

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 9 de junio de 1994, en Belem do Pará, Brasil, en el Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

BOLETÍN Nº 6.689-10

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. la Presidenta de la República, de fecha 12 de agosto de 2009, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 25 de noviembre de 2009, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto asistieron, especialmente invitados, el Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Claudio Troncoso, y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: la Asesora de la División Jurídica, señora Valeria Lübbert, y el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Marco Opazo.

- - -

Asimismo, 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 en particular a la vez.

- - -

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 22 de junio de 1981.

c) Ley N° 20.357, que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra.

d) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, cuya tramitación está terminada (Boletín N° 5.500), y que se encuentra en espera de ser promulgada por el Ejecutivo. Cabe señalar que su aprobación fue comunicada a S.E. la señora Presidenta de la República, mediante oficio N° 8.531 de la Honorable Cámara de Diputados, de fecha 6 de septiembre de 2009.

2.- Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.- El Mensaje señala que ha sido largo el proceso de aprobación de la presente Convención, desde su suscripción en 1994. Añade que la historia legislativa de su tramitación por el Congreso Nacional no ha estado libre de obstáculos.

Agrega el Ejecutivo que este proyecto de acuerdo ha sido ingresado dos veces para su aprobación por el Congreso Nacional. Por tanto, han transcurrido más de 14 años desde la primera vez que se presentó.

Señala que la primera vez, mediante Mensaje N° 616-330, se ingresó a la Cámara de Diputados el 2 de mayo de 1995. En esa oportunidad, la Cámara de Diputados lo aprobó en general y en particular el 2 de mayo del año 2000. El Senado, por su parte, lo aprobó el 30 de julio del año 2003. Sin embargo, ese mismo día, un grupo de Honorables Senadores formuló un requerimiento de inconstitucionalidad.

Por sentencia Rol N° 383, de 5 de septiembre de 2003, el Tribunal Constitucional acogió el requerimiento, por razones de forma. Para el Tribunal, el proyecto de acuerdo debió ser aprobado con quórum de ley orgánica, por lo que anuló todo lo obrado en el Honorable Congreso Nacional.

Añade que, en consideración a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, y que el vicio imputado al proyecto de acuerdo se basaba sólo en razones de forma, el Gobierno de la época decidió reingresar la Convención, para su aprobación por el Congreso Nacional, el 9 de septiembre de 2003. En dicha oportunidad, el proyecto de acuerdo fue rechazado en general por la Cámara el 7 de noviembre de 2007, por falta de quórum.

Manifiesta el Mensaje que el contexto actual es muy distinto a aquel en que se produjo el rechazo del acuerdo. En esa época no había sido ratificado el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, ni se había dictado la ley N° 20.357, que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra, que norma, en su artículo 6°, la desaparición forzada. Así, hoy, mediante el presente proyecto de acuerdo se pretende que finalmente Chile ratifique la Convención.

Indica que este instrumento internacional, como lo indica el Preámbulo del mismo, tiene por propósito contribuir a la prevención y sanción de eventuales desapariciones forzadas de personas que ocurran en el futuro en nuestro continente.

Hace presente que la práctica de la desaparición forzada de personas constituye una de las más atroces formas de violación de los derechos humanos que es dable imaginar y que esta Convención indudablemente reforzará la voluntad política del continente americano de erradicar completamente aquella abominable forma de vulneración de la dignidad humana.

Destaca el Mensaje que, si bien la Convención no contiene una norma expresa en cuanto a si sus normas se aplican o no respecto de los hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigencia, ésta jamás tendrá efecto retroactivo en virtud de los principios del Derecho Penal y del Derecho Internacional de los Tratados, especialmente las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Finalmente señala que para Chile constituiría un signo especialmente relevante el adquirir el compromiso internacional de efectuar los mayores esfuerzos para que nunca más se repitan aquellas atrocidades.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, de 3 de septiembre de 2009, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesión efectuada el día 8 de septiembre de 2009 y aprobó, por unanimidad, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 24 de noviembre de 2009, aprobó el proyecto, en general y en particular, por cincuenta y ocho votos a favor, seis en contra y una abstención.¹

4.- Instrumento Internacional.- El Tratado se estructura sobre la base de un Preámbulo y 22 artículos.

El artículo I de la Convención agrupa los deberes de los Estados Partes, siendo el primero de ellos el de no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, deber que subsiste en estados de emergencia, excepción, o suspensión de garantías individuales. El segundo, es el de sancionar, en el ámbito de la respectiva jurisdicción, a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo. El tercero, el de cooperación para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar tal delito y el cuarto tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquiera índole que sean necesarias para cumplir los compromisos asumidos por la presente Convención.

