Las personas podrán relacionarse con los órganos de la administración del estado a través de técnicas y medios electrónicos con firma electrónica, siempre que estos organismos tengan los medios compatibles y se ajusten a procedimiento descrito por la ley.”

En este punto creemos importante hacer presente, que la administración del Estado tiene el deber de implementar medios tecnológicos adecuados a su gestión, los cuales deben ser acordes con la evolución tecnológica que existe en la actualidad. De no ser así la gestión estatal por medios electrónicos, no podría ser llevada a la práctica, por la simple razón de la incompatibilidad técnica de ésta con la empleada por los particulares.

V.- Comentarios al Título III, sobre de los prestadores de servicios de certificación.

El título tercero (Artículos 11 al 15.), establece las normas que regulan a los prestadores de servicios de certificación y las obligaciones de los prestadores de estos servicio.

En este título debemos hacer alcance a una cuestión formal establecida en el artículo 11, el cual dispone:

“La prestación de servicios de certificación de firma electrónica no estará sujeta a permiso o autorización alguna.”

Somos de la opinión, que lo dispuesto por la norma recién citada, se contradice con la existencia de firmas de certificación acreditadas, las cuales deben dar cumplimiento a una serie de requisitos establecidos en el artículo 18, con el objeto de obtener la correspondiente acreditación. Creemos que este artículo, debiera señalar simplemente que la prestación de servicios de

certificación de firma electrónica, se regulará por las disposiciones de la presente ley y de su reglamento.

A continuación, debemos señalar que no nos parece adecuada ni justificada la creación en el proyecto de entidades certificadoras acreditadas y entidades certificadoras no acreditadas.

Somos partidarios de que existan solamente certificadoras acreditadas por las razones que expondremos a continuación:

Nuestra primera razón corresponde a un motivo de fe pública. No resulta adecuado que quienes tengan la labor de certificar firmas electrónicas, función equivalente a la de un ministro de fe, no estén sometidos a ninguna fiscalización ni control de ningún tipo. Basta analizar los requisitos establecidos en el artículo 18 del proyecto de ley, para entender la importancia de ser una entidad acreditada. Por ejemplo, la referida disposición en su letra b.), señala que el prestador del servicio de certificación debe cumplir con la condición de:

“Garantizar la existencia de un servicio seguro de consulta del registro de certificados emitidos;”

El mismo artículo en su letra c.), señala otro de los requisitos que deben de ser cumplidos por las entidades certificadoras, señalando:

“Emplear personal calificado para la prestación de los servicios ofrecidos, en ámbito de la firma electrónica y los procedimientos de seguridad y gestión adecuados.”

Creemos que el proyecto de ley, da una señal equivocada, en el sentido de permitir la existencia de entidades certificadoras “no acreditadas” las cuales podrían eventualmente no dar cumplimiento

a condiciones tan importantes como la recién señaladas. A nuestro juicio, tales exigencias son las mínimas para toda clase de estas entidades y es por esto que no es posible permitir que existan entidades “no certificadas” que no cumplan dichas exigencias.

La segunda razón para ser partidarios de que existan solamente entidades certificadoras acreditadas, dice relación con la validez probatoria diferenciada que se le asignan a los certificados emitidos por las entidades acreditadas y las no acreditadas. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4, regla 2ª:

“Los documentos cuya firma electrónica avanzada esté debidamente certificada por prestadores acreditados, tendrán el mismo valor probatorio que los instrumentos públicos o privados, según sea su naturaleza, de acuerdo con las reglas generales.”

La regla 3ª del mismo artículo señala:

“Los documentos electrónicos no comprendidos en la regla 2ª sólo podrán estimarse como base de una presunción judicial.”

Es decir, unos documentos electrónicos tienen plena validez como medio de prueba, en tanto otros, sólo son base de una presunción judicial. El criterio es que hayan sido otorgados por una entidad acreditada, o no.

Pues bien, somos de la opinión de que no existan dos clases distintas de firmas electrónicas a las cuales por ley se les asigne un valor probatorio diferenciado.

Consideramos que esta dualidad de entidades sólo producirá una confusión en la comunidad. Más aún, creemos que sólo una acreditación obligatoria evitará que aparezcan certificadoras “fantasmas” que entreguen certificados con cualquier criterio, perjudicando en definitiva a los particulares.

Estamos de acuerdo con quienes sostienen que la incorporación de entidades certificadoras no acreditadas podría significar que las transnacionales que ya están operando en Chile lo sigan haciendo sin acreditarse. Creemos que lo anterior, atenta contra la fe pública y producirá la confusión en la comunidad a la cual nos hemos referido.

Hay quienes consideran que no se debieran contemplar barreras de entrada a empresas extranjeras, y que debe ser el mercado el que defina cuantas empresas certificadoras operen en Chile, permitiendo libremente el acceso al mercado, con la finalidad de resguardar la libre competencia. Se cita al respecto la experiencia de la Unión Europea donde la acreditación es voluntaria.

No estamos de acuerdo con este planteamiento, ya que existen casos de países como España, en donde las leyes dictadas hace poco ya son letra muerta. En dicho país el sistema de firma electrónica no está siendo utilizado debido a que la acreditación no está totalmente vigente, así como tampoco lo están los estándares y reglamentos que establecen los procedimientos de acreditación, los cuales no están en pleno funcionamiento.

En conclusión, estimamos que el proyecto de ley no debiera contemplar la existencia de entidades no acreditadas y que debiera referirse solamente a las entidades certificadoras acreditadas.

Otro punto que creemos necesario destacar, corresponde al inciso tercero, del artículo 12, el cual dispone:

“Los certificados de firma electrónica no podrán utilizarse en actos en que los prestadores de servicios de certificación que los hayan otorgados sean parte, o en que tengan cualquier tipo de interés económico directo y, cuando los hayan otorgado prestadores no acreditados en conformidad con el título V de esta ley tampoco podrán usarse en actos en que éstos tengan

cualquier tipo de interés económico indirecto. Los certificados quedarán sin efecto desde el momento en que se empleen en contravención a este inciso.”

Consideramos que debido a las consecuencias legales de la utilización de certificados de firma electrónica en los supuestos señalados anteriormente, se deberían ejemplarizar conceptos tales como “interés económico directo” e “interés económico indirecto”. La razón de esta observación, dice relación con la amplitud de estos conceptos y permitir a los usuarios comprender la naturaleza de las operaciones que se comprenden dentro de esta norma.

V.- Comentarios al Título IV, de los certificados de firmas electrónicas.

El título IV (Arts. 16 y 17.), regula los certificados de firma electrónica estableciendo sus menciones esenciales y causales de término de su vigencia.

Creemos que este capítulo no merece mayores comentarios, ya que sus artículos se explican por si solos, y obedecen a un tema bastante reglamentario.

Sin embargo, creemos importante incluir alguno de estos requisitos, en la definición que el proyecto emplea al definir los certificados de firmas electrónicas, fundamentalmente como se ha dicho anteriormente en cuanto a la validez temporal de estos certificados.

VI.- Comentarios al Título V, de la acreditación e inspección de los prestadores de servicios de certificación.

El título V (Arts. 18 al 25.), regula la acreditación e inspección de los prestadores de servicios de certificación.

La letra a.), del inciso segundo, del artículo 18, dispone al tratar los requisitos para registrar a un prestador de servicios de certificación, lo siguiente:

“a.) Demostrar la fiabilidad necesaria de sus servicios;”

Consideramos que la excesiva amplitud y vaguedad de este concepto, podría dar pie a diversas arbitrariedades en esta materia. Al establecerse un requisito tan amplio, como condición para poder acreditar a un ente certificador, se podrían producir diversas demoras en la realización de esta gestión, como asimismo podría ser utilizado como un medio para negar dicho registro. Creemos que este requisito debería ser precisado en cuanto al concepto de “fiabilidad”, siendo de la opinión que el propio artículo en comento, debería definir cuales son las condiciones y requisitos que hacen fiables los servicios de las entidades de certificación.

VII.- Comentarios al Título VI, de los derechos de los usuarios de firmas electrónicas.

El título VI (Arts. 26 y 27.), regula los derechos y obligaciones de los usuarios de las firmas electrónicas.

El artículo 27, del proyecto de ley dispone lo siguiente:

“Los usuarios de los certificados de firma electrónica quedarán obligados, en el momento de proporcionar los datos de su identidad personal u otras circunstancias objeto de certificación, a brindar declaraciones exactas y completas. Además, estarán obligados a solicitar oportunamente la revocación del certificado, custodiar adecuadamente los mecanismos de seguridad del funcionamiento del sistema de certificación que les proporcione el certificador y, a actualizar sus datos en la medida que estos vayan cambiando.”

Consideramos que en este artículo, sería recomendable la inclusión de las sanciones aplicables a aquellos usuarios que registren datos falsos al momento de su registro. Así mismo, se deberían contemplar las sanciones en los casos de uso de firmas electrónicas avanzadas por parte de terceros distintos del titular. Sobre el tema de las sanciones penales nos referiremos en las conclusiones de este informe.

VIII.- Comentarios al Título VII y VIII, reglamento y disposiciones transitorias.

Finalmente los títulos VII y VIII de este proyecto de ley, se refieren a la dictación del reglamento complementario, así como también a las disposiciones transitorias aplicables.

IX.- Observaciones finales.

Finalmente, queremos observar que no existe ninguna sanción penal al uso fraudulento de certificados de firma electrónica, ni a los documentos electrónicos, ni a la firma electrónica en general, como tampoco a la falsificación de alguno de estos instrumentos. Atendido el principio de tipicidad que impera en materia penal, es posible pensar que la falsificación o uso fraudulento de algunos de estos instrumentos pudiera no estar contemplada en los tipos penales existentes en esta materia, particularmente los artículos 193 y siguientes y 197 y siguientes del Código Penal.

Además, conviene recordar que tampoco existe figura legal aplicable entre los delitos contemplados en la Ley N° 19.223 sobre delitos informáticos, los cuales están referidos a materias completamente distintas.

Esperando que las observaciones y sugerencias realizadas puedan ser de su interés, lo saludan atentamente.

Francisco Pinochet Cantwell
Profesor Derecho Informático
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica de Chile

Matías Mori Arellano
Profesor Derecho Informático
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica de Chile

5.- Informe de la Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción, preparado por el profesor de Derecho Comercial señor Ricardo Sandoval López, de 10 de julio de 2001.

Concepción, 10 de julio de 2001.

Señor
Sergio Carrasco Delgado
Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de Concepción
Presente

Estimado sr. Decano :

Tengo el agrado de informar el Proyecto de Ley sobre Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Firma Electrónica, que el sr. Secretario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, enviara a nuestra Facultad solicitando la opinión del docente suscrito, quien informó en su tiempo proyecto de ley sobre documento y firma electrónica.

Para una mejor comprensión de este estudio, haremos en primer término, algunas reflexiones sobre los aspectos generales de la iniciativa legal, tales como sus fuentes de inspiración, principios de sustento y estructura, para luego ocuparnos, en especial, del contenido de sus disposiciones:

I. Aspectos generales del Proyecto de Ley.-

Desde el punto de vista jurídico, la firma electrónica (en adelante FE) constituye el elemento conceptual objetivo del comercio electrónico (en adelante CE) dotado de mayor importancia. En efecto, la generalización e intensificación del modo de comerciar por vía electrónica ha ido poniendo de relieve la trascendencia de la FE en todo el CE, sin perjuicio de la importancia que ella tiene en los actos y contratos civiles o no , mercantiles. La FE unida al sistema de cifrado o encriptación de los mensajes de datos se ha convertido en el mecanismo de seguridad y privacidad del CE.

La regulación de la FE y de los prestadores de servicios de certificación de firma electrónica, constituye la normativa básica sin la cual no puede tener lugar el desarrollo del CE, en condiciones de certeza y seguridad jurídica, pues si bien es cierto que las partes pueden incorporar estas reglas en los acuerdos contractuales, no es menos cierto que ellas sólo producen efecto entre quienes los han convenido (*res inter alios acta*).

Dejamos testimonio de nuestra satisfacción ante esta nueva iniciativa legal en la materia, que surge ahora por Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que habiendo sido despachada por la H. Cámara de Diputados y calificada de "simple urgencia", tiene posibilidades ciertas de convertirse en un texto legal de general aplicación.

Cabe destacar que el Proyecto de Ley sobre Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Firma Electrónica, se ha elaborado sobre la base del texto de la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Comercio Electrónico, en adelante (LMUCE), de la que recoge la idea básica de la equivalencia funcional, gracias a la cual se reconoce que los documentos consignados en soportes electrónicos presentan un grado de seguridad equivalente, o muchas veces mayor, que los documentos estampados sobre soporte de papel y por mismo, debe considerarse que cumplen

iguales funciones jurídicas. Nos parece también encomiable que el proyecto de ley en estudio se inspire de las mas recientes fuentes legales que disciplinan esta materia, como son la Directiva 1999/93/CE, de la Unión Europea sobre Firma Electrónica, de fecha 13 de diciembre de 1999, publicada en el DOCE L 13 de 19 de enero de 2000, el Real Decreto Ley de España de 17 de septiembre de 1999, la reciente Ley Federal Norteamericana y la Ley Japonesa de mayo de 2000, que entró en vigencia en el mismo mes del presente año.

Merece especial mención el hecho que el texto del artículo 1º, de la iniciativa legal indique los principios en que se sustentan las actividades que ella regula, como asimismo que sus disposiciones han de ser interpretadas en armonía con dichos principios. Se trata de los principios de base que han servido de inspiración tanto a la LMUCE, como a las legislaciones nacionales que se ha dictado en esta materia.

Destaca entre los principios de base el de la equivalencia funcional del soporte electrónico al soporte de papel, como asimismo la homologación de la FE a la firma autógrafa o manuscrita. Es este el principio de sustento por excelencia de toda legislación sobre CE y se decantó con motivo de la LMUCE, en cuya elaboración el docente suscrito tuvo oportunidad de participar . Esta equivalencia implica que se confiere eficacia jurídica a todo acto, contrato, transacción u operación, sea que tenga su origen entre particulares o en el ámbito del sector público, celebrado por medios electrónicos, que estén o no suscritos con FE y en caso de estarlo, sea que la firma se encuentre o no certificada por un prestador de servicios de certificación acreditado o no acreditado, salvo los casos expresamente exceptuados. Además los actos y contratos convenidos por vía electrónica se reputan, para todo efecto legal, como actos escritos, tal como si lo fueran en soporte de papel.

A diferencia del anterior Proyecto de Ley sobre Documento y Firma electrónica, la nueva iniciativa legal extiende el ámbito de aplicación de la equivalencia funcional, al admitir los documentos electrónicos como medios de prueba en juicio y al darle valor probatorio similar al

de los instrumentos escritos en soporte de papel, a los mensajes de datos certificados por prestadores de servicios de certificación acreditados. El principio de la equivalencia funcional se encuentra recogido expresamente en los artículos 3 o y 4º, del Proyecto de Ley que nos ocupa, que precisan su sentido y alcance.

El otro gran principio de base es el de la neutralidad tecnológica, según el cual la normativa que disciplina el CE, no debe quedar comprometida en especial con una determinada tecnología, porque todos los avances tecnológicos están en constante renovación. La iniciativa del Ejecutivo en la materia de firma electrónica y de prestadores de servicios de certificación de firma electrónica, se sustenta en este principio. Sin embargo, al establecer la distinción entre FE y firma electrónica avanzada (en adelante FEA), abandona la neutralidad, pues esta distinción se fundamenta en distintas tecnologías usadas para crear la una y la otra, pero la FEA se genera con una tecnología determinada.

Se trata pues de un texto dualista que crea la ya mencionada dicotomía y además contiene disposiciones de derecho sustantivo y administrativo. Con todo, no nos parece criticable la opción de la iniciativa legal, porque al regular la FEA se ha inclinado por la tecnología mas empleada a nivel mundial sobre FE, consistente en el sistema Infraestructura de Clave Pública (ICP) o según su denominación en idioma inglés, *Public Key Infrastructure* (PKI), clave doble o algoritmo asimétrico, que emplea una clave pública y clave una privada. Este sistema es el único que por el momento produce, en un elevado grado de certeza, los efectos de atribución, identificación, privacidad, seguridad e integridad, que las prácticas y usos internacionales requieren para la FE, aunque no puede descartarse que en el futuro mas o menos próximo otras tecnologías sustituirán el sistema de las PKI.

En definitiva el Proyecto de Ley que analizamos sucumbe ante las dificultades de la aplicación íntegra de la neutralidad tecnología, pero era evidente que tenía que tomar partido por un sistema, el que mas adelante puede ser modificado. No podía respetarse absolutamente el

principio de la neutralidad tecnológica y dejar de legislar sobre la materia en espera de sistemas mas avanzados, porque esta carencia de normativa legal causa un perjuicio mayor para el desarrollo del CE. El riesgo cierto y efectivo de la obsolescencia desalienta a los legisladores a ejercitar su función sobre esta materia, como asimismo la carencia de modelos incluso a escala universal. Por otra parte, no debe olvidarse que la FE es elemento del CE sobre el cual el progreso tecnológico incide de un modo decisivo y directo. Una vez mas, lo mejor es enemigo de lo bueno.

Los principios de libre competencia para prestar los servicios de certificación de firma electrónica y de libertad para requerir la certificación de las firmas electrónicas, como así también para hacerlo o no ante certificadores acreditados no merecen mayores comentarios, puesto que no quedaba otra opción que no fuera consagrarlos en el proyecto de ley, toda vez que ellos no son sino una proyección de los principios generales de libertad económica y de autonomía de la voluntad, recogidos ampliamente en nuestro ordenamiento jurídico.

Otro principio de interés que no aparece mencionado expresamente en el proyecto que analizamos, es el de la no alteración del derecho preexistente de obligaciones y contratos. Es este criterio uno de los pilares sobre los que se funda la regulación universal del CE, fluye del Mensaje del Ejecutivo cuando se refiere a lo que denomina "proyectado acotado" y del artículo 1º de la iniciativa legal, donde se fija su objeto y ámbito de aplicación. Nos parece que sería mejor que durante la tramitación en el Congreso se le agregue una norma expresa, como la que contiene el Real Decreto Ley de España de 17 de septiembre de 1999, sobre la materia, que indique que "las disposiciones contenidas en esta ley no alteran las normas relativas a la celebración, la formalización, la validez y la eficacia de los actos y contratos ni el régimen jurídico aplicable a las obligaciones". Aunque en el hecho, cuando esta iniciativa se convierta en ley de la República, inevitablemente se habrá producido un cambio trascendental en el derecho de las obligaciones y contratos, al reconocerse el soporte electrónico como elemento de expresión de la voluntad negocial.

Una regulación básica sobre el CE, como la que constituye la iniciativa legal que informamos, no puede ser ocasión para reformar todo el derecho vigente sobre obligaciones y contratos, sin que ello implique desconocer que la contratación electrónica innova profundamente en el derecho privado, tanto el derecho común como el derecho especial y en el derecho público adjetivo, lo que se evidencia con la simple mención del artículo 4º, del proyecto de ley, donde se le reconoce valor probatorio al documento ya la Firma electrónica. Pero tal como viene concebida la iniciativa legal, es mas fácil su inserción en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico. En el futuro tendrán que formularse proyectos de ley destinados a regular otros aspectos del derecho privado y del derecho público, vinculados al CE, porque hasta ahora se ha aplicado como política legislativa, en los diversos países donde se ha legislado sobre esta materia, un criterio minimalista, se limita a disciplinar solamente la FE y los prestadores de servicios de certificación de FE.

La experiencia demuestra que siempre hay tiempo para reformar , actualizar o modificar tanto incidental como profundamente reglas jurídicas, que por diversas razones han dejado de ser adecuadas a las circunstancias de tiempo y lugar. Además, en materia comercial, dicha adaptación puede llevarse a cabo por la vía contractual o jurisprudencial teniendo en cuenta los principios de equivalencia funcional y de buena fe.

Concordante con lo que acabamos de afirmar , nos parece adecuado que la normativa propuesta se limite tan sólo a regular la FE, sus efectos legales, la prestación de servicios de certificación de estas Firmas y el procedimiento voluntario de acreditación de prestadores de servicios de certificación, para su uso en documentos electrónicos a través de medios electrónicos de comunicación, como lo señala su artículo 1º. Descrito de esta manera el objeto de la iniciativa legal, queda meridianamente claro que la FE sólo puede estamparse y tener efectos respecto de documentos electrónicos a través de medios electrónicos de comunicación y que nunca podrá suscribirse un documento con soporte de papel mediante el empleo de una FE.

El proyecto de ley se propone establecer un marco legal restringido a materias fundamentales, pero que de todas maneras resulta mas completo que las iniciativas anteriores, por cuanto ahora se regulan la prestación de servicios de certificación de Firma electrónica y el uso de la esta Firma por la administración del Estado .

Constatamos, en consecuencia, que existen en la iniciativa legal en estudio, de una parte disposiciones de carácter material o sustantivo, ocasionalmente acompañadas de reglas de naturaleza procesal y de otra parte, reglas de índole puramente administrativa, como las relativas al uso de firmas electrónicas en la administración del Estado y las que regulan la intervención pública en el mercado de certificación de esta clase de firmas. De manera que, si no fuera por los cinco primeros artículos, reglas sustantivas por excelencia y que constituyen el núcleo de la iniciativa legal, podría afirmarse que se trata de una reglamentación de naturaleza puramente administrativa.

Pero las disposiciones materiales son de una transcendencia jurídica elevada, no solo porque ellas permitirán disciplinar las relaciones jurídico-privadas de los empresarios entre si (*business lo business*) y entre éstos y los consumidores (*business lo consumers*), sino también las relaciones civiles entre los particulares y las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública.

No se trata como podría pensarse de una normativa destinada a regir exclusivamente los aspectos básicos del CE, como son la FE y los prestadores de servicio de certificación de firma electrónica, sino de una regulación cuyo propósito es reconocer jurídicamente un nuevo soporte, distinto del consensual o del cartáceo, que permite emitir declaraciones de voluntad y de ciencia por parte de las personas. Este es el soporte electrónico que no tiene hasta ahora reconocimiento jurídico expreso.

La oportunidad de esta futura innovación legislativa queda fuera de toda discusión, por cuanto el CE merece una atención del legislador adecuada a su realidad ya su potencialidad en el devenir cercano. Las funciones que cumple la FE pueden hacerse efectivas tan solo si una norma estatal las consagra, porque las reglas contractuales en la materia, que son muchas, no logran asegurar la satisfacción de las funciones de identificación, atribución, privacidad, seguridad e integridad, propias de este mecanismo, en especial de la FEA. Por tanto, bienvenida la iniciativa del Poder Ejecutivo en este dominio.

II. Comentarios sobre el contenido del Proyecto de Ley.-

Nos referiremos en primer lugar, sucintamente, a ciertas cuestiones formales, para luego abordar el fondo del texto propuesto.

a) Aspectos formales de la iniciativa legal.- Sin duda que el plato fuerte del Proyecto de Leyes su contenido. Con todo, en lo formal, la terminología empleada en la redacción de sus disposiciones no puede pasar desapercibida, toda vez que la ella es por lo general acertada, sobre todo el calificativo "electrónico", que resulta especialmente satisfactorio y fija un criterio para la construcción autónoma de una tenninología jurídica en lengua española en materia de CE (*nomines iuris*). Se superan, de esta manera, las dudas acerca del uso de otros calificativos como "digital" o "numérico", que no tienen difusión en el lenguaje técnico y coloquial de nuestro país ni en los demás países de habla hispana. También nos parece apropiado y concordante con el criterio internacional, la expresión "prestadores de servicios de certificación", que se emplea en el Proyecto de Ley, en vez de la difundida expresión global "autoridades de certificación" que genera confusión jurídico-pública acerca de sus funciones.

Nos parece también oportuno expresar nuestra reticencia sobre el término legal "avanzada", que se utiliza para distinguir un tipo de FE, la firma electrónica avanzada, porque con el progreso tecnológico llegará un momento en que ella no sea avanzada, sino mas bien superada por otra. Convendría entonces calificarla de firma certificada. Mas aún si se tiene en cuenta que es una práctica repetida el utilizar abreviaturas, como lo hemos venido haciendo en este informe, la que resulta de las letras iniciales de Firma electrónica avanzada, no puede decirse que sea hermosa, (FEA). La observación en todo caso es de carácter menor.

En el plano formal también sugerimos que el artículo 3°, que contiene el principio de la equivalencia funcional, debería ser reestructurado en cuanto al orden de sus incisos o párrafos. En efecto, el inciso 1°, que recoge el principio indicado debería también contener lo expresado en el inciso 3° de la misma disposición, relativo a la homologación de la Firma electrónica con la :firma autógrafa. Así el principio fundamental en que se basa la iniciativa legal queda recogido en forma mas ordenada y mas perfecta.

b) Aspectos de fondo del Proyecto de Ley .- Creo que lo medular del contenido del Proyecto de Ley son los cinco primeros artículos y en especial el artículo 2° que contiene las definiciones legales de los conceptos fundamentales sobre la materia regulada, por lo que centraremos en ellos nuestras reflexiones.

No hay inconveniente en sostener que la FE es un método electrónico para atribuir origen personal a un cierto mensaje de datos y presumir la conformidad de la persona firmante con el contenido de lo firmado. Ambos elementos o funciones de la FE aparecen conceptualizados, en forma mas o menos evidente, en el artículo 7.1 de la LMUCE, al disponer que: "cuando la ley requiera la firma de una persona, ese requisito quedará satisfecho en relación con un mensaje de datos:

a) si se utiliza un método para identificar a esa persona y para indicar que esa persona aprueba la información que figura en el mensaje de datos...".

La FE cumple la misma función que la firma manuscrita en tanto instrumento cierto para atribuir paternidad a una declaración de voluntad, pero tiene una diferencia relevante respecto de esta última, consistente en la circunstancia que al momento de estamparla, no existe la intervención manuscrita del firmante. La autografía se sustituye por la electrónica y el emisor se limita a agregar al mensaje de datos un signo electrónico o a emplear un método respecto del mensaje, que satisface las señaladas funciones de identificación y atribución.

En el caso de la FE ella cumple además otra función: cifrar el mensaje de datos firmado a fin de que quienes puedan tener acceso a él, sin ser sus destinatarios, no puedan conocer la información que contiene. La función del cifrado que cumple la firma electrónica equivale a la misión que satisface el sobre cerrado o sellado, en el caso de la correspondencia epistolar. Al igual que el sobre postal, la firma electrónica suele poner de relieve ante el destinatario del mensaje de datos que ella autentica, la circunstancia accidental o dolosa de su apertura o alteración antes de llegar a las manos de éste.

Recapitulando, digamos que la Firma electrónica satisface tres funciones, a saber:

- a) función de identificación y atribución del mensaje y de la información contenida en él, indicación del origen y de la voluntad del emisor;
- b) función de privacidad, cifrado del mensaje y del nombre del Firmante, y
- c) función de seguridad e integridad- prueba la apertura o la alteración del mensaje entre el momento de su emisión Firmada y el instante de su llegada a manos del destinatario.

El problema que se suscita al legislar sobre esta materia es la existencia de diversas tecnologías para Firmar electrónicamente y en consecuencia la opción que ha de hacerse para que la tecnología elegida satisfaga las distintas funciones de la FE. De las opciones disponibles para estampar la FE, algunas son completas en cuanto a que cumplen las tres funciones indicadas y otras son incompletas porque no llegan todos esos roles. Sin embargo, no es dable negar los efectos jurídicos de ninguna de ellas, aunque se limiten al efecto esencial de identificación y atribución.

El Proyecto de Ley distingue y define por separado, en el artículo 2º, letras f) y g), respectivamente, los conceptos de FEA y de FE. En otras palabras primero hace una definición completa o integral y luego una definición elemental de FE.

La FE simple, definida en el artículo 2º letra g), de la iniciativa legal en estudio, como *"cualquier sonido, símbolo o proceso electrónico, que permite al receptor de un documento electrónico identificar, al menos formalmente, a su autor"*, sólo satisface la función de identificación del autor del mensaje de datos, con olvido deliberado de otras funciones significativas. Era necesario consagrar legislativamente este tipo de FE, como lo hace la iniciativa legal, en aplicación del principio de no discriminación y, en cierta medida, en observancia de la idea de neutralidad tecnológica. Desde luego, los alcances jurídicos de la FE simple no pueden ser los mismos que los de la FEA, pero es necesario dejar libertad de los operadores del CE para que suscriban electrónicamente sus mensajes de datos, atendiendo a la importancia económica y jurídica de los mismos. Así un mensaje de datos que contenga una simple oferta de celebrar un contrato será suscrito mediante una FE simple, en tanto que, un documento electrónico que contenga el envío de una importante suma de dinero, será suscrito con una FEA. Este sentido de proporcionalidad entre las características de la FE y sus efectos, surge del artículo 7.1 , letra b) de la LMUCE, que dispone." Cuando se requiera la firma de una persona, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos: ...b) Si ese método es tan

fiable como sea apropiado para los fines para los que se generó o comunicó el mensaje de datos, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo pertinente".

La FEA, por ser un mecanismo mas completo, satisface las funciones de identificación, atribución, privacidad, integridad y seguridad, toda vez que se apoya en la denominada Infraestructura de Clave Pública (ICP), expresión que proviene de su nombre en idioma inglés *Public Key Infrastructure (PKI)*. Ella es compleja y sofisticada tecnológicamente y jurídicamente hablando, de manera que puede asegurar, en el estado actual de la técnica, incluso con mayores garantías que el papel y la firma autógrafa, la identificación del Firmante y la atribución de los mensajes de datos. Igualmente la ICP mantiene la seguridad y privacidad respecto de los mensajes de datos, durante todo el recorrido desde el momento de emisión hasta el de la recepción.

La definición del concepto de FEA que propone la iniciativa legal, contenida en el artículo 2º letra f), es acertada en la medida en que describe las tres funciones básicas que ella debe cumplir y concuerda con las exigencias propias de la tecnología en que se basa. La lectura de esta definición puede dejar al lector estupefacto en la medida en que no se le haya conducido por el terreno puramente técnico. En verdad, sin emplear en la redacción de la norma la expresión criptosistema asimétrico, que es lejana al mundo del Derecho, contempla las exigencias de doble clave para describir la FEA. Etimológicamente hablando la expresión criptosistema asimétrico, proviene del griego y significa un sistema, electrónico en este caso, para cifrar el documento que se firma. La asimetría del sistema de cifra es un atributo matemático del algoritmo, esto es, la serie de números que componen la clave en que consiste la FE. La peculiaridad de dicho algoritmo asimétrico estriba en que constituye un par de claves: una clave privada, que sólo es conocida por el firmante y con la cual éste rubrica y cifra electrónicamente sus mensajes de datos y paralelamente existe también una clave pública, que es conocida de los destinatarios de los diversos mensajes en la medida en que aparece en un certificado de existencia de la clave pública, así como de su titular o en un repertorio de claves

públicas que se pone a disposición de terceros. El certificado y los repertorios son creados por operadores especializados, denominados proveedores de servicio de certificación de firma electrónica. La aplicación de la concordante clave pública a un documento electrónico firmado y cifrado con la clave privada, descifra el mensaje y lo hace legible a su destinatario: al producirse este resultado el destinatario del mensaje de que se trata, comprueba la efectividad de la firma original del emisor del mensaje, puesto que si no concordaran el par de claves -el algoritmo asimétrico-, el mensaje no podría abrirse por mucho que se disponga de la clave pública. Igualmente la aplicación de la clave pública al mensaje no sólo lo descifra sino que, además, pone de manifiesto la eventual alteración de la que aquél hubiere podido ser objeto con posterioridad al momento en que fue emitido por su Firmante mediante la aplicación al mismo de su clave privada.

Concretamente la infraestructura de la doble clave asimétrica requiere de la existencia de prestadores de servicios de certificación, quienes actúan como terceros jurídica y económicamente independientes del emisor y del destinatario del mensaje de datos sujeto a firma electrónica. El prestador de servicios de certificación genera el par de claves y comunica la clave privada al firmante y la pública al destinatario, mediante un certificado en el que se asocia dicha clave pública a la persona titular de la clave privada. Es obvio que emisores y destinatarios tienen que contar con equipo material e inmaterial para proceder al firmado-cifrado ya la recepción-descifrado de los mensajes de datos correspondientes. Programas computacionales específicos puestos a disposición de los usuarios por los proveedores de servicios de certificación, permiten a los primeros, con plena seguridad y confidencialidad, emitir y recibir mensajes de datos firmados electrónicamente.

El Proyecto de Ley, en el Título III, artículos 11 al 15, se ocupa de regular con detalle los prestadores de servicios de certificación de firmas electrónicas, estableciendo los requisitos y las obligaciones que deben cumplir, sin que el ejercicio de sus funciones esté sujeto a autorización alguna. La labor de certificación que ellos desarrollan es una actividad económica que, como tal

no puede sino quedar bajo el régimen de libre competencia, en armonía con los principios del orden público económico que consagra la Constitución Política de la República.

Asimismo, en el Título IV, artículos 16 y 17, se reglamenta los certificados de firma electrónica estableciendo las exigencias de su contenido y de su vigencia. No obstante la importancia que estas reglas tienen para estructurar una normativa completa sobre la materia, por tratarse de disposiciones meramente administrativas no haremos comentarios al respecto, como no sea destacar la naturaleza permisiva o imperativa que se les confiere, según el objeto que ellas regulan.

Estamos en presencia de una iniciativa legal que constituye la normativa mínima para regular lo esencial del CE, esto es, la FE y los prestadores de servicios de certificación de firma electrónica. Así lo entiende y dispone la iniciativa legal en estudio, criterio con el cual concordamos abiertamente.

La libertad de acceso a la actividad económica de certificación está acompañada de un régimen de responsabilidad, que si bien es cierto no podemos calificar francamente de responsabilidad objetiva, no es menos cierto que involucra una inversión del *onus probandi*, que sin duda facilita su aplicación a favor de los usuarios.

Es vidente que si una norma legal apoya el uso de la FE y de la FEA en el CE, junto con reglamentar los prestadores de servicios de certificación, era preciso establecer una Entidad Acreditadora, en este caso la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, encargada de supervisarlos.

Este es el objeto del Título V del Proyecto de Ley en estudio, donde se establecen los requisitos que han de satisfacerse para ser acreditado como prestador de estos servicios, las circunstancias que ponen fin a dicha acreditación, la creación de un registro público en el cual

ellos han de ser inscritos y las facultades inspectivas de la Entidad Acreditadora para velar por el correcto desempeño de las funciones de certificación de Firmas electrónicas, tanto respecto de los prestadores acreditados, como los que no cuentan con dicha acreditación, a fin de que estos últimos cumplan con las obligaciones que les impone la iniciativa legal y su posterior reglamento.

Por último, interesa destacar que a diferencia de otros textos legislativos sobre la materia, el Proyecto de Ley en informe, es el único que hasta regula los derechos de los usuarios de firmas electrónicas.

Es digna de destacar la preocupación por establecer estos derechos, toda vez que estos son unos usuarios muy específicos, que pueden ser tanto empresas, empresarios o simples particulares, cuyas prerrogativas frente al uso de la FE y su relación con los prestadores de servicios de certificación, no quedan cubiertas por la Ley de Defensa de los Derechos de los Consumidores, sin perjuicio que puedan prevalerse, además, de los derechos que ampara esta última normativa legal.

III. Conclusiones.-

Cuando la iniciativa legal que ha sido objeto de estas reflexiones se convierta en ley de la República, Chile pasará a formar parte del selecto grupo de países que han sabido y querido incorporar a sus repertorios legislativos normas sobre FE.

La incorporación de esta normativa a nuestro ordenamiento jurídico facilitará enormemente el desarrollo del CE en Chile y desde Chile e importa también un paso importante tendente a la adecuación del derecho vigente a la nueva dimensión de las relaciones de las personas entre sí y entre éstas y las cosas, que ofrecen la informática y las telecomunicaciones.

Se trata de un primer paso pequeño, que necesariamente tiene que ser acompañado de otros complementarios, en lo que concierne el CE y al derecho que lo regula.

Respecto de la contratación electrónica, además de disciplinar la FE se requieren más amplias precisiones legales, que no dudamos están en estudio para ser propuestas como futuras iniciativas en el campo legislativo.

Es todo cuanto puedo informar al respecto y quedo atento a proporcionar la colaboración que se solicite.

Saluda atentamente a Ud.

Ricardo Hernán Sandoval López
Doctor de Estado de Derecho Privado (Francia)
Profesor de Derecho Comercial Universidad de Concepción
y de la Universidad Diego Portales de Santiago
Profesor Catedrático Visitante de las Universidades Carlos III Madrid y Pablo de
Olavide, Sevilla, España
Delegado de Chile ante UNCITRAL

6.- Informe del profesor señor Renato Jijena Leiva, de 18 de junio de 2001.

Informe

“COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY SOBRE FIRMAS Y DOCUMENTOS DIGITALES O ELECTRÓNICOS, BOLETÍN N° 2571-19”

Renato Jijena Leiva²

I. INTRODUCCION.

1. Generalidades.

Conforme a lo solicitado mediante el Oficio L- N°28-01 del pasado 12 de Junio, brevemente vengo en puntualizar algunas observaciones y comentarios en relación al proyecto de ley sobre firma electrónica –Boletín N°2571-19- actualmente en estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Honorable Senado de la República³.

² Abogado; Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Católica de Valparaíso; Postgraduado en Derecho Informático por la Universidad de Zaragoza (España, 1990); autor del libro “Chile, la protección penal de la intimidad y el delito informático” (Editorial Jurídica de Chile, 1992); Miembro del Colegio de Abogados de Chile A.G.; Consultor de empresas en materia de Derecho Informático, Comercio Electrónico y Derecho de las Telecomunicaciones; Asesor de la Subdirección de Informática del SII; Profesor del Diplomado en E-Business de la U. de Chile; Miembro de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Informática y Derecho (FIADI); columnista de las Revistas Infoweek y REDI.org, del site www.viajuridica.com y del diario El Mercurio.

³ Nos permitimos recoger ahora las ideas esenciales de varios informes o minutas enviados anteriormente al Parlamento y al Gobierno sobre estos temas, a saber: a) Informe sobre una Moción de cinco senadores sobre documentos digitales o electrónicos (Boletín N°2348-07), evacuado a petición del Honorable Senado en Julio de 1999; b) Minuta con observaciones al proyecto de ley del gobierno, enviadas al Ministerio de Economía el año pasado; c) Minuta con observaciones al proyecto de ley sobre “Comunicaciones Electrónicas”, presentada a la Cámara de Diputados también el año pasado.

Si la Comisión lo estima pertinente, atendida la trascendencia de la materia en estudio manifestamos nuestra voluntad de explicar verbalmente a los Senadores el contenido del presente informe.

2. Idea central del informe.

En nuestra opinión el proyecto es un aporte relevante al ordenamiento jurídico nacional, pero adolece de errores de fondo que deberían ser corregidos y puede ser mejorado por el Honorable Senado.

3. Idea central de la legislación en estudio.

En un plano de lege ferenda, se trata *en primer lugar* de consagrar legalmente la posibilidad que los usuarios o signatarios que envíen mensajes electrónicos o digitales puedan, mediante técnicas computacionales como la encriptación (...las llamadas llaves públicas y privadas son técnicas de criptografía o codificación), firmar y proteger digitalmente dichos mensajes. Así se logrará acreditar que serán auténticos, resguardar su integridad y confidencialidad, identificar a quien lo envió y evitar que posteriormente se desconozca su envío.

En segundo lugar, se trata que exista un tercero confiable que respalde y certifique la identidad de quien firmó digitalmente (no la firma concreta generada tecnológicamente y aplicada sobre documentos electrónicos), permitiéndole además publicitar dicha identidad en el mundo de las redes computacionales como Internet. Estos terceros son las entidades certificadoras o lo que el proyecto en estudio llama “Proveedores de Servicios de Certificación”, y es con ellos con quienes los signatarios o firmantes contratan (...hasta la fecha vía contratos

“de adhesión” y cuando se apruebe la ley mediante contratos “dirigidos”) la certificación o respaldo de su identidad digital, en base a lo cual posteriormente podrán firmar los documentos.

Y *en tercer lugar*, atendidas las limitantes de nuestro sistema de valoración legal de los medios de prueba, se busca que puedan acreditarse en juicio y conforme a derecho los hechos también electrónicos, digitales o telemáticos de que dan cuenta los mensajes o documentos enviados y soportados electrónica o magnéticamente, no necesariamente firmados de la misma forma.

4. Nos parece que debieran ser cuestiones de fondo a resolver durante el debate parlamentario en el Senado, las siguientes (por cierto, ambas contenidas en el *Título Tercero* del proyecto):

La naturaleza jurídica, los requisitos, la obligaciones y las responsabilidades de las Entidades Certificadoras o Proveedores de Servicios de Certificación; y, la inconveniencia –o no- de la existencia de entidades certificadoras acreditadas y no acreditadas (sistema de certificación)⁴.

5. *No es para nada fácil llegar a criterios acabados acerca de los temas que nos convocan. Antes, muy por el contrario, son materias de reciente y escasa regulación y no cuentan con criterios definitivos. Desde ya hay que tener presente que en Chile están operando desde el extranjero y mediante Internet empresas transnacionales que certifican digitalmente (www.verisign.com; www.certisur.com.ar; www.camerfirma.com), situación que debiera ser revisada con cuidado, o que por ejemplo leyes como la española, que el proyecto recoge, no ha*

⁴ Quizás el más importante tema de fondo involucrado es determinar quiénes y bajo qué requisitos serán las empresas que podrán respaldar el uso de firmas digitales emitiendo los certificados de identidad digital respectivos. Lo estratégico y lo grave es que el proyecto está optando por permitir que operen empresas internacionales y nacionales sin que sea necesario que se acrediten o registren previamente ante un órgano público fiscalizador. En efecto, el propuesto artículo 11 establece que la prestación de servicios de certificación de firma electrónica no estará sujeto a permiso o autorización alguna.

tenido ninguna aplicación práctica incluso después de la dictación el año 2000 de las normas reglamentarias pertinentes y se encuentra en proceso de revisión para ser modificada.

6. Los principales referentes de Derecho Comparado son idóneos y de consulta obligada para cualquier intento legislativo en materia de nuevas tecnologías, a saber, las Directivas Europeas marco sobre firmas digitales (1998) y comercio electrónico (1999); las propuestas marco –aun no vinculantes- de un grupo de trabajo de la UNCITRAL o Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (1996 y ss.); y las leyes española (1999) y colombiana (1999) sobre firmas digitales.

7. La propuesta de ley levanta la bandera o el principio de la “neutralidad tecnológica”, olvidándose que –en materia de firmas digitales y entidades certificadoras- hablar de criptografía asimétrica y de llaves públicas y privadas es un concepto amplísimo que no significa amarrarse a una tecnología determinada. A este principio de no debe dársele demasiada importancia. Los mecanismos de claves públicas no son una tecnología determinada sino que constituyen una familia de diversos métodos matemáticos o algoritmos que admiten distintas implementaciones, tanto desde la perspectiva del hardware o soporte físico como desde la perspectiva del software o soporte lógico.

Por cierto: no creemos que para Chile sea el momento de pensar en el iris de los ojos, las huellas digitales u otro tipo de posibles biométricas firmas “electrónicas” -a la manera de lo que se ha hecho con la recién promulgada E-Sign de EE.UU.-, sobre todo cuando el acto potestativo de emitir un certificado digital debe ser regulado y validado como una instancia de otorgamiento de fe pública.

II. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL TÍTULO PRIMERO.

1. Se refiere a una serie de “*Disposiciones Generales*”.

2. El artículo 1° debiera ser reemplazado por el siguiente:

“La presente ley tiene por objeto regular la utilización de firmas y documentos digitales o electrónicos mediante mecanismos de seguridad y autenticación digital, de manera tal que ellos puedan ser acreditados válidamente conforme a derecho”.

Así se obtendría mayor claridad, se corregirían errores conceptuales de fondo (como el señalar que se certifica *“la firma digital”* cuando lo respaldado es *“la identidad digital”* de la persona que genera y aplica archivos para firmar, sea a su nombre o en representación de una empresa), y se eliminarían una afirmación de fondo improcedente y dos incisos que sólo llevarán a confusiones y que distorsionan las implicancias del tema que se busca regular.

La afirmación que no podemos compartir, porque ocasionará enormes perjuicios al sistema de certificación digital que se implemente en Chile, es decir que *“la ley regula el procedimiento voluntario de acreditación de prestadores de servicios de certificación”*. El procedimiento de acreditación debiera ser obligatorio, lo que explicaremos al comentar los artículos 11° e inciso primer del artículo 12° del proyecto⁵.

Los incisos que sólo llevaran a confusiones y que distorsionan las implicancias del tema son el *segundo* y el *tercero del artículo 1°*, que invoca un no consensuado y ya demostrado ineficiente principio *“de libertad de prestación de servicios”* de certificación digital y otros dos, no recogidos en texto legal internacional alguno que sea aplicable a Chile –porque no somos “los ingleses de Latinoamérica” para equipararnos con la Comunidad Europea-, a saber, *“de libre competencia”* y de *“compatibilidad internacional”*.

⁵ Honorables senadores: ...lo que ustedes están definiendo con este proyecto de ley es solo comparable a lo que años atrás se hizo cuando se determinaron las características del sistema registral y notarial de Chile. Es un tema que requiere “ESTABILIDAD” y que se inserta en el ámbito de las manifestaciones o asignaciones de “FE PÚBLICA”, no es sólo un tema relacionado con el comercio electrónico que deba ser libre y abierto para posibilitar competencia comercial entre las empresas interesadas.

Volviendo al símil con los notarios y el establecimiento hace años de sus normas reguladoras, lo que ahora sugerimos suprimir –los incisos segundo y tercero del proyecto- sería como si en su momento los redactores del Código Civil y del Código Orgánico de Tribunales hubiesen establecido formalmente que para ser notario se actuará o se prestarán servicios libremente, se competirá también libremente (vía diferencias tarifarias) y se buscará que sus actos sean compatibles con los de sus pares en otros países más avanzados⁶, cuestión imposible de lograrse.

¿"Libre competencia" para Chile en este ámbito?: ...si, a nivel de oferta de servicios con tarifas diferenciadas al mercado de usuarios o signatarios (firmantes electrónicos), ...pero sólo y exclusivamente entre las empresas prestadoras de servicios de certificación que previamente sean acreditadas por el Ministerio de Economía.

Ocurre que la "*compatibilidad internacional*" entre entidades certificadoras es una cuestión de hecho y de alcances técnicos que ya se ha logrado, y que una eventual estandarización en los procedimientos para firmar digitalmente con el debido respaldo no se determina legalmente por una ley local. "Teóricamente", de querer insistirse en este objetivo sólo se lograría mediante la firma de un tratado. Pero existen dos ejemplos idóneos de estandarización técnico-comercial de hecho a nivel mundial: los denominados "Incoterms" y las normas ISO. Con la certificación digital y su compatibilidad mundial, de cara a las transacciones de comercio electrónico, ocurrirá igual.

Téngase presente: porque se trata de temas muy recientes mundialmente no existe consensuada estandarización jurídica alguna acerca de cómo debe regularse el tema de la prestación de servicios de certificación digital y el uso de firmas electrónicas o digitales, y los lineamientos de un simple "grupo de trabajo o estudio" de Naciones Unidas no han sido todos

⁶ No debemos olvidar que en EE.UU. e Inglaterra la asignación de fe pública tiene muy poco que ver con los sistemas latinos en general y con el chileno en particular.

recogidos y no estamos insertos en el ámbito de la Comunidad Europea para asumir –sin estudiar y analizar si es factible aplicar a Chile- lo que establecen sus Directivas. Por eso es que, en un tema tan sensible como la acreditación previa obligatoria o voluntaria de estos verdaderos “notarios” del mundo digital, ya Colombia y Venezuela han dictado leyes –que comparto radicalmente opuestas al proyecto impulsado por el Ministerio de Economía.

2. En materia de definiciones legales, el *artículo 2º* establece en su letra a que “lo electrónico” es un concepto “genérico” dentro del cual cabe comprender “lo digital”. Defina luego pobre y erradamente “*certificado de firma electrónica*” (porque lo respaldado o certificado es la identidad del firmante y no los archivos que él genera cada vez que firma o aplica dichos archivos a un documento electrónico⁷); “*certificador*”, sólo para establecerlo como sinónimo de prestador de servicios de certificación; “*documento electrónico*” -un concepto genérico-; “*entidad acreditadora*”, para aludir a la Subsecretaría de Economía; “*firma electrónica avanzada*” (señalando características que debieran tener todas las firmas realizadas computacionalmente, con lo cual la denominación de “avanzada” está demás) y “*firma electrónica*” (entiéndase simple o no avanzada...); y “*usuario o titular*” para aludir (sin decirlo) a la persona que contrata los servicios de certificación digital.

Sugerimos reemplazar algunos de los conceptos referidos por los siguientes, para mejorar la técnica legislativa y subsanar omisiones como la no definición de la especie “*firma digital*”, por los siguientes:

“Se entiende por firma electrónica el sustituto tecnológico de la firma manuscrita u ológrafa que en el marco del intercambio electrónico de datos permite al receptor de un mensaje electrónico verificar con certeza la identidad proclamada por el transmisor o signatario, impidiendo a éste último desconocer la autoría del mensaje en forma posterior y asegurando desde su envío la inmodificabilidad del documento electrónico, y quien la use, junto con

⁷ El error conceptual se repite más adelante. Así por ejemplo, el artículo 4 número alude a firmas electrónicas certificadas por prestadores acreditados.

acreditar fehacientemente su identidad y con la imposibilidad de posteriormente repudiar el envío de un mensaje, jurídicamente manifiesta su voluntad en orden a realizar una determinada transacción electrónica con un también determinado co-contratante.

Constituye una firma digital la especie de firma electrónica que, mediante mecanismos de criptografía asimétrica, resulta de aplicar la llave o clave privada a un documento soportado magnéticamente. Son aquellos códigos o par de claves que se asocian inequívocamente a un documento electrónico o soportado magnéticamente y que permiten identificar indubitadamente a su autor, asegurar su integridad y confidencialidad y evitar su no repudiación posterior. Las firmas digitales se verifican mediante las claves públicas que figuran en un certificado digital válidamente emitido por un Proveedor de Servicios de Certificación y Registro o una Entidad Certificadora, previamente acreditados en conformidad a esta ley.

Se denominan signatarios o suscriptores a las personas naturales o jurídicas que contratan con una Entidad Certificadora la expedición o emisión de un certificado, para que la llave pública de una firma digital sea asignada o identificada en él y le sean legalmente oponibles a terceros -ajenos al contrato de certificación digital o acuerdo de suscripción celebrado con el Proveedor de Servicios de Certificación y Registro- los mensajes o documentos digitales a que se anexan o aplican.

Constituyen certificados digitales aquellos documentos electrónicos que firmados por una Entidad Certificadora y añadidos a la llave pública como datos o información característica del suscriptor o signatario, acreditan o confirman la identidad de la persona -natural o jurídica- que es titular de dicha llave, junto a sus datos de identificación que previamente se registran, y vinculan los datos de verificación de una firma a su titular”.

3. El artículo 3° es un aporte de enorme trascendencia para el ordenamiento jurídico, toda vez que homologa de manera general y amplia a los actos y contratos que sean “*suscritos por medio de firmas electrónicas*” –y obviamente consten en documentos soportados en forma

magnética- con los firmados en forma manuscrita –y soportados en papel-, evitándose así realizar un sin número de modificaciones parciales en diversos códigos y leyes que aluden al valor probatorio de instrumentos y documentos⁸.

No obstante, porque el artículo sólo se reduce a actos y contratos que pueden “suscribirse o firmarse” electrónicamente o digitalmente, para mejorar la técnica legislativa y para ampliar las situaciones de excepción, sugerimos reemplazar los *incisos primero y segundo del artículo 3°* por el siguiente:

“Todos los actos jurídicos y contratos pueden otorgarse, celebrarse, firmarse, certificarse y probarse válidamente por medio de soportes digitales o electrónicos y a través de redes telemáticas de información, salvo que la ley exija expresamente: solemnidades especiales no verificables mediante documentos electrónicos, que sean escritos en un soporte papel, que intervenga un ministro de fe distinto a un Proveedor de Servicios de Certificación y Registro, que se inscriban en un registro público no soportado electrónicamente, que requieran de la concurrencia personal de al menos una de las partes intervinientes en dichos actos o contratos, o que se relacionen con el derecho de familia”.

4. El *penúltimo inciso (tercero) del artículo 3°* señala que *“la firma electrónica, cualquiera sea su naturaleza”* (es decir, respaldada por un certificado digital emitido por una entidad certificadora previamente acreditada, o no...), *“se mirará como firma manuscrita para todos los efectos legales...”*. Esto no es sino una repetición de lo propuesto en el inciso primero del artículo.

Lo dicho es definitivamente muy “pobre” de cara a la regulación de los efectos legales de las firmas electrónicas o digitales. Deja un margen de tremenda ambigüedad para la

⁸ Pienso en particular en aquel vetusto artículo, citado recurrentemente por meros teóricos del derecho, que señala que deberán constar “por escrito” los actos y contratos que contengan la entrega o promesa de una cosa que valga más de dos UTM. Por cierto, que el Código Civil diga “por escrito” hoy en día no debería interpretarse restrictivamente referido al soporte papel.

interpretación de los jueces y las partes. Además de eliminarse la expresión “*cualquiera sea su naturaleza*” –con lo cual sólo nos referiríamos a la firma del *número 2 del artículo 4º* o de la *letra f) del artículo 2º* del proyecto- debiera ser reforzado con las siguientes presunciones legales (para que admitan prueba en contrario):

“Se presume que una firma digital tiene el mismo efecto legal que una firma manuscrita u ológrafa, en la medida que ella sea verificada por referencia a una llave pública incluida en un certificado digital válidamente emitido por un Proveedor de Servicios de Certificación y Registro previa y debidamente acreditado”.

Se presume legalmente que la firma digital aplicada en un documento electrónico constituye una manifestación de voluntad de su signatario, respecto de su envío, contenido, oportunidad y lugar de despacho.

La firma digital o electrónica sustituirá el uso de cualquier sello, timbre, visto bueno u otra marca distintiva que se requiriese para la validez del documento si este hubiere sido escrito sobre un soporte de papel.

La llave privada con que se genere una firma digital y la llave pública correlativa contenida en un certificado digital válidamente emitido sólo podrán corresponder a una persona natural o jurídica, denominada titular del par de llaves o “titular”. En el evento que una persona jurídica obtenga un certificado digital de una Entidad Certificadora y genere una firma digital, se entenderá que el titular es el representante legal de dicha persona jurídica”.

5. Como corolario del *último inciso del artículo 3º*, que encomienda a un Reglamento la fijación de las normas técnicas, debiera establecerse o incorporarse la siguiente condicionante legal:

“Para que la firma digital o electrónica del emisor o del receptor de un mensaje acredite legalmente la identidad de quien lo suscribe y constituya manifestación de voluntad, se deberá utilizar una tecnología criptográfica confiable que así lo permita”.

6. Naturaleza y valor probatorio de los documentos electrónicos.

El artículo 4º, de mala redacción y técnica legislativa, se enuncia como la norma que alude a la forma o a las reglas que habrán de seguirse para “*presentarse*” los documentos electrónicos en juicio (esto es, para “*producir*” las partes la prueba de hechos magnéticos, electrónicos o digitales...), pero además formula o determina cual será “*el valor probatorio*” (esto es, la forma de “*evaluarse*” por los tribunales) de dichos documentos.

La gradación o los distintos valores probatorios establecidos, según haya firma digital respaldada por un certificado emitido por una entidad previamente acreditada, o no (en cuyo caso sólo servirá de base para prueba de presunciones), es mera teoría jurídica y no solucionará el problema del valor probatorio en juicio de los documentos firmados y/o sólo soportados en forma electrónica.

Lo que se busca es “premiar” con un mayor valor legal en caso de juicio a quienes utilicen documentos o mensajes electrónicos firmados digitalmente por entidades previamente acreditadas, pero en el día a día de las transacciones comerciales vía redes este tipo de estímulos no interesa a los usuarios, los que además siempre –sin excepción- pactan mecanismos de arbitraje, con lo cual nunca se ha presentado –ni se presentará- un juicio de esta naturaleza ante los tribunales ordinarios de justicia.

⁹ Esta es la opción de la Directiva marco de la Unión Europea, de Mayo de 1998: *presentarla en forma de datos electrónicos, pero basada en un certificado reconocido o expedido por un Proveedor de Servicios de Certificación competente*. Se trata de un elemento esencial para cualquier texto legal sobre firmas digitales.

Se trata de un invento jurídico que carecerá de toda trascendencia. La firma digital (...una especie de firma electrónica) debiera ser una sola desde el punto de vista de los requisitos y sus efectos legales, es decir, siempre debiera exigirse el respaldo de un certificado de identidad digital emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado, para que produzca siempre los mismos efectos legales conforme a derecho.

Los numerales 1º y 4º del *artículo 4º* debieran refundirse en uno solo porque se relacionan con la “producción” de la prueba; los numerales 2º y 3º también debieran refundirse en uno solo, eliminándose la distinción; y el numeral 5º, que alude al uso excepcional de las reglas de la sana crítica, podría mantenerse.

7. El *artículo 5º* es de una proyección peligrosa y contraria a la razón de ser de la ley. En efecto, señala en su primera parte que “*las partes* (es decir, el prestador de servicios de certificación y el signatario que contrata sus servicios) ...*podrán pactar libremente los procedimientos y métodos de autenticación que emplearán*”, lo cual es una simple ratificación del principio de la autonomía de la voluntad y siempre ha podido hacerse sin necesidad de ley especial.

Lo que complica y debe repararse es que por ley se establece la posibilidad de validar estipulaciones que incluso pueden suprimir lo establecido por lo que será la propia ley de firmas y documentos electrónicos o digitales. Esto apuntaría a lo siguiente: a que algunos prestadores de servicios de certificación cumplan sus funciones o emitan certificados sin realizar las labores previas de “registro de antecedentes”, lo que ya hacen entidades internacionales que sólo verifican datos cruzados computacionalmente y no revisados presencialmente (a diferencia de los prestadores de servicios de certificación chilenos) antes de emitir certificados de respaldo de identidades digitales, lo cual facilita la comisión de fraudes y suplantaciones (...podrá aparecer como signatario una persona que no era realmente la individualizada en el certificado). El artículo debiera suprimirse.

8. Incorporación de nuevos artículos.

De manera general los *artículos 3º, 4º y 5º* discurren sobre el valor probatorio de los documentos electrónicos o digitales que son firmados de la misma manera. Pero al valor legal de estos documentos ya no soportados en papel debiera ser más amplio, es decir, poder ser presentados y valorados en un juicio sea penal o civil aún cuando no estén firmados electrónicamente o digitalmente.

Del mismo modo, debieran recogerse y dársele valor legal a dos artículos importantísimos contenidos en el DS N°81, sobre firmas y documentos electrónicos en la Administración del estado, que aluden a la eventual impresión en papel de un documento previamente tramitado en forma electrónica.

En nuestra opinión requieren mayor desarrollo y claridad las normas relacionadas con el valor probatorio del documento electrónico no firmado digitalmente. En efecto, y pensando ya no en eventuales juicios –muy eventuales, porque siempre se pactan arbitrajes- ...sobre transacciones de comercio electrónico sino por ejemplo en procesos penales por delitos informáticos, creemos que deberían incorporarse al futuro texto los siguientes artículos:

“Los documentos contenidos en un soporte digital o electrónico y los actos y contratos que por su intermedio se celebren producirán los mismos efectos que los escritos en un soporte de papel, lo que será especialmente aplicable en los siguientes casos: a) cuando la ley exija que ciertos actos consten por escrito o prevea consecuencias jurídicas para su falta de escrituración; y, b) cuando se presenten o acompañen documentos electrónicos como prueba en un proceso”.

“Cuando alguna disposición legal exija que una información deba constar por escrito y estar soportada en papel, o bien establezca la existencia de consecuencias jurídicas para su falta de

escriuración en soporte papel, se entenderá que un documento digital o electrónico cumple con el requisito de escriuración si la información contenida en el mismo es legible, si está disponible para ser usada o presentada en cualquier momento, y si existe una razonable seguridad de que la información de que da cuenta o que contiene se ha mantenido íntegra desde el momento en que fue generada, salvo los necesarios cambios que sean consecuencia del archivo, de la recuperación y del envío o comunicación del documento”.

“No podrá desconocérseles valor legal y mérito probatorio a los actos y contratos que, mediante redes cerradas o abiertas, se celebren, firmen y certifiquen dando cumplimiento a las disposiciones y requisitos de esta ley, ni a los documentos digitales o electrónicos que así lo acrediten, bajo el argumento de no estar firmados manualmente o de no estar soportados en papel”.

“Toda especie de soportes computacionales, digitales o electrónicos, tales como discos, cintas y archivos magnéticos serán considerados como medio probatorio de la información contenida en ellos en conformidad a las reglas que rigen la prueba documental, en los juicios a que haya lugar, y tendrán el valor o mérito que en derecho les corresponda según su naturaleza”.

“La posterior impresión en soporte papel de una copia de documentos digitales o electrónicos privados debidamente firmados, hará presumir que su contenido está o ha estado soportado en un archivo magnético o computacional, aún cuando no sea rubricada manualmente por la parte contra la cual se hace valer. Tratándose de documentos o declaraciones sometidos a consideración o presentados digitalmente ante un órgano público, la posterior impresión en papel que efectúe el órgano o servicio de los informes o declaraciones presentadas en los referidos medios tendrá el valor probatorio de un instrumento privado emanado de la persona bajo cuya firma electrónica se presente”.

III. COMENTARIOS AL TÍTULO SEGUNDO.

1. Este Título, referido al uso de firmas electrónicas por la Administración del Estado (*artículos 6° a 10°*), está demás, toda vez que lo que ahora se quiere disponer está regulado desde el año 1999 por el Decreto Supremo N°81. Si bien es cierto la norma es sólo reglamentaria y no de rango legal, no se entienden las razones de ser –desde el punto de vista de la técnica legislativa- para ahora repetir el tenor de sus artículos en el proyecto de ley.

2. La norma reglamentaria a que alude el *artículo 10* del proyecto, por ende, ya está dictada, desde 1999. Y es idónea. Al no ser nombrado expresamente por el proyecto de ley da la impresión de que lo que se busca en el futuro es modificarlo¹⁰.

3. El *artículo 7°* del proyecto en estudio explicita una conclusión muy obvia, esto es, que habiendo entrado en vigencia la ley “*las personas podrán relacionarse con los órganos de la Administración del Estado a través de técnicas y medios electrónicos....*”.

4. Comentarios a los fundamentos o considerandos del DS 81.

El Considerando 4°, en su primera parte, establece acertadamente que los documentos “escritos” (debió decir “soportados magnéticamente”) en soportes informáticos no se diferencian en esencia de los escritos en soportes tradicionales como el papel, y que en la actualidad existen tecnologías que generan firmas digitales sobre la base de conjuntos de claves que aseguran inequívocamente la autoría e integridad de un documento electrónico, mejor aún o con más seguridad que cuando la firma es ológrafa o soportada en papel.

5. Comentarios al articulado del DS 81 (ahora repetido en parte por el proyecto de ley).

¹⁰ La razón podría estar en que la norma de 1999 sólo alude o permite el uso al interior de la Administración del Estado de la especie de firma electrónica denominada “firma digital”, basada en llaves públicas y privadas.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, los tan sólo 10 artículos que conforman el Decreto se agrupan en tres Títulos, sobre “Disposiciones Generales” el primero, acerca “Del Documento Electrónico” el segundo, y sobre la “Regulación de la Firma Digital” el tercero.

El artículo 1° señala el objeto de la norma, a saber, la regulación de la utilización de la firma digital y los documentos electrónicos “como soporte alternativo” -es una opción para los entes estatales- a la instrumentalización en papel de sus actuaciones. Agrega el artículo que el Decreto establece además las condiciones en que los datos contenidos en un soporte electrónico se considerarán emanados de una persona determinada. El inciso segundo del artículo 1° delimita el ámbito de aplicación, esto es, los órganos estatales mencionados en el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases, salvo la Contraloría General de la República, el Banco Central y las Municipalidades, los que, empero, pueden acogerse voluntariamente al Decreto enviando al efecto una comunicación por escrito a la SEGPRES.

El artículo 2° define los conceptos de “documento electrónico”¹¹, “firma electrónica”¹², “firma digital”¹³, “clave privada”¹⁴, “clave pública”¹⁵ (los tres íntimamente ligados), “integridad”¹⁶ y “certificado de firma digital”¹⁷. Claramente queda establecido -aunque no se dice- que se optó por un sistema de algoritmos asimétricos o de criptografía de dos llaves.

¹¹ “Toda representación informática que da testimonio de un hecho”.

¹² “Código Informático que permite determinar la autenticidad de un documento electrónico y su integridad, impidiendo a su transmisor desconocer la autoría del mensaje en forma posterior”.

¹³ “Especie de firma electrónica que resulta de un proceso informático validado, implementado a través de un sistema criptográfico de claves públicas y privadas”.

¹⁴ “Es aquella que sólo es conocida por el titular del par de claves y que es usada para añadir una firma digital a un documento electrónico, o para desencriptar un documento electrónico previamente encriptado por medio de la correspondiente clave pública”.

¹⁵ “La que registra en el sistema el ministro de fe del servicio respectivo y que es empleada para verificar la firma digital añadida a un documento electrónico por el titular, o para encriptar documentos destinados a ser transmitidos a él”.

¹⁶ “Cualidad de un documento electrónico que consiste en no carecer de ninguna de sus partes ni haber sido alterado después de su firma”.

¹⁷ “Documento electrónico emitido por el ministro de fe del servicio respectivo que acredita la correspondencia entre una clave pública y la persona que es titular de la misma”.

El artículo 4º sienta los principios de una total homologación entre los documentos soportados en papel y los soportados magnéticamente. Primero señala que los documentos de los órganos señalados en el artículo 1º escritos en soporte electrónico producirán los mismos efectos que los escritos en soporte papel; y luego establece que en dichos documentos la firma digital sustituirá a la firma ológrafa del funcionario que lo emite y producirá los mismos efectos que aquella. La segunda parte del inciso segundo establece una consecuencia lógica: cuando un documento electrónico sea firmado digitalmente se entenderá que emana del funcionario titular de dicha firma digital, y producirá los mismos efectos jurídicos que el documento escrito y firmado manualmente y soportado en papel.

Los artículos 5º y 6º son en nuestra opinión un gran aporte, toda vez que al abordarse el tema de la impresión en papel de los documentos electrónicos se definen claramente como “originales” los soportados magnéticamente y como “copias” las impresiones, exigiendo siempre la debida “certificación” manual o electrónica.

El artículo 5º -preocupado del tema de la relación con los ciudadanos- establece que los documentos electrónicos firmados digitalmente y que deban ser publicados o notificados a un particular, deberán ser “traspasados a soporte de papel”, y su correspondencia con “el original electrónico” será certificada -obvio que manualmente- por el respectivo ministro de fe de cada Servicio. El inciso segundo pero del artículo 6º, agrega que la impresión en papel de un documento electrónico firmado digitalmente se entenderá copia autorizada del mismo, siempre que el ministro de fe del servicio acredite su correspondencia con el electrónico mediante su firma ológrafa y en conformidad a las reglas generales.

El inciso primero del artículo 6º se plantea desde la perspectiva contraria y exige certificación “electrónica”, esto es, de lo que ocurre cuando se “escanean” (de “scanner”) documentos soportados en papel. Establece la norma que para todos los documentos regidos por el Decreto las copias informáticas de documentos originalmente producidos en papel “o en otro

medio no electrónico” (¿?) se entenderán copias autorizadas, con la condición que el ministro de fe del servicio respectivo acredite su correspondencia con éste mediante su firma digital debidamente certificada.

V. COMENTARIOS AL TITULO TERCERO.

1. Se denomina “De los prestadores de servicios de certificación”. Es uno de los más relevantes y lo que resuelva a este respecto la Comisión y el Senado será estratégico para la economía y el futuro de la fe pública en materia tecnológica del país.

2. Es debatible el determinar quiénes podrán ser proveedores de Servicios de Certificación o entidades certificadoras -sus requisitos-, pero más aún lo es el determinar para Chile si será necesario que obligatoriamente un órgano público previamente las acredite o autorice y posteriormente las fiscalice, o si, al extremo, se dejará que frente a un tema estratégico y medular para la seguridad del comercio electrónico y de otro tipo de intercambios de mensajes electrónicos o digitales vía redes que interesan a la sociedad toda, la acreditación sea voluntaria o menos gravosa para algunos sectores.

3. Estamos en absoluto desacuerdo con el *artículo 11*, cuando establece que “*la prestación de servicios de certificación de firma electrónica no estará sujeta a permiso o autorización alguna*” y con el inciso primero del *artículo 12*, cuando señala quienes podrán ser simplemente “prestadores de servicios de certificación” o no acreditados, ya que el inciso segundo establece la calidad contraria. De cara el establecimiento de un sistema de certificación digital en que a las entidades certificadoras se les exija acreditación previa y obligatoria, ambas disposiciones debieran ser suprimidas.

4. El negocio de la certificación digital¹⁸.

Uno de los tópicos tecno-jurídicos “eje” en materia de e-business o de la “Nueva Economía” –que al decir de Piquer ya no es tan nueva ni exitosa- es el reconocimiento legal de los mecanismos de firma digital y de encriptación o seguridad de las transacciones, para resguardar la confidencialidad o seguridad, la integridad, la autenticación o autenticidad y la no repudiación de los contratantes en las operaciones de comercio virtual¹⁹.

Quien usa una firma digital, junto con acreditar fehacientemente su identidad y con la imposibilidad de posteriormente repudiar el envío de un mensaje está manifestando su voluntad en orden a realizar una determinada transacción electrónica con un determinado “co-contratante”. Un certificado digital es un documento electrónico que emite una Tercera Parte Confiable o Autoridad Certificadora, que acredita o respalda la correspondencia entre una llave magnética y la persona que es titular de la misma, el que se añade a una firma electrónica como información característica del firmante. Económicamente hablando el certificado que acredita la identidad de los comerciantes en Internet es un nuevo elemento de gestión empresarial, que atendida su importancia para la fiabilidad y certeza jurídica del comercio electrónico debe ser regulado legalmente, en especial sus requisitos, sus causales de revocación y las responsabilidades derivadas de su emisión. Por eso es que resulta a todas luces idóneo que el proyecto de ley en estudio consagre para ellos un Título específico (el Cuarto).

Junto con las medidas técnicas provistas por la criptografía para un entorno seguro de autenticación electrónica, jurídicamente se ha regulado la existencia de entidades o empresas que

¹⁸ A estas alturas del debate es necesario abordar las implicancias del tema de la certeza técnica y jurídica para las transacciones de comercio electrónico que se logra utilizándose firmas digitales, validadas o respaldadas por certificados emitidos por empresas llamadas “Entidades Certificadoras” o “Prestadoras de Servicios de certificación”. Pero debe hacerse desde la perspectiva del negocio involucrado y de las eventuales consecuencias de la legislación propuesta para el comercio y la economía de Chile.

¹⁹ Por cierto, insistimos, otro tema estrechamente vinculado es la forma en que habrá de probarse en un juicio los términos en que efectivamente se acordó y realizó una operación de comercio electrónico, esto es, el valor probatorio del documento electrónico o del mensaje firmado y transmitido vía redes.

certifican y publicitan las llaves digitales “públicas” necesarias para firmar digitalmente o, dicho de otro modo, que en un proceso de validación autentifican la identidad de los emisores y receptores que envían o reciben los mensajes firmados, cuyos antecedentes personales o nominativos además registran previamente. La trascendencia de su función pasa porque cuando certifican dígitos o algoritmos y la pertenencia de esos dígitos a personas concretas y determinadas por sus características propias, están ejerciendo la potestad jurídica de otorgar “Fe Pública” en el marco de las transacciones comerciales, respecto a que en una fecha y hora determinada, personas perfectamente individualizadas realizaron o acordaron una operación de comercio electrónico en también determinados términos, antecedentes que posteriormente no podrán ser negados o “repudiados”²⁰. Por eso se habla de las “notarías virtuales”.

Análogicamente hablando, lo propuesto por el *artículo 11º* es como invocar una “libertad de iniciativa económica” para permitir que cualquiera pueda ser notario, agente de aduana, banco, universidad o alguna otra entidad de la que se espere estabilidad y un cierto grado de solemnidad y respaldo público. Tal opción en España llevó a que la ley dictada ha sido "letra muerta" y a que ninguna de las tres entidades certificadoras de ese país (www.ace.es; www.feste.org; www.camerfirma.com) se hayan acreditado o registrado previamente para operar, con lo cual no necesitan ser fiscalizadas.

Se están estableciendo así dos tipos de certificados digitales: los que emiten empresas acreditadas y los que emiten empresas no acreditadas²¹. Hoy en día ya existen los segundos y

²⁰ Una empresa certificadora le dice al mundo on line -urbi et orbe- que, aquel que previamente contrató con ella la emisión de un certificado digital, es precisamente quien dice ser, y lo respalda cada vez que firme (o encripte) un documento electrónico porque permite que quienes reciben ese documento firmado puedan corroborar la firma chequeando los antecedentes del firmante -y su clave aplicada o "firma" digital- en el servidor WEB (un registro público) que mantiene la empresa. Y todo pasa en cuestión de minutos porque las verificaciones las hacen los software.

²¹ El "premio" o el beneficio para las empresas que opten por acreditarse ante la Subsecretaría de Economía (lo que implica mayores costos y responsabilidades) es decirles que sus certificados tendrán legamente un mayor valor probatorio en caso de juicio. Y esto es irrelevante. De aquí que pueda calificarse como un "invento jurídico y teórico" el establecer distintos valores probatorios para distintos tipos de certificados, toda vez que cualquier conflicto entre una entidad certificadora y un signatario se resuelve -según lo establecen la mayoría de las Prácticas de Certificación

operan en el mercado sin necesidad de ley. O sea, si se quiere ordenar el tema que es asignar fe pública en las transacciones electrónicas es un contrasentido validar o permitir la existencia de "notarios virtuales" no fiscalizados. Es errado además pretender promover la libre competencia, porque en materia de fe pública en países como los nuestros (sistemas jurídicos latinos) no pueden regir las reglas del mercado. Sería, analógicamente, como si los notarios compitieran en guerra de tarifas y que cualquier persona pudiese instalar -sin fiscalización de idoneidad y de cumplimiento de requisitos por parte del Poder Judicial- una oficina de notaría, y que sus actos tuvieran valor legal.

Para Chile (www.ecertchile.cl; www.cnc-once.cl; www.acepta.com) el que existan certificados emitidos por empresas certificadoras no acreditadas va a significar que internacionalmente nuestra fe pública en el ámbito del comercio electrónico tendrá muy poco peso, y en el exterior se cuestionarán los certificados digitales emitidos en nuestro país como respaldo de las operaciones de e-commerce internacional. Que duda cabe que en el terreno de la competencia comercial la lucha será ganada por las transnacionales de la certificación digital que, de la mano de la red Internet, ya ofrecen tarifas más bajas y están idóneamente posicionadas en el mercado.

Es definitivamente necesario revisar lo aprobado en el proyecto de ley en base a supuestas tendencias mundiales, sólo "recomendadas exclusivamente" para el interior de ese mercado común que es la Unión Europea, porque invocar razones de libre mercado y de inexistencia de barreras de entrada para que en materia de certificación digital se posibilite una competencia

Digital- mediante arbitraje (árbitros arbitradores para ser precisos...), de manera tal que el contar con un certificado digital de mayor valor legal - plena prueba en caso de juicio- para ofrecer al mercado no es de manera alguna una ventaja comparativa o un beneficio que lleve, por un lado a las empresas certificadoras a acreditarse -pudiendo ser fiscalizadas y debiendo cumplir con mayores exigencias- y por otro, a los usuarios a pagar por certificados de mayor costo para preconstituir un medio de prueba de mayor valor legal.

internacional entre proveedores de servicios de certificación, sólo puede ir en beneficio directo de las empresas internacionales de tecnología interesadas en el negocio²².

Ocurre que en países y mercados tan pequeños como el chileno se trata de materias que pueden resultar estratégicas. Si pensamos en que nuestras entidades certificadoras querrán ser reconocidas internacionalmente, creo que hay que establecer un rayado de la cancha legal y previo, con requisitos para ser entidad certificadora, y que una autoridad como el Ministerio de Economía debiera velar porque, sólo y únicamente de cumplirse tales requisitos y al ser acreditada, una entidad pueda operar como tal. Cumplido este mínimo legal obviamente que será la competencia del mercado y las tarifas quienes lleven a optar y a confiar a los usuarios por uno u otro Proveedor de Servicios de Certificación. Lo dicho es muy distinto a considerar que debe ser la autoridad y no el mercado el que elija el tipo de prestador que se requiere para determinadas operaciones tecnológicas.

Insistimos: la realidad del pequeño mercado chileno sólo requiere que se regule legalmente la existencia de entidades certificadoras que, por cumplir con específicos requisitos legales, económicos, tecnológicos y de gestión, sean previamente acreditadas o licenciadas por un órgano público de nivel superior. Sólo así se instará por lograr la estabilidad del sistema y la homologación efectiva de los certificados que se estén usando para validar identidades y transacciones, primero nacionalmente y luego internacionalmente (no olvidemos que Internet hace que el tema deba ser visualizado como una operatoria global o transfronteras).

Si otras entidades quisieran asumir funciones de certificación digital en un nivel cerrado o en un ámbito específico (un gremio, una universidad, etcétera) nada obsta a que lo hagan, pero

²² Téngase presente a modo de anticipo: es definitivamente ciencia ficción jurídica el querer aprobar legalmente ahora lo que establece el *inciso final del artículo 12* del proyecto, a saber, que en el evento que exista un tratado internacional.. (por favor: ¿cuál?; ¿el ALCA?) que nos comprometa a no requerir la presencia local de proveedores de servicios de certificación internacionales éstos no deberán establecerse en el país. O sea y sumando: no necesitan acreditarse y por ende no serán fiscalizados; no necesitan domiciliarse en Chile; y no habrá forma de reclamar legalmente sino conforme al derecho extranjero del país de la empresa y en ese país, en caso de un perjuicio, delito o fraude de suplantación de identidad digital, lo que ya se ha producido.

su función, carente de acreditación previa por un órgano público y fiscalización a posteriori y no susceptible de homologación con la de otras entidades certificadoras de mayor relevancia, ...sería una cuestión de hecho que no requeriría de regulación legal alguna.

5. Criptografía y delitos.

Hasta la fecha en Chile no se ha reparado en los riesgos que pueden derivarse del uso no regulado de mecanismos de seguridad o software de encriptación digital –que es lo que propone el proyecto al admitirse que operen prestadores de servicios de certificación no acreditados-, tanto en materia de comercio electrónico de contenidos ilícitos como de posibles delitos informáticos.

Efectivamente, es real el riesgo que el comercio ilícito de pornografía con menores o de trata de blancas (también un “ciberdelito...”) sea encubierto utilizándose mecanismos de encriptación o de confidencialidad, pero esto no puede llevar, al extremo, a que se establezcan verdaderas “cartas blancas” de ruptura de encriptación para los organismos policiales. Estos sólo deberían poder actuar –siempre- previa autorización judicial y no en forma arbitraria y sistemática, y –claramente- falta una disposición en el proyecto que así lo establezca.

Si bien es cierto la futura ley de firmas y certificados digitales es una iniciativa de gran importancia que de la mano de técnicas como la criptografía será un apoyo clave en materia de seguridad y certeza técnica y jurídica para los flujos de información en Internet, creemos que en este contexto también existen riesgos que pueden derivarse del uso no regulado de programas de encriptación digital.

Creemos nuevamente, por ende, necesario revisar lo aprobado en el proyecto de ley en base a supuestas tendencias mundiales, sólo “recomendadas exclusivamente” para el interior de ese mercado común que es la Unión Europea, porque, si es real el riesgo que el comercio ilícito

de pornografía con menores, de trata de blancas o de tráfico de drogas mediante Internet sea encubierto utilizándose mecanismos de encriptación o de codificación, el peligro aumenta para Chile al admitirse por ley que cualquier entidad no idónea pueda libremente emitir certificados, permitir las suplantaciones u ocultaciones de identidad y asegurar la encriptación de mensajes enviados electrónicamente por Internet, sin realizar un registro previo y presencial de los antecedentes de sus usuarios o signatarios.

6. Regulación de Proveedores de Servicios de Certificación extranjeros.

El *artículo 12°* admite que puedan ser prestadores de servicios de certificación las personas jurídicas extranjeras, públicas o privadas.

Es definitivamente ciencia ficción jurídica el querer aprobar legalmente ahora lo que establece el *inciso final del artículo 12* del proyecto, a saber, que en el evento que exista un tratado internacional.. (por favor: ¿cuál?; ¿el ALCA?) que nos comprometa a no requerir la presencia local de proveedores de servicios de certificación internacionales éstos no deberán establecerse en el país.

O sea y sumando: no necesitarán acreditarse y por ende no serán fiscalizados; no necesitarán domiciliarse en Chile; y no habrá forma de reclamar legalmente –o demandar judicialmente- sino conforme al derecho extranjero del país de la empresa y en ese país, en caso de un perjuicio, delito o fraude de suplantación de identidad digital, lo cual ya se ha producido.

7. Referentes de Derecho Comparado.

De optarse por mantenerse el tenor del *artículo 11* y del *inciso primero del artículo 12 del proyecto* en estudio ocurrirá lo mismo que en España, donde, no obstante existir ley desde de

1999 y haberse dictado las normas reglamentarias el año 2000²³, ninguna de las empresas del ramo se ha registrado o acreditado ante el órgano respectivo, con lo cual, no se rigen por sus disposiciones.

Sobre este mismo punto, las leyes de Colombia y de Venezuela ya dictadas han resuelto en forma diametralmente opuesta el asunto, esto es, con el interés de resguardar la estabilidad del sistema de certificación electrónica o digital implementado y regulado legalmente exigen acreditación obligatoria de quienes prestarán servicios de certificación.

En Colombia se ha promulgado la Ley N° 527 de Agosto de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. El Capítulo II de la ley se refiere a las Entidades de Certificación, y el artículo 29 dispone que podrán ser entidades de certificación, las personas jurídicas, tanto públicas como privadas de origen nacional o extranjero y las cámaras de comercio, *que previa solicitud sean autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio* y que cumplan con los requerimientos establecidos por el Gobierno Nacional, con base en las condiciones que luego se señalan...

8. Proposición de sustitución de artículos.

Por todas las consideraciones recién expuestas, proponemos sustituir los *artículos 11° y 12°* por los siguientes:

“La certificación de la llave pública de una firma electrónica y la prestación de servicios relacionados con la misma se efectuará por Proveedores de Servicios de Certificación o Entidades Certificadoras, los que serán libremente elegidos por la persona que pretenda la

²³ En este sentido, es un error de proporciones e injustificable lo que estima el Ministerio de Economía chileno, acerca de que la legislación española no ha entrado en vigencia por la falta de promulgación de las normas administrativas complementarias.

utilización de sus servicios. Se prohíbe centralizar la función de certificar firmas digitales en una única institución o entidad pública o privada, gremial o empresarial”.

“Serán Entidades o Autoridades Certificadoras o Proveedores de Servicios de Certificación y de Registro previo de antecedentes aquellas que, previa y debidamente acreditadas, en consideración al principio jurídico del necesario resguardo de la fe pública y para mantener el orden público económico involucrado en las transacciones electrónicas, tecnológica y legalmente asuman la responsabilidad de registrar los antecedentes personales de aquellas personas naturales o jurídicas que, posteriormente, serán certificadas mediante la emisión, publicación y mantención de un certificado digital que les sirva de respaldo para firmar digitalmente sus documentos”.

“Podrán desempeñarse como Proveedores de Servicios de Certificación y Registro las personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras domiciliadas legalmente en Chile o reconocidas en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral, que habiendo cumplido los requisitos de acreditación y solvencia pertinentes y demostrado la fiabilidad necesaria para prestar servicios de tales ante la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, previamente hayan sido autorizadas mediante resolución emitida por la Subsecretaría en calidad de organismo acreditador o licenciante de Entidades Certificadoras”.

9. Obligaciones de los Prestadores de Servicios de Certificación.

El *artículo 13* establece obligaciones generales y requisitos para todos los prestadores de servicios de certificación. Por su parte el *artículo 14* se refiere a las obligaciones de los Prestadores de Servicios de Certificación “acreditados”. Tal distinción no tiene razón de ser, toda vez que no se podrán fiscalizar los requisitos y procedimientos de las empresas que opten por no acreditarse previamente ante el Ministerio de Economía. De aceptarse nuestra sugerencia en orden a regular una sola especie de entidades certificadoras, ambos artículos debieran refundirse en uno solo.

Sugerimos contrastar las respectivas obligaciones y los requisitos establecidos, con los siguientes artículos que se sugiere incorporar como aplicables a los prestadores de servicios de certificación en general –aún cuando la distinción entre acreditados y no acreditados se mantenga-:

“Para prestar los servicios referidos en la presente ley los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro deberán:

- a) Estar constituidas como sociedades anónimas y comprender en su objeto la prestación de servicios tecnológicos tales como la generación y certificación de firmas digitales, la intermediación electrónica, la transferencia electrónica de fondos, datos y/o documentos y la gestión de redes de comunicaciones;*
- b) Acreditar y mantener un capital pagado y reservas no inferiores a 20.000 Unidades de Fomento y demostrar solvencia financiera al momento de solicitar la autorización respectiva;*
- c) Constituir y mantener una garantía bancaria en favor de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción por los montos y plazos que establezca el Reglamento; y,*
- d) Someter previamente a la consideración y fiscalización de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción y para su aprobación las llamadas Prácticas de Certificación Digital (PCD), esto es, aquellas políticas, normas o disposiciones que una Entidad Certificadora establece para el otorgamiento de sus servicios de certificación digital en redes públicas o abiertas como Internet, principalmente de la pertenencia segura de sitios WEB a una persona natural o jurídica determinada y de las identidades digitales de personas naturales o jurídicas. Las PCD siempre se entenderán parte integrante de los acuerdos de suscripción que los signatarios o suscriptores celebren con los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro.*

Los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro cumplirán, principalmente, las siguientes funciones:

a) Ejercer la potestad jurídica de otorgar fe pública en el marco de las transacciones comerciales electrónicas, respecto a la pertenencia de las firmas digitales a personas naturales o jurídicas concretas y determinadas por sus características propias;

b) Generar el par de llaves privada y pública de una persona natural o jurídica, salvo que el signatario o suscriptor genere previamente en sus sistemas o browser dicho par de llaves y sólo solicite de la Entidad certificadora la certificación digital de la llave pública;

c) Asignar los certificados de llaves públicas a los signatarios que así lo soliciten, verificando previamente el cumplimiento de los requisitos que establezca el Reglamento y registrando previa y fehacientemente la identidad de las personas naturales o de los representantes legales de las personas jurídicas;

d) Expedir o emitir los certificados digitales, utilizando sistemas que conforme al Reglamento garanticen la seguridad técnica y criptográfica de los procesos de certificación. Para estos efectos el Proveedor de Servicios de Certificación y Registro deberá publicar el certificado en el repositorio de su sitio WEB de Internet y enviarlo al(los) sistema(s) del signatario de la llave pública.

Todos los tipos de certificados digitales tendrán un período operativo o de vigencia de un año calendario mientras no sean revocados en conformidad a la presente ley, y acreditarán que los datos contenidos en él son auténticos, que no han sido alterados, que corresponden al titular del par de llaves y toda otra circunstancia que establezca el Reglamento. Los certificados emitidos por la Entidad Certificadora caducarán por el transcurso de dicho período operacional, lo que producirá automáticamente y de pleno derecho la invalidez del certificado, el cese permanente de su operatividad y el término de la prestación de los servicios de certificación.

e) Llevar un directorio, registro público o repositorio al que pueda ingresarse en forma electrónica o mediante la red Internet, por el plazo que determine el Reglamento, tanto de las llaves públicas como de los certificados digitales que acrediten la correspondencia entre dicha clave pública y la persona que sea su titular.

f) Revocar o suspender los certificados electrónicos e invalidar el par de llaves pública y privada en los casos a que alude la presente ley, implementando un sistema rápido y seguro al efecto y publicitando virtualmente en el repositorio un listado de certificados revocados;

g) Adoptar las medidas técnicas y administrativas tendientes a evitar la falsificación de las llaves públicas y de los certificados respectivos”.

10. Responsabilidades de los Prestadores de Servicios de Certificación.

El artículo 15 del proyecto aborda en forma bastante idónea una serie de situaciones para aclarar previa y legalmente la eventual responsabilidad de las empresas que presten servicios de certificación digital de identidades de personas naturales y/o jurídicas.

Por la tremenda importancia del tema, la norma debería desarrollarse aún más con incisos del siguiente tenor:

“Respecto a la emisión de un certificado concreto los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro serán específicamente responsables: en cuanto a la certeza de la información que él contenía al emitirse; a que en ese momento cumplía con los requisitos que establece la presente ley y el Reglamento respectivo; y, a la efectiva vigencia y correspondencia existente entre la llave pública y la persona que sea titular de dicha llave.

Las Entidades Certificadores quedarán exentas de toda responsabilidad y liberadas del cumplimiento de sus obligaciones cuando, por razones de caso fortuito o fuerza mayor tales como sismos, sobrevoltajes, cortes de suministro eléctrico y/o servicio telefónico y/o de líneas de transmisión de datos, actos terroristas, huelgas, etc., no se puedan generar las firmas digitales o emitir los certificados respectivos. Tampoco serán responsables de los perjuicios producidos como consecuencia del uso indebido o fraudulento de un certificado.

Se establece la obligación de secreto respecto a los atributos y datos personales o nominativos de quienes firmen y sean certificados digitalmente, que archiven o almacenen los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro en bases de datos que para todos los efectos legales serán consideradas de acceso privado, con el objeto de asegurar la confidencialidad de la información y el respeto y la protección de la privacidad de las personas, salvo que un tribunal competente requiera el conocimiento u ordene la exhibición de dichos antecedentes por motivos fundados”.

VI. COMENTARIOS AL TITULO CUARTO.

El *artículo 16* del proyecto establece los requisitos mínimos de los llamados “campos” que componen un certificado digital, y el *artículo 17* establece las causales de revocación de dichos certificados. Por lo completo y desarrollado de los requisitos y causales nos parece idóneo el Título propuesto.

No obstante, para una mayor claridad y precisión legal, sugerimos incorporar al inicio del Título los siguientes dos artículos, pasando el 16 y 17 a ser 18 y 19, respectivamente:

“Los certificados emitidos por la Entidad Certificadora representarán para sus suscriptores una herramienta para identificarse y validar las claves que protegen la información que transmiten, reciben y almacenan asegurando su autenticidad, confidencialidad, integridad y no repudio;

permiten la creación de firmas digitales; proporcionarán confidencialidad para los mensajes electrónicos que son cifrados para su transmisión mediante redes; y deberán ser publicados por el Proveedor de Servicios de Certificación y Registro en un repositorio on line, con el objeto además de que terceros interesados puedan comprobar que efectivamente un suscriptor o signatario ha enviado un documento firmado que puede ser validado en relación a un certificado legítimo y dicho documento les sea legalmente oponible²⁴.

Para la emisión inicial de un certificado digital la Entidad Certificadora que lo expida requerirá, con posterioridad a la formalización de la solicitud on line que haga el suscriptor o signatario llenando el formulario respectivo, la comparecencia previa y personal del solicitante del certificado ante ella o ante persona debidamente autorizada por la Entidad Certificadora para tales efectos. La función de Entidad de Registro a que alude este inciso obliga a que la Entidad Certificadora o aquella a la que se le delegue la facultad a revisar que los solicitantes de certificados acrediten el cumplimiento de los requisitos que permitan asegurar fehaciente e indubitadamente su identificación personal”.

VII. COMENTARIOS A LOS TITULOS QUINTO Y SEXTO.

1. El *Título Quinto*, sobre el órgano acreditador del futuro sistema de certificación digital de Chile nos parece bastante idóneo como construcción de una nueva institucionalidad jurídica, aunque, de ser aprobado el proyecto en los términos propuestos, nunca entrará completamente en vigencia y será uno de aquellos casos que en derecho se denomina “letra muerta”. Esto se comprueba con el simple análisis de lo ocurrido en otros países que –erradamente-, han adoptado sistemas de acreditación voluntaria y no obligatoria para los prestadores de servicios de certificación.

²⁴ Se trata de una nueva formalidad de publicidad.

No obstante, creemos que puede mejorarse la redacción de explicitarse alguna de las siguientes obligaciones o funciones para el organismo acreditador:

a) Velar por la acreditación y el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para la existencia y actividades de los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro, llevando un registro público al efecto;

b) Otorgar, a solicitud previa y por escrito de parte interesada, la acreditación, autorización o licencia de funcionamiento respectiva;

c) Emitir los certificados de las llaves públicas de los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro;

d) Mantener en un repositorio on line contenido en un sitio WEB un registro actualizado de los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro, de sus antecedentes legales y de sus llaves públicas;

e) Revocar o suspender los certificados electrónicos de los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro, implementando un sistema rápido y seguro al efecto y publicitando electrónica o virtualmente en un repositorio un listado de certificados revocados;

f) Inspeccionar y fiscalizar las actividades de los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro;

g) Velar por el cumplimiento de la obligación de secreto y reserva establecida en la presente ley, respecto a los atributos y datos personales o nominativos de quienes firmen y sean certificados digitalmente que archiven o almacenen los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro;

- h) Conocer en única instancia de los reclamos administrativos que en contra de las Entidades certificadoras formulen los suscriptores de los certificados digitales o titulares de la firma digital, en conformidad al procedimiento ad hoc establecido en el Reglamento;*
- i) Resolver en única instancia todas las controversias que se susciten entre diversos Proveedores de Servicios de Certificación y Registro, especialmente acerca de la validez de un certificado determinado;*
- j) Fijar las condiciones mínimas que habrán de respetarse y contenerse en los contratos o acuerdos de suscripción que suscriban los signatarios con los Proveedores de Servicios de Certificación y Registro;*
- k) Promover el intercambio de información y difundir el uso de firmas digitales en los sectores público y privados del país; y,*
- l) Las demás que se le encomienden expresamente en el Reglamento.*

2. El *Título Sexto*, sobre derechos de los usuarios o signatarios de firmas electrónicas, que mediante la celebración de un contrato obtendrán el certificado digital que respaldará su identidad en el mundo de las transacciones y envío de mensajes o documentos digitales, es un buen desarrollo de una serie de disposiciones derivadas del modernamente denominado “derecho de los consumidores”.

IX. OTROS COMENTARIOS, SUGERENCIAS DE TRABAJO Y OBSERVACIONES.

1. El proyecto olvida que existen otras normas relacionadas con el uso de firmas y certificados digitales, por ejemplo en materia aduanera, de valores y seguros, de AFP e ISAPRE.

Ergo, debiera contener un artículo que regulara el conflicto de normas que se presentará.
Proponemos al Senado uno del siguiente tenor:

“Tratándose de sistemas electrónicos regulados por leyes especiales y sus respectivas disposiciones reglamentarias a la fecha de publicación de la presente ley, se estará a los requisitos, obligaciones y prohibiciones que para la intermediación de documentos, para la generación y certificación de firmas digitales y para la acreditación y licenciamiento de las personas jurídicas que actúen como Proveedores de Servicios de Certificación y Registro en ellas se establezca.

Respecto de aquellas materias no reguladas, se aplicarán las disposiciones de la presente ley que sean compatibles con la naturaleza del servicio prestado, de los documentos transmitidos y de las firmas digitales utilizadas. No obstante, las disposiciones reglamentarias que no fueren compatibles con lo dispuesto en esta ley deberán adecuarse en el plazo de un año a contar de su entrada en vigencia”

2. Estimamos de suma importancia que la Comisión del Senado tenga a bien tener a la vista normas relacionadas sobre el mismo tema y ya vigentes en Chile, a saber, el ya referido Decreto Supremo N°81 de 1999 y la Resolución Exenta del SII N°09, de Febrero de este año, que regula el uso de firmas y certificados digitales y la existencia de entidades certificadoras en materia tributaria.

En materia de e-government o de “gobierno electrónico”, uno de los procesos modernizadores ha sido la implementación realizada por el Servicio de Impuestos Internos de un sistema de presentación electrónica –vía Internet- de las declaraciones que anualmente deben realizar los contribuyentes. Inicialmente resistido por contadores y entidades gremiales hoy en día aumenta progresivamente el uso del sistema.

El paso siguiente de abordar era el de la seguridad e identificación fidedigna de dichas transmisiones. El hecho que el sistema utilizara como mecanismos de seguridad claves de acceso secretas o “password” no era el óptimo, ni desde el punto de vista tecnológico ni en consideración a la certeza jurídica requerida. Una efectiva seguridad necesitaba del uso de sistemas de criptografía o de los denominados certificados de identidades digitales de personas naturales y jurídicas o empresas, emitidos por Entidades Certificadoras previamente acreditadas o autorizadas al efecto, para lograr identificar a las partes, asegurar la integridad y contenido del documento enviado y evitar la posterior repudiación del envío de la declaración.

Mediante una Resolución Exenta N° 09 del 15 de Febrero de este año se permitió a los contribuyentes, optativamente, utilizar firmas digitales validadas con referencia a certificados emitidos por los llamados Prestadores de Servicios de Certificación que previamente sean acreditados por el SII. La Resolución Exenta se refiere al establecimiento de normas que regulan el uso de firmas y certificados electrónicos en el ámbito tributario, como un complemento a que diversos trámites y tipos de declaraciones de impuestos y declaraciones juradas de datos se puedan presentar mediante su transmisión electrónica.

Se compone de ocho acápites y los principales regulan los siguientes temas: la definición de conceptos (firmas y certificados digitales, signatario, etc.) y el establecimiento de principios generales, tales como las opciones de identificación y autenticación del contribuyente o la naturaleza y características del sistema de acreditación o fiscalización que el SII hará de las empresas certificadoras; las condiciones, requisitos, prácticas y obligaciones que deberán cumplir los llamados prestadores de servicios de certificación y su procedimiento de acreditación ante un órgano público fiscalizador, descartándose el gran error de permitir que la acreditación o autorización sea voluntaria, esto es, que cualquier empresa tecnológica transnacional sin cumplir determinados requisitos y sin autorización previa en Chile pueda asignar “fe pública” en materia de transacciones electrónicas; y los efectos del uso de certificados digitales emitidos por entidades previamente acreditadas.

Para conocer el porqué en materia tributaria o de firma digital de declaraciones de impuestos y de documentos tributarios electrónicos se ha optado por un sistema de acreditación obligatoria de prestadores de servicios de certificación, sería importante que se escuchara sobre el tema la opinión del señor Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos.

Santiago, Lunes 18 de junio del 2001

7.- Informe de la Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales, firmado por su presidente don Alberto Mozó Aguilar, de 11 de julio de 2001.

Santiago, 11 de julio del año 2.001

Honorable Señor
Senador
SERGIO DIEZ URZUA
Presidente de la Comisión
de Constitución, Legislación y Justicia
Senado de la República
Valparaíso

Honorable Sr. Presidente:

En respuesta a su amable invitación de oficio L-N N° 16.01 de fecha 06 de junio, por la presente tenemos el honor de hacer llegar a usted los comentarios que a nuestra Asociación ha merecido el proyecto de ley sobre firma electrónica, aprobado por la Cámara de Diputados, que se encuentra para el estudio y resolución de la comisión de su honorable presidencia.

El notariado chileno siente que debe aceptar el reto de su adaptación a las nuevas exigencias de la sociedad del siglo XXI, esto es, la sociedad de la información y de la globalización, logrando plena convergencia con el mundo del comercio electrónico y una adecuada inserción en la

revolución tecnológica característica de nuestro tiempo. Los Notarios actuamos siempre en favor de la sociedad a la que servimos y lo queremos seguir haciendo en este mundo informático y tendiente a competir en beneficio de todos los usuarios. La ciudadanía sabe que el costo de la función notarial es muy inferior al beneficio de que ella obtienen.

Deseamos expresar en consecuencia, que concordamos plenamente en la necesidad de aprobar este proyecto de ley y que, en términos generales, estamos de acuerdo en la forma en que ha sido presentado. Nuestra inquietud surge, únicamente, del hecho de no haberse considerado en él, en forma expresa, la participación o intervención que podrían tener los Notarios Públicos en la firma de un documento electrónico, y, particularmente, por no contemplar una diferenciación jurídica entre un documento que ha sido firmado ante este Ministro de Fe y otro que no lo ha sido, ya que como es sabido, Sr. Presidente, en materia de Fe Pública son numerosas las disposiciones legales que consagran la existencia de los “Ministros de Fe”, que siempre han de ser personas naturales, designadas por la autoridad correspondiente, y para intervenir en determinadas actuaciones perfectamente especificadas.

Es así como, aparte de los notarios y demás ministros de fe auxiliares de la administración de justicia, en variadas disposiciones legales se consagra la existencia de estos agentes públicos: oficiales civiles, funcionarios de Indap, secretarios municipales, recaudadores fiscales, tesoreros comunales, funcionarios e inspectores del trabajo, de impuestos internos, tesorerías, servicios de salud, secretarios generales de servicios y empresas públicas, secretarios del Congreso y sus comisiones, funcionarios policiales, inspectores municipales, etc.etc. Todos ellos están de una manera u otra premunidos de la facultad de “dar fe” en algún momento, o en alguna circunstancia de su funciones..

Muchos de estos ministros de fe podrían también ejercer su ministerio, en estos casos, por la vía electrónica. La ley no podría dejarlos atrás. Si se quiere modernizar las transacciones y las comunicaciones hay que considerar también estos aspectos.

Analizando el proyecto propiamente tal, su artículo 2° define la firma electrónica avanzada como “aquella creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, y permita que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, garantizando así la identidad del titular y que éste no pueda desconocer la autoría del documento y la integridad del mismo”.

En nuestra opinión, este precepto se asienta en la premisa equivocada de que la firma electrónica avanzada permanecerá siempre en poder de su titular. Es cierto que esta firma, si está certificada por una autoridad que cumpla con los requisitos técnicos y de idoneidad moral que exija el Estado, podría razonablemente garantizar la identidad de ese titular; pero en modo alguno podría ser suficiente, por sí sola, para probar que ella fue utilizada por él, o que prestó su consentimiento al acto o contrato de que se trata.

En efecto, la firma digital avanzada es, en la realidad, un código informático que, por su propia naturaleza no puede ser memorizado por su titular, por lo que éste tendrá que guardarlo en un medio magnético, como el disco duro de su computador, en otro dispositivo de memoria secundaria, como un disquete, una cinta, un CD o, incluso, en una tarjeta de las llamadas “inteligentes”.

Es por ello perfectamente posible que dicho medio magnético sea extraviado por su propietario, o que le sea robado o hurtado; o que alguien con acceso a su computador copie fraudulentamente dicho código o firma, o, en fin, que aquél, con poca prudencia, la facilite a una persona en la cual tiene gran confianza, como el cónyuge, un pariente cercano o una antigua secretaria.

¿Cuál sería la situación jurídica que se presentaría si se usa la firma digital por una persona que no es su titular y que no se encuentra autorizada para ello?

Indudablemente la firma sería legítima y la autoridad certificadora que otorgó el certificado correspondiente no habría incurrido en falta alguna. Pero tampoco podría caber duda que dicha firma no representaría la voluntad de su propietario en orden a aceptar los términos del documento sobre el cual recae.

La persona que experimentó la pérdida de su firma digital, por extravío o por sustracción, tiene la posibilidad -y, más que eso, la obligación - de dar cuenta de inmediato de este hecho a las autoridades pertinentes, especialmente a la autoridad certificadora. Pero si dicha persona usa su llave digital todos los días o lo hace solo ocasionalmente, podrían pasar días y hasta meses sin que se percate de tal hecho, y en el ínter tanto él mismo y, además, personas inocentes y confiadas en su validez estarían sujetas a la posibilidad de ser engañadas y resultar perjudicadas.

Abundando en el punto ¿cómo demostraría el titular de la firma que realmente ella le fue hurtada o robada y que no se trata simplemente de un subterfugio para evadir el cumplimiento de alguna obligación? ¿O cómo comprueba la fecha u hora en que la sustracción se produjo? O, más difícil aún, ¿cómo acredita que aquella persona a la cual, por un exceso de confianza facilitó su firma, hizo un uso indebido o fraudulento de ella?.

Debemos recordar que del texto del artículo segundo del proyecto, precedentemente transcrito, se desprende prácticamente una presunción de derecho en cuanto a que por el sólo hecho de aparecer una firma electrónica avanzada en un documento electrónico, ambos se entienden indisolublemente unidos, acarreando así, en cualquier circunstancia, responsabilidad para el titular o dueño de la firma, responsabilidad que puede ser civil e incluso penal.

La solución obvia a la situación planteada precedentemente es que la firma digital, para que tenga pleno valor, para que realmente dé seguridad jurídica, en los casos en que la ley lo exija o las partes lo estipulen, sea incorporada al documento electrónico por su titular, en presencia de un Notario Público. Correspondería a éste verificar la identidad del compareciente exigiéndole la

exhibición de su cédula de identidad u otro documento similar, mediante la comprobación de sus huellas dactilares, o por otros medios técnicos que la ciencia ha creado para tales efectos. De este modo la identidad del firmante quedaría doblemente establecida, con el certificado otorgado por la entidad certificadora y con el atestado del Ministro de Fe Pública.

En relación con los Notarios, cabe precisar que tienen la expresa facultad de autorizar firmas (Artículo 401 N° 10 y 425 C.O.T.) La ley no distingue si estas deben ser ológrafas, manuscritas o electrónicas, y en soportes de papel u otro material o puestas en forma virtual. Por tanto, sería muy necesario, basados en la necesidad de dar certeza jurídica respecto de la utilización de la firma digital por parte del usuario, clarificar la calidad de Ministro de Fe que tienen los Notarios Públicos. Ello no se trata, repetimos, de incorporar a los notarios y otros ministros de fe como “AUTORIDADES CERTIFICADORAS”. Lo que planteamos es que todos los Ministros de Fe Pública, en lo que estén facultados por ley, y especialmente los notarios, podamos participar o intervenir, con nuestras actuaciones en el tráfico electrónico, apoyándonos en los medios técnicos y legales que la ley proveerá, y utilizando además en el despacho de sus diligencias la intervención de las llamadas “AUTORIDADES CERTIFICADORAS”.

Existen otras dos situaciones que justifican la intervención del notario en lo que al otorgamiento de un documento electrónico se refiere, una, a la posibilidad de que el suscriptor haya sido forzado contra su voluntad, a firmarlo digitalmente; y la otra, a que al momento de firmar, dicho suscriptor no se encuentre en pleno uso de sus facultades mentales, sea en forma permanente o transitoria: Tal podría ser el caso de una persona anciana o de una que hubiere ingerido drogas o algún medicamento, o que se encontrare bajo los efectos del alcohol.

Tales situaciones - que pueden darse también en el caso de las firmas manuscritas - sólo pueden evitarse si la firma se coloca ante un testigo privilegiado e imparcial como es un Ministro de Fe.

Por último, la fecha y hora en que se perfecciona un contrato o acuerdo de voluntades puede también revestir gran importancia. Estos datos son fácilmente modificables en un computador, de modo que se requiere la actuación de un tercero confiable que pueda acreditar el momento en que el documento fue enviado a su destinatario, lo que nos lleva una vez más a la presencia del Notario, lo que nos indica que la firma electrónica notarial o notarizada en nuestro caso, supondrá necesariamente la presencia física del firmante ante el Notario, quien de esta manera estará en la inmejorable situación de certificar con toda certeza que una determinada firma electrónica ha sido puesta, estampada o digitada por su autor ante la presencia física e inmediata del Ministro de Fe.

Otro aspecto que estimamos necesario recalcar dice relación con la fiscalización de tributos. En efecto, diversas disposiciones legales obligan a los Notarios a informar al Servicio de Impuestos Internos la celebración de determinados actos jurídicos que pueden generar la obligación de pagar impuestos, o permiten determinar la situación patrimonial de un contribuyente. En otros casos, derechamente se prohíbe a los Notarios autorizar ciertos contratos si previamente no se ha acreditado el pago del impuesto correspondiente y, en otros, se hace a estos Ministros de Fe solidariamente responsables de su pago.

Si el proyecto no contempla la intervención del Notario Público en los actos o contratos a que nos referimos en el párrafo anterior, no nos cabe la menor duda que la evasión tributaria se incrementará sustancialmente, contrariando así la política gubernamental que se orienta, precisamente, en el sentido contrario.

Por tanto venimos en sugerir a la H. Comisión que Ud. preside, consignar una disposición aclaratoria que deje a salvo la facultad de todos los Ministros de Fe Pública que en diversos ámbitos se desempeñan en nuestro país, a fin de que estos, en la medida de sus atribuciones y competencia, puedan autorizar firmas electrónicas, además de las manuscritas y ológrafas.

Para terminar, sugerimos en consecuencia agregar en el texto del proyecto de ley en cuestión, al artículo 5º del Título Primero “ De las disposiciones generales”, el siguiente inciso nuevo :
“TAMBIÉN PODRÁN REQUERIR DICHA ACTUACIÓN DE LOS NOTARIOS, Y DE OTROS MINISTROS DE FE PUBLICA QUE, DE ACUERDO CON LAS LEYES, ESTÉN FACULTADOS PARA CERTIFICAR LAS FIRMAS QUE EN SU PRESENCIA SE EMITAN ”.

Queremos dejar claramente establecido que no es nuestra pretensión que TODOS los documentos electrónicos se firmen ante Notario. Nuestra proposición es que sólo lo sean aquellos en que actualmente se exige esta solemnidad y aquellos en que los interesados voluntariamente soliciten o acuerden la intervención de un Ministro de Fe.

Agradeciendo su atención a nuestros planteamientos y reiterándole nuestra disposición a seguir colaborando en el acertado despacho del proyecto, le saluda muy cordialmente.

ALBERTO MOZO AGUILAR

Presidente

Asociación de Notarios y Conservadores de Chile

8.- Informe de la Cámara de Comercio de Santiago.**COMENTARIOS DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO RESPECTO DEL
PROYECTO DE LEY SOBRE FIRMA ELECTRÓNICA Y LOS SERVICIOS DE
CERTIFICACIÓN DE FIRMA ELECTRÓNICA**

La Cámara de Comercio de Santiago valora y apoya la actual redacción del Proyecto de Ley sobre Firma Electrónica y los Servicios de Certificación y estima que, en términos generales, cumple con los requisitos que permitirán dar impulso a las comunicaciones electrónicas en Chile.

Uno de los principios fundamentales sobre los que descansa el comercio es la confianza entre las partes, incentivando a las personas a celebrar un determinado negocio. El comercio electrónico no está ajeno a esta realidad, ya que mientras mayor sea la confianza en las transacciones electrónicas, mayor será la utilización de esta forma de comercio.

Para garantizar la seguridad de las operaciones electrónicas se han desarrollado tecnologías que pretenden hacer que estas transacciones sean tanto o más seguras que de manera tradicional.

La incorporación de estas tecnologías a los negocios permite a las empresas generar importantes ahorros de costos, prestando a través de Internet servicios que tradicionalmente se efectúan en ventanilla, además de transar productos e intercambiar información por un medio seguro.

Coincidiendo con las afirmaciones anteriores, estimamos que uno de los principales beneficios derivados de la regulación del valor probatorio de los documentos electrónicos es el ahorro que

significará para las empresas no tener que mantener registros paralelos en papel y medios electrónicos. Ello no sólo implicará un ahorro directo en recursos sino también que las empresas podrán actuar en un ambiente de mayor eficiencia con posibilidades de ofrecer servicios más competitivos a los consumidores.

Nos parece importante destacar que, al conferir el proyecto de ley un mayor valor probatorio a los documentos que cuenten con firma electrónica avanzada certificada por una entidad certificadora acreditada, establece un sistema que brinda seguridad jurídica y por ende mayor confianza para las transacciones electrónicas.

Gracias a este ambiente de confianza y seguridad para los usuarios de Internet, se producirá un importante auge del comercio electrónico en nuestro país.

Tomando como base este último comentario referido a la necesidad de seguridad y confianza en Internet, a continuación presentamos a ustedes nuestras observaciones particulares respecto de algunas normas del proyecto de ley, con el sólo propósito de contribuir a su perfeccionamiento.

Estas observaciones están referidas a los siguientes cinco temas, el primero de ellos de carácter general y los demás de carácter específico:

1. Importancia de regular en la ley sólo a las entidades certificadoras acreditadas.
2. Necesidad de eliminar el artículo 5° de la ley referido a los procedimientos de autenticación acordados por los particulares.
3. Incorporación de exigencia de objeto único para las entidades certificadoras acreditadas (artículo 12°).

4. Perfeccionamiento del seguro exigido a las entidades certificadoras (artículo 15°).

5. Modificación del artículo 16° inciso 2° en lo relativo a los certificados emitidos por entidades certificadoras extranjeras.

1. Importancia de regular en la ley sólo a las entidades certificadoras acreditadas.

Nos parece importante destacar como comentario general el tema del tratamiento en la ley de las entidades certificadoras acreditadas.

Efectivamente, con el objeto de reafirmar el importante rol de fe pública que ejercerán las entidades certificadoras acreditadas, estimamos que la ley sólo debe regular el funcionamiento de éstas y no el de las entidades no acreditadas.

Estas últimas son entidades que ya existen hoy y que, en virtud de la libertad de los particulares para desarrollar actividades económicas, pueden y podrán hacerlo con o sin ley. Sin embargo, estas entidades certificadoras no acreditadas no están sujetas a las mismas obligaciones ni están sometidas a tan estricto control como sucede con las entidades certificadoras acreditadas, por lo cual entendemos que deben quedar excluidas de la normativa legal, cuya principal preocupación es dar a los documentos electrónicos la mayor certeza jurídica posible, lo cual sólo se logrará a través de firma avanzada acreditada por entidad certificadora acreditada.

2. Necesidad de eliminar el artículo 5° de la ley referido a los procedimientos de autenticación acordados por los particulares.

Artículo 5°: Las partes podrán pactar libremente los procedimientos y métodos de autenticación que emplearan. Los documentos generados a partir de dichos procedimientos y métodos valdrán como instrumentos privados, según las reglas generales.

Las cláusulas en que se pacten dichos procedimientos y métodos de autenticación se tendrán por no escritas cuando éstos no cumplan las condiciones de seguridad señalada en la definición de

firma electrónica avanzada del artículo 2 letra f. Corresponderá a quien alegue los procedimientos y métodos de autenticación comprobar dichas condiciones.

COMENTARIOS:

Este artículo debiera ser suprimido ya que no tiene lógica dar cuenta de una situación que en la práctica siempre podrá ocurrir, con o sin ley de firma electrónica. Los particulares pueden acordar todo aquello que no esté prohibido, dentro de lo cual se cuentan también los procedimientos y métodos de autenticación.

Por otra parte, la propuesta de supresión de este artículo se basa en la existencia de una doble interpretación que el juez podría hacer respecto del inciso 2° del artículo 5°. En efecto, en los casos en que los procedimientos de autenticación acordados por particulares no cumplan las condiciones de seguridad señalada en la definición de firma electrónica avanzada del artículo 2 letra f., el juez podría tenerlos por no escritos de acuerdo a lo prescrito en el propio artículo 5° inciso 2° o bien acogerse a la regla 3ª del artículo 4°, con lo cual se aplicaría el valor probatorio de base de presunción judicial.

Por otra parte, es sabido que en la práctica se utilizan muchas firmas simples (que no reúnen los requisitos de firma electrónica avanzada), como la clave de los cajeros automáticos, entre muchas otras. De acuerdo a lo prescrito en el artículo 5° inciso 2°, las cláusulas en las que se hayan pactado procedimientos de autenticación se mirarán como no escritas en caso de no contar con firma electrónica avanzada. Esta parece ser una consecuencia muy drástica, por lo cual es aconsejable suprimir este artículo y aplicar a todo documento y procedimiento de autenticación

que no reúna los requisitos de firma electrónica avanzada certificada por entidad certificadora acreditada, la regla 3ª del artículo 4º que le asigna el valor de base de una presunción judicial.

3. Incorporación de exigencia de objeto único para las entidades certificadoras acreditadas (artículo 12º).

Artículo 12.- Son prestadores de servicios de certificación las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, con domicilio en Chile que, entre otros servicios, otorguen certificados de firma electrónica.

Asimismo, son prestadores de servicios de certificación acreditados las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, domiciliadas en Chile y, acreditadas en conformidad al Título V de esta ley que, entre otros servicios, otorguen certificados de firma electrónica.

Los certificados de firma electrónica no podrán utilizarse en actos en que los prestadores de servicios de certificación que los hayan otorgado sean parte, o en que tengan cualquier tipo de interés económico directo, y, cuando los hayan otorgado prestadores no acreditados en conformidad con el Título V de esta ley, tampoco podrán usarse en actos en que estos tengan cualquier tipo de interés económico indirecto. Los certificados quedarán sin efecto desde el momento en que se empleen en contravención a este inciso.

No se exigirá el establecimiento en el país, que señala este artículo a los prestadores de servicios de certificación que estén establecidos en países con los cuales Chile se haya comprometido mediante tratados internacionales a no requerir la presencia local para la prestación de servicios transfronterizos.

COMENTARIOS:

Es necesario que a las entidades certificadoras acreditadas se les exija objeto único respecto de la prestación de servicios de certificación para resguardar esta importante función de fe pública. Con esto se evitará que la certificación de firma electrónica se transforme en un medio para recopilar datos sobre personas, lo que constituye un negocio diferente, con implicancias en la privacidad de las personas y que el certificador como ministro de fe entre en conflicto de intereses derivados de alguna de sus otras actividades.

Recomendamos eliminar la frase “o en que tengan cualquier tipo de interés económico directo” contenida en el inciso 3° del artículo 12 por ser demasiado general. Basta con señalar que los certificados de firma electrónica no podrán utilizarse en actos en que los prestadores de servicios de certificación que los hayan otorgado sean parte. Por lo demás, la subsistencia de esta norma sólo se justifica si se mantiene el objeto múltiple.

4. Perfeccionamiento del seguro exigido a las entidades certificadoras (artículo 15°).

Artículo 15.- Los prestadores de servicios de certificación serán responsables de los daños y perjuicios que en el ejercicio de su actividad ocasionen por la certificación u homologación de certificados de firmas electrónicas. En todo caso, corresponderá al prestador de servicios demostrar que actuó con la debida diligencia.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, los prestadores no serán responsables de los daños que tengan su origen en el uso indebido o fraudulento de un certificado de firma electrónica avanzada.

Para los efectos de las normas de este artículo, los prestadores de servicios de certificación de firma electrónica deberán acreditar la contratación y mantención de un seguro que cubra su eventual responsabilidad civil contractual y extracontractual, por un monto equivalente a un mínimo de 2% de la cantidad señalada como límite de los certificados que contengan limitación de responsabilidad y de 5.000 unidades de fomento para los demás certificados.

El certificado de firma electrónica, provisto por una entidad certificadora podrá establecer límites en cuanto a sus posibles usos, siempre y cuando los límites sean reconocibles por tercero. El proveedor de servicios de certificación quedará eximido de responsabilidad por los daños y perjuicios causados por el uso que exceda de los límites indicados en el certificado.

En ningún caso la responsabilidad que pueda emanar de una certificación efectuada por un prestador privado acreditado comprometerá la responsabilidad pecuniaria del Estado.

COMENTARIOS:

Es recomendable estudiar en profundidad el alcance del artículo 15, respecto del tema de los seguros, ya que en la actual redacción existen términos confusos, que pueden significar el fracaso del sistema de certificación en la medida en que en la práctica no existan compañías de seguros dispuestas a asegurar esta clase de riesgos.

La idea de establecer limitaciones a la responsabilidad de las entidades certificadoras parece muy razonable. Sin embargo, es importante que se clarifique qué tipo de limitación es (por cuantía y/o uso) y si el seguro de 5.000 Unidades de Fomento alcanza a todos los certificados sin limitación o a cada uno de estos certificados.

Las cifras establecidas en este artículo no obedecen a un estudio real acerca de lo que las compañías de seguros puedan estar dispuestas a asegurar.

5. Modificación del artículo 16° inciso 2° en lo relativo a los certificados emitidos por entidades certificadoras extranjeras.

Artículo 16 inciso 2°.- Los certificados de firma electrónica podrán ser emitidos por entidades no establecidas en Chile y serán equivalentes a los otorgados por prestadores establecidos en el país, cuando fueren homologados por estos últimos, bajo su responsabilidad, y cumpliendo los requisitos fijados en esta ley y su reglamento, o en virtud de convenio internacional ratificado por Chile y que se encuentre vigente.

COMENTARIOS:

La figura de la homologación parece adecuada, principalmente por el hecho de que finalmente será siempre una entidad certificadora chilena la que deberá cumplir con las exigencias de la ley y responderá por los daños que pudiere cometer en ejercicio de su función certificadora. Sin embargo, de la redacción de este inciso se desprende que todos los resguardos que la ley toma respecto de la certificación pueden ser obviados, ya que bastaría la existencia de un convenio internacional ratificado por Chile y que se encuentre vigente, para que la entidad certificadora extranjera no tenga que someterse al sistema de homologación ni tampoco tener presencia en Chile ni cumplir los requisitos de la ley. Por lo anterior, sugerimos que se elimine del inciso segundo la expresión “..., o en virtud de convenio internacional ratificado por Chile y que se encuentre vigente.”

9.- Informe de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, firmado por su presidente, don Fernando Lihn Concha, de 15 de julio de 2001.

Santiago, 15 de junio de 2001

H.Senador
Sergio Diez Urzúa
Presidente de la Comisión de Constitución,
Legislación y Justicia del Senado
VALPARAÍSO

De mi consideración

Con motivo de la invitación que le ha sido cursada a esta Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo por parte de la Comisión que usted preside, para dar su opinión respecto del proyecto de ley sobre “Firma Electrónica y los Servicios de Certificación de Firma Electrónica” quisiera señalarle que a juicio de esta Federación Gremial Nacional, el proyecto en cuestión es muy positivo, correcto y moderno en su forma de afrontar esta materia.

En nuestra opinión, este proyecto está llamado a ser aquel que permita un verdadero salto cuantitativo y cualitativo en la agilización de muchísimos procesos productivos y operaciones comerciales. Confiamos en que su aprobación constituya un impulso trascendental para que el uso Internet, con toda su potencialidad, se extienda y masifique definitivamente a todos los ámbitos del quehacer cotidiano de nuestro país.

De entre los muchos elementos positivos, que a nuestro juicio contiene este proyecto, quisiera destacar algunos que nos parecen trascendentales, que respetan principios que nos parecen fundamentales de preservar y que van en la línea que marca la tendencia mundial:

✓ Neutralidad Tecnológica ► el asumir este principio permite estar acorde con las tendencias mundiales más avanzadas. Hubo países que regularon tempranamente la firma electrónica, contemplando sólo un tipo de tecnología conocida como PKI, que han debido o deberán modificar sus legislaciones. Amarrar una ley de Firma Electrónica a una determinada tecnología, equivale a firmar su sentencia de muerte dada la condición de permanente y rápido cambio que es propio de la tecnología.

✓ Acreditación voluntaria de los entes certificadores ► permite reconocer certificados digitales emitidos por entidades no necesariamente inscritas en registros oficiales. El establecer un sistema obligatorio de acreditación limitaría las posibilidades de elección de los usuarios, restringiendo sus opciones e incrementando los gastos. Si el mercado exige de altos y sofisticados estándares de seguridad, la industria será capaz de responder a esos estándares sin necesidad de acreditación. Será el mismo mercado quien regulará la calidad de la certificación ofrecida. Esto es coherente con los criterios seguidos por la Unión Europea.

✓ Validación de firmas electrónicas de otros países ► si los poseedores de certificados digitales emitidos en países extranjeros desean utilizar sus certificados para firmar electrónicamente en nuestro país, que exista la libertad de que puedan hacerlo. Esto es coherente con un mundo globalizado, donde las transacciones y operaciones electrónicas no conocen fronteras.

✓ Reconocer firmas de uso limitado ► En la Cámara de Diputados se incorporó una nueva definición de firma electrónica que amplía su alcance, y un nuevo artículo quinto, que permite a

las partes acordar libremente los procedimientos y métodos de autenticación. Pensamos, sin embargo, que debiera aprovecharse de avanzar mucho más.

En este sentido, los certificados no deben limitarse sólo a identificar personas. El certificado puede servir para acreditar representación, capacidad, pertenencia a una organización, etc. La Ley debiera poder permitir autenticar, como lo hace España o México.

Consideramos que la Ley podría coincidir con los criterios seguidos por la Unión Europea, en cuanto a no limitar a los entes certificadores a la expedición y gestión de certificados, sino que pudieran ofrecer otros servicios o productos que utilicen firmas electrónicas o se sirvan de ellas, como los servicios de registro, los servicios de estampación de fecha y hora, los servicios de guías de usuarios, los de cálculo o asesoría relacionados con la firma electrónica.

✓ Responsabilidad de los certificadores ► Otra norma incluida en el proyecto de ley establece que los prestadores de servicios de certificación serán responsables de los daños y perjuicios que, en el ejercicio de su actividad, ocasionen por la emisión de certificados de firmas electrónicas, debiendo probar siempre diligencia en su actuar.

La Cámara de Diputados, siguiendo los criterios de la Unión Europea, modificó el criterio que hacía que el ente certificador asumiera una responsabilidad ilimitada. De esta forma, correctamente a nuestro parecer, permite limitar la responsabilidad del ente certificador hasta el mismo valor límite de las transacciones que puedan realizarse con cada certificado.

✓ Seguros ► Se establece como una de las obligaciones del prestador de servicios de certificación, la de contratar un seguro de responsabilidad civil contractual y extracontractual. Antes, se señalaba que debía ser por el 2% de la cuantía declarada en las operaciones en que se empleen certificados. Luego de su paso por la Cámara de Diputados, se ajustó al 2% de la cuantía señalada como límite en los certificados que contengan limitación de responsabilidad, situación que nos parece bastante más razonable que la propuesta original.

Junto con señalar los aspectos más positivos, es necesario hacer presente nuestras aprehensiones sobre ciertos elementos del proyecto de ley.

En tal sentido, consideramos que debe prestarse particular atención a los siguientes elementos:

Escritura pública electrónica. Ya son 2 los países Latinoamericanos que se han atrevido a dar un salto en este sentido. Perú y México ya asumen que la tecnología actual permite que los documentos electrónicos sean hasta más seguros y ciertos que los impresos sobre papel y permiten la generación, firma y autorización de escrituras públicas por medios electrónicos.

El que nuestra legislación incorporara este reconocimiento, permitiría la agilización de enorme cantidad de operaciones, que celebradas por medio de documentos electrónicos, gozarían de la misma certeza que la otorga el que ella sean celebradas hasta hoy sobre el papel.

Arancel ► Se señala que el prestador acreditado de servicios de certificación deberá pagar un arancel de supervisión, que incluirá los costos de un peritaje y una suma de dinero destinada a financiar a la entidad estatal que haya de encargarse de estos asuntos.

La fijación de este arancel queda entregado a un reglamento que habrá de dictar el Ejecutivo. Sin perjuicio de los posibles problemas de constitucionalidad que pueda acarrear la fijación de este tributo, se está entregando a la autoridad administrativa de turno la posibilidad imponer aranceles tales que hagan inviable el desarrollo de la actividad económica que debiera generarse a propósito de este ley. Los servicios de certificación deberán traspasar el costo de este tributo a los usuarios finales de los certificados, encareciendo, una a una, todas las operaciones que deseen incorporar certificados.

Agentes electrónicos ► Este es un concepto que ya se incorporó en la ley federal de EE.UU. sobre firma electrónica. Obedece al hecho que muchas transacciones electrónicas se efectúan

directamente por agentes electrónicos o programas computacionales sin intervención humana directa. Hoy son de gran uso en los remates por Internet. Por ejemplo, programas que pujan en forma automática hasta llegar a un cierto monto máximo. Se espera que con el crecimiento del comercio electrónico, cada vez más, estos agentes sean los que realicen las transacciones.

En estricto derecho no sería necesario reconocer las firmas electrónicas generadas por un agente electrónico, ya que debe entenderse que estos sistemas operan por cuenta de quien los activó. Sin embargo, estimamos mejor darles reconocimiento expreso, para evitar vacíos o errores interpretativos, permitiendo que la ley quede en concordancia con las legislaciones más modernas en esta materia, uniformando junto a ellas el concepto de agente electrónico.

Igualdad entre acreditados y no acreditados. Aún cuando el proyecto de ley no discrimina entre los entes certificadores acreditados ante el Estado y los que no lo estén, les niega la igual legitimidad a los certificados que unas y otras emitan. El valor probatorio de las primeras es superior al de las segundas, por el sólo hecho de la acreditación.

Lo anterior no se corresponde con el principal criterio que habrá de tener el juez a la hora de definir el valor probatorio de un certificado; nos referimos a la seguridad y certeza tecnológica que posea el certificado.

Tanto la Unión Europea como los EE.UU., junto con reconocer a los entes certificadores no acreditados, prohíben cualquier discriminación entre ellas.

Reglamento. Nos preocupa el hecho que, al quedar algunos aspectos de carácter netamente tecnológico, como por ejemplo “la generación, archivo, comunicación y conservación de la integridad del documento electrónico” sujetos a la dictación de un reglamento, podría afectar la condición de neutralidad tecnológica.

Sin otro particular, saluda atentamente a Usted,

CAMARA NACIONAL DE COMERCIO,
SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE F.G.N.

FERNANDO LIHN CONCHA
Presidente

10.- Informe de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, preparado por el abogado señor Rodrigo Gutiérrez, de 17 de julio de 2001.

Informe

Comentarios al Proyecto de Ley de firma Electrónica y Servicios de Certificación de Firma Electrónica. Boletín N° 2571-19.

Comentarios generales:

El Proyecto de Ley de firma Electrónica y Servicios de Certificación de Firma Electrónica, en adelante el “Proyecto”, está concebido como una herramienta básica para otorgar seguridad y confianza a las transacciones electrónicas.

Desde ese punto de vista, el “Proyecto”, es una respuesta jurídica a una necesidad comercial, por lo que la iniciativa sobre legislar en este ámbito no puede ser menos que bienvenida.

La idea central del “Proyecto” es que los actos y contratos suscritos por medio de firmas electrónicas, tengan el mismo valor que los otorgados en soporte papel.

Así, el “Proyecto” presenta las siguientes características:

- a) Consagra legalmente la firma electrónica;
- b) Da validez legal o probatoria al documento electrónico;
- c) Establece normas de rango legal en materia de firma electrónica en el ámbito de la administración pública;

d) Regula las entidades certificadoras, la acreditación de entidades certificadoras, los certificados mismos y su responsabilidad.

Comentarios particulares:

1. Artículo 4:

“Los documentos electrónicos podrán presentarse en juicio. En los casos que dichos documentos se presenten como medios de prueba, se seguirán las siguientes reglas:

1 El juez aceptará su presentación como prueba, considerando los antecedentes de fiabilidad de la forma en que se generó, archivó o comunicó el respectivo documento y de la conservación de su integridad.

2 Los documentos cuya firma electrónica avanzada esté debidamente certificada por prestadores acreditados, tendrán el mismo valor probatorio que los instrumentos públicos o privados según sea su naturaleza, de acuerdo con las reglas generales. Tratándose de instrumentos privados, se tendrán por reconocidas su autoría e integridad.

3 Los documentos electrónicos no comprendidos en la regla 2° sólo podrán estimarse como base de una presunción judicial.

4 La producción de la prueba de los documentos electrónicos se regirá por las normas generales que sean aplicables en consideración a la naturaleza del documento.

5 En aquellos procedimientos en los cuales el juez deba valorar el mérito probatorio de acuerdo a su libre convicción o según las reglas de la sana crítica, no regirán las reglas 2° y 3°.”

Comentario:

1.1. Este artículo consagra el régimen general probatorio del documento electrónico, recogiendo en forma moderada las diferencias que se producen en la elaboración de un documento, dependiendo si han existido o no intervención de elementos de seguridad en la realización de una transacción electrónica.

1.2 De esa forma, cuando los documentos electrónicos se presenten en juicio como medios de prueba, deberán seguirse las siguientes reglas:

a) Firma Electrónica Avanzada Certificada por Prestador Acreditado: tiene el mismo valor que un instrumento público o privado según corresponda. Si es un instrumento privado, se tiene por reconocida su AUTORIA E INTEGRIDAD.²⁵

b) Los documentos electrónicos no comprendidos en la regla anterior (figura residual), sólo podrán estimarse como base de presunción judicial.

1.3. Estos documentos podrían ser Firma Electrónica Avanzada certificada por entidad certificadora No Acreditada, o bien Firma Electrónica Simple certificada o no, en cualquiera de sus formas.

1.4 El “Proyecto”, en definitiva, le da un valor de instrumento privado con reconocimiento de Autoría e Integridad a los documentos electrónicos certificados por una Prestador de Servicios de Certificación Acreditado, justificando la existencia de éste para aquellos actos que requieren certeza y seguridad jurídica. Al resto les da un valor residual de presunción judicial.

²⁵ Bajo el esquema de este Proyecto, los documentos electrónicos, no podrán ser instrumentos públicos.

2. Mérito Ejecutivo:

El artículo antes transcrito, señala que un documento electrónico que contenga una Firma Electrónica que esté debidamente certificada por un Prestador Acreditado, tendrá valor de instrumento privado y se tendrá por reconocida su Autoría e Integridad.

Lo anterior se traduce en lo siguiente:

2.1. Una persona utiliza una “Firma Electrónica Avanzada”, es decir, según el artículo 2° del “Proyecto”, una firma que:

- a) Ha sido creada por el titular en forma exclusiva y bajo su exclusivo control,
- b) Que permite detectar cualquier modificación de datos,
- c) Que garantiza la identidad del titular y
- d) Que el firmante no pueda desconocer ni la autoría del documento y ni la integridad del mismo.

2.2. Esta Firma Electrónica Avanzada está certificada por una “Tercera Parte Confiable”, un Prestador de Servicios de Certificación Acreditado, que cumplió con todos y cada uno de los requisitos de los artículos 13 y 14 del “Proyecto”, y que a juicio del Estado cuenta con los medios técnicos, operacionales y legales para emitir certificados de esa naturaleza.

2.3. Que además este Prestador de Servicios de Certificación Acreditado, para el caso de la emisión inicial de un Certificado de Firma Electrónica Avanzada, requirió previamente ante él la “comparecencia personal y directa” del solicitante o del apoderado si es persona jurídica, para emitirle el Certificado.

2.4. Dado lo anterior, es obvio que está debida e indubitadamente acreditado:

- a) La existencia de una obligación,
- b) El monto, cuantía, condiciones o plazo,
- c) La identificación completa del deudor y su capacidad de obligarse,
- d) En otros términos, existe certeza legal de la existencia de una obligación y del deudor de la misma.

2.5. En esas condiciones de seguridad y generación de una obligación nos encontramos con nuevo título ejecutivo, un instrumento privado con reconocimiento de autoría e integridad, especialmente aplicable a la letra de cambio pagaré o cheque.

2.6 Solicitamos entonces que el “Proyecto” le otorgue mérito ejecutivo en las obligaciones de dar a la Firma Electrónica Avanzada debidamente certificada por un Prestador de Servicios de Certificación Acreditado, de conformidad al artículo 434 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, realizando las modificaciones al efecto.

3. Artículo Quinto.

“Las partes podrán pactar libremente los procedimientos y métodos de autenticación que emplearán. Los documentos generados a partir de dichos procedimientos tendrán en juicio el valor que corresponda según las reglas generales del Código de Procedimiento Civil.

Las cláusulas en que se pacten dichos procedimientos y métodos de autenticación se tendrán por no escritas cuando éstos no cumplan las condiciones de seguridad señaladas en la definición de firma electrónica avanzada del artículo 2° letra f). Corresponderá a quien alegue los procedimientos y métodos de autenticación comprobar dichas condiciones”.

Comentario:

3.1. Este artículo no estaba inicialmente en el mensaje del ejecutivo, y fue incluido en forma posterior mediante una indicación del propio ejecutivo, aunque con una formulación legal distinta a la actual.

3.2. Las partes pueden pactar libremente los Métodos y Procedimientos. Los documentos electrónicos que a partir de dicho acuerdo se generen, tendrán el valor que corresponda según el Código de Procedimiento Civil. Esto significa que el Juez o Arbitro les podrá dar el valor en cada caso, desde ser la base de una presunción judicial hasta ser un documento privado.

3.3. En materia de métodos y autenticación, las partes son libres de ocupar cualquier método, siempre y cuando tenga “condiciones de seguridad” similares a la Firma Electrónica Avanzada, ya que si no es así, las cláusulas se tendrán por no escritas. Su valor probatorio será variable, desde una base de presunción judicial hasta un documento privado.

3.4. Este artículo está en abierta contradicción con el artículo 4 regla 3°. En efecto, una convención entre particulares sobre un método de autenticación que no cumpla con las “condiciones de seguridad” señaladas en la definición de firma electrónica avanzada del artículo 2 letra f., debería tenerse por no escrito de acuerdo a lo prescrito en el propio artículo 5° inciso 2°. Sin embargo, esa misma situación está consagrada en la figura residual del artículo 4° regla 3°, con lo cual pasa a tener el valor de base de presunción judicial.

3.5. El juez deberá interpretar qué norma aplicar al encontrarse con que un mismo hecho jurídico se encuentra regulado dos veces en la propia ley, y en cada caso con efectos jurídicos diversos.

3.6. Junto con lo anterior, el inciso segundo está también en abierta contradicción con el propio artículo 3° de la ley. En efecto, dicho artículo establece el principio general que inspira el “Proyecto”, cual es que la “firma electrónica”, cualquiera sea su naturaleza, se mirará como firma manuscrita para todos los efectos legales.

3.7. Hoy en día el uso de claves de acceso (numéricas y alfanuméricas, por ejemplo) son una práctica extendida en la industria y el comercio hace más de diez años, claves que obviamente no cumplen con los requisitos de ser Firma Electrónica Avanzada, pero que sí tienen un reconocimiento legal en nuestro ordenamiento jurídico.

3.8. Al exigir “condiciones de seguridad” de Firma Electrónica Avanzada a las convenciones de particulares, bajo la pena de tenerlas por no escrita si no se usa, el “Proyecto” suprime en forma arbitraria el valor actual de la convención entre partes, y en vez de igualar la firma electrónica a la manuscrita, degrada y elimina la firma electrónica teniéndola por no escrita, situación que es absolutamente contraria al tratamiento que la propia ley le da en otras disposiciones del texto, como asimismo al principio inspirador del propio Proyecto.

3.9. En consideración a lo anterior, este artículo debiera ser suprimido ya que no tiene lógica dar cuenta de una situación que en la práctica siempre podrá ocurrir, con o sin ley de firma electrónica. Los particulares pueden acordar todo aquello que no esté prohibido, dentro de lo cual se cuentan también los procedimientos y métodos de autenticación.

3.10. Si la supresión no fuere total, al menos se debe eliminar el inciso 2° del artículo 5°, permitiendo que el acuerdo entre partes sobre método de autenticación se regule en concordancia con lo antes expuesto: 1) Por el Código de Procedimiento Civil, al tenor de lo prescrito en el inciso 1° de la propia disposición, ó 2) que se reconozca como base de una presunción judicial al tenor del artículo 4° regla 3°.

4. Artículo 12 Inciso 3º:

“...Los certificados de firma electrónica no podrán utilizarse en actos en que los prestadores de servicios de certificación que los hayan otorgado sean parte, o en que tengan cualquier tipo de interés económico directo y, cuando los hayan otorgado prestadores no acreditados en conformidad con el Título V de esta ley, tampoco podrán usarse en actos en que éstos tengan cualquier tipo de interés económico indirecto. Los certificados quedarán sin efecto desde el momento en que se empleen en contravención a este inciso...”

Comentarios:

4.1. Este inciso no existía en el Proyecto original, y fue introducido en la Cámara de Diputados a indicación del diputado Sr. Gutemberg Martínez.

4.2. Este inciso, en la forma en que se encuentra redactado, es atentatorio contra la base y la esencia del Sistema de Certificación, y por lo tanto inhibe en forma absoluta el desarrollo de la actividad.

4.3. Los Prestadores de Servicios de Certificación en el mundo, son por naturaleza, los bancos comerciales, las Cámaras de Comercio y las Universidad o Centros de Estudios. Asimismo, las aplicaciones básicas de Servicios de Certificación se dan al interior de las empresas, entre la misma empresa y sus trabajadores.

4.4. Con esta norma una Universidad no podría entregar a sus alumnos claves de acceso con certificados electrónicos para que puedan ingresar a las bibliotecas, laboratorios o acceso a

informes, pues la Universidad es parte interesada y tiene un “interés económico directo”, toda vez que cobra aranceles a sus alumnos y podría cobrar por servicios complementarios; por ejemplo: Central de Apuntes. Lo mismo ocurre con un Club Social y su asociados o con una empresa y sus trabajadores para que estos últimos, por ejemplo, realicen teletrabajos accediendo en forma remota a la base de datos de la Corporación, un Ministerio y sus trabajadores, etc.

4.5. En el caso de las Entidades de certificación que actualmente operan, ocurre algo similar. E-Cert Chile S.A., tiene como accionista mayoritario a la Cámara de Comercio de Santiago, quien además es accionista mayoritario de Databusiness, Ruta Cert y otras empresas. Asimismo, en su carácter de Asociación Gremial agrupa a una gran cantidad de empresas bajo su alero, quienes incluso deben pagar una cuota. Lo normal, y es la esencia del negocio de certificar, es que E-Cert Chile S.A. le venda certificados a sus empresas relacionadas para que operen con sus clientes, o que les venda certificados a sus empresas socias para que éstas a su vez los utilicen en sus aplicaciones. Esta situación también podría entenderse como que existe un “interés económico directo”.

4.6. En definitiva, esta norma debe eliminarse totalmente, por cuanto es contraria a la esencia de la actividad de Certificación.

Rodrigo Gutiérrez Morán

Santiago 17 de julio 2001

11.- Informe de la Asociación de Aseguradores de Chile A.G., firmado por su Gerente General, don Jorge Claude Bourdel, de 5 de julio de 2001.

Santiago, 5 de julio de 2001

GG-082/2001

Señor

José Luis Alliende Leiva

Secretario Comisión de Constitución, Legislación y Justicia

Senado

Valparaíso

REF: Proyecto de Ley sobre Firma Electrónica y los servicios de certificación de firma electrónica.

De nuestra consideración :

Conforme a lo solicitado en la sesión de la Comisión del martes 19 de Junio en curso, nos permitimos señalar por escrito alguno de los comentarios que realizamos en la referida sesión :

1.- La Asociación de Aseguradores de Chile A.G. , comparte plenamente los criterios expuestos en la sesión antes indicada por el señor Subsecretario de Economía y sus asesores jurídicos, en cuanto a la necesidad de contar con un cuerpo legal que regule el uso de la firma electrónica en documentos electrónicos, dando de esa forma un adecuado respaldo jurídico al uso que el sector

público y privado hacen de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y que le otorgue al proceso de firma electrónica el valor legal que corresponda.

2.- La necesidad de contar con un cuerpo legal como el señalado, aplicable a todos los sectores del país, se hace aún más patente si se considera que, en lo que respecta al sector público, el Decreto Supremo N° 81, de la Secretaría General de la Presidencia, publicado en el diario oficial del 26 de junio de 1999, ya reguló – sólo para dicho sector – el uso de la firma digital y los documentos electrónicos en la administración del Estado.

3.- Por otra parte, la Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, creada en 1998 al amparo del Supremo Gobierno de la época, señaló en su informe - entre otras materias - la necesidad de “iniciar el desarrollo de un marco jurídico que valide el uso del documento y la firma digitales, tanto para el Estado como para el desarrollo del comercio electrónico”.

4.- De esta forma, y por lo mismo, la Asociación de Aseguradores de Chile, entidad representativa de un sector importante la actividad privada del país, concuerda plenamente con la necesidad de legislar sobre el uso de la firma electrónica en los documentos electrónicos.

5.- En cuanto al texto de Proyecto que hemos conocido, nos permitimos efectuar desde ya los siguientes comentarios :

5.1.- El artículo 15 del Proyecto de Ley en comentario, establece la obligación de la entidad prestadora del servicio de certificación de firmas electrónicas, de acreditar la contratación y mantención de “un seguro o garantía”, lo que permitiría inferir – según dicha redacción – que “seguro” es lo mismo que “garantía”. Obviamente ello no es así. De hecho, en la letra h) contenida en la página 25 del Mensaje N° 158-342, se señala que “la experiencia internacional indica que el sistema de responsabilidad debe reforzarse con la exigencia de la contratación de

un seguro que cubra la eventual responsabilidad civil , tanto de índole contractual como extracontractual”. Como se aprecia, el mensaje apunta derechamente hacia un seguro de responsabilidad civil y no hacia una “garantía”.

5.2.- En efecto, un seguro de responsabilidad civil es algo muy distinto a un seguro de garantía, y mucho más aún de una simple garantía.

5.3.- En el seguro de responsabilidad civil, también denominado seguro contra la responsabilidad civil, la obligación que asume el asegurador lo es sólo a favor del asegurado, y no del tercero dañado. Se trata de un seguro cuyo objetivo es mantener indemne, hasta el monto contratado, al asegurado frente a un daño que pueda experimentar su patrimonio como consecuencia de la reclamación que le efectúe un tercero, por la responsabilidad en que haya podido incurrir el asegurado o personas civilmente dependientes de él. El tercero no es parte del contrato. Dicho tercero será titular de un derecho en contra del asegurado para obtener la indemnización del daño producido y entonces, si eso sucede, será la obligación del asegurador mantener indemne el patrimonio del asegurado. La causa del contrato de seguro de responsabilidad civil es la indemnización de un daño al patrimonio del asegurado que emana de la acción intentada por el tercero en contra de dicho asegurado. Todo ello, naturalmente, sujeto a los términos y limitaciones establecidos en el contrato. En consecuencia, si la responsabilidad de “los Certificadores” debe estar respaldada por un seguro de responsabilidad civil, ello significará que el asegurado será precisamente el Certificador y que éste tendrá un respaldo para responder frente a las acciones que terceros interpusieron en su contra por daños causados por la empresa o sus dependientes por los cuales debe responder civilmente.

5.4.- En cambio, en un seguro de garantía, la compañía aseguradora, asegura a un tercero beneficiario (el acreedor de la relación jurídica) que el “afianzado” cumplirá con la obligación de hacer comprometida. En caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso, la compañía aseguradora indemniza (al tercero) los perjuicios que sufra. Es decir, si existe un daño producto

del incumplimiento de una obligación, éste puede estar cubierto por un seguro de garantía. La ejecución de este seguro tendrá un carácter de multa y la póliza que cubra el riesgo consignará el monto máximo por el cual podrá hacerse efectiva la caución en caso de incumplimiento.

5.5.- A su vez, una garantía es una obligación o contrato accesorio que se contrae o suscribe para caucionar el cumplimiento de una obligación principal, como por ejemplo, una hipoteca, una prenda o una fianza, según las características cada una de ellas.

5.6.- De esta forma, si se trata de solventar la responsabilidad por daños y perjuicios causados por la actividad propia de la Certificación, el proyecto debiera atender a la contratación de un seguro de responsabilidad civil. En cambio, si se atiende a los contratos y sus correspondientes obligaciones de hacer, la materia es propia de un seguro de garantía.

Pues bien, cuando el párrafo quinto de la letra h) del Mensaje, contenida en su página 25, señala que “la atribución de responsabilidad queda limitada a la actividad de certificación, en la medida que ella sea ejercida como tal, y por consiguiente, sólo se extiende al mal funcionamiento de los certificados o los mecanismos asociados con ellos”, nos permite inferir que, en dicha parte el proyecto se refiere a un seguro de responsabilidad civil.

5.7.- De esta forma, y en base a lo anterior, nos parece que el N°10 del artículo 26 del Proyecto, no es compatible al señalar que los “usuarios” “pueden hacer valer los seguros comprometidos”, toda vez que ello no es correcto en materia de seguros de responsabilidad civil. Por lo tanto, bastaría con señalar que el usuario tiene derecho a ser indemnizado por los daños causados por el Certificador “por el mal funcionamiento de los certificados o de los mecanismos asociados a ellos”.

5.8.- A su vez, en el mismo artículo 15 ya referido, en su inciso tercero, aparentemente se establece el monto del seguro de responsabilidad civil que deben contratar y mantener los

certificadores, asunto que , por supuesto, es de la mayor importancia. No obstante y debido a la complejidad misma de la materia, el párrafo en cuestión es de difícil comprensión. Por ello, recomendamos que, para un mejor entendimiento y facilidad de la contratación, la norma obligue simplemente a la contratación de un seguro de responsabilidad civil por un monto no inferior al equivalente a determinadas Unidades de Fomento.

5.9.- En el evento que la entidad certificadora deba rendir una garantía para responder por el cumplimiento de sus obligaciones, sea ante sus clientes o ante la autoridad supervisora , en dicho caso procede la exigencia de un seguro de garantía, lo cual es perfectamente compatible con la exigencia del seguro de responsabilidad civil referido en los párrafos anteriores.

5.10.- Asimismo, y para mayor claridad de la norma, resultaría conveniente agregar en el mismo artículo 15 ya mencionado, que el seguro o los seguros “*deben ser contratados con compañías de seguros legalmente establecidas en el país*”, que es por lo demás la exigencia que en situaciones similares se ha establecido en otros cuerpos legales.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Claude Bourdel
Gerente General
Asociación de Aseguradores de Chile A.G.

JCB:aht

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, INICIADO EN MOCIÓN
DEL HONORABLE SENADOR SEÑOR RÍOS, QUE MODERNIZA LA NORMATIVA
REGULADORA DE ARRENDAMIENTOS DE PREDIOS URBANOS (2625-07)**

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, tiene el honor de informaros, en general, el proyecto de ley de la referencia, iniciado en una moción del H. Senador señor Ríos, que cumple su primer trámite constitucional.

El proyecto no contiene normas que deban ser aprobadas con quórum especial. Particularmente, no modifica la organización ni las atribuciones de los Tribunales de Justicia, como ha manifestado la Excelentísima Corte Suprema de Justicia mediante oficio N° 2798, del 29 de noviembre de 2000.

ANTECEDENTES

a) Legales.

La regulación del contrato de arrendamiento está contenida en los artículos 1915 y siguientes, del Código Civil.

Las normas especiales sobre el arrendamiento de predios urbanos se contemplan en la ley N°18.101, publicada en el Diario Oficial el 29 de enero de 1982, que derogó la anterior legislación sobre la materia, contenida en el decreto ley N° 964, de 1975.

A su turno, las disposiciones especiales sobre el arrendamiento de predios rústicos, medierías o aparcerías y otras formas de explotación de tales predios por terceros, se consultan en el decreto ley N° 993, publicado en el Diario Oficial con fecha 24 de abril de 1975.

b) De hecho.

b1.- Moción parlamentaria.

El proyecto de ley plantea introducir un conjunto de modificaciones a la ley N°18.101, destinado a adecuar la normativa del contrato de arrendamiento de predios urbanos a las actuales condiciones sociales y económicas que sirven de base para el funcionamiento del mercado inmobiliario.

La moción sostiene que las reglas proteccionistas de ese cuerpo legal han perdido vigencia con el transcurso de los años, transformándose en un elemento que retarda el desarrollo de la actividad inmobiliaria y discrimina a los arrendadores. El abuso generalizado de estas normas las transforma en opresivas para éstos, los cuales no tienen más bienes que una o dos propiedades que arriendan o, por exigencias de trabajo, se ven

en la necesidad de dar en arrendamiento su única propiedad, siendo luego privados de ella por largo tiempo, incluso años, sin poder recuperarla.

Por tales motivos, estima que la necesaria rectificación debe iniciarse, al menos, con un número limitado de reformas como las que propone.

Entre ellas se cuenta la de dejar entregadas a las reglas generales de contratación aquellas viviendas que, por sus características o por su renta, indican que la protección no sólo es innecesaria, sino que muchas veces, contraproducente y gravosa para arrendadores y arrendatarios. Es el caso de las viviendas situadas fuera del radio urbano, cuando el terreno en que se encuentran excede de media hectárea; las que se arriendan amobladas y alhajadas, y las que tienen una renta de arrendamiento superior a 60 unidades de fomento.

Por otra parte, se sugiere la reducción del plazo legal de desahucio y del establecido para que el arrendador que ha perdido el juicio de desahucio o restitución ejerza nuevamente la acción, y la eliminación de la facultad del tribunal de alzada para decretar la suspensión del cumplimiento de la sentencia de desahucio o restitución, mientras se encuentra pendiente la apelación, así como de la facultad del juez para suspender el lanzamiento hasta por seis meses.

Siempre con la finalidad de establecer un mayor equilibrio entre las partes, el proyecto también propone introducir modificaciones que fortalezcan el efectivo ejercicio del derecho legal de retención, reconocido a favor de los arrendadores.

b2.- Informes requeridos por la Comisión.

La Comisión solicitó la opinión sobre este proyecto de ley a diversos organismos, de los cuales hicieron llegar su parecer:

1.- El Ministerio de Justicia, por oficio N° 1405, del 30 de marzo de 2001;

2.- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante oficio N° 31, del 5 de enero de 2001;

3.- Carabineros de Chile, en oficio N°921, de 2000;

4.- La Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, mediante oficio N° 249, del 26 de diciembre de 2000;

5.- La Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mediante carta del 11 de diciembre de 2000, y

6.- La Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios A.G. (ACOP), por medio de carta N° 493/00, del 1 de diciembre de 2000.

En general, los informes mencionados fueron favorables al proyecto y coincidieron en la necesidad de legislar sobre el tema, sin perjuicio de discrepancias u observaciones puntuales. Se acompañan como anexo a este documento.

- - -

ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de un artículo único que modifica la ley N° 18.101, mediante nueve numerales.

El N° 1 modifica el artículo 1°, limitando la aplicación de la ley a las viviendas situadas fuera del radio urbano cuya superficie no exceda de media hectárea, cabida que en la actualidad es de una hectárea.

El N°2 introduce cuatro cambios al artículo 2°, que excluyendo de la aplicación de la ley a determinados predios urbanos.

Con la letra a), se disminuye, de una a media hectárea la superficie de los predios urbanos de aptitud agrícola, ganadera o forestal, o que estén destinados a este tipo de explotación.

Con la letra b), se añade dentro de las exclusiones, la aplicación de la ley a las viviendas que se arrienden amobladas y alhajadas.

Con la letra c), se efectúa una modificación de concordancia.

Con la letra d), se agrega entre los predios excluidos de la aplicación de la ley, aquéllos cuya renta mensual sea igual o superior a sesenta unidades de fomento.

El número 3 sustituye el artículo 3°, a fin de reducir a la mitad los plazos de desahucio en los contratos pactados mes a mes, o de duración indefinida. En estos casos, el plazo será de dos meses, y se aumentará en un mes por cada año que hubiere durado el contrato, pero en total no podrá exceder de seis meses.

El número 4 enmienda el artículo 4°, en el sentido de reducir el plazo para la restitución de los inmuebles arrendados por contrato a plazo fijo, de cuatro a dos meses.

El número 5 modifica el artículo 8°, suprimiendo la facultad de la Corte de Apelaciones de suspender el cumplimiento de la sentencia dictada por el tribunal inferior en los juicios de desahucio y restitución, mientras se encuentre pendiente la apelación, si se solicitare con justa causa.

El número 6 modifica el artículo 13, con el objeto de eliminar también la facultad del juez de la causa de suspender el lanzamiento en casos graves y calificados, por un plazo de hasta seis meses.

El número 7 introduce un cambio en el artículo 16, consistente en disminuir de un año a tres meses el plazo en que el actor no podrá intentar nuevamente las acciones de desahucio o restitución, en caso que fuere rechazada la demanda.

El número 8 intercala, a continuación del artículo 23, dos nuevos artículos, 23 bis y 23 ter, respectivamente.

El artículo 23 bis hace referencia expresa a la aplicación del artículo 598 del Código de Procedimiento Civil, relativo al derecho legal de retención.

El artículo 23 ter sanciona, con la pena de presidio menor en su grado mínimo, al arrendatario que defraudara al arrendador abandonando el inmueble arrendado o extrayendo los objetos retenidos en virtud del artículo 1942 del Código Civil, sin su autorización o la del juez, en subsidio, no habiendo pagado o afianzado las rentas de arrendamiento o las indemnizaciones adeudadas al arrendador, en conformidad a la ley.

Finalmente, el número 9 modifica el artículo 24, incorporando un numerando que sanciona con multa al arrendador que injustificadamente se negare a otorgar autorización al arrendatario para abandonar el inmueble y retirar sus pertenencias.

DISCUSIÓN GENERAL

La Comisión tuvo presente que el dirigismo contractual por parte del Estado en materia de arrendamiento de predios urbanos se inició con la ley N° 6.844, del 4 de marzo de 1941; a la que sucedieron las leyes N°7.747, del 23 de diciembre de 1943; y N°9.910, del 22 de mayo de 1951; los decretos con fuerza de ley N°s 211 y 424, del 21 de julio y 27 de octubre de 1953, dictados en virtud del artículo 6°, letra d, de la ley N° 11.151, del 5 de febrero del mismo año; la ley N° 11.622, del 25 de septiembre de 1954, y la ley N°17.600, del 17 de enero de 1972, además de numerosas otras que tuvieron por objeto autorizar periódicamente el alza de las rentas de arriendo, prácticamente año tras año. Por último, se cuenta el decreto ley N° 964, del 12 de abril de 1975, que no significó un cambio sustancial de criterio, pues mantuvo la fijación legal de rentas máximas de arriendo y el desahucio fundado en motivo plausible.

La ley N°18.101 eliminó ambas restricciones, lo que implicó un avance hacia el retorno a la autonomía de la voluntad, pero, transcurridos casi veinte años desde su publicación, las circunstancias actuales hacen aconsejable una revisión de la normativa legal sobre contrato de arrendamiento de bienes raíces urbanos.

La Comisión coincidió en que el proyecto de ley apunta hacia cuatro objetivos diferentes:

1.- Exclusión de determinados predios de la aplicación de esta ley.

El proyecto propone dejar entregada a las reglas generales sobre arrendamiento los contratos que se celebren sobre ciertos bienes raíces, hoy regidos por la ley N° 18.101.

a) Viviendas situadas fuera del radio urbano cuya superficie no exceda de media hectárea.

La ley N°18.101 se aplica al arrendamiento de viviendas situadas fuera del radio urbano, aunque incluyan terreno, siempre que su superficie no exceda de una hectárea.

El proyecto propone rebajar dicho límite a media hectárea, atendiendo el hecho de que en la actualidad el límite de superficie que corrientemente tienen las viviendas de esta clase es de 5.000 metros cuadrados.

b) Predios urbanos de cabida superior a una hectárea, que tengan aptitud agrícola o forestal, o estén destinados a ese tipo de explotación.

Del mismo modo, el proyecto plantea rebajar a media hectárea la superficie de estos predios urbanos.

Ambas propuestas fueron compartidas por la ACOP.

El Ministerio de Justicia discrepó de ellas y consideró que debiera mantenerse el criterio de una hectárea porque, no obstante que el resultado mínimo de la

división de este tipo de terrenos es de media hectárea, ello responde a criterios diversos a los que orientan esta ley. En este caso se pretende dotar de una protección mínima al arrendamiento de viviendas, aún cuando ellas estén ubicadas fuera del radio urbano, precisamente en atención a la estrecha relación que puede existir entre la protección de la habitación y la posibilidad de garantizar un sustento mínimo que otorga un terreno de una hectárea. Los predios de más de una hectárea, rurales o con aptitud agrícola, no son asimilables al concepto de vivienda y por eso están afectos a regulación especial. En cambio, un terreno de esa naturaleza pero de menos de media hectárea no tiene posibilidades de ser explotado.

La Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica hizo saber también sus aprensiones sobre las enmiendas planteadas. Entiende que la intención del legislador sería mantener dentro del ámbito de aplicación de esta ley las propiedades rurales de tamaño pequeño que cuentan con una vivienda. Observa que, sin embargo, considerando la subdivisión predial mínima equivalente precisamente a media hectárea, estas propiedades con frecuencia superan esa cantidad aunque sea en fracciones de metros cuadrados. Por ello, en la práctica, la rebaja a media hectárea que se propone excluiría a este tipo de viviendas de la aplicación de esta ley.

c) Viviendas que se arriendan amobladas y alhajadas.

El proyecto propone también excluir de la aplicación de la ley las viviendas que se arriendan amobladas y alhajadas, aplicándoles, no obstante, el procedimiento establecido en el Título III de la Ley.

El Ministerio de Justicia no estuvo de acuerdo con esta idea, por estimar que el concepto de vivienda alhajada es impreciso y de muy difícil determinación, lo que se prestaría a eventuales conflictos acerca de la aplicabilidad de esta ley a

situaciones concretas. Consideró, además, que la modificación es innecesaria si se tiene presente que se sugiere excluir a todos los arrendamientos de bienes raíces cuya renta mensual sea de 60 unidades de fomento o más.

En cambio, la Facultad de Derecho de la Universidad Católica juzgó adecuada la enmienda, atendida la naturaleza de las viviendas de que se trata, aunque podría tender a confundirse con una modalidad de hotelería u hospedaje, que ya está incluida dentro de las excepciones vigentes.

d) Bienes raíces urbanos cuyos contratos de arrendamiento estipulen una renta mensual igual o superior a 60 unidades de fomento.

La idea del proyecto de no hacer aplicables las disposiciones de la ley a estos inmuebles fue respaldada tanto por el Ministerio de Justicia como por las Facultades de Derecho de las Universidades de Chile y Católica de Chile.

El Ministerio de Justicia la consideró coherente con el espíritu de la ley, porque este tipo de arrendamiento supone necesariamente la posibilidad de contar con diversas posibilidades para asegurar las necesidades de vivienda. Tiene además el mérito de fijar un criterio objetivo para determinar la aplicabilidad de la ley.

La Universidad de Chile estimó que la exclusión de los contratos de arrendamiento mencionados equilibra los intereses en juego, tanto del arrendador como del arrendatario.

La Pontificia Universidad Católica de Chile, por su parte, hizo la prevención de que, para una mayor precisión de la norma, debería señalarse que a dichas viviendas se les aplicarán las reglas del Código de Procedimiento Civil que rigen los

juicios especiales del contrato de arrendamiento, que se muestran como más eficaces para los fines que persigue el proyecto, especialmente en lo que respecta al desahucio. Advierte que, de este modo, la fijación del límite de 60 unidades de fomento puede resultar discriminatorio en favor de los arrendadores de viviendas más caras, que no constituyen la gran mayoría de los arrendadores a que alude la moción.

ACOP, a diferencia de los otros organismos, no compartió la idea del proyecto de ley, por estimar que la ley sobre arrendamientos de predios urbanos debe ser de aplicación general a todos los inmuebles, con la sola excepción de las viviendas sociales, en que se justifica una protección especial al arrendatario relacionada con los plazos de desahucio y restitución.

2.- Cambios relacionados con el desahucio y la restitución.

El proyecto sugiere, en primer lugar, aclarar que el término de los contratos de arrendamiento, pactados mes a mes y los de plazo indefinido, no sólo puede deberse a desahucio judicial, sino también a otras causas legales, como el no pago de la renta, la negligencia grave del arrendatario en la mantención de la casa, etc.

En segundo lugar, plantea la reducción de los plazos de desahucio en dichos contratos, que actualmente considera excesivos puesto que se suma a la demora en los juicios respectivos. Rebaja los plazos a dos meses, contados desde la notificación de la demanda, y este término se aumenta en un mes por cada año completo que el arrendatario hubiere ocupado el inmueble, con un límite total de seis meses.

Luego, reduce el plazo para la restitución del inmueble, en el caso de los contratos a plazo fijo que no excedan de un año. Dicho plazo se rebaja de cuatro a dos meses.

Finalmente, también se reduce el plazo durante el cual se impide al arrendador, que hubiera perdido por cualquier causa un juicio de desahucio o restitución, recuperar nuevamente su bien raíz. Este plazo, actualmente de un año, se rebaja a tres meses.

El Ministerio de Justicia, la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile coincidieron en estos cambios.

ACOP fue partidaria de eliminar los plazos, porque lo natural, a su juicio, es que una vez vencido el plazo estipulado en el contrato, la obligación de restituir el inmueble se haga efectiva de inmediato, independientemente de si el contrato es mes a mes, de duración indefinida o de plazo inferior a un año. Actualmente sólo los contratos superiores a un año no tienen plazo de gracia para la entrega. Con todo, acepta que se mantengan los plazos tratándose de viviendas sociales cuyo valor no sea superior a 406 unidades de fomento, mientras subsista el déficit de tales viviendas.

3.- Eliminación de facultades judiciales discrecionales.

El proyecto considera suprimir la facultad del tribunal de alzada para decretar la suspensión del cumplimiento de la sentencia de desahucio o restitución mientras se encuentre pendiente la apelación, si se solicitase con justa causa. De acuerdo a la moción, no se justificaría, al existir la posibilidad de solicitar orden de no innovar, en conformidad al artículo 192 del Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, propone eliminar la facultad del juez para suspender el lanzamiento del arrendatario hasta por seis meses, en casos graves y calificados. Esta regla se aplica también en los juicios de comodato precario.

La Facultad de Derecho de la Universidad Católica fue partidaria de la supresión de ambas facultades, por cuanto esta es una de las materias que se ha prestado para mayores abusos en contra de los derechos de los arrendadores, a raíz de una interpretación bastante arraigada en el sentido de que el juez debe dar protección al arrendatario por ser la parte débil del contrato. Advirtió, en relación con la posibilidad de solicitar orden de no innovar a que alude la moción, que tal orden, en materias de arriendo, desnaturaliza el propósito de la legislación y más bien debiera restringirse su uso legalmente.

Por su parte, el Ministerio de Justicia no fue partidario de suprimir la facultad del tribunal de alzada de suspender el cumplimiento de la sentencia, por estimar que constituye un resguardo necesario desde el momento en que la apelación se concede en el solo efecto devolutivo; esto es, en el tribunal de primera instancia podrá solicitarse el cumplimiento de la sentencia y por ende el lanzamiento judicial. De esta forma, la eliminación de tal facultad puede dejar al arrendatario que ha sido vencido en una situación de desprotección mientras no se falla el recurso.

Dicha Secretaría de Estado tampoco compartió la idea de eliminar la facultad de suspender el lanzamiento, ya que responde a criterios de justicia material. Sin embargo, dado su carácter excepcional y la necesidad de que los tribunales la apliquen con prudencia, sugirió reducir el plazo máximo de seis a dos meses.

ACOP estuvo de acuerdo con reducir el plazo, pero condicionando el ejercicio de la facultad a que el arrendatario se encuentre al día en el pago de las rentas de arrendamiento y de los consumos del inmueble.

4.- Protección de las rentas impagas.

El proyecto, por último, propone reforzar el derecho del arrendador de percibir el pago de la renta y de las indemnizaciones respectivas. Al respecto, plantea la incorporación de tres nuevas disposiciones.

a) Aplicación expresa del derecho de retención por la policía en forma provisoria.

Cabe recordar que el artículo 1942 del Código Civil permite al arrendador, para seguridad del pago de la renta y de las indemnizaciones a que tenga derecho, retener todos los frutos existentes de la cosa arrendada, y todos los objetos con que el arrendatario la haya amoblado, guarnecido o provisto, y que le pertenecieren; se entenderá que le pertenecen, a menos de prueba contraria.

El nuevo artículo 23 bis, que contempla la moción, hace expresamente aplicable a los contratos de arrendamiento regidos por esta ley, lo señalado en el artículo 598 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que si el arrendatario pretende burlar el derecho de retención extrayendo los objetos, podrá el arrendador solicitar el auxilio de cualquier funcionario de la policía. Dicho auxilio se prestará sólo por el término de dos días, salvo que, transcurrido este plazo, el arrendador exhiba copia autorizada de la orden de retención expedida por el tribunal competente.

Coincidieron con esta inclusión tanto el Ministerio de Justicia como la Facultad de Derecho de la Universidad Católica y ACOP. El Ministerio de Justicia apuntó que el artículo 598 del Código de Procedimiento Civil es de aplicación general a los juicios de arrendamiento, por lo que no existe ninguna razón para excluirlo en los casos en que la cosa arrendada sea un predio urbano. Carabineros de Chile señaló que no haría comentarios

particulares sobre este nuevo artículo porque, si bien tiene directa incidencia en su actividad, su contenido no es nuevo en nuestra legislación.

b) Creación de un delito especial de defraudación.

El nuevo artículo 23 ter describe y sanciona un nuevo delito, que cometerá el arrendatario que defraudare al arrendador abandonando el inmueble arrendado o extrayendo los objetos a que se refiere el artículo 1942 del Código Civil, sin su autorización o la del juez, en subsidio, no habiendo pagado o afianzado las rentas de arrendamiento o las indemnizaciones adeudadas al arrendador en conformidad a la ley. Esta conducta será sancionada de acuerdo a las reglas generales, con la pena de presidio menor en su grado mínimo.

Ello, sin perjuicio de las sanciones que correspondan en lo relativo a la exigencia del salvoconducto, regulada por el DFL N° 216, de 1931 y el decreto supremo N° 382, de 1988, del Ministerio de Defensa Nacional.

Carabineros de Chile apuntó que la tipificación de una determinada conducta como delito de acción pública obedece a razones de política criminal que no estiman del caso analizar, pero que viene a reafirmar el espíritu general de la legislación proyectada, toda vez que se trata de una verdadera garantía de los derechos del arrendador y un eficaz complemento de las sanciones pecuniarias que impone el Código Civil. Observó, sin embargo, que no está claro el sentido y alcance de la referencia a las reglas generales y que no se hace un pronunciamiento expreso acerca de la responsabilidad del porteador.

La Pontificia Universidad Católica de Chile, aunque creyó conveniente la disposición, consideró que la redacción es algo extensa y compleja, por lo que propuso modificarla.

Por su parte, los Ministerios de Justicia y de Vivienda y Urbanismo, así como la ACOP, se mostraron contrarios a esta idea.

El Ministerio de Justicia estimó que, por razones de oportunidad, no aparece claramente definida la conveniencia de crear en forma aislada un tipo penal especial para perseguir al arrendatario que defrauda al arrendador, en atención al amplio debate que la comunidad jurídica nacional desarrolla en la actualidad en torno a la necesidad de efectuar una reforma integral al Código Penal.

Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo le pareció inconveniente establecer sanciones de carácter penal, toda vez que el proyecto ya modera considerablemente las prerrogativas del arrendatario e instituye un régimen de obligaciones y derechos más equitativos al actual.

ACOP, a su turno, también considera inconveniente establecer una figura penal para el evento de que se abandone el inmueble arrendado, ya que significaría entregar a la sede penal un tema meramente civil.

c) Sanción al arrendador que injustificadamente se negare a otorgar al arrendatario la autorización para abandonar el inmueble.

Buscando la armonía con los dos cambios anteriores, el proyecto propone sancionar con multa de 60 unidades de fomento al arrendador que injustificadamente se negare a autorizar al arrendatario para abandonar el inmueble y retirar sus pertinencias.

Dicha sugerencia fue reputada como conveniente por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica.

A la luz de las diversas opiniones recibidas, la Comisión estuvo de acuerdo en la conveniencia de revisar la actual normativa sobre arrendamiento de predios urbanos, principalmente en aquellos aspectos que plantea la moción. Tomó particularmente en cuenta la opinión favorable hacia esa revisión que le hicieron llegar los Ministerios de Justicia, y de Vivienda y Urbanismo.

La primera de esas Secretarías de Estado señaló que era necesario considerar los perjuicios económicos que pueden originarse de la aplicación rigurosa de las normas procesales ya que, en el hecho, la duración de los procesos judiciales supera ampliamente el tiempo que pudiera estimarse de acuerdo a su regulación legal. Con el propósito de establecer procedimientos racionales y justos, el legislador ha consagrado un importante conjunto de recursos y garantías procesales, pero es común observar cómo las partes litigantes los utilizan con finalidades meramente dilatorias. En razón de lo anterior, ese Ministerio considera positivo establecer límites razonables a la actuación procesal de las partes, en la medida que no sea perjudicial a la aplicación efectiva del derecho constitucional, a la defensa en juicio y al procedimiento justo.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por su parte, si bien hizo presente que el tema es de competencia del Ministerio de Justicia, apuntó que la moción no le merece mayores reparos, toda vez que, como se indica en ella, la ley N° 18.101 se ha vuelto paulatinamente incapaz de regular eficazmente las materias que caen bajo su aplicación.

Además de los aspectos planteados en la moción, se debe señalar que la Comisión recibió otras sugerencias de ACOP, y que, durante el debate suscitado,

le preocupó el hecho de que esté vigente el decreto con fuerza de ley N°216, de 1931, a que alude el nuevo artículo 23 ter planteado en la moción.

Dicho cuerpo legal, publicado el 30 de mayo de 1931, obliga a las Prefecturas de Carabineros de Chile a organizar el empadronamiento de los vecinos de los sectores de su respectiva jurisdicción, para lo cual en cada Comisaría, Subcomisaría o Tenencia se llevará un Registro de Empadronamiento Vecinal. Este empadronamiento obligatorio, exige la entrega de datos personales tales como la individualización de quienes viven en la casa; su profesión o medios de subsistencia; el número de hijos, indicando edad y sexo y si cumplen con la ley de escolaridad obligatoria; si es propietario o arrendatario de la casa que habita y las sociedades o centros sociales a que pertenecen. El último reglamento sobre la materia está contenido en el decreto supremo N° 382, de Defensa Nacional, de 1988.

A juicio de la Comisión, debería examinarse con mayor detalle la constitucionalidad de ese cuerpo legal, porque, a primer vista, se aparta de la garantía constitucional consagrada en el artículo 19, N°4, de la Constitución Política, que asegura a todas las personas el respeto y protección de su vida privada y pública. De llegarse a concluir su inconstitucionalidad, pero estimarse conveniente mantener la obligación de obtener salvoconducto policial por la utilidad que pudiese prestar, ella podría incluirse, por ejemplo, en la propia ley N° 18.101, y derogar el mencionado decreto con fuerza de ley.

Otro aspecto que sería necesario abordar en el segundo informe, si se aprobara la modificación del límite de una hectárea que plantea la moción para las viviendas situadas fuera del radio urbano y para los predios urbanos con aptitud agrícola, ganadera o forestal, es la correlativa enmienda en el decreto ley N° 993, de 1975. Este cuerpo legal contiene disposiciones especiales sobre el arrendamiento de predios rústicos, pero advierte en su artículo 1° que, no obstante lo anterior, “el arrendamiento de predios rústicos que tengan

una cabida inferior a una hectárea física se regulará por la legislación general sobre arrendamiento de inmuebles urbanos”.

Todas estas materias deberán ser resueltas durante la discusión particular de la iniciativa, sobre la base de las conclusiones a que se llegue en el curso del debate.

- Sometido a votación en general, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad, con los votos de los HH. Senadores señores Aburto, Chadwick, Díez, Parra y Silva.

- - -

En concordancia con el acuerdo anteriormente expresado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, os recomienda aprobar en general el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos:

1.- En el inciso segundo del artículo 1º, sustitúyese la expresión "una hectárea", por "media hectárea".

2.-Modifícase el artículo 2º de la siguiente manera:

a) En el N° 1 del inciso primero, reemplázase la expresión "cabida superior a una hectárea", por "cabida superior a media hectárea”;

b) Reemplázase el N° 3 del inciso primero por el siguiente, pasando los actuales numerales 3, 4 y 5 a ser 4, 5 y 6, respectivamente:

"3. Viviendas que se arrienden amobladas y alhajadas;"

c) En el inciso segundo, sustitúyese la frase “los contratos a que se refieren los números 3 y 5 de este artículo”, por “los contratos a que se refieren los Nos. 3, 4 y 6 de este artículo”, y

d) Agrégase el siguiente inciso final:

"Tampoco serán aplicables las disposiciones de la presente ley a los bienes raíces urbanos cuya renta mensual de arrendamiento sea igual o superior al equivalente a 60 unidades de fomento.”.

3.- Reemplázase el artículo 3°, por el siguiente:

"Artículo 3°. En los contratos en que el plazo del arrendamiento se haya pactado mes a mes y en los de duración indefinida, el desahucio dado por el arrendador sólo podrá efectuarse judicialmente.

En los casos mencionados en el inciso anterior, el plazo de desahucio será de dos meses, contado desde la notificación de la demanda, y se aumentará en un mes por

cada año completo que el arrendatario hubiera ocupado el inmueble. Pero dicho plazo más el aumento no podrá exceder, en total, de seis meses.

El arrendatario desahuciado podrá restituir el bien raíz antes de expirar el plazo establecido en este artículo y, en tal caso, estará obligado a pagar la renta de arrendamiento sólo hasta el día de la restitución."

4.- En el inciso primero del artículo 4º, reemplázase la expresión "cuatro meses" por "dos meses".

5.- Suprímese el párrafo segundo del numeral 6 del artículo 8º.

6.- Elimínase el inciso segundo del artículo 13.

7.- En el artículo 16, reemplázase la expresión "un año" por "tres meses".

8.- Intercálanse, a continuación del artículo 23, los siguientes artículos nuevos:

"Artículo 23 bis.- Para los efectos del artículo 1942 del Código Civil, a los contratos de arrendamiento regidos por esta ley les será aplicable lo dispuesto en el artículo 598 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 23 ter.- Sin perjuicio de las sanciones que correspondan en lo relativo a la exigencia del salvoconducto, regulado por el decreto con fuerza de ley N° 216, de 1931, y el decreto supremo N° 382, de 1988, del Ministerio de Defensa Nacional, el arrendatario que defraudare al arrendador abandonando el inmueble arrendado o extrayendo los objetos a que

se refiere el artículo 1942 del Código Civil, sin su autorización o la del juez, en subsidio, no habiendo pagado o afianzado las rentas de arrendamiento o las indemnizaciones adeudadas al arrendador en conformidad a la ley, será sancionado de acuerdo a las reglas generales con la pena de presidio menor en su grado mínimo.”.

9.- Modificase el artículo 24, de la siguiente manera:

Reemplázanse al final del numeral 1, la conjunción "y" y la coma (,) que la precede, por un punto y coma (;);

b) Sustitúyese el punto final del numeral 2, por la conjunción "y", precedida de una coma (,) y

c) Agrégase el siguiente número nuevo:

"3. El arrendador que injustificadamente se negare a otorgar al arrendatario la autorización para abandonar el inmueble y retirar sus muebles, a que se refiere el artículo anterior.".”.

- - -

Acordado en la sesión del 11 de julio de 2001, con asistencia de los HH. Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Marcos Aburto Ochoa, Andrés Chadwick Piñera, Augusto Parra Muñoz y Enrique Silva Cimma.

Sala de la Comisión, a 23 de julio de 2001.

X.
XI.

JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

RESEÑA

- I. BOLETÍN N°: 2.625-07.**
- II. MATERIA:** Proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos.
- III. ORIGEN:** Moción del H. Senador señor Ríos.
- IV. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite.
- V. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** No hay.
- VI. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 15 de noviembre de 2000.
- VII. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe, en general.
- VIII. URGENCIA:** No tiene.
- IX. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** Código Civil; Código de Procedimiento Civil; ley N°18.101, decreto ley N° 993, de 1975, y decreto con fuerza de ley N° 216, de 1931.
- X. ESTRUCTURA DEL PROYECTO PROPUESTO:** Consta de un artículo único dividido en nueve numerales.

- XI. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Modificar la ley N°18.101, sobre arrendamiento de bienes raíces urbanos, fundamentalmente en aspectos como su ámbito de aplicación; la reducción de plazos para el desahucio y la restitución; la eliminación de facultades discrecionales del tribunal y la protección de rentas impagas.
- XII. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No hay.
- XIII. ACUERDOS:** La Comisión acordó aprobarlo en general por unanimidad. (5x0).

JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA

Secretario

Valparaíso, 23 de julio de 2001.

ANEXOS

- 1.- Excma. Corte Suprema, Oficio N° 002798, de 29 de noviembre de 2000.
- 2.- Ministerio de Justicia, División Jurídica, Oficio N° 1405, de 30 de marzo de 2001.
- 3.- Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales, Oficio N° 0031, de 5 de enero de 2001.**
- 4.- Carabineros de Chile, Dirección General, Oficio N° 921.
- 5.- Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Oficio N° 249, de 26 de diciembre de 2000.

6.- Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, de 11 de diciembre de 2000.

7.- Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios A.G., carta N° 493/00, del 1° de diciembre de 2000.

1.- Excma. Corte Suprema, Oficio N° 002798, de 29 de noviembre de 2000.

Poder Judicial
CHILE

OFICIO N° 002798

Ant.: **AD-16.745**

Santiago, 29 de noviembre de 2000.

Ese H. Senado, por Oficio N° 17.069, de 15 de noviembre en curso, y de conformidad a lo establecido en el artículo 74 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley 18.916, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha remitido a esta Corte Suprema, para su informe, copia del proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos.


Impuesto el Tribunal Pleno de esta Corte Suprema de la materia consultada, en sesión del día 24 de noviembre en curso, presidida por su titular que suscribe y con la asistencia de los Ministros señores Jordán, Faúndez, Garrido, Libedinsky, Ortiz, Benquis, Gálvez, Chaigneau, Cury, Alvarez Hernández y Marín, nos permitimos informar lo siguiente:

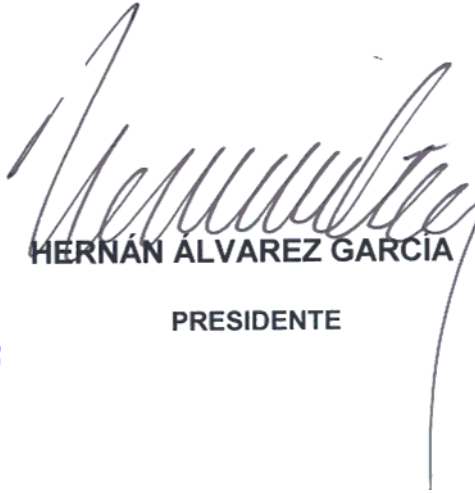
Ninguna de las disposiciones modificadas o agregadas a la Ley 18.101 contienen preceptos relativos a la organización o atribuciones de los tribunales de justicia, en los términos a que se refieren los incisos segundo y tercero del artículo 74 de la Constitución Política de la República, o el artículo 16 de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.


Poder Judicial
CHILE

Es todo cuanto puede este Tribunal informar en torno al proyecto en examen.

Saluda atentamente a V.S.


CARLOS A. MENESES PIZARRO
SECRETARIO


HERNÁN ALVAREZ GARCÍA
PRESIDENTE

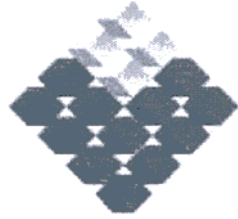


AL SEÑOR PRESIDENTE H. SENADO
VALPARAÍSO.-



2.- Ministerio de Justicia, División Jurídica, Oficio N° 1405, de 30 de marzo de 2001.

060/01



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA
DIVISION JURIDICA
DEPTO. ASESORIA Y ESTUDIOS

ORD. N° 1405

ANT. : Su Oficio N° 73/00 de 24 de
Noviembre de 2000.

MAT. : Informa

_____ /

SANTIAGO, 30 MAR 2001

DE : MINISTRO DE JUSTICIA (S)

**A : SR. PRESIDENTE DE LA COMISION DE CONSTITUCION,
LEGISLACION, JUSTICIA y REGLAMENTO DEL SENADO**

Mediante el oficio indicado en el epígrafe, se ha solicitado a este Ministerio que emita opinión respecto del proyecto de ley iniciado por moción del Senador Sr. Mario Ríos S., el cual introduce modificaciones a la legislación sobre arrendamiento de predios urbanos, contenida en la Ley N°18.1 O 1, de 1982 (Boletín N°2625-07).

Sobre el particular, cumplo con informar lo siguiente:

I.- Antecedentes generales.

El referido proyecto de ley introduce un conjunto de modificaciones a la Ley N°18.101, las cuales tienen por objeto general adecuar la normativa del contrato de arrendamiento de predios urbanos a las actuales condiciones sociales y económicas que sirven de base y determinan el funcionamiento del mercado inmobiliario.

Se sostiene que la normativa de la Ley N°18.101, ciertamente proteccionista, habría perdido vigencia con el transcurso del tiempo, retardaría el desarrollo de la actividad inmobiliaria y contendría criterios discriminatorios para los arrendadores. En ese sentido, asegura que es un hecho público y notorio el abuso generalizado que se ha hecho de esta normativa, constituyéndose en opresiva respecto de los arrendadores.

Conforme con lo anterior, el criterio orientador del proyecto de ley es el de mitigar precisamente el carácter proteccionista que tiene la Ley N°18.101. Es por ello que la aludida moción no introduce modificaciones de carácter estructural al contrato de arrendamiento de predios urbanos sino que se limita a modificar aspectos formales del mismo.

En efecto, el proyecto básicamente ha optado por eliminar, o en su caso morigerar, ciertas garantías o derechos procesales establecidos en favor de los arrendatarios, tales como: (i) extensión del plazo legal de desahucio; (ii) facultad del tribunal de alzada de decretar, en cuenta, la suspensión del cumplimiento de la sentencia de desahucio o restitución, mientras se encuentra pendiente la apelación; (iii) facultad del juez para suspender el lanzamiento hasta por seis meses; (iv) plazo establecido para ejercer nuevamente la acción de desahucio o restitución respecto del arrendador que ha perdido el juicio, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, y con la misma finalidad de establecer un equilibrio entre las partes contratantes, el proyecto propone introducir modificaciones que fortalecen el efectivo ejercicio del derecho legal de retención reconocido a favor de los arrendadores; asimismo, contiene una nueva redacción para la norma que trata el desahucio judicial, despejando cualquier duda que pudiera haber existido en cuanto a que los arrendadores no sólo pueden poner término al contrato por esta vía, sino que además, pueden hacerlo o por causales generales, esto es, no pago de la renta, negligencia grave del arrendatario en la mantención de la casa, etc.

En esa misma lógica, se establece un nuevo tipo penal que castigaría cierto tipo de defraudaciones cometidas por el arrendatario.

Finalmente, y en lo que pareciera ser la modificación de mayor relevancia en términos de su generalidad, el proyecto restringe el campo de aplicación de las normas de la Ley N°18.101, entendiendo que no puede establecerse un mismo tratamiento legal a situaciones de hecho que son diversas y en las cuales los intereses envueltos, que al ordenamiento jurídico corresponde proteger, no son de una entidad equivalente.

II.- Comentarios y análisis del proyecto.

1.- En términos generales, este Ministerio evalúa positivamente la idea de introducir modificaciones en esta materia, en especial, teniendo en consideración los perjuicios económicos que pueden originarse de la rigurosa aplicación de las normas procesales que rigen el contrato de arrendamiento de predios urbanos. En el hecho, la duración de los procesos judiciales supera ampliamente el tiempo que pudiera estimarse de acuerdo a su regulación legal teórica. En efecto, con el propósito de establecer procedimientos racionales y justos, el legislador ha consagrado un importante conjunto de recursos y garantías procesales en favor de las partes. No obstante, es común observar cómo las partes litigantes utilizan esos medios procesales con finalidades meramente dilatorias.

En razón de lo anterior, este Ministerio considera favorablemente el propósito de establecer límites razonables a la actuación procesal de las partes, en la medida que ello no sea perjudicial a la aplicación efectiva del derecho constitucional a la defensa en juicio y al procedimiento justo.

Es por ese motivo que estimamos necesario que se cuente con antecedentes de hecho que permitan tener mayor certeza respecto de la adecuación de las modificaciones propuestas y de la orientación que se le ha dado. En efecto, a pesar que la normativa de la Ley N°18.101 contiene importantes resguardos en favor de los arrendatarios, que incluso pueden llegar a considerarse excesivos, debe tenerse presente que su objeto es precisamente dar protección a las personas en la satisfacción de una de sus necesidades más básicas como es la vivienda y habitación.

En consecuencia, sería conveniente que se recabaran datos que permitan tener una estimación precisa del impacto real que tendrá la reforma a las normas generales que sobre esta materia se encuentran vigentes. Además, ello resulta de la mayor

importancia a fin de poder fundamentar las modificaciones concretas que el proyecto propone, por ejemplo en materia de plazos. Siguiendo ese ejemplo, estimamos que la reducción de plazos judiciales debiera responder a criterios objetivos, claramente definidos por el legislador.

2.- En cuanto al análisis particular de las modificaciones propuestas, cabe señalar lo siguiente:

a. Predios de más de una hectárea: Conforme al tenor del proyecto, no se aplicarían las normas de la Ley N°18.101 al arrendamiento de predios situados fuera del radio urbano cuando su cabida exceda los 5.000 metros cuadrados; lo mismo ocurriría respecto de los predios ubicados dentro de ese radio urbano cuando a pesar de tener aptitud agrícola, ganadera o forestal, excedan la superficie de media hectárea.

A nuestro parecer debiera mantenerse el criterio de una hectárea a efectos de distinguir el campo de aplicación de estas normas. En efecto, no obstante que el resultado mínimo de la división de este tipo de terrenos es de 5000 metros cuadrados, ello responde a criterios de orden diverso al que orienta e inspira las normas de esta ley. En este caso se pretende dotar de una protección mínima al arrendamiento de viviendas; y cuando ellas están situadas en terrenos de aptitud agrícola, ganadera o forestal, se ha optado por mantener la aplicación de las reglas especiales del arrendamiento de predios urbanos, precisamente en atención a la estrecha relación que puede existir entre la protección de la habitación y la posibilidad de garantizar un sustento mínimo que otorga un terreno de una hectárea.

En suma, los predios de más de una hectárea, de naturaleza rural o con aptitud agrícola, no son asimilables al concepto de vivienda; es por ello que no son objeto de esta regulación especial. Sin embargo, los terrenos de esa naturaleza pero de menos de media hectárea no tienen posibilidad de ser mínimamente explotados.

b. Viviendas amobladas y alhajadas: Estimamos que no es conveniente la inclusión de este supuesto como uno de los casos en que no se aplican las normas de la Ley N°18.101. En efecto, a fin de evitar eventuales conflictos acerca de la aplicabilidad de las normas de esta ley a situaciones concretas, resulta fundamental establecer criterios lo más objetivos y concretos que sea posible. En ese sentido el concepto de vivienda alhajada es impreciso y de muy difícil determinación.

Además, esa modificación resulta innecesaria si se tiene presente que con la incorporación del nuevo inciso 2° que se propone se excluyen de la aplicación de esta ley, todos aquellos bienes raíces que no tienen por destino asegurar la vivienda mínima de las personas (en ese supuesto estaría incluido el concepto de vivienda amoblada y alhajada).

c. Arrendamientos con renta de 60 o más UF: En relación con lo señalado precedentemente, estimamos que la incorporación de esta norma es coherente con el espíritu de la ley y tiene el mérito de fijar un criterio objetivo de aplicabilidad de sus preceptos. El arrendamiento de este tipo de bienes raíces (con renta igual o superior a 60 UF) supone necesariamente la posibilidad de contar con alternativas diversas a efectos de asegurar las necesidades de vivienda; por ello, es justificado excluir de la protección de la ley N°18.101 a este tipo de arrendamientos, en los cuales sin duda puede también estar comprendido el concepto de arrendamiento de viviendas amobladas y alhajadas.

d. Desahucio: Estimamos que la redacción que se propone para el inciso 1° del artículo 3° es más precisa y apropiada que la actual, pues expresa con mayor claridad que el desahucio dado por el arrendador (que en todo caso debe ser judicial) es sólo una de las formas en que puede poner término a este contrato. Asimismo, si se considera el total de los plazos judiciales establecidos en este procedimiento, aumentados por la natural dilación de

los procesos judiciales, debe concluirse que el plazo de dos meses que se propone para el desahucio es razonable.

e. Cumplimiento de la sentencia: Estimamos que la facultad del tribunal de alzada para suspender el cumplimiento de la sentencia mientras pende la resolución del recurso de apelación constituye un necesario resguardo que no debe ser eliminado. En efecto, en el procedimiento especial establecido en la Ley N°18.101, se establece que la resolución que da lugar a la restitución o al desahucio es apelable sólo en el efecto devolutivo; en consecuencia, en el tribunal de la instancia podrá solicitarse el cumplimiento de la sentencia y por ende el lanzamiento judicial.

En atención a esa situación, el legislador ha establecido expresamente una orden de no innovar especial para este caso, cuya eliminación puede dejar al arrendatario que ha sido vencido en juicio en una situación de desprotección. En efecto, a pesar que la orden de no innovar se encuentra consagrada de manera general en el Código de Procedimiento Civil, su regulación especial asegura una mayor flexibilidad en su aplicación; de esa manera se otorga una mayor garantía de que en caso que la sentencia de primera instancia sea finalmente revocada, lo dispuesto en la sentencia definitiva podrá tendrá alguna aplicación práctica.

f. Reiteración del desahucio o de la demanda de restitución: Concordamos en la procedencia de reducir el plazo de un año para que el arrendador pueda ejercer nuevamente las acciones que le reconoce la ley en caso que ellas se funden en los mismos hechos que motivaron un juicio ya fallado. Sin embargo, debe darse un mayor reconocimiento a los efectos de las sentencias judiciales (cosa juzgada), lo cual se vería vulnerado si inmediatamente a continuación de ejecutoriada la sentencia definitiva pudiera iniciarse nuevamente un nuevo proceso. Es por ello que estimamos más razonable establecer que este plazo será de seis meses.

g. Suspensión del lanzamiento: La norma contenida en el inciso 2° del artículo 13, que faculta al juez para suspender el lanzamiento en casos graves y calificados, responde a criterios de justicia material. Su objeto es otorgar un margen de discrecionalidad al juez en casos extremos y por ello creemos que no debe ser eliminada.

Sin embargo, dado el carácter excepcional de esta norma y la necesidad que los tribunales la apliquen con prudencia, se sugiere reducir el plazo máximo de suspensión del lanzamiento, de seis meses a dos meses.

h. Derecho legal de retención: La aplicación de esta norma procesal a los juicios a que diere lugar la aplicación de la Ley N°18.101 constituye un acierto de la moción en comento, toda vez que el artículo 598 del Código de Procedimiento Civil es de aplicación general a los juicios de arrendamiento; por ello, no existe ninguna razón para excluirla de los casos en que la cosa arrendada sea un predio

i. Delito especial de defraudación: A este respecto, cabe hacer presente que por motivos de oportunidad no aparece claramente definida la conveniencia de crear en forma aislada un tipo penal especial, para perseguir al arrendatario que defraudare al arrendador, en atención al amplio debate que la comunidad jurídico nacional desarrolla en la actualidad en tomo a la necesidad de efectuar una reforma integral a nuestro Código Penal.

Sin otro particular, saluda atentamente a US,



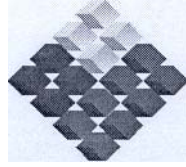
JAIME ARELLANO QUINTANA
Ministro de Justicia
Subrogante

FMF/JCV/GMT

DISTRIBUCION :

- Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.
- División Jurídica.
- Depto. Asesoría y Estudios.
- Oficina de Partes.
- Archivo (2)

**3.- Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales,
Oficio N° 0031, de 5 de enero de 2001.-**



GOBIERNO DE CHILE

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y

DE BIENES NACIONALES

ORD. N° 0031

ANT. Oficio L-N 74/00, de 20.11.2000 de Secretario de
la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y
Reglamento del Senado.

MAT. Boletín 2625-

07

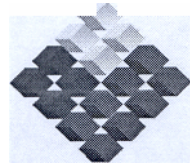
SANTIAGO, 5 ENE 2001

**DE : MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y DE BIENES
NACIONALES.**

**A : SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN,
LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DEL SENADO.**

Con el oficio del antecedente, el Secretario de esa Comisión remitió al Ministro infrascrito copia de la Moción del Senador don Mario Ríos Santander, con la que inicia un proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos contenida en la Ley N° 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos. Al respecto corresponde informar lo siguiente:

- Este Ministerio, desde su creación por la Ley N° 16.391, de 16 de diciembre de 1965, no ha tenido injerencia alguna en materia de arrendamiento de bienes raíces urbanos, cuya competencia correspondía, por una parte, al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de la ex Dirección de Industria y Comercio y, por otra parte, al Ministerio de Justicia ya que la normativa sobre arrendamientos es de plena competencia de los Tribunales Ordinarios de Justicia.

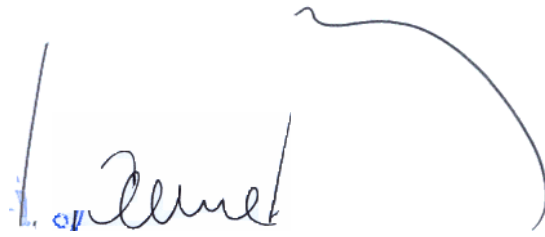


GOBIERNO DE CHILE
**MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y
DE BIENES NACIONALES**

- Atendido lo expuesto, el Ministro infrascrito estima que ella sería mejor informada por el Ministerio de Justicia. No obstante lo anterior, la moción acompañada no merece mayores reparos por parte de esta Secretaría de Estado, toda vez que tal como se indica en la moción presentada, dicho cuerpo legal se ha vuelto paulatinamente incapaz de regular eficazmente las materias que caen bajo su aplicación.

- Sin perjuicio de lo anterior, parece inconveniente establecer sanciones de carácter penal por el incumplimiento de las obligaciones propias del arrendatario, toda vez que la modificación legal propuesta modera considerablemente las prerrogativas del mismo, a la vez de instituir un régimen de obligaciones y derechos más equitativo al actual.
- En el aspecto formal, en la letra a) del número 2 del artículo único del proyecto, se sugiere corregir la expresión "una media hectárea", eliminándose el artículo "una". En la letra b) del mismo número sería más adecuado señalar que se agrega un nuevo N° 3 al inciso primero del artículo 2°, en vez de reemplazar el actual N° 3, cuyo texto se mantiene, sin perjuicio del cambio de numerales que a continuación se indica en el proyecto.

Saluda atentamente a Ud.,



JAIME RAVINET DE LA FUENTE

**MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO
Y DE BIENES NACIONALES**

APCI mil

DISTRIBUCIÓN

**.Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del
Senado. .Sra. Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo**

.Sra. Jefa División Jurídica.

Archivo Gabinete

4.- Carabineros de Chile, Dirección General, Oficio N° 921.

**CARABINEROS DE CHILE
DIRECCION GENERAL
GABINETE GENERAL DIRECTOR**

OBJ.: Emite opinión del proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos.

REF. : Su oficio L-N° 75/00 de 20 de Noviembre de 2000

N° 921 ,

SANTIAGO,

DE : GABINETE GENERAL DIRECTOR

**A : COMISION DE CONSTITUCION, LEGISLACION,
JUSTICIA Y REGLAMENTO DEL H. SENADO**

VALPARAISO.

De acuerdo a su documento señalado en la Referencia, se solicitó la opinión de Carabineros de Chile sobre el proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos.

Al respecto, es del parecer de esta Institución que el texto del proyecto de ley se ajusta, en lo general, a los objetivos centrales señalados en su presentación al H. Senado, tendientes a mejorar la equivalencia entre las obligaciones que el contrato genera entre arrendador y arrendatario.

Ahora bien, en lo particular, se señala lo siguiente:

1.- En cuanto a las reformas que se introducen a los títulos de Ambito de Aplicación de la Ley, Desahucio y Restitución y Competencia y Procedimiento, por ser éstas ajenas al quehacer Institucional, no se manifestarán opiniones pormenorizadas.

2.- Lo mismo cabe decir respecto del artículo 23 bis, que si bien tiene directa incidencia en la actividad de Carabineros de Chile, tampoco será objeto de comentarios particulares en atención a que su contenido no es nuevo en nuestra Legislación, por ya estar contemplado en el artículo 598 del Código de Procedimiento Civil.

3.- Con todo, en relación con el artículo 23 ter, se puede decir, en lo esencial, lo que sigue:

3.1.- La tipificación de una determinada conducta como delito de acción pública obedece a razones de política criminal que no es del caso analizar en este informe, pero que, ciertamente, vienen en reafirmar el espíritu general de la Legislación proyectada, toda vez que es una verdadera garantía a los derechos del arrendador, así como un eficaz complemento de las sanciones pecuniarias que impone el código Civil.

3.2.- Particularmente, la norma se refiere a la creación de un nuevo tipo penal que se consuma cuando el arrendatario abandona el inmueble arrendado o bien, extrae los bienes susceptibles de ser objeto del derecho legal de retención que le asiste al arrendador, sin la autorización de éste, y sin haber pagado las rentas o indemnizaciones, o sin haberlas afianzado. En tal caso, será castigado según las reglas generales, con la pena de presidio menor en su grado mínimo, lo que se adecúa a la naturaleza del delito.

3.3.- Sin embargo, no se observa el sentido y alcance de la frase "*según las reglas generales*" que emplea el texto presentado, ya que como defraudación, le serían aplicables las reglas generales de la estafa. Con todo, dichas reglas generales se refieren a la calificación por el resultado de dicho ilícito; ello, según en artículo 467 del Código Penal, lo que es incompatible con el Proyecto que impone una pena única. Si por el contrario, la alusión a las *reglas generales* se refiere a las aplicables a toda clase de delitos, la frase es innecesaria.

3.4.- Finalmente, el Proyecto no se pronuncia especialmente acerca del porteador, esto es, a quien se encarga de la conducción de los objetos. En este sentido, sería oportuno un pronunciamiento expreso en la normativa legal respecto de la responsabilidad de éste, tanto penal como civil.

Saluda atentamente a US.

OSCAR OLIVARES MONARES

General de Carabineros

JEFE DE GABINETE

5.- Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Oficio N° 249, de 26 de diciembre de 2000.

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

D E C A N A T O

OFICIO N° 249

ANT. Oficio L-N°77 de 20 de noviembre de 2000
del Senado de la República.

MAT. Sobre proyecto de ley que moderniza la
normativa reguladora de los arrendamientos
de predios urbanos.

SANTIAGO, 26 de diciembre de 2000.

A : SEÑOR JOSE LUIS ALLIENDE LEIVA, SECRETARIO DE LA
COMISION DE CONSTITUCION, LEGISLACION, JUSTICIA
Y REGLAMENTO DEL SENADO.

DE : ANTONIO BASCUÑAN VALDES, DECANO DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

En respuesta al oficio del antecedente, me es muy grato hacer llegar a usted el informe elaborado por el Departamento de Derecho Privado, que constituye la opinión de la Facultad de Derecho respecto del proyecto de ley "que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos", (Boletín 2625).

Saluda muy atentamente a usted,

ANTONIO

BASCUÑÁN VALDES
DECANO



SANTIAGO, Diciembre 19 de 2000

Señor
Antonio Bascuñán Valdés
Decano

Facultad de Derecho

PRESENTE

Señor Decano:

Se ha solicitado a este Departamento informe sobre el proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos (Boletín 2625-07).

A partir de la década de los sesenta es posible advertir en nuestro sistema jurídico una normativa jurídica tendiente a proteger al arrendatario. En efecto la ley N° 16.911 que se dicta en consideración a la inflación endémica que azotó nuestro país, tuvo un marcado carácter protector del arrendatario.

La Ley N° 18.101 mantiene en forma algo más tenue esta tendencia, en desmedro del arrendador que, por cierto, no es siempre la parte económicamente fuerte en esta relación jurídica contractual.

Las razones económico jurídicas que determinaron esta tendencia protectora del arrendatario no existen hoy en día y en numerosas ocasiones es precisamente el arrendador la parte económicamente débil, por cuanto muchas veces la renta de arrendamiento constituye su único ingreso y obviamente si deja de percibirla por no pago de la misma por el arrendatario, se encontrará en una situación bastante desmedrada desde el punto de vista económico.

Por otra parte, como bien lo expresa la exposición de motivos que acompaña el proyecto en informe "estas normas proteccionistas de la Ley N° 18.101, han perdido vigencia con el transcurso de los años y la modernización de las relaciones contractuales en general y del mercado mobiliario en particular, transformándose en un elemento retardador del desarrollo de esa actividad y discriminatorio para los arrendadores" .

La ley, por ende debe procurar el equilibrio de los intereses en juego, tanto del arrendador como del arrendatario.

En virtud del proyecto en comento dejarían de estar regidos por las normas especiales de la Ley N° 18.101 los contratos de arrendamiento de viviendas situadas fuera del radio urbano, cuya cabida exceda de media hectárea; los relativos a predios agrícolas y urbanos mayores de media hectárea; los que tengan objeto viviendas amobladas y alhajadas y los relativos al arrendamiento de bienes raíces cuya renta mensual sea igual o superior al equivalente de 60 unidades tributarlas mensuales. La exclusión de los contratos de arrendamiento mencionados, particularmente aquellos cuya renta mensual sea igual o superior de 60 unidades tributarlas mensuales, otorga, a mi juicio, el citado equilibrio de los intereses en juego.

En lo que dice relación con la ampliación de las causales de desahucio en los contratos pactados mes a mes y de plazo indefinido" parece justificado.

La reducción de los plazos de desahucio parece también atendible en consideración a que por la demora actual de los juicios, en muchas ocasiones el arrendador se ve privado por un lapso excesivamente prolongado de legítimo goce del inmueble de su dominio.

Es todo cuanto puedo informar a Ud.,



MARIA DORA MARTINIC GALETOVIC
Directora
Departamento de Derecho Privado

MDMG/nra.

**6.- Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad De
Derecho.**



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

Santiago, **11** de Diciembre de 2000

Señor
José Luis Alliende Leiva Secretario
Comisión de Constitución, Legislación,
Justicia y Reglamento
Senado de la República
Presente

Muy señor nuestro:

En respuesta a su Oficio L-N°78/00, de fecha 20 de Noviembre del año en curso, tenemos el agrado de remitir a usted la opinión del Departamento de Derecho Civil de esta Facultad, en relación con el proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos.

Reiterándonos a su disposición, le saluda atentamente,

Enrique Alcalde Rodríguez

Pontificia Universidad Católica de Chile

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'E' followed by a large, sweeping 'A'.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

XII. INFORME

Ref.: Opinión sobre Proyecto de Ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos. (Boletín N°2.625-07).

I. Antecedentes.

Mediante Oficio L-N° 78/00 fechado en Valparaíso el día 20 de noviembre de 2000, dirigido por orden del señor Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, al señor Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, se ha solicitado a esta Facultad una opinión sobre el Proyecto de Ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos, (Boletín 2.625-07), iniciado con fecha 14 del mismo mes y año por moción del H. Senador don Mario Ríos Santander.

Actualmente, la materia sobre la que versa el Proyecto de Ley en comentario, tal como manifiesta la moción antes referida, se encuentra regulada por la Ley N°18.101, publicada en el Diario Oficial de 29 de enero de 1982, que fija las normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos. En forma supletoria, en lo no previsto en dicha ley, rigen las disposiciones del contrato de arrendamiento recogidas en los artículos 1915 y siguientes del Código Civil.

Expresa la moción del H. Senador señor Ríos, como fundamento de la reforma legal que propone a discusión, que las normas de la Ley N°18.101, -dotadas de un eminente carácter protector para los arrendatarios- han perdido vigencia con el transcurso de los años y la modernización de las relaciones contractuales en general y del mercado inmobiliario en

particular, transformándose en un elemento retardador del desarrollo de esta actividad y discriminatorio para los arrendadores.

Además, se invoca a modo de fundamentación, la existencia de un abuso generalizado, que es de público conocimiento, que ha ido consagrando una normativa que, a través de un sinnúmero de arbitrios procesales, se ha transformado en opresiva y abusiva para los arrendadores, quienes optan en la práctica por renunciar a todos sus derechos con tal de recuperar el inmueble -las más veces gravemente deteriorado y sin pagarse las rentas por largos períodos, incluso por años-, lo que resulta a todas luces injusto y, en definitiva, contrario al bien común.

Por ello, es que el proyecto se propone realizar una necesaria rectificación con, al menos, un número limitado de reformas que, por constituir naturalmente el punto central de la opinión que solicita por la H. Comisión del Senado a nuestra Facultad describiremos separadamente en el siguiente acápite.

II. El Proyecto de Reforma.

A objeto de facilitar el análisis del proyecto de reforma en comentario, hemos agrupado sus disposiciones conforme a las categorías indicadas a continuación:

a) Limitaciones al ámbito de aplicación de la Ley.

En primer término, el proyecto pretende limitar el ámbito de aplicación de la Ley N°18.1 01, modificando el inciso segundo del artículo primero de la misma, por cuanto sus disposiciones rigen también al arrendamiento de viviendas situadas fuera del radio urbano, aunque incluyan terreno, siempre que su superficie no exceda de una hectárea.

El proyecto propone rebajar dicho límite a media hectárea -según expresa- atendiendo que en la actualidad el límite de superficie que corrientemente tienen las viviendas de esta clase es de 5.000 metros cuadrados, dejando las que excedan dicho límite a las normas generales de la contratación.

Del mismo modo, el proyecto plantea modificar el numeral 1° del artículo 2° de la ley, rebajando a media hectárea la superficie de los predios urbanos que tengan aptitud agrícola o forestal, o estén destinados a ese tipo de explotación, a fin de excluir aquellos de cabida superior a la indicada de las disposiciones de la ley en examen.

También se propone la incorporación de un nuevo número 3° en el señalado artículo 2°, pasando los actuales números 3°, 4° y 5° de ese artículo a ser los numerales 4°, 5° y 6° respectivamente. El número 3°, nuevo, se referiría a las viviendas que se arrienden amobladas y alhajadas, haciendo aplicables a éstas, no obstante, el procedimiento establecido en el Título III de la Ley.

Finalmente, en estas materias, el proyecto considera agregar un inciso final en el sentido de no hacer aplicables las



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

disposiciones de la Ley a los contratos de arrendamiento de bienes raíces cuya renta mensual sea igualo superior a 60 unidades de fomento.

b) Modificación de las normas sobre desahucio y restitución.

Se explica en la moción en análisis que, en lo tocante a las normas sobre desahucio se propone perfeccionar la redacción del inciso primero del artículo 3° de la ley a fin que quede más claro que a los contratos pactados mes a mes y de plazo indefinido, el arrendador no solo puede ponerles término por desahucio judicial, de acuerdo a las normas que allí se expresan, sino también por otras causas legales, como el no pago de la renta, la negligencia grave del arrendatario en la mantención de la casa, etc.

Al mismo tiempo, el proyecto plantea la reducción de los plazos de desahucio en dichos contratos, los que actualmente resultan excesivos, sumado a la demora en los juicios respectivos, rebajando éstos a dos meses contados desde la notificación de la demanda, el que se aumenta en un mes por cada año completo que el arrendatario hubiere ocupado el inmueble, con tope de seis meses.

En el caso de los contratos a plazo fijo que no excedan de un año, se rebaja a dos el plazo de cuatro meses para la restitución fijado en el inciso primero del artículo 4º, plazo que en la práctica -expresa- se sobrepasa con creces.

c) Eliminación de facultades discrecionales del tribunal.

Por otra parte, el proyecto considera suprimir la facultad que el párrafo segundo del numeral 6) del artículo octavo otorga al tribunal de alzada para decretar, en cuenta, la suspensión del cumplimiento de la sentencia de desahucio y restitución, mientras se encuentre pendiente la apelación. Ello no se justificaría, agrega, existiendo la posibilidad de solicitar orden de no innovar, en conformidad al artículo 192 del Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, el proyecto pretende eliminar la facultad establecida en el inciso segundo del artículo 13 de la ley que faculta al juez para suspender el lanzamiento del arrendatario hasta por seis meses.

d) Modificación a la limitación de nuevo ejercicio de la acción.

A este respecto, el proyecto propone modificar el artículo 16 que impide al arrendador que ha perdido por cualquier causa un juicio de desahucio o restitución, intentar recuperar nuevamente su bien raíz, a menos que se funde en hechos nuevos. Este plazo, se indica, es excesivo y se pretende su rebaja a tres meses.

e) Introducción de nuevas normas acerca del derecho de retención.

Por último, el proyecto pretende introducir dos nuevas normas para hacer efectivo el ejercicio del derecho conferido al arrendador en virtud del artículo 1942 del Código Civil para la seguridad del pago de la renta y de las indemnizaciones respectivas.

La primera, signada como artículo 23 bis, hace expresamente aplicable a los contratos de arrendamiento regidos por esta ley, lo dispuesto en el artículo 598 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que si el arrendatario pretende burlar el derecho de retención que confiere el artículo 1942 del Código Civil extrayendo los objetos a que dicho artículo se refiere, podrá el arrendador solicitar el auxilio de cualquier funcionario de la policía, pero ampliándose el plazo de dos días consignado en dicha norma a 15 días, cuando el arrendador exhiba copia autorizada de la orden de retención expedida por el tribunal competente.

La segunda norma, denominada artículo 23 ter, es una norma de carácter penal que describe y sanciona un nuevo delito que cometerá el arrendatario que defraudare al arrendador, abandonando el inmueble arrendado o extrayendo los objetos a que se refiere el artículo 1942 del Código Civil, sin autorización suya o del juez, en subsidio, y sin haber pagado o afianzado las rentas de arrendamiento o las indemnizaciones adeudadas al arrendador en conformidad a la ley. Este nuevo delito sería sancionado, de acuerdo a las reglas generales, con la pena de presidio menor en su grado mínimo.

Ello, sin perjuicio de las sanciones que correspondan en lo relativo a la exigencia del salvoconducto, regulada por el DFL N° 216, de 1931 y el D.S. No382 de 1988, del Ministerio de Defensa Nacional.

Por último y en concordancia con los preceptos anteriores, el proyecto propone modificar el artículo 24 de la ley vigente en orden a sancionar con multa de 60 unidades de fomento, al arrendador que



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

injustificadamente se negare a otorgar al arrendatario la autorización para abandonar el inmueble y retirar sus muebles, intercalando un nuevo numeral 3) a la citada disposición.

III. Nuestra opinión.

1. Consideraciones Generales.

La Ley N°18.101, publicada en el Diario Oficial de 29 de enero de 1982, rectificada en el Diario Oficial de 4 de febrero del mismo año, fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos y deroga a la anterior legislación sobre la materia, contenida en el Decreto Ley N° 964 de 1975, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por D.S. N° 357, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 22 de agosto de 1978.

La Ley N°18.101 tuvo por propósito liberar al contrato de arrendamiento de bienes raíces urbanos de las numerosas regulaciones que lo constreñían, volviéndose a la libertad contractual en materia de rentas de arrendamiento, eliminándose la intervención estatal a través de la Dirección de Industria y Comercio y la exigencia de motivos plausibles para desahuciar ²⁶.

Estas regulaciones, dotadas todas de un fuerte dirigismo estatal, se inician con la dictación de la Ley N° 6.844, de 4 de marzo de 1941; a la que suceden las leyes N°7.747 de 24 de diciembre de 1943; N°9.910 de 22 de marzo de 1951 y los Decretos con Fuerza de Ley N°s 211 y 424 de 21 de julio y 27 de octubre de 1959, dictados en virtud de la ley N° 11.151 de 5 de febrero del mismo año; la Ley N° 11.622, de 25 de septiembre de 1954 y la Ley N°17.600 de 17 de enero de 1972, modificatoria de la anterior.

Entre las dos últimas leyes citadas, se dictan asimismo numerosas leyes complementarias que periódicamente tuvieron por objeto autorizar el alza de las rentas de arriendo, prácticamente año a año.²⁷

El 12 de abril de 1975 se dicta el Decreto Ley N° 964 que precede a la Ley N° 18.101, vigente en la actualidad. El Decreto Ley N° 964 aludido no obstante, no

²⁶ Para este objeto, hemos tomado como base de nuestras explicaciones la obra del profesor Carlos Ducci Claro, "El arrendamiento de bienes raíces urbanos" Imprenta Salesianos, Santiago, 1982 y de don Ramón Meza Barros. Manual de Derecho Civil, Las Fuentes de las Obligaciones. Tomo I, 4ª Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1966.

²⁷ Un detalle referencial de estas leyes se encuentra en Meza Barros, op. cit. p. 259 y siguiente.

significó un cambio sustancial respecto a la legislación anterior, conservando de tal modo el fuerte signo de dirigismo estatal sobre el contrato de arrendamiento de predios urbanos imperante en aquella, puesto que mantuvo la fijación legal de rentas máximas de arriendo y el desahucio fundado en motivo plausible.

En este contexto histórico, la Ley N° 18.101 que eliminó ambas materias significó, sin lugar a dudas, un notable avance hacia la autonomía de la voluntad. Más bien dicho, a una recuperación de los espacios de ésta que progresivamente le fueron restados por la dictación a partir de la década de 1940 de leyes especiales de arrendamiento de carácter netamente dirigista y tutelar .

El profesor Jorge López Santa María, en su obra "Los Contratos. Parte General", recoge con toda claridad el punto: "Si se examina el problema del contrato dirigido, no de un modo general sino que contrato por contrato, no es difícil detectar las diversas orientaciones de la legislación, según sean las ideologías imperantes. Por ejemplo, en materia de arrendamientos urbanos, si bien el direccionismo perdura en varios aspectos en la actual ley N° 18.101 , es mucho menor que bajo el imperio de la ley N° 11.162 la cual, en especial luego de las modificaciones que le introdujera la ley N° 17.600 del año 1972, era sumamente favorable a los arrendatarios..."²⁸

A este respecto, basta señalar que los efectos económicos de la referida legislación de 1972, no se dejaron esperar con un fuerte desincentivo para las inversiones inmobiliarias y la actividad de la construcción, pues a las personas pudientes dejó de atraerles adquirir bienes raíces destinados a la obtención de rentas.²⁹



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

²⁸ Jorge López Santa María. Los Contratos. Parte General. Editorial Jurídica de Chile. Primera Edición, Santiago, 1986. p. 125.

²⁹ Ver esta crítica de los detractores de la ley en Jorge López Santa María, op. cit. p. 125.

FACULTAD DE DERECHO

Desde la dictación de la Ley N° 18.101 en 1982 a la presente fecha, la economía nacional como internacional ha experimentado cambios profundos y sustantivos, destacándose como consecuencia de ello un creciente dinamismo y expansión en la creación y circulación de toda clase de bienes, servicios, información y riqueza en general, sumado a la incorporación de nuevas tecnologías, formas de comunicación, trabajo y negocios cuyas proyecciones ciertamente no estamos en condiciones de dimensionar .

Particularmente en lo que interesa a este informe, se ha visto una significativa modernización en el mercado inmobiliario nacional con la introducción de nuevos productos inmobiliarios y nuevas formas de contratación para la adquisición de los bienes raíces. También se aprecia una mayor flexibilización y competencia en los medios tradicionales de financiamiento, como sucede respecto de los créditos hipotecarios, en que los agentes económicos compiten fuertemente por ofrecer nuevos productos o alternativas.

El fenómeno anterior, sumado al sustantivo crecimiento del ingreso de las personas respecto a décadas anteriores, más la competencia y dinamismo del mercado inmobiliario, se traduce en que la escasez de viviendas y las dificultades históricas de pobreza que limitaban o dificultaban notablemente su adquisición han ido progresivamente desapareciendo todo lo cual fue, precisamente, la justificación de introducir legislación especial de índole protectora o tutelar a favor de los arrendatarios, sin perjuicio naturalmente de la inspiración ideológica de claro dirigismo estatal imperante en la época de dictación de la misma.

2. Justificación de legislar.

Habida consideración de las razones precedentemente expuestas y que la legislación sobre arriendo de predios urbanos de la Ley N° 18.101 vigente conserva todavía algunos rasgos de dirigismo que limitan la contratación y que son tutelares a beneficio de la parte *en teoría*, desprotegida, como serían los arrendatarios, en nuestra opinión no sólo se hace conveniente una legislación que reconozca el estado actual de la cuestión, sino que una necesidad cada vez más impostergable.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

En este sentido, reconocemos que el Proyecto de Ley que comentamos, constituye un encomiable esfuerzo por abordar y solucionar las deficiencias presentadas - como se explica en el mismo, con un número limitado de reformas- a fin de dejar sin efecto o bien atenuar decididamente las normas proteccionistas o tutelares de la Ley N°18.101 de modo de frenar los abusos y dilaciones que en la práctica ha conllevado esta legislación, transformándose en un elemento retardador de esta actividad económica y en general, una grave discriminación o desprotección en contra de los arrendadores.

Además, estos últimos -producto de los abusos antes dichos- se han transformado no con poca frecuencia en víctimas de arrendatarios inescrupulosos que durante la larga tramitación de los juicios, no sólo no pagan las rentas si no que incluso toman como una ventaja económica el retardo judicial en la resolución de las causas. Otros, llegan al extremo de causar severos daños a las propiedades arrendadas antes de que logren ser lanzados o, bien antes de abandonarlas clandestinamente, todo lo cual atenta directamente en contra el bien común que es deber del Estado y sus órganos propender, en conformidad al artículo 1° de la Constitución Política.

Conforme lo señalado, comentamos favorablemente todas las reformas que se enderezan a este propósito ya eliminar las trabas procesales que hacen muchas veces ilusorios los derechos del arrendador de recobrar la propiedad arrendada, una vez que ha expirado legalmente el arriendo.

A continuación, examinaremos en detalle las reformas propuestas y los comentarios que ellas nos merecen, sin perjuicio de lo cual nos permitimos formular algunas observaciones adicionales que, en nuestro concepto, podrían resultar de interés a fin de hacer más eficaz los propósitos que persigue la reforma y que se someten respetuosamente a consideración de la H. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, si así lo estima del caso.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

3. Análisis particular de las disposiciones del proyecto.

Para este objeto seguiremos el mismo orden en que se hemos agrupado las normas del proyecto, según el acápite 11.- precedente de este informe, a saber:

a) Limitaciones al ámbito de aplicación de la ley.

El proyecto considera, en primer término, introducir una modificación al inciso segundo del artículo 1° de la Ley N°18.101 sustituyendo la expresión "una hectárea" por "media hectárea" con relación a las viviendas situadas fuera del radio urbano a las que se hacen aplicables las disposiciones de la referida ley.

Se argumenta a este respecto en la moción que: "...se estima más conveniente establecer dicho límite de superficie que corrientemente tienen esta clase de viviendas es de 5.000 m²".

En nuestro concepto, la razón que se esgrime para la modificación antes señalada debiera ser cuidadosamente examinada puesto que entendemos que la intención del legislador sería dejar de todos modos dentro del ámbito de la Ley N°18.101 a la generalidad de propiedades rurales de pequeño tamaño que cuentan con una vivienda habitacional que, como es sabido, han sido de particular desarrollo en los últimos años, por ejemplo, en sectores cercanos a Santiago, tales como Lampa, Colina, Chicureo, etc..

Sobre el particular, cabe recordar que la normativa contenida en el artículo 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en el Decreto Ley N° 3.516, de 1980 que tratan específicamente la materia dispone que la subdivisión de predios rústicos en superficies *inferiores* a 5.000 m² requerirá la autorización del Ministerio de Vivienda y del Servicio Agrícola que corresponda.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

Por lo tanto, la mayoría de esta clase de viviendas tiene como *mínimo* los 5.000 m² aludidos por la moción y generalmente un poco más, por lo que éstas superan frecuentemente dicho valor aunque sea tan solo en fracciones de metros cuadrados. Es más, los lotes resultantes de una subdivisión de esta clase rara vez corresponden exactamente a una superficie de 5.000 m² por lo que, en la práctica, la rebaja a "media hectárea" que se propone en el proyecto excluirá precisamente al tipo de viviendas que no se querría dejar fuera de la aplicación de la Ley N°18.101.

Por la misma razón anterior, la modificación que plantea el proyecto al numeral 1° del artículo 2°, en orden a reemplazar la frase "cabida superior a una hectárea" por "cabida superior a media hectárea" acarrearía un idéntico efecto.

En cuanto a incorporar un nuevo numeral 3° en el artículo 2° señalado referido a "viviendas que se arrienden amobladas y alhajadas" nos parece adecuado atendida la naturaleza de las mismas aunque -en nuestra opinión- más bien dicha clase de viviendas podría tender a confundirse con una modalidad bastante difundida en los últimos años de servicios de hotelería u hospedaje que, ya estarían incluidos en la excepción consignada en el número 4° de la ley vigente.

Por lo expuesto, a fin de evitar una eventual dificultad de interpretación respecto del número 3° nuevo que se pretende incorporar, al que sin perjuicio de la exclusión se le hace aplicable el procedimiento contemplado en la Ley, según manifiesta el proyecto, sería conveniente aclarar que este número 3° nuevo se refiere a viviendas amobladas y alhajadas *que no se encuentren comprendidas en los casos del numeral 4° vigente* (5° del proyecto).

Finalmente, el proyecto pretende crear un inciso final al artículo 2° en comento, a fin de no hacer aplicables las disposiciones de la presente ley a los contratos de arrendamiento cuya renta mensual sea igualo superior al equivalente a 60 unidades de fomento.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

A este respecto nos parece conveniente -para una mayor precisión de la norma- señalar en el nuevo precepto que a dichas viviendas les serán aplicables las reglas del Título VI del Libro III del Código de Procedimiento Civil que rigen los juicios especiales del contrato de arrendamiento.

En nuestra opinión, estas últimas normas se muestran como de una mucho mayor eficacia para los fines generales que pretende el proyecto, especialmente en lo que respecta al desahucio como se desprende de la lectura del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil.

De este modo, la fijación del límite de 60 unidades de fomento que consigna el proyecto puede resultar en la práctica discriminatorio a favor de los arrendadores de viviendas más caras, en circunstancias que los motivos expresados en la moción para legislar se

centran más bien en impedir los abusos en contra de los arrendadores que como expresa la moción "...la gran mayoría de los cuales no tienen más bienes que una o dos viviendas que arriendan o bien, por exigencias de trabajo, se ven en la necesidad de dar en arrendamiento su única propiedad, viéndose luego privados por largo tiempo, del goce de ella al no poder recuperarla". Difícilmente, esa gran mayoría de arrendadores tiene viviendas cuyas rentas alcancen o sobrepasen las 60 unidades de fomento.

b) Modificación de las normas sobre desahucio v restitución.

El proyecto plantea reemplazar el artículo 3° en particular en lo concerniente a reducir los plazos para el desahucio judicial, en los contratos de arrendamiento que se hayan pactado mes a mes y en los de duración indefinida, quedando éstos en dos meses más un mes por año completo que se hubiere ocupado el inmueble, con tope de seis meses.

Asimismo, se propone modificar el artículo 4° en el sentido de reemplazar el término "cuatro meses" que aparece en ésta por "dos meses" que se establece para la restitución de contratos de arriendo a plazo fijo no superior a un año.

En nuestro concepto, comentamos favorablemente la reforma en orden a que ella se ajusta al propósito del legislador.

Sin embargo, es necesario aclarar que -a nuestro modo de ver- las dificultades y los abusos cometidos en materias de juicios de arriendo que se pretende remediar no dicen sólo relación con una cuestión de reducción de los plazos ciertamente recomendable pero no suficiente como solución eficaz al problema planteado.

c) Eliminación de facultades discrecionales del tribunal.

El proyecto busca suprimir la facultad que el párrafo segundo del numeral 6) del artículo 8° de la ley sobre suspensión de cumplimiento de la sentencia.

Asimismo, el proyecto pretende eliminar la facultad establecida en el inciso segundo del artículo 13 que faculta al juez para suspender el lanzamiento del arrendatario por hasta seis meses.

Estas dos reformas nos parecen del todo recomendables, puesto que precisamente esta ha sido una de las materias que se ha prestado para toda clase de abusos en contra de los derechos de los arrendadores, a raíz de una interpretación bastante arraigada que el juez *debe dar protección* al arrendatario, por tratarse de la parte *débil* del contrato.

Se justifica en la moción la eliminación de la facultad de suspender el cumplimiento de la sentencia pendiente la apelación, en virtud de existir la regla general de la orden de no innovar consignada en el artículo 192 del Código de Procedimiento Civil. Creemos que en materias de arriendo la orden de no innovar desnaturaliza el propósito de la legislación y debiera legalmente más bien restringirse su uso, puesto que con ello se vuelve a la discrecionalidad del juez que se busca evitar.

Así, por ejemplo, sería recomendable establecer como requisito que dicha orden sólo pudiera decretarse por la respectiva Corte de Apelaciones, mediante resolución fundada y únicamente para el caso de existir comprobantes en el proceso que constituyan, a lo menos, una presunción grave del derecho que se reclama debiendo señalarse precisamente cuáles son dichos comprobantes en la resolución. En caso contrario debiese ser denegada.

d) Modificación a la limitación de nuevo ejercicio de la acción.

A este respecto, se plantea modificar el artículo 16 de la ley, rebajando a tres meses el plazo de un año fijado en la citada disposición legal.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

Al igual que en los casos expresados en la letra b) anterior, toda reducción de plazos se muestra acorde al propósito del legislador .

e) Introducción de nuevas normas acerca del derecho de retención

Por último, el proyecto pretende introducir dos nuevas normas para hacer efectivo el ejercicio del derecho del artículo 1942 del Código Civil indicadas como artículo 23 bis y artículo 23 ter, esta última una norma de carácter penal que describe y sanciona un nuevo delito o figura de defraudación.

Además, se considera sancionar con multa en el artículo 24 de la ley vigente al arrendador que niegue injustificadamente el salvoconducto a un arrendatario.

En general, estas últimas disposiciones nos parecen absolutamente convenientes, aunque la redacción del tipo penal establecido en el artículo 23 ter puede resultar algo extensa y compleja.

A este efecto, bien podría quedar la norma del siguiente modo:

"El arrendatario que defraudare al arrendador abandonando el inmueble o extrayendo los objetos legalmente retenidos por decreto judicial, será penado con presidio menor en su grado mínimo.

Lo anterior es sin perjuicio de las sanciones previstas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 216, de 1931 y en el Decreto Supremo N° 382, de 1988, del Ministerio de Defensa Nacional."



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

4. Comentario final.

Sin perjuicio de las opiniones antes expresadas, cabe agregar -a modo de recomendación- que el proyecto que se informa podría resultar más eficaz en los objetivos que pretende si se considerase la posibilidad de junto con reducir los plazos de desahucio y restitución, y eliminar toda clase de discrecionalidad judicial, se pudieran hacer derechamente aplicables a estos juicios las disposiciones del Título VI del Libro III del Código de Procedimiento Civil.

De este modo, el desahucio y la restitución consistirían solo en una *notificación* judicial y no en un *juicio*, a menos que el arrendatario reclamare de y siempre y cuando su reclamo fuere debidamente fundado puesto que de lo contrario el juez lo desestimaría rápidamente. Con ello, una gran cantidad de los juicios actualmente en tramitación desaparecerían y no se burlarían los derechos del arrendador a través de los expedientes y dilaciones por todos conocidos.

Así, el arrendatario -antes de deducir reclamación- se representará si tiene verdaderos fundamentos para oponerse y las posibilidades reales de éxito quedando, por tanto, la carga procesal de demandar a éste, atendido que el arrendador al pedir el desahucio o la restitución del inmueble arrendado, solo ha ejercido un acto de mera facultad o bien un derecho que le ha conferido el contrato.

DEPARTAMENTO DE DERECHO CIVIL

Facultad de Derecho

Pontificia Universidad Católica de Chile

7.- Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios A.G., carta N° 493/00, del 1° de diciembre de 2000.



**REF. : Moción H. Senador Sr . Mario Ríos Santander,
proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de
los arrendamientos de predios urbanos.**

Santiago, Diciembre 1° de 2000

No 493/00

Señor

H. Senador Don Sergio Diez Urzúa

Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación,
Justicia y Reglamento del Senado

Presente

H. Senador:

Acuso recibo del Boletín No 2625-07, que contiene la moción del H. Senador señor Ríos, relativo al proyecto para modernizar la actual ley sobre arrendamiento de predios urbanos, a cuyo respecto se pide nuestra opinión.

Sobre el particular, compartimos, en gran medida, los fundamentos del proyecto dados por el H. Senador Ríos, que justifican revisar la actual normativa vigente sobre este tema.

En efecto, la Ley 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, fue dictada en el mes de Enero de 1982, constituyendo un importante paso dentro del principio de la desregulación de las actividades económicas, reduciéndose en virtud de ella sustancialmente los plazos de restitución de los inmuebles, que

hasta el año 1982, podían llegar hasta 3 años, tratándose de los locales comerciales, y eliminándose, entre otras cosas, la necesidad de invocar un motivo

Av. Providencia 2008 - A. Piso 2 • Santiago - Chile • Teléfono: 366 0414 • Fax: 233 5110 • email: acop@acop21.com

plausible para que los propietarios pudieran obtener la restitución de sus inmuebles arrendados.

En la época en que se dictó esta Ley, quedó claramente establecido que se trataba de una normativa de transición, de carácter transitorio, ya que debía seguirse adelante en la desregulación económica, de modo que en definitiva los arrendamientos de propiedades urbanas quedarán regulados por el libre juego de la oferta y la demanda, enmarcado dentro de un principio de libertad contractual y autonomía de la voluntad.

La Ley 18.101, constituyó en su época un importante paso dentro del principio de la desregulación de las actividades económicas, reduciéndose en virtud de ella sustancialmente los plazos de restitución de los inmuebles, que hasta el año 1982, podían llegar hasta 3 años, tratándose de los locales comerciales, y eliminándose, entre otras cosas, la necesidad de invocar un motivo plausible para que los propietarios pudieran obtener la restitución de sus inmuebles arrendados.

En la época en que se dictó esta Ley, quedó claramente establecido que se trataba de una normativa de transición, de carácter transitorio, ya que debía seguirse adelante en la desregulación económica, de modo que en definitiva los arrendamientos de propiedades urbanas quedarán regulados por el libre juego de la oferta y la demanda, enmarcado dentro de un principio de libertad contractual y autonomía de la voluntad.

Ahora bien, en cuanto al proyecto de ley mismo, éste nos merece las observaciones que pasaremos a indicar.

ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY

1.- Ambito de aplicación de la ley

Compartimos plenamente la idea de excluir de la aplicación de esta ley a los arrendamientos de viviendas situadas fuera del radio urbano, si su superficie excede los 5.000 metros cuadrados, al igual que los predios agrícolas-urbanos mayores de media hectárea.

Sin embargo, no compartimos la idea de excluir de la aplicación de esta ley los bienes raíces cuya renta mensual sea igualo superior al equivalente a 60 U.F., ya que en nuestra opinión la ley sobre arrendamientos de predios urbanos debe ser de general aplicación a todos los inmuebles, dándosele solo un tratamiento preferencial, en cuanto a la protección del arrendatario a las viviendas sociales, únicamente en los términos indicados en el número siguiente.

2.- Plazos de desahucio y restitución.

En la actualidad las normas sobre duración de los contratos son las mismas, independientemente del destino del inmueble, esto es si es habitacional, comercial u de oficinas, estableciéndose que según el término de duración del contrato, el plazo de restitución del inmueble puede llegar hasta un año de vencido el mismo.

Estas normas establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 18.101, estimo que debieran eliminarse, ya que no se justifica en la actualidad establecer normas proteccionistas para los arrendatarios.

Lo natural es que una vez vencido el plazo del contrato, la obligación de restituir el inmueble se haga efectiva de inmediato, independientemente si el contrato es mes a mes, de duración indefinida o de plazo fijo inferior a un año. Actualmente solo los contratos superiores a un año, no tienen plazo de gracia para la entrega.

Con todo, en nuestra opinión sólo tratándose de las viviendas sociales cuyo valor no sea superior a 406 U.F., sería conveniente establecer los plazos que se proponen en el proyecto, ello únicamente mientras se mantenga en Chile el déficit habitacional de dicho tipo de viviendas actualmente existente.

Para los efectos de determinar el valor de las viviendas, hemos tomado como referencia aquél que en su época se fijó conforme al art. 22 No 11 letra c) de la Ley 18.101.

3.- Facultad del Juez para suspender el lanzamiento.

Compartimos la idea de reducir el plazo por el cual el Juez puede suspender el lanzamiento a 3 meses. Sin embargo, estimamos que es conveniente dejar claramente establecido que el Juez no podrá hacer uso de esta facultad en el evento que el arrendatario no se encuentre al día en el pago de las rentas de arrendamiento y de los consumos del inmueble.

4.- Forma de garantizar el pago de las rentas de arrendamiento y otros consumos.

Compartimos la idea del proyecto en cuanto a la facultad del arrendador de solicitar el auxilio de cualquier funcionario de Policía para impedir que se saquen los bienes que guarnecen un inmueble al existir deudas.

Sin embargo, en nuestra opinión no es conveniente establecer una figura penal, para el evento del abandono del inmueble arrendado, ya que significaría entregar a la sede penal un tema meramente civil.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, estimamos que con ocasión de este proyecto de ley sería conveniente introducir , asimismo, otras modificaciones que pasamos a reseñar .

OTRAS MODIFICACIONES PROPUESTAS POR ACOP CAMARA

1.- Eliminación irrenunciabilidad de derechos que la ley establece a favor de los arrendatarios.

En nuestra opinión, debiera derogarse el artículo 19 de la Ley, que establece que los derechos que confiere la Ley de Arrendamiento a los arrendatarios, tienen el carácter de irrenunciables.

En efecto, esta norma no se justifica dentro del principio de la desregulación económica, y que sea la libertad contractual y los acuerdos arrendamiento.

2.- Procedimiento judicial.

En la actualidad, los conflictos derivados de los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos, se sujetan a un procedimiento sumario con ciertas modificaciones, lo que en la práctica significa muchas veces plazos cercanos a un año para que los propietarios puedan obtener la restitución de sus inmuebles, incluso en circunstancias que no se les ha pagado la renta de arrendamiento.

En razón de lo anterior, es indispensable modificar sustancialmente el procedimiento judicial a que están sujetos los contratos, sobre las bases siguientes:

- **Derecho de opción del procedimiento.**

Estimamos que atendida la circunstancia que las realidades en los distintas zonas geográficas del país son diferentes, debiera existir en la Ley un derecho opcional del actor o demandante para recurrir ya sea a la Justicia Ordinaria, ya sea a la Justicia o Policía Local, o bien a la Justicia Arbitral;

El procedimiento debe ser simple, ágil, y muy concentrado, de modo que presentada la demanda se cite a una audiencia en la cual ésta sea contestada, y en la misma oportunidad se rindan las pruebas, quedando de inmediato las partes citadas a oír sentencia, la cual debe dictarse dentro del plazo de 10 días como máximo;

- **Notificaciones.**

Uno de los obstáculos actuales que hacen difícil lograr una agilidad en la tramitación en los juicios de arrendamiento, consiste en la dificultad para practicar la primera notificación al demandado, lo que debe hacerse personalmente o conforme al artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.

Lo anterior significa muchas veces retardar por varias semanas el inicio del juicio. Para solucionar este punto, propongo establecer una norma similar a la Ley de Cheques, conforme a la cual la primera notificación se pueda hacer por cédula, en el domicilio del arrendatario.

Es cuanto podemos informar.

Sin otro particular, y encontrándonos a su disposición para poder complementar o colaborar en la gestación de esta importante iniciativa legal, le saluda muy atte.
S.S.S.



José Francisco Montalva Ossa
Presidente
Acop-Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios A.G

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, INICIADO EN MENSAJE
DE SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 58 DE LA
LEY N° 18.575, PARA COMPATIBILIZAR LA ACTIVIDAD DOCENTE Y
PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (2719-07)**

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros, en primer trámite constitucional, acerca del proyecto de ley de la referencia, que tuvo su origen en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Este informe se efectúa en general y en particular, en virtud de la solicitud que los miembros de la Comisión efectuamos a la Sala el 6 de junio pasado, de conformidad con lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 36 del Reglamento del Senado.

Hacemos presente que el proyecto de ley debe ser aprobado con quórum de ley orgánica constitucional, atendido lo dispuesto en el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, en relación con el artículo 63, inciso segundo, del mismo estatuto.

Asistieron, a la primera de las sesiones en que se trató el proyecto, el señor Contralor General de la República, don Arturo Aylwin Azócar; el Jefe de la División Jurídica de ese organismo, señor Gastón Astorquiza Altaner; el Subjefe de la misma División, señor Mario Rebecco Carvallo y el Subjefe de la División de Informaciones y Coordinación Jurídica, señor Jorge Correa Fontecilla.

ANTECEDENTES

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

a) Régimen vigente hasta el 14 de diciembre de 1999.

a.1.-Estatuto Administrativo:

El Estatuto Administrativo contemplado en la ley N° 18.834 diferenciaba dos órdenes de situaciones: la compatibilidad de cargos públicos y el desarrollo de actividades particulares por parte de un funcionario.

Compatibilidad de cargos públicos: respecto de esta materia, el artículo 81 a) establece que el desempeño de un cargo público es compatible “con los cargos docentes de hasta un máximo de doce horas semanales”.

Esta compatibilidad, según ha advertido la Contraloría General de la República, no se aplica a las horas de clases que desempeña un funcionario sujeto al Estatuto Administrativo “en un instituto privado de educación superior, por cuanto esa letra se refiere y se aplica al ejercicio de cargos dentro de la Administración Pública, y no al desarrollo de actividades privadas por parte de un funcionario, ya que esas actividades no se rigen por el artículo 81, sino por el artículo 87 de la Ley Estatutaria”.(Dictamen N° 26.428, de 1994, en “Estatuto Administrativo Interpretado, ley N° 18.834, de 1989, Tomo II, Sexta edición actualizada”, de Pantoja Bauzá, Rolando, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, páginas 586-587).

Es dable recordar que tal disposición tiene su precedente en el artículo 170, letra b), del Estatuto Administrativo anterior, contenido en el decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, de acuerdo con el cual era compatible “cualquier empleo de la Administración del Estado con los empleos docentes remunerados por horas de clases, hasta el máximo de doce horas semanales”.

Respecto de esta norma, dijo en su momento la Contraloría General de la República que “el personal de la Administración del Estado que tenga derecho a desempeñar horas de clases compatibles con su cargo debe hacerlo sin perjuicio del horario señalado en la ley para dichos cargos. Si el desempeño de ambas funciones fuere paralelo, los funcionarios podrán servir las correspondientes horas de clases siempre que por la organización

del Servicio sea posible reponer las horas empleadas en el ejercicio de las funciones docentes. Si el funcionario, a causa del ejercicio de tales funciones no desempeñare su cargo en forma permanente, deberá sufrir el descuento de remuneraciones correspondientes al período de ausencia del trabajo” (Dictamen N° 7.142, de 1971, en “Estatuto Administrativo Interpretado- D.F.L. 338, de 1960-, Contraloría General de la República, Santiago, 1972, página 272)

Desarrollo de actividades particulares: el artículo 87 del Estatuto Administrativo, que recogió en lo sustancial lo señalado en el artículo 98 del Estatuto precedente, dispuso que “todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio, conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley.”

Sobre el particular, la Contraloría General de la República estableció que “los funcionarios pueden desarrollar profesiones, industrias, comercios u oficios de carácter particular, pero su ejercicio se halla condicionado, entre otras circunstancias, a que no importe una perturbación del fiel cumplimiento de las obligaciones funcionarias, entre las que se encuentra la de servir el cargo durante toda la jornada de trabajo. Por tanto, se conforma a derecho la resolución de la autoridad en orden a denegar a un funcionario el permiso para desempeñar un trabajo particular durante seis horas semanales, comprendidas dentro de su jornada” (Dictamen N° 43.538, de 1971, en “Estatuto Administrativo Interpretado- D.F.L. 338, de 1960-, Contraloría General de la República, Santiago, 1972, página 170).

Añadió que “si bien es cierto que la posibilidad de ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con la posición en la Administración es un derecho de los funcionarios, no es menos efectivo que tal derecho puede verse afectado por prohibiciones o limitaciones establecidas en leyes y reglamentos orgánicos del Servicio, y también por el interés general de la Administración, ya que sólo puede ejercerse en la medida que la actividad privada pueda desarrollarse en armonía con las necesidades del Servicio y cuidando, especialmente, que los respectivos horarios no interfieran entre sí. Si el empleado a causa de estas actividades privadas no ejerciere su cargo en forma permanente, deberá sufrir el descuento de remuneraciones correspondiente al período de ausencia del trabajo.” (Dictamen N° 58.398, de 1971, en “Estatuto Administrativo Interpretado- D.F.L. 338, de 1960-, Contraloría General de la República, Santiago, 1972, página 171).

a.2.- Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales:

Todo lo expresado es válido también para los funcionarios municipales regidos por la ley N° 18.883.

En efecto, el artículo 85, letra a), de este cuerpo legal establece que el desempeño de los cargos a que se refiere el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales es compatible “con los cargos docentes de hasta un máximo de doce horas semanales, en establecimientos que no sean dependientes o no estén vinculados a la respectiva municipalidad”.

A su turno, el artículo 91 del mismo texto normativo señaló que “todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio, conciliable con su posición en la municipalidad, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por la ley.”

b) Régimen vigente desde el 14 de diciembre de 1999.

El día mencionado se publicó en el Diario Oficial la ley N° 19.653 que modificó, entre otros cuerpos normativos, la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la ley N° 18.834, Estatuto Administrativo y la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

Ese cuerpo legal mantuvo sin innovaciones la regla sobre compatibilidad de cargos públicos prevista en el Estatuto Administrativo y en el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

Derogó, no obstante, el artículo 87 del Estatuto Administrativo y el artículo 91 del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, que contemplaban el derecho a ejercer cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con la posición del funcionario en la Administración, o en la municipalidad, respectivamente.

La razón de esta derogación fue únicamente que el derecho a ejercer cualquier profesión, industria, comercio u oficio quedaba regulado, con carácter general, en el

nuevo artículo 58 que la misma ley incorporó a la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En consecuencia, el régimen vigente sobre la materia es el contenido en el aludido artículo 58 de la ley N° 18.575.

Este artículo reproduce, en su primer inciso, los artículos 87 y 91 que se derogan de los respectivos Estatutos Administrativos, en orden a que “todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio, conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley.”

Agrega en su inciso segundo que, no obstante, “estas actividades deberán desarrollarse siempre fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados. Son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada.”

Es dable apuntar que la ejecución de actividades y el hecho de ocupar tiempo de la jornada de trabajo en beneficio propio, o para fines ajenos a los institucionales, son castigados expresamente como contravenciones a la probidad administrativa en el nuevo artículo 64, N° 4, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, incorporado por la ley N° 19.653.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

a) Planteamiento del señor Contralor General de la República.

Mediante oficio N° 24745, con fecha 7 de julio de 2000, el señor Contralor General de la República hizo presente a esta Comisión que, en virtud del nuevo artículo 58 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, podrían ocasionarse problemas relacionados con la situación de los profesionales de la Administración, tanto aquellos que ejercen labores docentes, especialmente en universidades, como los que la ley autoriza para ejercer sus respectivas profesiones.

En cuanto a la primera situación, recordó que, con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 19.653, los profesionales de la Administración podían desempeñar labores docentes o cátedras universitarias en establecimientos estatales con un tope de 12 horas semanales, debiendo recuperar el tiempo empleado, lo que implicaba ampliar su jornada de trabajo. En cuanto a las labores docentes en universidades privadas, los profesionales gozaban de compatibilidad siempre que no se perturbara el fiel y oportuno cumplimiento de los deberes funcionarios. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado la obligación de recuperar el tiempo empleado en la actividad docente y de hacerlo en términos de no provocar perturbación en el servicio.

Destacó que, desde la entrada en vigencia de la ley N° 19.653, ha quedado vedado, absolutamente, que los funcionarios públicos desempeñen labores docentes en entidades privadas durante la jornada de trabajo. En efecto, el artículo 58 de la ley N° 18.575 es terminante en el sentido de que cualquier actividad particular que el funcionario realice, conciliable con su posición en la Administración del Estado, deberá siempre desarrollarse fuera de la jornada laboral. En consecuencia, la única posibilidad para que estos funcionarios desarrollen una actividad docente se da fuera de la jornada de trabajo, lo que, en la práctica, implica reducirla a las clases vespertinas o nocturnas.

Por el contrario, los funcionarios que hacen clases en establecimientos educacionales de carácter público no se ven afectados, puesto que no se trata de actividades particulares sino públicas, de modo que continúan acogidos al artículo 81, letra a), del Estatuto Administrativo, que permite la realización de labores docentes hasta por 12 horas semanales. Lo anterior, a su juicio, importa una discriminación en el tratamiento que se da a los profesores según sea la naturaleza de estatal o no, de los establecimientos en que hagan clases.

Respecto de la segunda situación, esto es, la de los profesionales que ejercen privadamente una profesión, el señor Contralor General subrayó que, por mandato del artículo 58 de la ley N° 18.575, ningún profesional de la Administración, cualesquiera que sean las circunstancias, podrá ejercer su profesión durante la jornada de trabajo. Por ejemplo, un abogado que trabaja en la Administración, no obstante encontrarse autorizado para ejercer su profesión, estará impedido de realizar un alegato o asistir a un comparendo que se realice durante su jornada laboral, salvo cuando actúe en cometido funcionario.

Al señor Contralor General le pareció necesario legislar con urgencia a fin de permitir una actividad docente o profesional de los funcionarios públicos en términos moderados, acompañando al efecto un anteproyecto de ley prácticamente idéntico al artículo 1º que propone el Mensaje Presidencial. Concluyó haciendo presente que había remitido sendos oficios, del mismo tenor, al señor Ministro Secretario General de la Presidencia y al señor Presidente del Senado.

b) Posición de esta Comisión.

La presentación del señor Contralor General, luego de ser estudiada por el H. Senador señor Silva, fue analizada por la Comisión, a la cual le pareció digno de ser estudiado el planteamiento de la Contraloría respecto de la actividad docente, con mecanismos efectivos de control acerca de la compensación de la jornada de trabajo que se vería disminuida por ese concepto, pero no compartió su punto de vista en lo que atañe al ejercicio de la actividad profesional durante la jornada de trabajo.

En esos términos, hizo llegar su opinión al señor Ministro Secretario General de la Presidencia mediante oficio N° 35/00, del 19 de julio de 2000, para los efectos que estimare pertinentes.

c) Mensaje Presidencial.

El Mensaje que acompaña al proyecto puso de relieve que el artículo 58 de la ley N° 18.575 proviene de la libertad de trabajo a que se refiere el artículo 19, N° 16, de la Constitución Política, pero su redacción hace imposible el ejercicio de muchas profesiones. Desde luego, existen una serie de actividades que sólo se pueden realizar en los horarios que coinciden con la función pública.

Añadió que otro efecto lamentable de la norma es que los funcionarios públicos que se dedican a las actividades docentes en instituciones de educación superior reconocidas por el Estado, quedan impedidos de realizar dicha actividad, ya que es imposible desarrollarlas por la identidad de horario que tiene la función pública. Ello no obstante

que, bajo el amparo histórico de los estatutos administrativos, los funcionarios públicos jamás han tenido incompatibilidad entre la función docente y su posición dentro de la administración, sino que, por el contrario, la propia administración ha incentivado a sus funcionarios, como un mecanismo de perfeccionamiento, a desarrollar actividad docente.

Sostuvo el Mensaje Presidencial que no fue intención del legislador, como tampoco ha sido el criterio de la doctrina y la jurisprudencia, producir en los hechos una incompatibilidad total entre la función administrativa y la actividad particular o docente. Por el contrario, esta norma existe y se desenvuelve en la medida en que permite el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de trabajo.

No obstante ello, el Ejecutivo creyó indispensable precisar, de manera categórica, la forma en que se pueden realizar las actividades docentes profesionales o técnicas de los funcionarios cuando coincidan con su jornada de trabajo, de modo de evitar, por un lado, la proscripción total del derecho fundamental citado, y por otro, la ausencia de un criterio que implique abusos al interior de la propia administración.

Al mismo tiempo, consideró conveniente establecer una disposición que permita sanear los hechos objeto de regulación en el período que abarca desde la publicación en el Diario Oficial de la ley N° 19.653 y la publicación del presente proyecto de ley. De esa manera, se equiparará la situación en que se encuentran aquellas personas que realizan tales actividades con la de aquellos a quienes se les aplicará el nuevo artículo 58 de la ley N° 18.575.

III.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de dos artículos.

El artículo 1° agrega cuatro incisos nuevos al artículo 58, en los cuales se propone:

a) Permitir que los funcionarios de la administración desarrollen actividades docentes durante la jornada de trabajo, tanto en establecimientos públicos como privados, hasta un máximo de doce horas semanales.

b) Permitir que estos funcionarios ejerzan actividades particulares durante la jornada de trabajo, relacionadas con los títulos profesionales o técnicos que posean, por un máximo de diez horas.

c) Aclarar que las horas empleadas en la actividad profesional no son adicionales a las horas docentes, sino que, por el contrario, son imputables a éstas, de modo que ningún funcionario público podrá tener, por estos conceptos, más de doce horas semanales.

d) Imponer a dichos funcionarios el deber de compensar el tiempo en que no desempeñen sus labores, mediante la prolongación de la jornada laboral o el cumplimiento de una jornada diferente.

e) Dejar a salvo las prohibiciones generales o especiales que se encuentren establecidas en los distintos regímenes estatutarios.

El artículo 2º, por su parte, retrotrae los efectos de esta ley a la fecha de publicación de la ley N°19.653.

IV.- DISCUSIÓN GENERAL

El señor Contralor General de la República reiteró ante la Comisión los conceptos contenidos en su presentación de julio de 2000, expresando que, en virtud de las modificaciones introducidas por la llamada “Ley de Probidad Administrativa”, en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se establece la incompatibilidad absoluta entre la calidad de funcionario público y la realización de actividades de índole privada durante la jornada de trabajo.

Por la vía de la jurisprudencia de la Contraloría, está claro que, de acuerdo al texto vigente, se permite la compatibilidad entre un cargo público y la actividad docente desempeñada en organismos públicos, pero no así en instituciones privadas, salvo que se realicen fuera del horario de la jornada diaria fijada para los funcionarios públicos. A su juicio, ello contradice con el principio de la igualdad ante la ley.

Agregó que otro tanto ocurre con los profesionales: un abogado que pertenece a la Administración, a cualquier servicio público en que no exista incompatibilidad de ejercicio de la profesión, no puede ejercerla sino después de la jornada laboral. La regla de compatibilidad, por tanto, pasa a ser inaplicable si dicho profesional no puede hacer un alegato o comparecer ante un tribunal hasta que termine su jornada.

Indicó que el proyecto de ley pretende, manteniendo la incompatibilidad, permitir que los funcionarios de la Administración desarrollen labores docentes tanto en establecimientos públicos como privados, hasta un máximo de doce horas semanales, para terminar con la actual discriminación que quedó establecida en la ley N° 18.575. Se añade, del mismo modo, que los funcionarios que posean título profesional o técnico podrán destinar hasta un máximo de diez horas semanales para realizar actividades particulares relativas al diploma que posean, de las que deberán descontarse las horas que se empleen en labores docentes. En ambos casos, deberá prolongarse la jornada laboral o establecerse una jornada diferente a fin de compensar el tiempo en que no se haya cumplido con las labores propias del cargo.

Lo anterior es sin perjuicio de las prohibiciones generales o especiales que contempla la normativa vigente, como es el caso de los funcionarios de Contraloría, que están sujetos a una prohibición absoluta de ejercicio profesional.

Manifestó, finalmente que esta iniciativa pareciera ser de mucha equidad y realismo.

La Comisión, después de examinar detenidamente el proyecto de ley, corroboró la opinión que le habían merecido los planteamientos del señor Contralor General en su oportunidad, y que reseñó al señor Ministro Secretario General de la Presidencia mediante oficio N° 35/00, del 19 de julio de 2000; y manifestó que le parecían dignos de ser estudiados en lo que concierne al ejercicio de la actividad docente, pero no en lo que respecta al desempeño de la actividad profesional durante la jornada de trabajo.

Lo anterior, por cuanto discrepó con varios de los supuestos jurídicos y de hecho en los cuales se apoya la iniciativa de ley.

En primer término, resulta conveniente destacar que son, a lo menos, equívocas las afirmaciones que se señalan en el Mensaje Presidencial, en cuanto a que el derecho que se les reconoce a los funcionarios para ejercer libremente su profesión, industria, comercio u oficio es de tal naturaleza que no admite que el legislador establezca requisitos, condiciones o tributos que impidan su ejercicio o lo transformen en irrealizable, y que debe ejercerse libremente, es decir, no requeriría de ningún tipo de autorización o permiso.

Es efectivo que la Carta Fundamental asegura a todas las personas la libertad de trabajo y su protección, el derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución, y que ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así (artículo 19, N° 16). Es cierto también que ofrece la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (artículo 19, N° 26).

Sin embargo, no es posible olvidar que la Constitución Política contempla disposiciones especiales referidas al ejercicio de la función pública. Desde luego, asegura a todas las personas “la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes” (artículo 19, N° 17) Esto es, prevé en forma expresa la existencia de requisitos para el desempeño de funciones y cargos públicos, cuya determinación deja entregada al legislador. Por otra parte, consulta la vigencia de una ley orgánica constitucional que, entre otros cometidos, “garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse” (artículo 38, inciso primero).

Es indispensable agregar que el marco para el ejercicio de una función pública, así establecido por nuestro texto supremo, se encuentra claramente recogido, desde hace mucho tiempo, por la Contraloría General de la República en el concepto institucional de Estatuto Administrativo.

Como bien ha dicho el órgano contralor, esa expresión es “comprensiva del régimen integral al que están sometidos los funcionarios, empleados o servidores públicos, cualquiera que sea el nombre específico que pudieran recibir los diversos cuerpos estatutarios que los rijan y sea cual fuere la naturaleza del Servicio en que se

desempeñen” (Dictamen N° 27.438, de 1957, en “Estatuto Administrativo Interpretado- D.F.L. 338, de 1960-, Contraloría General de la República, Santiago, 1972, página 9).

Ha agregado la Contraloría: “los funcionarios de la Administración del Estado están sometidos a un régimen de derecho público preestablecido, unilateral y objetivamente por el Estado. Ello no significa, sin embargo, que la calidad de empleado público pueda ser impuesta forzosamente a una persona, pues ésta sólo se incorpora al régimen jurídico estatutario en la medida en que así lo decida libremente, ya que es una expresión de la libertad de trabajo que garantiza la Constitución Política”. (Dictamen N° 31.386, de 1982, en “Estatuto Administrativo Interpretado, Ley N° 18.834, de 1989, Tomo I, Sexta edición actualizada”, de Pantoja Bauzá, Rolando, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, página 84).

“El desempeño de una función pública impone una serie de deberes y obligaciones, otorgando, a su vez, diversos derechos o facultades, de manera que quien se incorpora a una de las entidades que conforman la Administración del Estado pasa a adscribirse en forma simultánea a un estatus jurídico especial, que es el contenido en el cuerpo regulador de sus relaciones con la institución a que pertenece.” (Dictamen N° 79.705, de 1966, en “Estatuto Administrativo Interpretado, ley N° 18.834, de 1989, Tomo I, Sexta edición actualizada”, de Pantoja Bauzá, Rolando, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, página 85).

“En consecuencia, no sería dable aceptar que los funcionarios pudieran ejercer en términos absolutos, por propia determinación, un derecho estatutario, sino que, por el contrario, debe admitirse que el ejercicio de tales derechos debe ser sometido a la decisión de la autoridad competente”. (Dictamen N° 56.279, de 1970, en “Estatuto Administrativo Interpretado, ley N° 18.834, de 1989, Tomo I, Sexta edición actualizada”, de Pantoja Bauzá, Rolando, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, página 85).

En otras palabras, la jurisprudencia del órgano contralor ha precisado, con absoluta claridad que un funcionario público ejerce su libertad de trabajo al resolver vincularse con la Administración del Estado en los términos que resulten del estatuto legal que le sea aplicable, el que podrá ser modificado ulteriormente por el legislador.

Desde el momento en que ese estatuto fija como obligación del funcionario la de servir permanentemente su cargo durante la jornada de trabajo, no puede

invocarse de nuevo la libertad de trabajo para excusarse de ese deber, que tiene asociada como contrapartida la percepción de determinadas remuneraciones.

En segundo término, la Comisión consideró que el proyecto de ley no presta suficiente atención al vínculo directo que tiene el desempeño de actividades particulares con la probidad administrativa, uno de aquellos “principios de carácter técnico y profesional” en que debe fundarse la carrera funcionaria, por mandato constitucional.

La Contraloría General de la República hizo especial hincapié en la estrecha relación que tenían ambos institutos, al evacuar numerosos dictámenes referidos al antiguo artículo 98 del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, luego artículo 87 de la ley N° 18.834: “el fin de esta norma es consagrar positivamente el principio de la probidad administrativa con que deben actuar los empleados públicos en el desempeño de sus funciones, principio éste, como dijo el dictamen N° 27.939, de 1964, que constituye uno de los fundamentos básicos de la función pública y que tiene por objeto asegurar el correcto y fiel desenvolvimiento de los agentes de la Administración en el ejercicio de sus cometidos”. (Dictamen N° 40.308, de 1980, en “Estatuto Administrativo Interpretado, Ley N° 18.834, de 1989”, de Pantoja Bauzá, Rolando, Quinta edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, página 354).

Es pertinente acotar que, de acuerdo al artículo 59 del Estatuto Administrativo, la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios es de cuarenta y cuatro horas semanales distribuidas de lunes a viernes, y “los funcionarios deberán desempeñar su cargo en forma permanente durante la jornada ordinaria de trabajo”. A su vez, en virtud del artículo 66 del mismo Estatuto, “por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado no podrán percibirse remuneraciones”. Por eso la Contraloría ha señalado que le corresponde al jefe superior de servicio regular los horarios de los servidores públicos que ejercen funciones compatibles, a fin de que recuperen las horas de inasistencia en que incurran en virtud de la compatibilidad. (Dictamen N° 28.707, de 1995, en “Estatuto Administrativo Interpretado, ley N° 18.834, de 1989, Tomo I, Sexta edición actualizada”, de Pantoja Bauzá, Rolando, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, página 435).

Este tema preocupó en 1994 a la Comisión Nacional de Ética Pública, creada por decreto supremo N° 423, de ese año, de la cual formó parte el Contralor General de la República de la época, don Osvaldo Iturriaga Ruiz.

Esa Comisión manifestó en su informe: “actualmente existe consenso en que el funcionario, mientras presta sus servicios a la Administración Estatal, debe dedicarse por entero a la función pública durante toda la jornada que le corresponde, pero nada impide que fuera de ella tenga derecho a desarrollar cualquiera otra actividad privada, siempre que sea lícita y sea conciliable con su posición oficial. Este principio es recogido en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 87 del Estatuto Administrativo.”.

La citada Comisión estimó que dicha regla debería ir aparejada a un sistema que permita defender y hacer primar, en la práctica, el interés público comprometido. Para tal efecto, consideró necesario establecer la obligación de declarar bajo juramento las actividades que desempeñan en el sector privado, y que la Administración aprobase previamente la compatibilidad de dicha actividad privada con la función pública. “Dicho pronunciamiento sería requisito anterior y necesario para que el funcionario público interesado pudiera desempeñar actividades en el sector privado.” (Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública, párrafo 10, “Perfeccionamiento del régimen de incompatibilidades entre una función pública y una actividad privada”).

El legislador orgánico constitucional no recogió esa propuesta, pero compartió la idea sustantiva que la inspiraba, razón por la cual consagró en el artículo 58 de la ley N° 18.575 el derecho de los funcionarios a ejercer una profesión, industria, comercio u oficio, advirtiendo que “estas actividades deberán desarrollarse siempre fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados. Son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada.”

Asimismo, en el nuevo artículo 64, N° 4, de la misma Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, resolvió castigar como contravención a la probidad administrativa “ejecutar actividades” y “ocupar tiempo de la jornada de trabajo” en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.

Se impide así la ocurrencia de situaciones como aquélla que puso por vía ejemplar el señor Contralor General en su presentación de julio de 2000, relativa al abogado funcionario que ejerce su profesión durante la jornada de trabajo concurriendo a comparendos o

alegatos ante los tribunales de justicia; que resulta ser un claro ejemplo de preeminencia del interés privado sobre el público.

En tercer lugar, es preciso señalar que, efectivamente, como expone el Mensaje Presidencial del proyecto de ley que se informa, la historia fidedigna del establecimiento del artículo 58 de la ley N° 18.575 demuestra que nunca se buscó prohibir la actividad profesional o docente de los funcionarios públicos. Pero, es igualmente cierto que ella deja en evidencia, a la vez, que siempre se quiso cautelar el cumplimiento de la jornada de trabajo.

El Mensaje con que el Ejecutivo dio inicio a la actual ley N° 19.653 manifestó que “se consagra, como regla general, que no existe incompatibilidad entre la función pública y el ejercicio de una profesión, oficio, industria o comercio de carácter particular. Sin embargo, se establecen determinadas incompatibilidades en razón de horario y/o de materia. De este modo, no podrán los funcionarios de la administración del Estado ejercer funciones públicas y las actividades particulares que coincidan en la jornada ordinaria o extraordinaria de trabajo”.

Ese criterio fue acogido por la H. Cámara de Diputados, la que especificó: “un abogado puede ejercer su profesión ante los tribunales, por ejemplo, en su propia oficina, con sus materiales y fuera de las horas de trabajo” (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia); lo mantuvo el H. Senado y es el que consagra la norma vigente.

De esta forma, es evidente que el hecho de permitir el ejercicio de actividades particulares durante la jornada de trabajo contradice el planteamiento coincidente entre los órganos colegisladores sustentado durante toda la tramitación de la ley N° 19.653.

No parece conveniente que, al poco tiempo de entrar en vigor la reforma contenida en este cuerpo legal, uno de los aspectos que siempre estuvo considerado en ella sea objeto de un cambio sustancial de criterio.

El proyecto de ley innova radicalmente, además, en la situación en que se encuentran tales actividades particulares, al menos desde la entrada en vigor del artículo 89 del Estatuto Administrativo contenido en el decreto con fuerza de ley N° 256, de 1953, cual es la de ser aceptadas, en la medida que sean conciliables con la posición que el funcionario

ocupa en la Administración y no perturben el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes estatutarios.

En otras palabras, lo que el legislador estatutario de 1953, 1960 y 1989 dejó entregado a la apreciación de la jefatura del servicio - y por eso pudo la Contraloría General decir en 1970 que no es dable aceptar que los funcionarios ejerzan en términos absolutos, por propia determinación, un derecho estatutario, sino que, por el contrario, el ejercicio de tales derechos está sometido a la decisión de la autoridad competente - se alteraría por la decisión directa, de carácter general, que adoptaría el legislador, en orden a que los funcionarios profesionales o técnicos destinen, si así lo desean, hasta diez horas semanales para ejercer actividades particulares.

En cuarto lugar, le preocupó a la Comisión la circunstancia de que la autorización legal que se propone conferir para que los funcionarios profesionales o técnicos ejerzan libremente su profesión u oficio, podría merecer dudas respecto de su conformidad con la igualdad ante la ley.

En efecto, si se plantea tal beneficio como una consecuencia de la libertad de trabajo, surge de inmediato la inquietud de orden jurídico en cuanto al respeto del tratamiento igualitario que está obligado a proporcionar el legislador, sobre todo si se piensa que la Carta Fundamental asegura luego a todas las personas “la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos” (artículo 19, N° 3°, inciso primero).

Ello, porque la libertad de trabajo ampara asimismo a los funcionarios administrativos y auxiliares, a quienes el proyecto de ley no otorga la posibilidad de desarrollar otra actividad durante su jornada de trabajo. Adicionalmente, estos funcionarios se podrían ver en la necesidad de tener que exceder su jornada ordinaria para prestar apoyo a los profesionales y técnicos que deban compensar las horas en que no sirvieron efectivamente su cargo público.

Distinto es el caso de la compatibilidad de cargos públicos prevista en el artículo 81, letra a), del Estatuto Administrativo, porque el elemento diferenciador que contempla es el desempeño de cargos docentes, y no el título del funcionario o la planta del servicio a que pertenezca.

Los razonamientos anteriores llevaron a la Comisión a coincidir en que no resulta aceptable la realización de actividades particulares en términos amplios, a diferencia de lo que ocurre con la posibilidad de efectuar labores docentes en establecimientos privados de educación. La docencia, a la luz de la regla tradicional sobre compatibilidad de cargos públicos, sí constituye un elemento idóneo para justificar una excepción frente al mandato general de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en orden a desempeñar, en forma permanente, el cargo durante la jornada de trabajo.

Esta excepción a la incompatibilidad horaria, prevista en el inciso segundo del artículo 58 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, debe ajustarse en todo caso al marco general establecido en el inciso primero del mismo artículo, en el sentido de que está condicionada a la exigencia de no perturbar el fiel y oportuno cumplimiento de los deberes funcionarios y que no obsta a las prohibiciones o limitaciones legales que existan.

- Sometido a votación en general, el proyecto fue aprobado por unanimidad, con los votos de los HH. Senadores señores Aburto, Chadwick, Díez, Hamilton y Silva.

V.- DISCUSIÓN PARTICULAR

Artículo 1º

Agrega cuatro incisos nuevos al artículo 58 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

El inciso primero permite que los funcionarios de la Administración del Estado desarrollen actividades docentes durante la jornada de trabajo, tanto en establecimientos públicos como privados, hasta un máximo de doce horas semanales.

Como se recuerda, el artículo 81, letra a) del Estatuto Administrativo declara la compatibilidad de cargos al interior de la Administración, estableciendo que el

desempeño de un cargo público es compatible “con los cargos docentes de hasta un máximo de doce horas semanales”.

La Comisión se dedicó, en primer lugar, a dilucidar, por tanto, la procedencia de seguir tal criterio cuando las labores docentes se realicen en establecimientos privados de educación.

Al respecto, la Comisión consideró que en un caso hay otro cargo público comprometido y en el otro no, lo que permitiría sostener que, si bien en ambos eventos se está en presencia de un desempeño docente, no mediarían por igual razones de interés público.

Por otra parte, si bien las doce horas semanales de compatibilidad se explican por razones históricas, ellas representan la cuarta parte de la jornada laboral, que es de 44 horas semanales (8,45 horas diarias), cantidad que razonablemente puede estimarse alta, y, en todo caso, lo cierto es que las circunstancias de hecho bajo las cuales se establecieron en 1953 (artículo 54, letra c) del decreto con fuerza de ley N° 256) han variado de manera significativa, tomando en cuenta sólo el número de establecimientos de educación superior existentes.

Además, esa cifra de horas semanales dificulta las posibilidades efectivas de compensación, sobre todo porque en ciertos casos obligaría a extender la jornada del personal que no se ve favorecido por esta franquicia, el que a su vez tendría derecho a que se le compense su extensión de jornada o se le paguen horas extraordinarias.

Tuvo presente también que la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, en su artículo 62, adoptó recientemente un criterio más restrictivo, considerando la compatibilidad para cargos docentes, pero disminuida a la duración de una cátedra universitaria, equivalente a seis horas semanales.

Sin perjuicio de estos razonamientos, la Comisión consideró equitativo dar una solución similar, en cuanto al máximo de horas permitido para el desempeño docente derivado de la compatibilidad de cargos y el que se basa en el ejercicio de una profesión u oficio.

Sobre esa base, frente a la alternativa de reducir el límite vigente para la compatibilidad o mantenerlo, haciéndolo extensivo para la nueva situación que se regulará, se inclinó por esta última fórmula.

El inciso segundo permite que los funcionarios de la Administración del Estado ejerzan actividades particulares durante la jornada de trabajo, relacionadas con los títulos profesionales o técnicos que posean, por un máximo de diez horas, de las que deberán descontarse las horas empleadas en labores docentes.

Hubo acuerdo unánime de la Comisión, por los motivos reseñados al tratar la discusión general, en rechazar la incorporación genérica de esta excepción al deber de los funcionarios de desempeñar sus cargos durante toda la jornada de trabajo.

No le fue ajena la reflexión de que, si al número indeterminado de funcionarios a quienes se habilitará para impetrar permiso destinado a desarrollar labores docentes, se le agregase una cifra todavía superior de profesionales y técnicos que también podrían destinar parte de su jornada de trabajo a desarrollar actividades particulares, se vería resentido el buen funcionamiento de la Administración por las ausencias que se producirían durante las horas habituales de trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, estuvo de acuerdo en que, de haberse acogido la compatibilidad horaria, ella no habría afectado en caso alguno la incompatibilidad sustancial del ejercicio profesional o técnico que afecte al respectivo funcionario. Por ejemplo, la incompatibilidad para ejercer acciones civiles en contra del Fisco, que contiene el artículo 58, inciso 3º, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, no podría verse afectada porque esta nueva ley permitiese el ejercicio profesional durante la jornada de trabajo.

El inciso tercero obliga a los funcionarios a compensar el tiempo en que no desempeñen sus labores, mediante la prolongación de la jornada laboral o el cumplimiento de una jornada diferente.

Algunos de los señores integrantes de la Comisión hicieron saber su escepticismo acerca del cumplimiento efectivo del mecanismo de compensación, toda vez que, aunque con este precepto no se hace sino recoger dictámenes antiguos de la Contraloría, en el

sentido de que se debe reponer el tiempo en que no se han desempeñado funciones, habitualmente no existen controles que aseguren la observancia, por parte del funcionario, de la jornada de cuarenta y cuatro horas semanales.

La dificultad de dar cumplimiento está asociada también a la extensión máxima de las horas que pueden destinarse a actividades docentes. Ha dicho la Contraloría General en sus dictámenes que la jornada de cuarenta y cuatro horas semanales significa trabajar de lunes a viernes, ocho horas y cuarenta y cinco minutos diarios. Como el día sábado es inhábil para los efectos laborales, la anticipación o prolongación de jornada sólo podrá hacerse de lunes a viernes, días en los que el funcionario que deba compensar el tiempo ocupado en la docencia tendría que entrar a trabajar antes, en la mañana, o retirarse del trabajo después, por la tarde, lo que representa, de hecho, mayores dificultades de cumplimiento mientras más horas docentes se desempeñen.

Aun con esas salvedades, se advierte que, de los dos mecanismos que contempla el precepto, la obligación de prolongar la jornada laboral resulta el único aplicable mientras no se modifique la regla estatutaria sobre jornada de trabajo, ya que no podría establecerse una jornada diferente si el Estatuto Administrativo, como lo hace, señala que la jornada de trabajo se desarrolla entre los días lunes y viernes.

Por ello, la Comisión decidió consignar que la excepción al deber de servir permanentemente el cargo durante toda la jornada de trabajo, que se consagrará en el proyecto de ley, no libera al funcionario de las obligaciones propias de su cargo, debiendo prolongar su jornada para compensar las horas en que no haya podido trabajar por causa del desempeño de la actividad docente.

El inciso final deja a salvo las prohibiciones generales o especiales que se encuentren establecidas en los regímenes estatutarios.

Al respecto, en la Comisión hubo coincidencia en estimar que esta norma es innecesaria, en la medida en que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en sus artículos 12 y 45, se remite a los respectivos estatutos funcionarios en cuanto al ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

Una de las prohibiciones estatutarias a que se alude es el impedimento del ejercicio de la profesión que afecta a los funcionarios sometidos al sistema de dedicación exclusiva. Con esta disposición, tales funcionarios quedarían en las condiciones en que se encuentran, esto es, no podrían desarrollar labores docentes en establecimientos privados, sino únicamente aquéllas que les franquea la regla sobre compatibilidad de cargos, artículo 81, letra a), del Estatuto Administrativo, en establecimientos públicos.

En este punto, la Comisión optó, asimismo, por no apartarse del régimen vigente, teniendo en cuenta que sería preciso analizar cada uno de los casos en que existe legalmente obligación de dedicación exclusiva al cargo, a los que el legislador vincula efectos remuneratorios de los que no goza la generalidad de los funcionarios de la Administración.

- Puesto en votación de la manera expresada, el artículo fue aprobado por la unanimidad de los HH. Senadores señores Aburto, Chadwick, Díez, Hamilton y Silva.

Artículo 2º

Retrotrae los efectos de la ley a la publicación en el Diario Oficial de la ley N° 19.653.

La Comisión compartió la idea de que es conveniente declarar ajustada a derecho la compatibilidad horaria con cargos docentes, hasta la cantidad de doce horas semanales, para salvar las situaciones irregulares que se hubieren producido desde la fecha de la publicación de la ley N° 19.653, o pudieren producirse hasta la fecha de publicación de esta ley.

- Se acogió por unanimidad, con los votos de los HH. Senadores señores Aburto, Chadwick, Díez, Hamilton y Silva.

- - -

VI.- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En concordancia con los acuerdos anteriormente expresados, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1º.- Agréganse al inciso segundo del artículo 58 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las siguientes frases:

“Se exceptúan las actividades docentes hasta por un máximo de doce horas semanales. Esta excepción no liberará al funcionario del cumplimiento de las obligaciones propias de su cargo, para lo cual deberá compensar las horas en que no lo desempeñare efectivamente.”.

Artículo 2º.- Declárase ajustado a derecho el ejercicio de actividades docentes que hubieren realizado o realizaren los funcionarios afectos al artículo 58 de la ley N° 18.575 entre el 14 de diciembre de 1999, fecha de publicación en el Diario Oficial de la ley N° 19.653, y la fecha de publicación de esta ley.”.

Acordado en sesiones del 12 de junio de 2001, con asistencia de los Senadores señores Enrique Silva Cimma (Presidente accidental), Andrés Chadwick Piñera, Sergio Fernández Fernández, Hernán Larraín Fernández y José Antonio Viera-Gallo Quesney, y del 3 de julio del mismo año, a la que asistieron los Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Marcos Aburto Ochoa, Andrés Chadwick Piñera, Juan Hamilton Depassier y Enrique Silva Cimma.

Sala de la Comisión, a 17 de julio de 2001.

(FDO.): JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA

Secretario

**NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY DE LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE CONCEDE LA NACIONALIDAD
CHILENA, POR ESPECIAL GRACIA, AL RELIGIOSO FRANCISCO JAVIER BRAUN
HECHT (1855-17)**

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informar el proyecto de la referencia, que otorga la nacionalidad chilena, por especial gracia, al religioso Francisco Javier Braun Hecht.

La iniciativa en informe tuvo su origen en una moción de los ex parlamentarios señores Harry Jürgensen, Carlos Valcarce y Erick Villegas y de los HH. Diputados señores Claudio Alvarado, Pedro Pablo Álvarez-Salamanca, Gabriel Ascencio, Sergio Elgueta, Maximiano Errázuriz, Sergio Ojeda y Víctor Reyes.

El proyecto en estudio fue aprobado por unanimidad en su primer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputados y actualmente se encuentra en su segundo trámite constitucional ante esta H. Corporación.

Se dio cuenta de la iniciativa en sesión de Sala del H. Senado, con fecha 6 de agosto de 1997, disponiéndose su estudio por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

El 14 de julio de 1998, fue informado negativamente por la Comisión a su cargo. Con posterioridad, a solicitud del Presidente de la época, H. Senador señor Enrique Silva Cimma, y producto de conversaciones celebradas con su homónimo de la H. Cámara de

Diputados, de las que se dará cuenta en la parte pertinente del presente informe, se accedió a que dicho organismo técnico estudiara la materia y emitiera un nuevo pronunciamiento.

ANTECEDENTES

1.- Legales. Cabe señalar que la nacionalidad por honor se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 10, N° 5, de la Carta Fundamental, que dispone que son chilenos, entre otros, “los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley”.

Esta forma excepcional de nacionalización se diferencia de la ordinaria, -consistente en obtener la carta pertinente en conformidad a la ley, de acuerdo a lo dispuesto en el N° 4, del mencionado artículo 10, de la Constitución Política- en aspectos bastante relevantes, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) no requiere de solicitud previa;

b) no es necesario acreditar cumplimiento de requisitos determinados;

c) no exige la renuncia expresa a la nacionalidad anterior;

d) debe ser otorgada directamente por ley y,

e) quienes obtienen la nacionalidad por este medio, no quedan sujetos a la limitación establecida en el párrafo segundo del N° 4, artículo 10, de la Ley Fundamental, que establece que los nacionalizados por tal procedimiento, “tendrán opción a cargos públicos de elección popular, sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización”.

2.- Personales. La Moción que da origen al proyecto en informe efectúa una relación de la vida y obra del Padre Braun Hecht, destacando lo siguiente:

Nace el 9 de marzo de 1921, en una pequeña localidad de la selva bávara, cerca de la frontera con la antigua Checoslovaquia, en el pueblo de Fronan, Alemania.

Desde muy pequeño sintió la vocación del sacerdocio y, a la edad de 10, años entró al Seminario Menor de la Congregación del Verbo Divino, donde realizó sus estudios secundarios.

En 1939 tomó el hábito de la Congregación, en el Seminario Mayor de San Agustín, y en 1941, los votos religiosos, adquiriendo el carácter de miembro pleno de la misma Congregación.

El mismo año de 1941, durante la Segunda Guerra Mundial, fue llamado al servicio militar, ocupando los cargos de enfermero y más tarde de suboficial de sanidad, durante dos años en el frente ruso y dos años en Italia. Como reconocimiento a sus servicios, fue condecorado con la “Cruz de Hierro” por haber salvado heridos en situación de alto riesgo.

Posteriormente, casi al final de la guerra, en el año 1945, fue retirado de las filas por haber sido herido gravemente en la cabeza.

El 24 de septiembre de 1949 fue ordenado sacerdote. Dos años más tarde, en 1951, inicia su trabajo pastoral en Sudamérica y por 3 años fue Vicario Cooperador de una parroquia en Buenos Aires, Argentina.

En 1954 llegó a Chile a la Parroquia de San Mateo en Osorno, cargo que ocupó hasta el año 1960, cuando asumió las funciones de párroco de Fresia, Décima Región, localidad en la cual han transcurrido sus últimos 36 años de vida.

Entre las labores más destacadas del sacerdote Braun Hecht, pueden señalarse la reconstrucción de la iglesia, destruida por el terremoto de 1960, y las de otras capillas. Labor que concretó gracias a su esfuerzo personal y a la cooperación que consiguió tanto en Alemania como entre los miembros de la comunidad, logrando además, hasta la fecha, la construcción de 13 nuevas capillas rurales.

También ha colaborado con el Colegio de Religiosas, con los hogares del Verbo Divino para niños en situación irregular, con centros de rehabilitación para alcohólicos y, en forma especial, con el Hogar de Ancianos San Francisco Javier, de Fresia.

El año 1985, cuando celebraba sus 25 años como Párroco, fue distinguido por la Municipalidad nombrándolo Hijo Ilustre de Fresia. En esa misma fecha, inauguró su gran obra, el Hogar de Ancianos “San Francisco Javier”, del cual es su Presidente. Este proyecto fue fruto de su gran dedicación y se pudo llevar a cabo gracias a la cooperación que obtuvo en su país natal.

El Padre Braun nunca se ha sentido extranjero en Chile, y con igual reciprocidad los habitantes de Fresia lo consideran chileno, por su espíritu de abnegación y de caridad hacia los compatriotas.

Finalmente, la vida del sacerdote Francisco Javier, entregada en forma noble y desinteresada hacia los más desposeídos, merece el reconocimiento de la ciudadanía y justifica otorgarle la nacionalidad chilena, por especial gracia.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

Vuestra Comisión, teniendo presente que la iniciativa consta de un artículo único, así como lo prescrito por el artículo 127 del Reglamento del Senado, acordó proponer su discusión en general y particular a la vez.

Cabe recordar que vuestra Comisión, con fecha 3 de julio de 1998, informó la presente iniciativa y recomendó su rechazo. Fundó su parecer, entre otros considerandos, en la necesidad de cautelar el propósito del constituyente al establecer esta institución especialísima, cual es, honrar excepcionalmente a extranjeros notables y destacados cuya actuación justifique dicha distinción, permitiéndoles acceder a la nacionalidad chilena sin renunciar a su nacionalidad de origen.

En la referida ocasión, se hizo presente que tal rechazo en ningún caso implicaba importaba el descrédito o menoscabo a la labor efectuada por el Padre Braun, cuyas abnegadas acciones, por el contrario, provocaban la admiración de la Comisión y comprometían la gratitud de la comunidad nacional, pero que, no obstante, no reunían el carácter de excepcionalidad y trascendencia propio de esta modalidad de nacionalización.

Sin perjuicio de lo anterior, y considerando que la iniciativa en estudio se origina en una moción de diputados y se inscribe en el marco de diversos rechazos de la misma índole, se llevó a efecto una reunión entre los Presidentes de ambas Corporaciones y los correspondientes a las Comisiones respectivas de la época de los acontecimientos, donde se acordó formar una comisión especial compuesta por igual número de senadores y diputados.

Esta Comisión, tras debatir la materia, convino en formular algunas pautas comunes para el otorgamiento de la nacionalidad por especial gracia, las que serían de general aplicación en lo sucesivo. Adicionalmente se acordó reconsiderar, entre otros, el proyecto en informe.

En mérito a lo anterior, vuestra Comisión solicitó a la Sala del Senado la remisión de los antecedentes referidos al proyecto, con el fin de elaborar un nuevo informe.

Asimismo, procedió a elaborar pautas básicas que justifiquen conceder la nacionalidad por especial gracia, a fin de uniformar los criterios aplicables en la materia por ambas Corporaciones, las que se mencionan a continuación:

1.- La nacionalidad por gracia constituye el más alto honor que se puede conferir a un extranjero en nuestro país, en consecuencia, sólo se deberá conceder a personas notables y destacadas, que trasciendan el término regular en el estado de actividad que les es propio.

2.- Para otorgar esta distinción especialísima deberá considerarse la existencia de una vinculación real del beneficiario con la comunidad nacional.

3.- Asimismo, será necesario que la actividad ejercida por el extranjero que se desea honrar se traduzca en un beneficio efectivo y relevante para el país, en el ámbito específico de que se trate y constituya un servicio destacado a la República.

4.- Las actividades del beneficiario deberán haber alcanzado relevancia nacional independientemente de que hayan tenido lugar en una zona determinada del territorio nacional o se hayan circunscrito a un sector específico de actividad. Resulta útil al efecto recoger el concepto procesal de hecho público y notorio, que es aquél que por evidente, patente, sabido y palmario, no es necesario acreditar.

5.- A los proyectos, deberán acompañarse antecedentes escritos y documentos fundantes de la concesión de nacionalidad, pudiendo, por ejemplo, oficiarse al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior con el propósito de obtener las referencias que se estimen conducentes, relativas a la individualización de la persona y su permanencia en nuestro país. Asimismo, puede estimarse como un antecedente valioso para

apreciar el grado de reconocimiento comunitario, haber obtenido otros galardones que premien la labor efectuada en el ámbito respectivo.

6.- Finalmente, debe quedar asentado que el constituyente dispone que este honor se confiera por ley y, en consecuencia, las calidades que justifiquen la dictación de la misma deberán ser expuestas y acreditadas por parte de quien inicie el proyecto de ley respectivo. De esta forma se pretende evitar que se distorsionen los fines del constituyente y que la obtención de la nacionalidad chilena, por especial gracia, pueda dar lugar a prácticas de “lobby” del todo ajenas a tan alta institución.

Por tanto, la comisión, tras un nuevo estudio, considerando las pautas formuladas al respecto y los demás antecedentes expuestos sobre la vida y obra del Padre Braun estimó que su persona era merecedora de tan alta distinción.

En consecuencia, vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía -luego de someter el asunto a votación secreta de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 31 y 159 del Reglamento de la Corporación- tiene el honor de proponeros, por la unanimidad de sus miembros presentes, que aprobéis, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 127 del Reglamento del Senado, en general y particular a la vez, el proyecto de ley de la H. Cámara de Diputados, en los mismos términos que viene formulado, a saber:

“PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Concédese la nacionalidad chilena, por especial gracia, al religioso alemán Reverendo Padre Francisco Javier Braun Hecht.”.

Acordado en sesión celebrada el día 18 de julio de 2001, con asistencia de los HH. Senadores señores Gabriel Valdés Subercaseaux (Presidente), Enrique Silva Cimma, José Antonio Viera-Gallo Quesney, y Beltrán Urenda Zegers.

Sala de la Comisión, a 27 de julio de 2001.

(FDO.): XIMENA BELMAR STEGMANN

Secretario

**NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY DE LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE CONCEDE LA NACIONALIDAD
CHILENA, POR ESPECIAL GRACIA, AL SACERDOTE MANUEL BAHL SACK
(1995-17)**

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informaros el proyecto de la referencia, que concede, por gracia, la nacionalidad chilena al sacerdote Manuel Bahl Sack.

La iniciativa en informe tuvo su origen en una moción de los ex Diputados señores Luis Valentín Ferrada Valenzuela, Sergio Morales Morales y Juan Carlos Latorre Carmona y de los HH. Diputados señores Alberto Cardemil Herrera, Alejandro García Huidobro Sanfuentes, Juan Pablo Letelier Morel y Sergio Ojeda Uribe.

Durante su tramitación en la Cámara de Diputados fue incluido en la Convocatoria a Legislatura Extraordinaria por S.E. el Presidente de la República y aprobado por la unanimidad de los HH. señores Diputados.

Se dio cuenta de la iniciativa en sesión de Sala del H. Senado, con fecha 13 de mayo de 1998, disponiéndose su estudio por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

El 14 de julio de 1998, fue informado negativamente por la Comisión a su cargo. Con posterioridad, a solicitud del Presidente de la época, H. Senador señor Enrique Silva Cimma, y producto de conversaciones celebradas con su homónimo de la H. Cámara de

Diputados, de las que se dará cuenta en la parte pertinente del presente informe, se accedió a que dicho organismo técnico estudiara la materia y emitiera un nuevo pronunciamiento.

ANTECEDENTES

1.- Legales. Cabe señalar que la nacionalidad por honor se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 10, N° 5, de la Carta Fundamental, que dispone que son chilenos, entre otros, “los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley”.

Esta forma excepcional de nacionalización se diferencia de la ordinaria, -consistente en obtener la carta pertinente en conformidad a la ley, de acuerdo a lo dispuesto en el N° 4, del mencionado artículo 10, de la Constitución Política- en aspectos bastante relevantes, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) no requiere de solicitud previa;

b) no es necesario acreditar cumplimiento de requisitos determinados;

c) no exige la renuncia expresa a la nacionalidad anterior;

d) debe ser otorgada directamente por ley y,

e) quienes obtienen la nacionalidad por este medio no quedan sujetos a la limitación establecida en el párrafo segundo del N° 4, del artículo 10, de la Ley Fundamental, que establece que los nacionalizados por tal procedimiento, “tendrán opción a cargos públicos de elección popular, sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización”.

2.- Personales. La Moción que da origen al proyecto en informe efectúa una relación de la obra social y del ejemplo de vida del Sacerdote Manuel Bahl Sack, destacando los siguientes aspectos:

Nació en Argentina el 27 de junio de 1931, ingresando en 1957 al Seminario de la Congregación del Verbo Divino.

En 1958 es enviado por su Congregación a colaborar en el Liceo Alemán de Santiago, pero su vocación de servicio y apostolado religioso lo inclina al trabajo comunitario por ello su orden religiosa lo envía al sur de Chile, donde trabaja con las juventudes obreras de la ciudad de Osorno, como párroco de la Iglesia del Carmen, cargo en el que sirvió por el lapso de 5 años.

Tras un período de ausencia del país, en 1968 fue enviado a la ciudad de Rancagua, donde inició, en la Parroquia San José Obrero de la Granja, su labor con la comunidad que vivía en precarias condiciones. Debó comenzar desde cero en el tema de la evangelización y la urbanización. Al principio, no fue fácil; sus primeras misas sólo congregaban una veintena de personas. Pero no se detuvo y comprendió que debía acercarse de otro modo a la comunidad. No sólo en un plano sacerdotal sino con un trato amistoso, comenzando una nueva relación. Paulatinamente fue creando lazos más fuertes con los pobladores lo que le permitía participar activamente en la urbanización y construcción de las poblaciones.

Por otra parte, con preocupación se dedicó a la rehabilitación de jóvenes víctimas de la drogadicción y el alcoholismo, creando centros especializados para ello.

Después de treinta y nueve años de permanecer en Chile, el balance de su obra es elogioso. Ha sido formador de diversas comunidades religiosas en Dinstrans, Rancagua, Centenario y Santa Julia, entre otras.

Asimismo, en apoyo a los antecedentes suministrados por los autores de la moción, se adjuntan diversos testimonios de pobladores, colegios y juntas de vecinos de la comunidad de Manzanar que dan testimonio de sus notables servicios prestados a la comunidad.

Finalmente, consigna el proyecto, el Padre Manuel ha recibido su traslado a Santiago, al Seminario de la Congregación y su partida deja una huella imborrable de reconocimiento a la valiosa y enriquecedora obra que durante varias décadas ha prestado a generaciones en beneficio de los más pobres y marginados. Dejando de lado diferencias

religiosas, políticas y sociales, fundamentan para los autores de la iniciativa el honor de concederle la nacionalidad por especial gracia.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

Vuestra Comisión, teniendo presente que la iniciativa consta de un artículo único así como lo prescrito por el artículo 127 del Reglamento del Senado, acordó proponer su discusión en general y particular a la vez.

Cabe recordar que vuestra Comisión, con fecha 3 de julio de 1998, informó la presente iniciativa y recomendó su rechazo. Fundó su parecer, entre otros considerandos, en la necesidad de cautelar el propósito del constituyente al establecer esta institución especialísima, cual es, honrar excepcionalmente a extranjeros notables y destacados cuya actuación justifique dicha distinción, permitiéndoles acceder a la nacionalidad chilena sin renunciar a su nacionalidad de origen.

En la referida ocasión, se hizo presente que tal rechazo en ningún caso implicaba el descrédito o menoscabo a la labor efectuada por el Padre Bahl, cuyas abnegadas acciones, por el contrario, provocaban la admiración de la Comisión y comprometían la gratitud de la comunidad nacional, pero que, no obstante, no reunían el carácter de excepcionalidad y trascendencia propio de esta modalidad de nacionalización.

Sin perjuicio de lo anterior, y considerando que la iniciativa en estudio se origina en una moción de diputados y se inscribe en el marco de diversos rechazos de la misma índole, se llevó a efecto una reunión entre los Presidentes de ambas Corporaciones y los correspondientes a las Comisiones respectivas de la época de los acontecimientos, donde se acordó formar una comisión especial compuesta por igual número de senadores y diputados.

Esta Comisión, tras debatir la materia, convino en formular algunas pautas comunes para el otorgamiento de la nacionalidad por especial gracia, las que serían de general aplicación en lo sucesivo. Adicionalmente se acordó reconsiderar, entre otros, el proyecto en informe.

En mérito a lo anterior, vuestra Comisión solicitó a la Sala del Senado la remisión de los antecedentes referidos al proyecto, con el fin de elaborar un nuevo informe.

Asimismo, procedió a elaborar pautas básicas que justifiquen conceder la nacionalidad por especial gracia, a fin de uniformar los criterios aplicables en la materia por ambas Corporaciones, las que se mencionan a continuación:

1.- La nacionalidad por gracia constituye el más alto honor que se puede conferir a un extranjero en nuestro país, en consecuencia, sólo se deberá conceder a personas notables y destacadas, que trasciendan el término regular en el estado de actividad que les es propio.

2.- Para otorgar esta distinción especialísima deberá considerarse la existencia de una vinculación real del beneficiario con la comunidad nacional.

3.- Asimismo, será necesario que la actividad ejercida por el extranjero que se desea honrar se traduzca en un beneficio efectivo y relevante para el país, en el ámbito específico de que se trate y constituya un servicio destacado a la República.

4.- Las actividades del beneficiario deberán haber alcanzado relevancia nacional independientemente de que hayan tenido lugar en una zona determinada del territorio nacional o se hayan circunscrito a un sector específico de actividad. Resulta útil al efecto recoger el concepto procesal de hecho público y notorio, que es aquél que por evidente, patente, sabido y palmario, no es necesario acreditar.

5.- A los proyectos, deberán acompañarse antecedentes escritos y documentos fundantes de la concesión de nacionalidad, pudiendo, por ejemplo, oficiarse al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior con el propósito de obtener las referencias que se estimen conducentes, relativas a la individualización de la persona y su permanencia en nuestro país. Asimismo, puede estimarse como un antecedente valioso para apreciar el grado de reconocimiento comunitario, haber obtenido otros galardones que premien la labor efectuada en el ámbito respectivo.

6.- Finalmente, debe quedar asentado que el constituyente dispone que este honor se confiera por ley y, en consecuencia, las calidades que justifiquen la

dictación de la misma deberán ser expuestas y acreditadas por parte de quien inicie el proyecto de ley respectivo. De esta forma se pretende evitar que se distorsionen los fines del constituyente y que la obtención de la nacionalidad chilena, por especial gracia, pueda dar lugar a prácticas de “lobby” del todo ajenas a tan alta institución.

Por tanto, la Comisión, tras un nuevo estudio, considerando las pautas formuladas al respecto y los demás antecedentes expuestos sobre la vida y obra del Sacerdote Manuel Bahl Sack coincidió en manifestar su consentimiento en el otorgamiento de este alto honor.

En consecuencia, vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía -luego de someter el asunto a votación secreta de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 31 y 159 del Reglamento de la Corporación- tiene el honor de proponeros, por la unanimidad de sus miembros presentes, que aprobéis, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 127 del Reglamento del Senado, en general y particular a la vez, el proyecto de ley de la H. Cámara de Diputados, en los mismos términos que viene formulado, a saber:

“PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Concédese la nacionalidad chilena, por especial gracia, al Padre Manuel Bahl Sack.”.

Acordado en sesión celebrada el día 18 de julio de 2001, con asistencia de los HH. Senadores señores Gabriel Valdés Subercaseaux (Presidente), Enrique Silva Cimma, José Antonio Viera-Gallo Quesney, y Beltrán Urenda Zegers.

Sala de la Comisión, a 27 de julio de 2001.

(FDO.): XIMENA BELMAR STEGMANN

Secretario

INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, INICIADO EN MOCIÓN DE LOS HONORABLES SENADORES SEÑORES SABAG Y VIERA-GALLO, QUE CONCEDE LA NACIONALIDAD CHILENA, POR ESPECIAL GRACIA, AL SACERDOTE NORTEAMERICANO RICARDO SAMMON O'BRIEN (2561-07)

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia que otorga, por especial gracia, la nacionalidad chilena al sacerdote norteamericano Ricardo Sammon O'Brien.

La presente iniciativa tuvo su origen en moción de los HH. Senadores señores Hosain Sabag Castillo y José Antonio Viera-Gallo Quesney.

Se dio cuenta del proyecto en análisis en la Sala del H. Senado en sesión del 8 de agosto de 2000, disponiéndose su estudio por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

Vuestra Comisión, teniendo presente que la iniciativa consta de un artículo único, así como lo prescrito por el artículo 127 del Reglamento del Senado, acordó efectuar y proponer su discusión en general y particular a la vez.

XIII. ANTECEDENTES GENERALES

1.- Legales. Cabe señalar que la nacionalidad por honor se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 10, N° 5, de la Carta Fundamental, que

dispone que son chilenos, entre otros, “los que obtuvieron especial gracia de nacionalización por ley”.

Esta forma excepcional de nacionalización se diferencia de la ordinaria -consistente en obtener la carta pertinente en conformidad a la ley, de acuerdo a lo dispuesto en el N° 4, del mencionado artículo 10, de la Constitución Política- en aspectos bastante relevantes, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) no requiere de solicitud previa;

b) no es necesario acreditar cumplimiento de requisitos determinados;

c) no exige la renuncia expresa a la nacionalidad anterior;

d) debe ser otorgada directamente por ley y,

e) quienes obtienen la nacionalidad por este medio, no quedan sujetos a la limitación establecida en el párrafo segundo del N° 4, artículo 10, de la Ley Fundamental, que establece que los nacionalizados por ese procedimiento, “tendrán opción a cargos públicos de elección popular, sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización”.

2.- La Moción que da origen al proyecto en informe efectúa una relación de la vida y obra del Padre Ricardo Sammon O’Brien, destacando lo siguiente:

La comunidad de Portezuelo y, en general, de la VIII Región, siente un profundo respeto por el trabajo realizado en la zona por el Padre Ricardo Sammon O’Brien, quien, desde 1957, ha desarrollado una intensa labor por la promoción de la cultura campesina, el rescate de las tradiciones y la vinculación de éstas con la práctica religiosa; logrando un profundo acercamiento entre vastos sectores con la Palabra de Dios, la que se ha convertido en un firme respaldo para todas las personas, a través de sus proyectos pastorales y culturales.

El Padre Ricardo nació en Nueva York el 29 de noviembre de 1928, siendo el mayor de los siete hijos del matrimonio de James Sammon y Eileen O’Brien,

quienes habían emigrado de uno de los sectores más pobres de la costa occidental de Irlanda a Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades.

Miembro de la Sociedad Misionera Maryknoll, con presencia en cinco continentes y con una reconocida labor al servicio de los más pobres desde hace 44 años en Chile, el Padre Ricardo Sammon O'Brien fue ordenado sacerdote el 9 de junio de 1956, en Nueva York, siendo su primera y única destinación nuestro país.

Tras ocho meses de estudio del castellano en el Instituto de Idiomas de Cochabamba, Bolivia, llegó a Chile, en marzo de 1957, para asumir como Vicario Parroquial de Portezuelo, zona en la que ha desplegado la mayor parte de sus esfuerzos sacerdotales, salvo breves períodos de tiempo en que fue destinado a las comunas de Curepto y Molina, a cargo de la dirección de la Escuela Agrícola "Gonzalo Correa".

El reconocimiento de la comunidad a su figura obedece tanto a su capacidad de servir a las necesidades de los feligreses, en especial de los más pobres, como a su profundo interés en contribuir al rescate de las tradiciones propias de la cultura campesina. Este amplio consenso en torno a la relevancia de su obra ha quedado ratificado con diversas distinciones, como la otorgada por el Comité de Medios de Comunicación de Chillán con el Premio al Ejemplo, 1986.

En Portezuelo, comuna que sólo tiene cerca de dos mil habitantes, el Padre Ricardo ha levantado un prestigioso sistema educacional dependiente de la Parroquia, compuesto por un liceo politécnico y cinco escuelas básicas, junto a los cuales hay tres internados y centros de experimentación y prácticas de innovación tecnológica, con el propósito de formar a los jóvenes de una comuna que, por su ubicación en el secano costero, tiene serias limitaciones para optar a mejores condiciones de vida.

Paralelamente, el Padre Sammon ha estrechado vínculos entre la vida cristiana y las costumbres campesinas, impulsando, desde la Parroquia, la celebración de fiestas típicas como: la trilla en el mes de enero; la vendimia en abril; la Cruz de Mayo y la Novena del Carmen en julio, además de un Encuentro Nacional de Payadores de Canto a lo Divino y Canto a lo Humano; así como la bendición de cruces para los sembrados el mes de octubre, con el fin de celebrar el Día de San Francisco.

Particular impacto en toda la VIII Región y en sectores aledaños, han tenido sus tradicionales fiestas del mes de noviembre, con un Encuentro de Raíces abierto a las cantoras campesinas de la Provincia de Ñuble, que tuvo su primera edición en 1982, y que ha incorporado, con el tiempo, de otras actividades paralelas como una Muestra Artesanal, Juegos Autóctonos y una Peña Folclórica, para culminar con la Procesión de la Virgen Campesina; los que cada año motivan la visita de un mayor número de personas a Portezuelo, además de un creciente interés de artistas populares y consagrados por sumarse a la tarea de recuperar las tradiciones nacionales.

En cada uno de los eventos impulsados por el Padre Ricardo para aportar al rescate de la cultura campesina, siempre ha ocupado un espacio central la celebración de la Eucaristía, en un notable esfuerzo por adaptar los sacramentos católicos a las prácticas del pueblo de Portezuelo, ello ha permitido que la comunidad lo siga fielmente en todos sus proyectos.

En el plano parroquial, toda esta labor se ha traducido en la existencia de 25 comunidades de base, que han trabajado intensamente desde hace más de treinta años, en la atención de las necesidades espirituales y materiales de los vecinos de Portezuelo.

Una figura tan respetada como el Padre Ricardo ha permitido, al mismo tiempo, una profunda influencia en todos los aspectos de la vida de los habitantes de Portezuelo, ya que gracias a sus esfuerzos, la comunidad se ha organizado en juntas de vecinos y en entidades gremiales, a pesar de las dificultades de organización que durante largos años ha tenido el mundo campesino.

El padre Sammon ha sido reconocido como uno de los mejores colaboradores que ha tenido Portezuelo, Cobquecura y el Departamento de Acción fraterna del Obispado de Chillán. La historia del desarrollo rural del secano interior y costero de la Provincia de Ñuble, siempre reconocerá las semillas de amor esparcidas por este misionero de los campesinos.

Actualmente el padre Sammon tiene 72 años de edad, de los cuales 44 años son de sacerdocio, y aún mantiene vigente, como en sus inicios, la vitalidad para seguir luchando por los más desposeídos y por evangelizar a los pobres.

Cabe destacar, además, el aporte al rescate de la vocación sacerdotal, manteniendo por varios años una escuela apostólica cuyos frutos se pueden ver en la generación de nuevos sacerdotes para la iglesia.

El pensamiento del padre Ricardo se traduce en: “Lo poco o nada que sé, me lo han enseñado los campesinos, me enviaron como conquistador de almas, y en vez de eso, he sido conquistado por los pobres de Portezuelo”.

Finalmente, señala la moción, los hechos enunciados justifican sobradamente que el Congreso Nacional se sume al reconocimiento de la comunidad de la VIII Región por la obra del Padre Ricardo Sammon O’Brien, concediéndole la nacionalidad por gracia.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

Al iniciar el estudio de este proyecto, la Comisión reiteró lo expresado en ocasiones anteriores, en el sentido de que la nacionalidad por gracia debe otorgarse en forma selectiva, considerando que la Carta Fundamental entrega al Congreso Nacional una delicada responsabilidad, al conferirle la atribución de otorgar esta alta distinción.

Por otra parte, tuvo presente, las pautas adoptadas al respecto, las que se mencionan a continuación:

1.- La nacionalidad por gracia constituye el más alto honor que se puede conferir a un extranjero en nuestro país, en consecuencia, sólo se deberá conceder a personas notables y destacadas, que trasciendan el término regular en el estado de actividad que les es propio.

2.- Para otorgar esta distinción especialísima deberá considerarse la existencia de una vinculación real del beneficiario con la comunidad nacional.

3.- Asimismo, será necesario que la actividad ejercida por el extranjero que se desea honrar se traduzca en un beneficio efectivo y relevante para el país, en el ámbito específico de que se trate y constituya un servicio destacado a la República.

4.- Las actividades del beneficiario deberán haber alcanzado relevancia nacional, independientemente de que hayan tenido lugar en una zona determinada del territorio nacional o se hayan circunscrito a un sector específico de actividad. Resulta útil en este caso recoger el concepto procesal de hecho público y notorio, que es aquél que por evidente, patente, sabido y palmario, no es necesario acreditar.

5.- A los proyectos deberán acompañarse antecedentes escritos y documentos fundantes de la concesión de nacionalidad, pudiendo, por ejemplo, oficiarse al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior con el propósito de obtener las referencias que se estimen conducentes, relativas a la individualización de la persona y su permanencia en nuestro país. Asimismo, puede estimarse como un antecedente valioso para apreciar el grado de reconocimiento comunitario, el haber obtenido otros galardones que premien la labor efectuada en el ámbito respectivo.

6.- Finalmente, debe quedar asentado que el constituyente dispone que este honor se confiera por ley y, en consecuencia, las calidades que justifiquen la dictación de la misma deberán ser expuestas y acreditadas por parte de quien inicie el proyecto de ley respectivo. De esta forma se pretende evitar que se distorsionen los fines del constituyente y que la obtención de la nacionalidad chilena, por especial gracia, pueda dar lugar a prácticas de “lobby” del todo ajenas a tan alta institución.

Considerando lo anterior, la Comisión estimó que la sólida formación del Padre Ricardo Sammon en diversos campos, así como el hecho que, durante los 44 años de trabajo en nuestro país, ha desarrollado una actividad intensa y variada, tanto en el ámbito de la acción pastoral como en el campo de la cultura y tradición campesina, tiene especiales méritos para recibir la nacionalidad chilena por este medio.

En consecuencia, vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía -luego de someter el asunto a votación secreta, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 31 y 159 del Reglamento de la Corporación- tiene el honor de proponeros, por la unanimidad de sus miembros presentes, que aprobéis, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 127 del Reglamento de esta Corporación, en general y particular a la vez, el siguiente proyecto de ley

“PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Concédase la nacionalidad chilena, por especial gracia, al sacerdote norteamericano Ricardo Sammon O’Brien.”.

Acordado en sesión celebrada el día 18 de julio de 2001, con asistencia de sus miembros HH. Senadores señores Gabriel Valdés Subercaseaux (Presidente), Enrique Silva Cimma, José Antonio Viera-Gallo Quesney y Beltrán Urenda Zegers.

Sala de la Comisión, a 27 de julio de 2001.

(FDO.): XIMENA BELMAR STEGMANN

Secretario

INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, INICIADO EN MOCIÓN DEL HONORABLE SENADOR SEÑOR ZALDÍVAR (DON ANDRÉS), QUE CONCEDE LA NACIONALIDAD CHILENA, POR ESPECIAL GRACIA, A LA RELIGIOSA KAROLINE MAYER HOFBECK. (2711-07)

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, que otorga, por especial gracia, la nacionalidad chilena a la religiosa Karoline Mayer Hofbeck.

La presente iniciativa tuvo su origen en una moción del H. Senador señor Andrés Zaldívar Larraín.

Vuestra Comisión, teniendo presente que la iniciativa consta de un artículo único, así como lo prescrito por el artículo 127 del Reglamento del Senado, acordó efectuar y proponer su discusión en general y particular a la vez.

XIV. ANTECEDENTES GENERALES

1.- Legales. Cabe señalar que la nacionalidad por honor se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 10, N° 5, de la Carta Fundamental, que dispone que son chilenos, entre otros, “los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley”.

Esta forma excepcional de nacionalización se diferencia de la ordinaria, -consistente en obtener la carta pertinente en conformidad a la ley, de acuerdo a lo dispuesto en el N° 4, del

mencionado artículo 10, de la Constitución Política- en aspectos bastante relevantes, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) no requiere de solicitud previa;

b) no es necesario acreditar cumplimiento de requisitos determinados;

c) no exige la renuncia expresa a la nacionalidad anterior;

d) debe ser otorgada directamente por ley y,

e) quienes obtienen la nacionalidad por este medio, no quedan sujetos a la limitación establecida en el párrafo segundo del N° 4, artículo 10, de la Ley Fundamental, que establece que los nacionalizados por tal procedimiento, “tendrán opción a cargos públicos de elección popular, sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización”.

2.- Personales. La Moción que da origen al proyecto en informe efectúa una relación de la vida y obra de la religiosa Karoline Mayer, destacando lo siguiente:

Nació en Alemania, en 1943. Cursó sus estudios básicos en la escuela de la localidad de Eichstätt y la enseñanza media, en el Liceo Científico Humanista Steyl, Holanda. Luego, en 1964, ingresó como novicia a la Congregación misionera de las Siervas del Espíritu Santo, haciendo votos en diciembre de 1968.

En agosto de 1968 fue enviada por su Congregación a Chile, donde llega para iniciar su vida junto a los pobres de Latinoamérica.

Entre los años 1969 y 1973, se dedica a desarrollar su labor misionera y a complementar su formación humana y profesional.

En ese período, explica la moción, su labor pastoral y social la realiza en la Población Áreas Verdes, comuna de Las Condes, Santiago, donde contribuyó a formar la Comunidad Cristiana de la población y a crear dos jardines infantiles y un comedor infantil. Con ello, además de mitigar el hambre y el sufrimiento que reinaba en esa población,

sembró la esperanza y la solidaridad que poco a poco se fueron expandiendo, especialmente después de que tuvo la oportunidad de vivir con los pobladores, a partir de octubre de 1971.

Paralelamente, estudió la carrera de Enfermería en la Universidad de Chile, canalizando de esta manera su vocación por la medicina. Se tituló en el año 1973.

Durante 1973, año de gran efervescencia política y social en Chile, se trasladó a una vivienda básica en el Campamento Ángela Davis, en la comuna de Recoleta, Santiago. La abnegación de su espíritu, que la impulsó a vivir entre los pobres y a su servicio, que percibe como la voluntad de Dios en su vida, la lleva a pedir dispensa a su Congregación y así fundar una pequeña comunidad religiosa: Comunidad de Jesús.

Entre 1974 y 1976, ayudada por la Comunidad Cristiana y la Junta de Vecinos de la Población Ángela Davis, su trabajo pastoral y social se materializa, entre otros, en la construcción de la Capilla “Jesús Sol Naciente”, del Jardín Infantil Naciente, de un comedor infantil para trescientos niños, talleres de mujeres artesanas, atención de salud a pobladores y ayuda a cesantes.

A partir del año 1977 y hasta 1988, su labor se institucionaliza a través de la creación de la Fundación Missio, institución de Derecho Canónico de la Iglesia de Santiago, presidida por Monseñor Jorge Hourton, y de la cual la hermana Karoline fue su motor durante once años, desempeñándose como Secretaria Ejecutiva.

Entre las obras y servicios de la Fundación Missio, realizados en la ciudad de Santiago se destacan los siguientes:

- Creación y operación de una red de cuatro salas cuna y nueve jardines infantiles que atendieron a más de 1.200 niños;
- Establecimiento de siete policlínicos que asistieron a una población de más de 13.000 personas;
- Acciones de formación y capacitación de jóvenes y cesantes;

- Capacitación y organización de talleres artesanales para más de 600 mujeres; y
- Promoción de organizaciones comunitarias.

En el mismo período, se construyó la Población Villa Mercedes en la comuna de Renca, que incluye 174 viviendas sólidas para familias indigentes, la Capilla Cristo Resucitado, el Jardín Infantil Cristo Vive y el Policlínico Villa Mercedes.

En el año 1989, se traslada a vivir a la Población Quinta Bella, en la comuna de Recoleta, Santiago, donde forma una Comunidad Cristiana y construye la Capilla Cristo Vive y un centro comunitario.

Desde 1990 hasta la fecha, junto a un grupo de personas convocadas por ella, creyentes y no creyentes, funda una importante institución de beneficencia de Derecho Privado chileno: la Fundación Cristo Vive, a través de la cual se materializa una gama de servicios sociales a los más necesitados.

Enuncia, entre los más importantes servicios prestados:

1. Cuidado y Educación Infantil permanente, a más de 600 niños.

- Jardín Infantil Cristo Vive, Renca.
- Sala Cuna y Jardín Infantil Naciente, Recoleta.
- Hogar Dios con Nosotros, Recoleta.
- Proyecto de Desarrollo Infantil (PRODI), Recoleta.
- Jardín Infantil Tierra de Niños, La Pintana.

2. Formación y Capacitación Laboral, a más de 600 jóvenes al año.

- Escuela de Formación Profesional en Oficios (EFPO).
- Centro de Formación Laboral Prisma, de Los Andes.

3. Atención de Salud Ambulatoria permanente, a más de 17.000 personas.

- Consultorio Cristo Vive, Recoleta.

- Policlínico Villa Mercedes, Renca.
- Centro de Tratamiento y Rehabilitación en Drogodependencias Talitá Kum, Recoleta.

4. Otros servicios de asistencia social y promoción humana.

Su labor también trasciende fronteras. A partir de 1997, la madre Karoline proyecta su misión hacia Bolivia, y junto a las hermanas de la Comunidad de Jesús, participa en la gestación de la Fundación Cristo Vive Bolivia, que presta servicios en las áreas de salud, atención de niños de las calles, asistencia profesional y humana a los presos y sus familiares, además de la misión pastoral que lleva a cabo entre ellos.

Asimismo, la moción resalta que, detrás de las obras y servicios que han beneficiado a decenas de miles de personas, se encuentra la madre Karoline, una mujer de aspecto frágil, pero con personalidad vigorosa, decidida y carismática; con gran poder de convocatoria y conducción. Señala que su figura se caracteriza por el amor que irradia, la moviliza y entrega incansablemente a todos los que la rodean, especialmente a los pobres y desvalidos. Para ella, el amor es lo más importante para encontrar la felicidad, y a Dios.

Al conversar con ella, se percibe de inmediato la sabiduría y lucidez que hay en sus palabras y consejos. Al conocerla mejor, se descubre que la firmeza de sus convicciones y la fortaleza de su espíritu impulsan a los demás, así como a ella misma, a llegar lejos posible y a dar lo mejor de sí mismos.

Explica su autor que el valor testimonial de su vida ha suscitado el apoyo y la cooperación de muchos a sus obras y acciones por más de 30 años. Durante estos centenares de voluntarios han colaborado con su trabajo; decenas de miles de donantes, especialmente europeos, han entregado su aporte; diversas autoridades, parlamentarios y organismos chilenos y extranjeros, le han dado su reconocimiento y apoyo. Basta señalar que los tres últimos Presidentes de la República de Chile han visitado la Institución y reconocido su labor, y que invariablemente, los Ministros del área social han apoyado sus proyectos y actividades.

Finalmente, señala que la vida, misión y obra de la hermana Karoline han sido reconocidas en numerosas ocasiones mediante el otorgamiento de premios, siendo los más significativos:

- 1984: Orden al Mérito de la República Federal Alemana.
- 1994: Premio Schalom, Universidad Católica de Eischatätt, Alemania.
- 1994: Premio Georg Schulhoff, Cámara de Empresarios Alemanes, Düsseldorf.
- 1997: Orden al Mérito Primera Clase, República Federal Alemana.
- 1998: Premio “Semilla de Mostaza”, Parroquia Kirchheim Bolandem.
- 1998: Hija Ilustre de la Municipalidad de Huechuraba, Santiago de Chile
- 2001: Premio Cardenal Agustín Bea, Fundación Internacional “Stiftung Humanum”, Alemania.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

Durante el estudio del proyecto en informe, los HH. señores Senadores coincidieron en que los antecedentes acompañados dejan de manifiesto que la obra social y pastoral de la madre Karoline, así como su intenso y abnegado trabajo en la creación y atención de diversos establecimientos sociales, educacionales y asistenciales, en beneficio de un número importante de niños, jóvenes, adultos y ancianos permitiéndoles obtener una existencia digna y un lugar en la sociedad; fundamentan, sin duda, el reconocimiento de nuestra colectividad nacional.

Por otra parte, la Comisión tuvo presente las pautas adoptadas para el otorgamiento de la nacionalidad, por especial gracia, que se mencionan a continuación:

1.- La nacionalidad por gracia constituye el más alto honor que se puede conferir a un extranjero en nuestro país, en consecuencia, sólo se deberá conceder a personas notables y destacadas, que exorboten el término regular en el estado de actividad que les es propio.

2.- Para otorgar esta distinción especialísima deberá considerarse la existencia de una vinculación real del beneficiario con la comunidad nacional.

3.- Asimismo, será necesario que la actividad ejercida por el extranjero que se desea honrar se traduzca en un beneficio efectivo y relevante para el país, en el ámbito específico de que se trate y constituya un servicio destacado a la República.

4.- Las actividades del beneficiario deberán haber alcanzado relevancia nacional independientemente de que hayan tenido lugar en una zona determinada del territorio nacional o se hayan circunscrito a un sector específico de actividad. Resulta útil al efecto recoger el concepto procesal de hecho público y notorio, que es aquél que por evidente, patente, sabido y palmario, no es necesario acreditar.

5.- A los proyectos deberán acompañarse antecedentes escritos y documentos fundantes de la concesión de nacionalidad, pudiendo, por ejemplo, oficiarse al Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior con el propósito de obtener las referencias que se estimen conducentes relativas a la individualización de la persona y su permanencia en nuestro país. Asimismo, puede estimarse como un antecedente valioso para apreciar el grado de reconocimiento comunitario, el haber obtenido otros galardones que premien la labor efectuada en el ámbito respectivo.

6.- Finalmente, debe quedar asentado que el constituyente dispone que este honor se confiera por ley y, en consecuencia, las calidades que justifiquen la dictación de la misma deberán ser expuestas y acreditadas por parte de quien inicie el proyecto de ley respectivo. De esta forma se pretende evitar se distorsionen los fines del constituyente y que la obtención de la nacionalidad chilena, por especial gracia, pueda dar lugar a prácticas de “lobby” del todo ajenas a tal alta institución.

En mérito a lo anterior, la unanimidad de los HH. señores Senadores presentes de la Comisión, manifestaron la convicción de que la madre Karoline Mayer Hofbeck tiene especiales merecimientos para recibir ese honor, cual es, la nacionalidad chilena, por especial gracia.

En consecuencia, vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía -luego de someter el asunto a votación secreta de acuerdo a lo

dispuesto en los artículos 31 y 159 del Reglamento de la Corporación- tiene el honor de proponeros, por la unanimidad de sus miembros presentes, que aprobéis de conformidad a lo preceptuado en el artículo 127 del Reglamento del Senado, en general y particular a la vez, el siguiente

“PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Concédase la nacionalidad chilena, por especial gracia, a la religiosa Karoline Mayer Hofbeck”.

Acordado en sesión celebrada el día 18 de julio de 2001, con asistencia de la totalidad de sus miembros HH. Senadores señores Gabriel Valdés Subercaseaux (Presidente), Mario Ríos Santander, Enrique Silva Cimma, José Antonio Viera-Gallo Quesney, y Beltrán Urenda Zegers.

Sala de la Comisión, a 20 de julio de 2001.

(FDO.): XIMENA BELMAR STEGMANN

Secretario

INFORME COMPLEMENTARIO DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE ACUERDO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE APRUEBA EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y CENTROAMÉRICA, Y PROTOCOLO BILATERAL CON COSTA RICA (2467-10).

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, a 12 de octubre de 2000.

La Sala del H. Senado en sesión del 18 de julio de 2001, dispuso que fuera enviado a la Comisión de Relaciones Exteriores, a fin de que ésta complementara la información acerca del Protocolo Bilateral al Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica, adoptado entre los Gobiernos de las Repúblicas de Chile y Costa Rica.

Asistieron a la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, especialmente invitados, la Ministra de Relaciones Exteriores, doña María Soledad Alvear; el Director General de la Dirección de Relaciones Económicas, don Osvaldo Rosales; el Embajador de Chile en Costa Rica, don Guillermo Yunge, el Director de Asuntos Jurídicos, señor Claudio Troncoso; el Jefe del Departamento ALADI, don Oscar Quina; el Asesor del Departamento Acceso de Mercados, don Patricio Barrueto, y el Coordinador de la Oficina de Enlace del Congreso Nacional, señor Mariano Fontecilla.

Concurrieron, además, los HH. Senadores señores Sergio Bitar, Hernán Larraín y Hosain Sabag.

Cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y particular a la vez.

Discusión

La señora Ministra de Relaciones Exteriores, doña María Soledad Alvear, el Director General de la Dirección de Relaciones Económicas, don Osvaldo Rosales, y el Embajador de Chile en Costa Rica, don Guillermo Yunge, informaron a la Comisión sobre diversos antecedentes complementarios del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Costa Rica. Al respecto, la señora Ministra entregó un documento que reseña las principales ventajas del mencionado Protocolo. Dicho informe consigna lo siguiente:

I Marco general y principales objetivos.

Las relaciones diplomáticas entre Chile y Costa Rica han sido tradicionalmente cordiales y de amplia coincidencia en los principales temas de la agenda internacional. El rol tradicional de Costa Rica en la promoción de la paz y de los derechos humanos hace que nuestras relaciones estrictamente económicas y comerciales estén enmarcadas en un contexto más amplio y sustantivo.

Es conocido que Chile y Costa Rica disputan los primeros lugares regionales en todos los indicadores internacionales de desarrollo humano, de avance social en educación y salud y de transparencia en su funcionamiento institucional.

En el ámbito comercial, Costa Rica es un socio bastante activo en los foros y en las negociaciones internacionales. Costa Rica cuenta con un acuerdo de libre comercio con México, acaba de negociar otro con Canadá y en días recientes su Presidente ha expresado al Presidente Bush su disposición a negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, aunque el Ejecutivo norteamericano no cuente con la Trade Promotion Authority. Durante el mes de julio, Costa Rica ha iniciado negociaciones para un Acuerdo de

Libre Comercio con Trinidad y Tobago, mostrando su vocación aperturista y ahora su disposición a reforzar sus vínculos de comercio e inversión con el Caribe de habla inglesa.

Costa Rica ha seguido muy de cerca el liderazgo comercial de Chile y México en la región, buscando negociar acuerdos actualizados, de amplia cobertura temática, incorporando los nuevos temas, tales como los de inversión, servicios, competencia y mostrando también pragmatismo para abordar los aspectos laborales y ambientales en las negociaciones comerciales, oponiéndose, al igual que Chile, a las sanciones comerciales en estos temas.

Ello ha permitido que nuestras coincidencias en estos temas se hayan manifestado en coincidencias sustantivas en las negociaciones del ALCA. Costa Rica fue uno de los primeros países que se unió a la postura chilena de asegurar que el ALCA pudiese operar efectivamente en el año 2005. Con estos antecedentes, es claro que el paso natural de dos socios latinoamericanos comprometidos con la democracia, la solidez institucional y la apertura económica fuese concretar un acuerdo de libre comercio que robustezca los flujos de comercio e inversión entre sus economías y con ello las oportunidades de crecimiento y bienestar para sus respectivos ciudadanos.

II Justificación Económica del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Costa Rica.

1. Costa Rica, junto con formar parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA), es beneficiaria de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y, por ende, cuenta con importantes preferencias arancelarias para el ingreso de sus productos al mercado de Estados Unidos. Vale decir, las posibilidades de acceso al mercado norteamericano, al de México y al de Canadá, además del mercado centroamericano, abren un interesante espacio para que nuestros inversionistas chilenos puedan instalarse en Costa Rica o realizar alianzas empresariales con sus contrapartes costarricenses, aprovechando las oportunidades que dejan sus acuerdos comerciales.

2. En los años recientes, Costa Rica ha conseguido desplegar una interesante actividad en los diversos ámbitos de la nueva economía, luego de la Instalación en su país de la empresa Intel, evento que ha generado importantes externalidades sobre las universidades, centros tecnológicos, empresas proveedoras y sobre el sistema educacional. Surge aquí otro interesante espacio de complementariedad para explotar las ventajas competitivas desarrolladas por Costa Rica en estos ámbitos y las ventajas de Chile en telecomunicaciones.

3. Costa Rica, por su nivel de producto por habitante (US\$ 2.400) y sus reconocidos logros en el plano educacional e infraestructura es el más avanzado de Centroamérica. Centroamérica importa del mundo US\$ 21.959 millones (1999). El 30% de esas importaciones corresponden a Costa Rica, siguiéndole en importancia Guatemala con un 25%. De las importaciones que Centroamérica realiza desde Chile (\$US 90 millones), Costa Rica responde por más de la mitad de ellas (54%). Todos estos antecedentes ponen de relieve tanto la importancia relativa que tiene la economía costarricense en Centroamérica como la solidez de su intercambio comercial con Chile.

4. Uno de los atractivos del MCCA, y de Costa Rica en particular es que constituyen plataformas para los inversionistas extranjeros, y eventualmente para los chilenos, por cuanto, como ya se ha señalado, Centroamérica y Costa Rica son beneficiarios de la iniciativa de Estados Unidos para la Cuenca del Caribe y de su Sistema Generalizado de Preferencias, abierto a los países de menor desarrollo relativo. Dichos programas garantizan el acceso al mercado norteamericano, libre de arancel para un número importante de productos y ha jugado un papel fundamental para impulsar en Centroamérica un proceso de diversificación de sus exportaciones y de expansión del comercio en ambos sentidos.

5. La diferencia en los niveles de desarrollo entre Chile y Costa Rica, facilita la diversificación de nuestras exportaciones, estimulando a aquellas con mayores grados de elaboración. Una importante proporción de nuestras exportaciones a Costa Rica (65%) corresponde a productos agroindustriales y manufactureros; sólo un 29% corresponde a productos agropecuarios. Por tanto, un Tratado con Costa Rica estimulará nuestras exportaciones de productos primarios procesados (básicamente de la agricultura y la pesca) y de manufacturas propiamente tales. (Cuadro 1).

6. Con todo, este Tratado apunta a abrir oportunidades ya que la magnitud de nuestro comercio con Costa Rica es muy reducida. Nuestras exportaciones a dicho país son el 0.2% del total, y las importaciones que realizamos desde esa economía representan un 0.1% de nuestras importaciones, es decir, un milésimo.

Cuadro 1

Principales productos exportados por Chile a Costa Rica

	Miles de US\$	% Exp. totales
--	---------------	----------------

Alambre de cobre refinado	17.654	35.6
Demás maderas aserradas o devastadas	4.852	9.8
Purés y jugos de tomates	2.037	4.1
Vinos con denominación de origen	1.487	3.0
Manzanas frescas	1.385	2.8
Demás ácidos policarbixílicos	1.215	2.4
Uvas frescas	1.185	2.4
Tableros de fibra	951	1.9
Demás vehículos para transporte de Personas	874	1.8
Jugos en polvo	841	1.7
Nitrato de potasio	724	1.5
Lenguas de bovinos congeladas	706	1.4
Demás preparaciones alimenticias	639	1.3
Demás vinos	625	1.3
Demás monedas	606	1.2
SUBTOTAL	35.781	72.1
Total exportaciones a Costa Rica	49.633	100.0

El Cuadro 1 nos muestra que las exportaciones chilenas a Costa Rica están altamente concentradas en 15 productos que representan el 72% del valor total y un 9% del total de productos. Dentro de estos principales productos exportados, el alambre de cobre refinado representa un 35.6% y las demás maderas aserradas un 9.8%. Sólo estos dos productos suman el 45% de las exportaciones a Costa Rica.

7. Actualmente nuestras manufacturas ingresan a Costa Rica en condiciones competitivas con productos similares de Estados Unidos y México, que son los grandes proveedores de dicho mercado. En los años recientes, empezarán a operar las desgravaciones arancelarias acordadas con México, con lo cual nuestros productos agrícolas e industriales experimentarían un retroceso competitivo, de no acometer un similar proceso de desgravación de nuestras exportaciones. De ese modo, la desgravación arancelaria para nuestras exportaciones actuales y potenciales de manufacturas mejorará sus condiciones competitivas en

el mercado costarricense, lo que favorecerá nítidamente a las medianas y pequeñas empresas chilenas, las que mayoritariamente proveen tales productos a ese mercado.

8. La agricultura costarricense es, en lo fundamental, complementaria de la agricultura chilena. La estructura básica de las exportaciones agrícolas costarricense corresponde a productos tropicales: algodón, café, piñas, bananos, palmitos y otros, los que obviamente, por razones climáticas, no son producidos en nuestro país y no generan amenaza competitiva alguna. Al contrario, abren posibilidades para que nuestros consumidores puedan acceder a dichos productos a menores precios, lo que repercutirá básicamente en un incremento del ingreso real para los sectores de menores ingresos que los puedan consumir. Si consideramos las importaciones agropecuarias chilenas desde Costa Rica el año 2000, un 61% corresponden a este tipo de productos, que son evidentemente complementarios pues no desplazan producción nacional.

(Véase Cuadro 2).

Cuadro 2
Principales importaciones desde Costa Rica
Año 2000 (miles de dólares CIF)

	Miles de US\$
Palmitos preparados o conservados	231
Piñas	129
Esquejes	82
Estómago de animales	58
Ceras vegetales	57
Demás plantas vivas (blanco de se)	56
Cueros y pieles Bovino Precurtido	36
Demás frutas preparadas o conser	24
Café tostado, sin descafeinar	16
Subtotal	689

Importaciones con valor superior a US\$ 10 mil.

9. Desde agosto del 2000, Costa Rica aplica aranceles preferenciales a las importaciones procedentes del MCCA, Panamá, México y República Dominicana. Los productos originarios del MCCA gozan en su gran mayoría de un arancel cero y no pagan un impuesto adicional de 1% sobre el valor CIF, como el resto de las importaciones no adscritas a

un TLC. Las concesiones arancelarias otorgadas a las importaciones originarias de México abarcan prácticamente todo el universo arancelario; el promedio del arancel preferencial se elevaba en la fecha indicada al 1.6%.

10. Para el resto de los socios comerciales, Costa Rica aplica un arancel que va desde cero a un máximo de 163%. El arancel cero cubre todas las materias primas que no se producen localmente (47% de las importaciones) y el máximo para un número limitado de productos agropecuarios. Sin embargo, la política arancelaria busca llegar antes del 2005 a niveles de cero para las materias primas y de 15% para productos terminados, con niveles intermedios de 5 y 10 por ciento. En este contexto arancelario, parece oportuno que Chile suscriba un TLC con Costa Rica y países del MCCA a fin de equiparar condiciones de acceso con los actores que ya están presentes en este mercado y que se benefician de las preferencias arancelarias indicadas.

11. Con la suscripción del TLC entre Chile y Costa Rica, se eliminarán las tarifas arancelarias, inmediata o gradualmente para ambas partes. El efecto inmediato consistirá en que el 84% de nuestras exportaciones ingresarán a Costa Rica libre de todo arancel aduanero y viceversa, el 95% de las exportaciones, en el caso de las exportaciones de Costa Rica a nuestro mercado. Entre los sectores de exportación de Chile inmediatamente favorecidos, estarán el vino, el cobre, los salmones, el sector automotor, las frutas, conservas, jugo de frutas y nuestras exportaciones textiles. Por su parte, Chile abre su mercado en forma inmediata a la exportación costarricense de frutas tropicales, bananos, café, chips de computadores y aparatos médicos.

12. La negociación arancelaria estableció 4 listas, la primera y principal, de desgravación inmediata; las otras contemplan plazos con desgravación de 5, 12 y 16 años. En este último caso, se incluyen productos costarricenses (carne de cerdo, sal, aguacates y papel) que requieren mayor tiempo para ajustarse a las nuevas condiciones de competencia que generará el Tratado.

13. La lista de productos excluidos de la desgravación arancelaria representa el 4% del universo de productos. Chile excluyó a los productos sujetos al régimen de bandas de precios y Costa Rica excluyó: las papas, cebollas, frijoles, maderas, muebles de madera, carne y embutidos de pollo, lácteos y ciertas hortalizas. De las exportaciones chilenas a Costa Rica en los años 1999 y 2000, no hay ningún producto agropecuario que forme parte de la

lista de exclusión recién mencionada. Sólo aparecen los productos de la madera que impactan básicamente a la VIII Región, los que a su vez sólo representan el 1,4% de las exportaciones mundiales de ese producto.

14. De las exportaciones silvoagropecuarias (que cubren desde la 7ª a la 10ª región) que entrarían de inmediato al mercado costarricense con arancel cero, actualmente Chile exporta al mundo poco más de US\$ 2.500 millones y, en particular, a Costa Rica exporta US\$ 4.2 millones. De acuerdo a estos antecedentes, existe un importante potencial de expansión para estos rubros, dado el menor arancel que les otorgará el Tratado de Libre Comercio. La 7ª Región será particularmente beneficiada por este acuerdo, toda vez que actualmente aporta el 65% de las exportaciones silvoagropecuarias que se verían favorecidas por las preferencias inmediatas con arancel cero de aprobarse un Tratado con Costa Rica.

15. Las exportaciones chilenas a Costa Rica casi se han duplicado en los últimos 5 años, en tanto las importaciones han mostrado una desaceleración pronunciada desde 1998, la que no se corresponde con el crecimiento regular de sus importaciones globales. Esta situación ha generado un saldo comercial positivo y creciente para Chile.(Véase Cuadro 3).

Cuadro 3

BALANZA COMERCIAL CHILE - COSTA RICA					
(en miles de dólares)					
	1996	1997	1998	1999	2000
1. Total Exportaciones	25.058	33.566	29.203	46.964	49.633
2. Total Importaciones	19.371	23.905	15.642	13.247	4.040
3. Balanza Comercial	5.687	9.661	13.561	33.717	45.593
4 Exportaciones Agropecuarias	5.764	6.517	8.181	10.268	10.833
5. Exportaciones Forestales	4.245	3.857	4.569	6.405	6.706
6. Exportaciones Silvoagropecuarias	10.010	10.374	12.751	16.673	17.539
Importaciones Agropecuarias	813	1.075	1.172	1.168	743
Importaciones Forestales	2	0	0	6	0
Importac. Silvoagropecuarias	815	1.075	1.172	1.174	743

Saldo Agropecuario	4.951	5.442	7.009	9.100	10.090
Saldo Agrop. y Forestal	9.195	9.299	11.579	15.499	16.796
Fuente: Elaborado por Odepa					

16. La composición de las exportaciones chilenas a Costa Rica está compuesta por un 35% de productos silvoagropecuarios y un 65% de productos con algún grado de elaboración o propiamente manufactureros, incluyendo aquí las manufacturas de cobre. Las importaciones agropecuarias de Chile provenientes de Costa Rica en el año 2000 fueron un 18% del total de las importaciones provenientes de ese país. El saldo agropecuario ha sido permanentemente positivo y creciente para Chile.

III. Características del acuerdo comercial con Costa Rica

17. Desgravación arancelaria.

Se negociaron cuatro listas con diferentes plazos de desgravación: inmediata, 5, 12 y 16 años. Además se considera una reducida lista de productos que se excluyen del programa de rebaja de aranceles.

El grado de apertura que se consigue es elevado: el 95% de las exportaciones totales al mundo de Costa Rica ingresará libre de arancel al mercado chileno al momento de entrada en vigencia del acuerdo. Un 84% de nuestras exportaciones al mundo disfrutará de igual beneficio en el mercado costarricense.

- Sectores que se beneficiarán con la apertura inmediata.

Chile: vino, cobre, salmónes, automotor, frutas, conservas, jugos de frutas y textil.

Costa Rica: frutas tropicales, banano, café, chips de computadores y aparatos médicos.

- Sensibilidades, con plazos de desgravación largos (16 años).

Chile: Arroz.

Costa Rica. Carne de cerdo, sal, aguacates y papel.

-Exclusiones.

Chile: trigo y harinas de trigo, aceites vegetales de oleaginosas y azúcar

Costa Rica: papas, cebollas, frijoles, maderas, muebles de madera, carne y embutidos de pollo, lácteos y ciertas hortalizas.

18. Especificidades del sector agrícola en la negociación arancelaria.

- Un 52% de los productos de ambos países se encuentra en lista de desgravación inmediata o a 5 años, quedando excluidos de ella un 22% de los productos del sector.

- Considerando nuestras exportaciones a Costa Rica, un 75% de ellas quedará con arancel cero a la entrada en vigencia del acuerdo y al quinto año de vigencia del mismo, el 82% tendrá arancel cero.

- Considerando nuestra oferta exportable al mundo, es el 83% el que quedará en lista de desgravación inmediata y el 85% quedará con arancel cero al quinto año de vigencia del acuerdo.

- Un 14% de nuestras exportaciones a Costa Rica y un 10% de la oferta exportable al mundo queda excluido del acuerdo.

- El arancel efectivo que hoy pagan nuestras exportaciones agrícolas en Costa Rica es de 9.8%, valor que caerá al 2.4% al entrar en vigencia el acuerdo, esto es, una rebaja de 75% en el arancel.

- Costa Rica es un importante productor de azúcar. La exclusión de este producto de la negociación fue un aspecto delicado en ellas y la contraparte inevitable fue la exclusión de productos donde Chile tiene interés exportador: carnes de ave, lácteos, huevos, algunas hortalizas y legumbres, maderas y algunos muebles de madera. De todos éstos, sólo la madera es un producto relevante en nuestras exportaciones a dicha nación.

- Algunos de los productos excluidos tienen mercados interesantes y más amplios en otros acuerdos, con preferencias elevadas o incluso arancel cero. Las carnes de aves tienen una preferencia de 78% en Mercosur y arancel cero en México y Venezuela. La leche y sus derivados tienen preferencias de 78 y 85% en Mercosur, arancel cero en México para la mayoría de sus productos y una parte de ellos arancel cero en Bolivia.

- Hortalizas y legumbres entran con arancel cero en Ecuador, México, Canadá, Colombia y Venezuela. En Mercosur, su preferencia es de 78 a 100% y en Perú de 60 a 100%.

- La madera enfrenta preferencias muy parecidas a las hortalizas y legumbres en cada uno de estos acuerdos. Los muebles de madera enfrentan arancel cero en Canadá, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

Lo anterior muestra las importantes posibilidades de exportación que los acuerdos comerciales le han abierto a la producción agropecuaria y forestal. Detrás de tales exportaciones hay miles de empleos y decisiones de inversión que no se habrían concretado en ausencia de estos acuerdos comerciales.

19. Algunos productos agrícolas específicos.

- Productos con bandas de precios están excluidos de la negociación: trigo y harina de trigo, aceites vegetales comestibles y azúcar.

- Arroz: está incorporado a una lista de desgravación a 16 años, la más larga posible, de manera que su desgravación empezará sólo el año 2015, con posterioridad a la desgravación con Mercosur.

- Carnes bovinas: se ubican en desgravación lenta, que se inicia el año 2006 y culmina en el 2010. Se considera una cuota preferencial de 500 toneladas al inicio del acuerdo, ascendiendo a 2.500 toneladas en el 2006.

- Lácteos: excluidos de la negociación.

20. Subsidios a exportación de mercancías agropecuarias.

- Acuerdo de las partes en la imposibilidad de mantener o introducir subsidios a la exportación de mercancías agropecuarias en su comercio recíproco.

- Chile retiene el derecho a aplicar el Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores (Ley No. 18.840), en línea con la Organización Mundial de Comercio. En todo caso, las mercancías que se acojan a ese beneficio, no podrán beneficiarse del programa de desgravación arancelaria.

21. Reglas de origen.

- 70% de ellas fueron consensuadas en el TLC con Centroamérica.

- Resto, se concordó bilateralmente con C. Rica.

- La coincidencia de reglas de origen con los demás países centroamericanos será estimulada por la posibilidad de acumular origen con bienes de un tercer país que cuente con la misma regla.

- De acuerdo a la evaluación de nuestro sector privado, éste es uno de los regímenes de origen más favorable para la industria nacional entre todos los acordados en los tratados de libre comercio suscritos por Chile.

- Se trata de un incentivo a la industria manufacturera, ya que facilita el cumplimiento de la regla de origen en este tipo de exportaciones. Ejemplos de productos favorecidos son los productos textiles, cocinas, refrigeradores, autos, buses, bicicletas y juguetes.

22. Otros capítulos comerciales.

Se negociaron una serie de capítulos que complementan la fluidez en el acceso a los mercados. Todos ellos apuntan a asegurar que no se gesten barreras no arancelarias y que los procedimientos administrativos aduaneros, la protección frente a incrementos súbitos y sustanciales de las importaciones de la contraparte que ocasionen daño a la producción local, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas respondan a razones estrictamente técnicas, incorporando mecanismos para que las partes sean informadas de eventuales modificaciones, estableciéndose adecuados mecanismos de apelación, en caso que sus intereses comerciales puedan verse amenazados. Esto se recoge en los capítulos respectivos de:

- Procedimientos aduaneros
- Medidas de salvaguardia
- Prácticas desleales de comercio
- Medidas sanitarias y fitosanitarias

- Medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización.

23. Comercio de servicios transfronterizos.

- Chile es una economía abierta en servicios. Por lo tanto, al negociar este capítulo se abre el mercado costarricense para exportar servicios sin necesidad de tener una presencia local en ese mercado y contando con trato nacional y nación más favorecida. Es decir, el ingreso de exportaciones de servicios a ambos mercados no será objeto de discriminación alguna y se beneficiará de cualquier ventaja que las partes concedan en el ámbito de la OMC.

- La principal ventaja de Chile en este plano radica en la exportación de servicios profesionales, ámbito que nuestras consultas con el sector privado han privilegiado. La posibilidad de partir con estas exportaciones intensivas en empleo y en recursos humanos calificados en Costa Rica abrirá un espacio considerable en todo el mercado centroamericano.

24. Entrada temporal de personas de negocios.

Dado el interés de Chile en la exportación de servicios profesionales y en el establecimiento de alianzas entre inversionistas de ambas partes, Chile incorpora en sus negociaciones este capítulo regulando los requisitos que faciliten la obtención de visas para comerciantes, inversionistas, visitantes de negocios y personal transferido entre empresas. También se facilita la obtención de residencia temporal en cada país.

25. Inversiones.

Se incorpora a la normativa del tratado los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPI), asegurando estabilidad a las inversiones y dotándolas de un sistema de solución de controversias entre los Estados. El capítulo queda abierto a la ampliación y desarrollo de las normas y disciplinas establecidas en los acuerdos de inversión.

26. Compras públicas.

Se negocian normas que aseguran el acceso de los bienes y servicios de un país en el mercado de las contrataciones públicas de la contraparte, en condiciones no discriminatorias, de transparencia e igualdad de oportunidades. Se abre espacio entonces para que nuestros productores aprovechen la opción de participar en las compras públicas que haga el gobierno costarricense, vendiendo sus bienes y servicios, incluyendo la concesión de obras públicas.

IV. El impacto del acuerdo sobre la las regiones y la agricultura del sur.

Contrariando la opinión más difundida en buena parte de los medios de comunicación, y gremios agrícolas, el efecto de los acuerdos de libre comercio no sólo no afecta a nuestros productos denominados “sensibles”, ya que ellos tienden a quedar fuera de los acuerdos de desgravación sino que además abre importantes oportunidades para los productos que se generan en las mismas regiones donde se ubican estos productos. El caso del acuerdo con C. Rica ilustra adecuadamente esta afirmación.

Los principales productos de exportación de la VI región quedan en desgravación inmediata, destacando el sector minero, donde las exportaciones de cobre, refinados y concentrados tienen una participación mayoritaria en la canasta exportadora regional. Se encuentran inmediatamente liberados de arancel a Costa Rica las manzanas, uvas, vino, concentrado de tomate, peras y kiwis, que en ese mismo orden constituyen las principales exportaciones de esa zona.

En la VII región, las principales exportaciones beneficiadas con desgravación inmediata son agrícolas y agroindustriales, destacando vinos, frutas frescas y pasta de tomates.

En la VIII región se encuentran en desgravación inmediata la pasta química de madera, papel y cartón, la celulosa y la harina de pescado, una de sus exportaciones más importantes.

La IX región exporta básicamente maderas elaboradas, que están excluidas pero como contraparte también se excluye el trigo y la harina de trigo, que es la principal producción agrícola de la zona. Se benefician del acuerdo las exportaciones de forrajes y de semillas.

La X región también se ve altamente favorecida pues la mayor parte de sus exportaciones están constituidas por chips de madera y madera para celulosa, también en desgravación inmediata. El sector salmonero gozará de acceso libre inmediato, desde el primer día de vigencia del acuerdo.

A continuación, hicieron uso de la palabra los HH. Senadores señores Valdés, Martínez, Larraín, Viera-Gallo y Romero, quienes manifestaron su preocupación por el tratamiento que se está dando al sector agrícola en las negociaciones de Tratados de Libre Comercio, actualmente en curso. Agregaron que dicho sector es importante y relevante para nuestra nación. Asimismo, señalaron que debían realizarse todos los esfuerzos posibles para incorporar, posteriormente, nuestros productos excluidos, tales como, frijoles, maderas y cebollas, entre otros, al presente Tratado.

La Comisión teniendo presente estos antecedentes acordó solicitar a la Sala la aprobación del proyecto de acuerdo en comento, en los términos de su informe de fecha 6 de junio del presente año.

Acordado en sesión celebrada el día 31 de julio de 2001, con asistencia de los HH. Senadores señores Sergio Romero Pizarro (Presidente), Carlos Bombal Otaegui, José Antonio Viera-Gallo, Jorge Martínez Bush y Gabriel Valdés Subercaseaux.

Sala de la Comisión, a 31 de julio de 2001.

(FDO.): Julio Cámara Oyarzo
Secretario