El artículo II contiene una definición de lo que se considera como desaparición forzada de personas y los elementos descriptivos de la misma, a saber: que se haya privado a una persona de la libertad en cualquier forma; que esa privación de la libertad haya sido ejecutada por Agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia; que la privación de libertad haya sido seguida de la falta de información o negativa a reconocer la privación de libertad o de informar sobre el paradero de la misma; y que, a

¹ Cabe hacer presente que al someterse a votación en la Honorable Cámara de Diputados, se estimó que el proyecto de acuerdo debía ser aprobado con rango de norma orgánica constitucional, y al no obtenerse la votación necesaria, mediante oficio N°8338, la Cámara Baja comunicó a S.E. la Presidenta de la República el rechazo del proyecto.

Sin embargo, a raíz de un requerimiento presentado por varios señores Diputados, el Tribunal Constitucional en sentencia de fecha 3 de noviembre de 2009, (Rol N° 1.504-2009) estimó que al no ser autoejecutables las normas contenidas en la Convención, debía aprobarse como ley común, en cuyo caso, por la votación alcanzada en la H. Cámara de Diputados, debía entenderse aprobado el proyecto de acuerdo, siendo comunicado así al Honorable Senado.

consecuencia de lo anterior, se haya impedido a la persona ejercer los recursos legales y las garantías procesales pertinentes.

A su vez, el artículo III dispone que los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas.

El artículo IV establece que los hechos constitutivos de la desaparición forzada serán considerados delitos en cualquier Estado Parte. En consecuencia, cada Estado Parte adoptará las medidas para establecer su jurisdicción sobre la causa en los siguientes casos:

- Cuando la desaparición forzada o cualesquiera de sus hechos constitutivos hayan sido cometidos en el ámbito de su jurisdicción;
- Cuando el imputado sea nacional de ese Estado;
- Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado; y
- Cuando el presunto delincuente se encuentre dentro de su territorio y no proceda a extraditarlo.

En todo caso, la Convención no faculta a un Estado Parte para emprender en el territorio de otro Estado Parte el ejercicio de la jurisdicción ni el desempeño de las funciones reservadas exclusivamente a las autoridades de la otra Parte por su legislación interna.

Conforme al artículo V de la Convención, la desaparición forzada de personas no será considerada como delito político para los efectos de extradición y será incluido entre los delitos que dan lugar a la extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Parte; se asume el compromiso de los mismos de incluirlo como susceptible de extradición en todo tratado que celebren entre sí en el futuro, que podrá considerar esta Convención como la base jurídica necesaria para la extradición relativa a este delito; y, finalmente, que la extradición estará sujeta a las disposiciones previstas en la Constitución y demás leyes del Estado requerido.

El artículo VI impone la obligación al Estado que no conceda la extradición a someter el caso a sus autoridades competentes como si el delito se hubiere cometido en el ámbito de su jurisdicción, para efectos de investigación y, cuando corresponda, de proceso penal, de

conformidad con su legislación nacional. La decisión que adopten esas autoridades será comunicada al Estado que haya solicitado la extradición.

A su turno, el artículo VII, en su primer párrafo, preceptúa que la correspondiente acción penal y la pena que se impongan judicialmente al responsable de la desaparición forzada de personas no estarán sujetas a prescripción. El segundo párrafo introduce, empero, una excepción al enunciado general de imprescriptibilidad antes descrito, al establecer que "cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el período de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte".

El artículo VIII excluye la obediencia debida a órdenes superiores como eximente de responsabilidad. Se contempla, asimismo, la obligación de los Estados Partes de velar porque en la formación del personal o de los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, se imparta la educación necesaria sobre el delito de desaparición forzada de personas.

A su vez, el artículo IX consagra como competente para conocer del delito de desaparición forzada de personas sólo a las jurisdicciones de derecho común, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. Los hechos constitutivos de la desaparición forzada de personas no podrán considerarse tampoco como cometidos en el ejercicio de funciones militares.

A su vez, los artículos X, XI, XII, XIII, XIV y XV establecen, respectivamente, que no podrán invocarse circunstancias excepcionales como justificación de la desaparición forzada de personas, conservándose siempre el derecho a procedimientos o recursos judiciales expeditos; que toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares oficiales de detención y ser presentadas al juez sin demora, debiendo además los Estados Partes establecer registros oficiales actualizados sobre sus detenidos; el deber recíproco de cooperación en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste; que los trámites de peticiones o comunicaciones presentadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la desaparición de personas se sujetará a los procedimientos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos; el procedimiento para que tal Comisión pida información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida; y normas sobre interpretación y campos de aplicación de la Convención.

De acuerdo al artículo XV, nada de lo dispuesto en esta Convención debe interpretarse en sentido restrictivo de otros tratados bilaterales o multilaterales u otros acuerdos suscritos por las Partes. Asimismo, dispone que la Convención no se aplica a conflictos armados internacionales regidos por los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo relativo a la protección de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas, y a prisioneros y civiles en tiempo de guerra.

Por último, los artículos XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII, tratan de la firma, ratificación, adhesión, reservas, entrada en vigor, duración y textos auténticos, respectivamente.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Pizarro colocó en discusión el proyecto.

El Jefe de la División Jurídica de la Cancillería, señor Claudio Troncoso, recordó que al aprobar la Convención Internacional para la protección de todas las personas, de las Naciones Unidas se recabó el quórum de cuatro séptimos y se envió al Tribunal Constitucional para su respectivo control. Sin embargo, explicó que el citado Tribunal señaló que no era de su competencia, porque no contenía normas de rango orgánico constitucional.

No obstante lo anterior, ese mismo día antes de conocerse el fallo, la Honorable Cámara de Diputados discutió la Convención Interamericana, siendo rechazada por no obtener el quórum de ley orgánica requerido.

Como consecuencia de lo señalado, hubo otro requerimiento de S. E. la Presidenta de la República y de varios señores Diputados para pedir al Tribunal Constitucional que aplicara respecto de este Convenio, el mismo criterio aplicado al resolver sobre la Convención Internacional de la ONU, tesis que el Tribunal acogió.

Adicionalmente, explicó que el Tribunal Constitucional cambió su criterio y señaló que las normas no autoejecutables no requieren ser aprobadas con quórum especial. En tanto que si requeriría de votación especial la implementación en la legislación interna.

Consultado por el Honorable Senador señor Larraín acerca del contenido de este Convenio en relación con el de Naciones Unidas sobre el mismo tema, señaló el señor Troncoso que ambos tienen una misma línea, considerando que estas materias han tenido una

evolución, porque esta Convención es del año 1994 y la de Naciones Unidas es del año 2006.

Agregó que en lo que respecta a los contenidos, el presente proyecto regula básicamente tres aspectos: en primer lugar los Estados se comprometen a no estimular ni desarrollar la práctica de desapariciones forzadas; en segundo lugar, se comprometen a tipificar estas conductas en la legislación penal interna, y en tercer lugar, establece normas de cooperación administrativa y judicial internacional para evitar la impunidad de quienes incurran en estas conductas.

Indicó que este Convenio fue aprobado por el Senado en el año 2003 y ahora se reingresó luego del ya mencionado fallo del Tribunal Constitucional.

Consultó el Honorable Senador señor Romero acerca de la duplicidad de convenciones sobre el mismo tema y su efectos.

El señor Troncoso respondió que en materia de Derechos Humanos es normal que haya un sistema regional en paralelo con un sistema internacional, lo mismo ocurre en el caso de la tortura. La ventaja de un sistema regional es el mayor conocimiento de las situaciones y un enfoque más cercano a la realidad regional.

El Honorable Senador señor Larraín preguntó como operará la Convención con la legislación interna, específicamente con la ley N° 20.357.

El señor Troncoso respondió que la ley N° 20.357 que tipifica los crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra, llegó a un buen equilibrio en su artículo 44, al disponer que los hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la mencionada ley, continuarán rigiéndose por la normativa vigente hasta ese momento. En consecuencia, las disposiciones de la ley sólo serán aplicables a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior a su entrada en vigencia.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Gazmuri, Larraín, Pizarro y Romero.

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

"Artículo único.- Apruébase la "Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.".

Acordado en sesión celebrada el día 5 de enero de 2010, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jorge Pizarro Soto (Presidente), Jaime Gazmuri Mujica, Hernán Larraín Fernández y Sergio Romero Pizarro.

Sala de la Comisión, a 5 de enero de 2010.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 9 de junio de 1994, en Belem do Pará, Brasil, en el Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

(Boletín N° 6.6780-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: proteger a todas las personas contra las desapariciones forzadas.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba la Convención que consta de un Preámbulo y 22 artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: discusión inmediata.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por mayoría de votos (cincuenta y ocho votos a favor, seis en contra y una abstención).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 25 de noviembre de 2009.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Ley N° 20.357, que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra.

Valparaíso, 5 de enero de 2010.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario