SEGUNDO INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA Y DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL DEFENSOR DEL CIUDADANO.

BOLETÍN N° 3429-07-1

-_____

HONORABLE CÁMARA:

Las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía vienen en informar, en primer trámite constitucional y segundo reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. la Presidenta de la República.

De conformidad al acuerdo adoptado en la sesión 86ª., de 8 de octubre de 2008, la Corporación acordó remitir este proyecto para su segundo informe, bajo el sistema de comisiones unidas.

Durante el trabajo efectuado por las Comisiones Unidas en este trámite, se contó con la colaboración de don José Antonio Viera Gallo Quesney, Ministro Secretario General de la Presidencia, don Edgardo Riberos Marín, Subsecretario General de la Presidencia, doña Valeria Lübbert Álvarez, abogada del Ministerio, don Sebastián Kraljevich Chadwick, Secretario Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, doña Danae Mlynarz Puig, Presidenta de la Comisión Defensora Ciudadana del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, don Juan Domingo Milos Hurtado, Presidente del Consejo Directivo del Capítulo Chileno del Ombudsman; doña Gabriela Dazarola Leichtle y doña Paola Trufello García, abogadas de la Biblioteca del Congreso, y don Enrique Aldunate Esquivel, asesor parlamentario.

De conformidad con lo establecido en el artículo 130 del Reglamento de la Corporación, este informe recae sobre el proyecto aprobado en general por la Cámara en sesión 86ª. de 8 de octubre recién pasado, con todas las indicaciones presentadas en la Sala y admitidas a tramitación, más las formuladas en el seno de la Comisión.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 288 del Reglamento, en este informe debe dejarse constancia de lo siguiente:

1.- De las disposiciones que no fueron objeto de indicaciones durante la discusión del primer informe en la Sala ni de modificaciones durante la elaboración del segundo en la Comisión.

Ninguna de las disposiciones del proyecto se encuentra en esta situación.

2.- De las disposiciones que deben darse por aprobadas reglamentariamente, con indicación de aquéllas que requieren un quórum especial de aprobación.

De conformidad con lo que establece el artículo 127 de la Constitución Política, todas las disposiciones del proyecto deben aprobarse con un quórum de los tres quintos de los Diputados en ejercicio, por tratarse de modificaciones incluidas en el capítulo V de dicha Carta Política.

3.- De las disposiciones suprimidas.

En esta situación se encuentran los números 1), 3) y 4) del artículo único.

Las razones para la supresión de estas normas fueron las siguientes:

a) El número 1), que incorporaba un nuevo capítulo a la Constitución, el Capítulo X A, para tratar de la Defensoría de las Personas, ubicado a continuación del artículo 100, fue suprimido conforme a la decisión de la Comisión de insertar un párrafo sobre el tema en el Capítulo V, a continuación del artículo 54.

b) Respecto del número 3), el que tenía por objeto incluir entre las atribuciones exclusivas del Jefe del Estado la de nombrar al Defensor de las Personas con acuerdo de la Cámara de Diputados, fue suprimido al optar la Comisión porque el nombramiento fuera resorte exclusivo de la Corporación, dado el carácter fiscalizador de las funciones de ambas entidades y porque no parecía apropiado que el Ejecutivo participara en la génesis de quien tendría por función el resguardo de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, en los tratados internacionales vigentes en Chile y en las leyes, frente a los actos u omisiones de los órganos de la administración.

c) En lo que se refiere al número 4), el que hacía constitucionalmente acusable al Defensor de las Personas, fue rechazado como consecuencia de la decisión adoptada en el sentido de que el Defensor fuera nombrado exclusivamente por la Cámara, ya que no parecía lógico que la misma institución que lo designara pudiera dar lugar a su destitución por el Senado, por la vía de una acusación constitucional.

4.- De las disposiciones modificadas.

En esta situación se encuentra el número 2), el que introduce tres nuevos artículos – 100 A, 100 B y 100 C – a la Carta Política.

Estos tres artículos disponen lo siguiente:

“ Artículo 100 A.- Un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público, con el nombre de Defensoría de las Personas, velará por la promoción, tutela y protección de los derechos y garantías asegurados en la Constitución Política de la República, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y en las leyes, ante actos u omisiones de órganos y servicios de la administración pública y de

personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Defensoría de las Personas podrá requerir, procurar y verificar la información de la actividad de los órganos de la Administración del Estado y de los prestadores de servicios públicos, pudiendo formular sugerencias, recomendaciones o informes a las respectivas autoridades, los que no tendrán carácter de vinculantes. Los órganos o personas requeridas estarán obligados a proporcionar la información solicitada.

Sin perjuicio de la facultad de otros órganos, le corresponderá también asumir la defensa de aquellos derechos que tengan impacto colectivo o involucren a una pluralidad de individuos. Podrá también requerir el pronunciamiento de tribunales ordinarios o especiales, nacionales o internacionales, a través de acciones y recursos que permitan restablecer los derechos fundamentales afectados.

De igual manera, podrá realizar tareas de mediación entre las personas afectadas y los órganos e instituciones responsables que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública.”.

Artículo 100 B.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de la Defensoría de las Personas.

Artículo 100 C.- El Defensor de las Personas será designado por el Presidente de la República , con acuerdo de la Cámara de Diputados, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto.

El Defensor deberá tener a lo menos diez años de título profesional, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Defensor durará cinco años en su cargo, sólo podrá ser reelegido por una vez para un nuevo período, y cesará en él al cumplir 75 años de edad. No podrá optar a cargos de elección popular sino después de transcurridos dos años de concluido su cargo.

El Defensor de las Personas gozará de inamovilidad en su cargo, será inviolable por las opiniones que exprese en las sugerencias, recomendaciones o informes que emita y en las presentaciones judiciales que formule en el ejercicio del mismo y le será aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 61.

El Defensor, una vez al año, informará sobre la labor realizada en dicho período, así como sobre los resultados de la misma, al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados. Dicha cuenta será pública.”.

Respecto de la totalidad del proyecto, incluidas, por cierto, estas tres normas, se presentaron cuatro indicaciones sustitutivas totales, patrocinadas la primera por el Ejecutivo, la segunda por el Diputado

señor Cardemil, la tercera por el Diputado señor Eluchans y la cuarta por los Diputados señora Rubilar y señor Chahuán.

La indicación del Ejecutivo ubicaba la nueva institución en el Capítulo IV de la Constitución, en el párrafo “Bases Generales de la Administración del Estado”, con los artículos 38 A a C; la del Diputado señor Cardemil en el Capítulo V como un nuevo párrafo “Defensoría de las Personas”, a continuación del artículo 54, con los artículos 54 bis a quáter; la del Diputado señor Eluchans en la misma ubicación propuesta en el primer informe, es decir, un nuevo Capítulo X A, con un solo artículo 100 A, y la de los Diputados señora Rubilar y señor Chahuán, con la misma ubicación que la anterior, pero expresada en los artículos 100 A a C.

Luego de un arduo debate, en que los patrocinantes expusieron sobre sus indicaciones, la Comisión optó por mayoría de votos (13 votos a favor y 1 en contra), tomar como base de trabajo la propuesta del Diputado señor Cardemil, entendiéndose retiradas las demás, sin perjuicio de tomar de ellas aquello que suscitara el acuerdo de la Comisión.

Propuesta del Diputado señor Cardemil.

1.- Su artículo 54 bis dispone lo siguiente:

“Un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, auxiliar del Congreso Nacional, con el nombre de Defensoría de las Personas, tendrá a su cargo el conocimiento de las quejas y reclamos de las personas, por omisión o vulneración que no constituya delito, de los derechos y garantías asegurados en la Constitución Política de la República, en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, y en las leyes, por parte de los órganos de Administración del Estado y de los servicios que fiscalicen actividades de utilidad pública, procurando su respeto y protección.

Para el cumplimiento de su tarea, la Defensoría de las Personas, admitido el requerimiento, podrá tramitar la queja o reclamo o mediará en su caso ante el organismo público que corresponda, pudiendo acceder a la información de las entidades requeridas, las que estarán obligadas a prestar colaboración.

Asimismo, la Defensoría de las Personas podrá, de oficio o a petición de parte, formular observaciones, recomendaciones o sugerencias a las respectivas autoridades o emitir informes, tendientes a preservar el interés particular, el interés público y la promoción y protección de los derechos y garantías observados.

La Defensoría de las Personas, en casos de connotación pública, podrá interponer recursos y acciones constitucionales y legales respecto de los derechos y garantías mencionados en el inciso primero de este artículo y cuyo ejercicio se vea privado, amenazado o perturbado.”.

La Comisión acordó tratar separadamente cada inciso de esta norma.

A.- Respecto del primer inciso, la Comisión acogió la observación de los representantes del Ejecutivo en el sentido que no parecía procedente el carácter de auxiliar del Congreso Nacional que asignaba a la Defensoría, toda vez que ello afectaba la necesaria autonomía que debía tener para el cumplimiento de su labor, como tampoco que no parecía suficiente limitar sus labores de fiscalización solamente a las superintendencias encargadas de la supervisión de las actividades de utilidad pública. Estas últimas serían órganos del Estado y la labor fundamental del Defensor debería ser velar por las necesidades básicas de los ciudadanos, sea que los servicios destinados a satisfacerlas se presten por un órgano público o una persona jurídica privada que por concesión se sustituya al Estado. Tal sería el caso del suministro de agua, luz, gas o concesiones de caminos.

De acuerdo a lo anterior, se optó por el primer inciso del artículo equivalente contenido en la propuesta del Diputado señor Eluchans , el que señalaba lo siguiente:

“Un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, con el nombre de Defensoría de las Personas, tendrá a su cargo la promoción y resguardo de los derechos asegurados en la Constitución Política de la República, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y en las leyes, ante los actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado, en los términos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.”.

Ante la observación de que en este inciso no se mencionaba el conocimiento de las quejas y reclamos por la vulneración de derechos o garantías, cuestiones que serían lo que normalmente trataría el Defensor, el Diputado señor Eluchans hizo ver que ello estaba comprendido en los términos tener “a su cargo la promoción y resguardo de los derechos asegurados en la Constitución Política de la República, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y en las leyes”, sin necesidad de llegar a los detalles ya que se trataría de una disposición constitucional. Agregó que esas menciones podrían incluirse en la respectiva ley orgánica constitucional.

Los Diputados señoras Saa y Vidal y señores Araya, Ceroni, Chahuán, Díaz Díaz, Jiménez, Ojeda y Paredes presentaron una indicación para intercalar entre la expresión “Estado” y la coma que precede a las palabras “ en los términos”, lo siguiente: “ y de personas jurídicas que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública”.

Fundaron su proposición en la conveniencia de incluir en la fiscalización de la Defensoría a las empresas privadas que prestan servicios de utilidad pública.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó el inciso con la indicación señalada y una adición referente a la vigencia de los

tratados internacionales, por mayoría de votos (13 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención).

B.- En el caso del segundo inciso, la Comisión estimó innecesarios los términos “admitido el requerimiento” como también consideró conveniente que la tramitación de los reclamos o las actividades de mediación, comprendieran no solamente a los organismos públicos sino que también a los servicios públicos, procediendo, sin mayor debate, a aprobar el inciso, con la supresión y el agregado señalados, por mayoría de votos (13 votos a favor y 2 en contra).

C.- El tercer inciso no originó debate, aprobándoselo sólo con correcciones de forma, por mayoría de votos (13 votos a favor y 2 en contra).

D.- En el caso del cuarto inciso, los representantes del Ejecutivo objetaron los términos “ en casos de connotación pública” por considerarlos restrictivos, ya que ello podía dar lugar a que la Defensoría se inhibiera de actuar frente a situaciones verdaderamente graves pero que los medios de comunicación no destacaran.

El Diputado señor Cardemil presentó una indicación para intercalar entre las expresiones “pública” y “ podrá” lo siguiente: “ establecidos taxativamente en la ley orgánica constitucional”.

La indicación, destinada a obviar la observación formulada, fue rechazada por mayoría de votos (3 votos a favor, 10 en contra y 1 abstención).

La Comisión estimó muy difícil que pudiera darse una situación como la expuesta por los representantes del Ejecutivo, porque bastaría que el Defensor efectuara una comunicación pública denunciando la gravedad de la situación, para que ésta adquiriera de inmediato relevancia.

Cerrado el debate, se aprobó el inciso solamente con correcciones de forma, por mayoría de votos (12 votos a favor y 3 en contra).

2.- Su artículo 54 ter establece lo siguiente:

“El titular de la Defensoría de las Personas será designado por la Cámara de Diputados, a propuesta en terna del Senado previas audiencias públicas y con acuerdo de los tres quintos de los diputados en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. El titular deberá tener a lo menos diez años de título profesional universitario, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Durará cinco años en su cargo, sólo podrá ser reelegido para una vez por un nuevo período y cesará en él al cumplir setenta y cinco años de edad. No podrá optar a cargos de elección popular sino después de transcurridos dos años de concluido su mandato.

El Defensor de las Personas gozará de inamovilidad en su cargo, será inviolable por las opiniones que exprese en el ejercicio del mismo y en las presentaciones judiciales correspondientes. Le serán aplicables, además y en lo pertinente, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo sesenta y uno. El Defensor de las Personas sólo podrá ser removido de su cargo por las potestades, procedimientos y causales señaladas en el artículo 89 para el Fiscal Nacional.

El Defensor de las Personas dará una cuenta anual y pública ante la Cámara de Diputados, conteniendo un informe completo sobre la labor realizada en el período y los resultados de la misma.”.

La Comisión estimó inapropiadas las expresiones iniciales del inciso primero “El titular de la Defensoría de las Personas” por considerar más propio referirse al cargo mismo, como asimismo creyó necesario suprimir los términos “ a propuesta en terna del Senado” toda vez que no parecía adecuada la participación senatorial puesto que las funciones que debería desarrollar esta nueva entidad, decían relación con las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, por lo que resultaba pertinente que solamente ella participara en su nominación.

En lo que se refiere al requisito de edad, los Diputados señora Saa y señores Burgos, Díaz, Ojeda y Jiménez fueron partidarios en un principio de rebajar la edad mínima a treinta y cinco años, toda vez que cargos como el de Presidente de la República podían servirse a partir de esa edad. Finalmente, se acordó suprimir el requisito por estimárselo innecesario ya que si se exigían diez años de título profesional universitario, parecía difícil que pudiera ocuparse el cargo con menos edad que la objetada.

Cerrado el debate, se aprobó el artículo con las correcciones señaladas, más algunas puramente formales, por mayoría de votos (14 votos a favor y 1 en contra).

3.- Su artículo 54 quáter señala:

“La ley orgánica constitucional regulará las designaciones, atribuciones, organización funcional y territorial de la Defensoría de las Personas y los procedimientos y sanciones correspondientes.”.

Los representantes del Ejecutivo fueron partidarios de incluir en la ley orgánica la mención del funcionamiento de la defensoría pero no así a la organización funcional y territorial porque ello parecía una cuestión de menor trascendencia.

La Comisión estimó que la mención objetada se justificaba porque resaltaba una de las características que debiera tener esta nueva entidad.

Se aprobó sin mayor debate, sólo con correcciones de forma, por mayoría de votos (13 votos a favor y 1 en contra).

5.- De las disposiciones nuevas introducidas.

En esta situación se encuentra el segundo punto de la propuesta del Diputado señor Cardemil, el que introduce una letra d) del siguiente tenor en el artículo 52, el que señala que son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

"d) Requerir la intervención del Defensor de las Personas, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, cuando algún órgano de la Administración del Estado o alguna persona jurídica que ejerza actividades de servicio o utilidad pública, vulnere gravemente algún derecho o garantía asegurada en la Constitución Política de la República, en los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes y en las leyes, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas.".

Se aprobó sin debate, sólo con correcciones de forma, por mayoría de votos (9 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención).

6.- De las disposiciones que son de la competencia de la Comisión de Hacienda.

No hay disposiciones que sean de la competencia de la Comisión de Hacienda.

7.- De las indicaciones rechazadas por la Comisión.

La Comisión rechazó únicamente la indicación del Diputado señor Cardemil para intercalar en el inciso cuarto del artículo 54 bis, entre las expresiones "pública" y "podrá" los términos " establecidos taxativamente en la ley orgánica constitucional".

8.- Texto o mención de las disposiciones que el proyecto modifica o deroga.

El proyecto modifica la Constitución Política introduciendo una nueva letra en su artículo 52 e intercalando en su Capítulo V, a continuación de su artículo 54, un párrafo que trata de la "Defensoría de las Personas".

*****

Por las razones señaladas y por las que indicará oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

a) Agrégase en el número 1) del artículo 52, la siguiente letra d):

“d) Requerir la intervención del Defensor de las Personas, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, cuando algún órgano de la Administración del Estado o alguna persona jurídica que ejerza actividades de servicio o utilidad pública, vulnere gravemente algún derecho o garantía asegurado en esta Constitución, en los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes y en las leyes, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas.”.

b) Intercálase en el Capítulo V Congreso Nacional, a continuación del artículo 54, el siguiente párrafo:

“Defensoría de las Personas

Artículo 54 bis.- Un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, con el nombre de Defensoría de las Personas, tendrá a su cargo la promoción y resguardo de los derechos y garantías asegurados en esta Constitución, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y en las leyes, ante los actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y de personas jurídicas que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública, en los términos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

Para el cumplimiento de su tarea, la Defensoría de las Personas podrá tramitar quejas o reclamos o, en su caso, mediar ante el organismo o servicio público que corresponda, pudiendo acceder a la información de las entidades requeridas, las que estarán obligadas a prestar colaboración.

Asimismo, la Defensoría de las Personas podrá, de oficio o a petición de parte, formular observaciones, recomendaciones o sugerencias a las respectivas autoridades o emitir informes, tendentes a preservar el interés particular y el interés público y a promover y proteger los derechos y garantías observados.

La Defensoría de las Personas, en casos de connotación pública, podrá interponer recursos y acciones constitucionales y legales respecto de los derechos y garantías mencionados en el primer inciso de este artículo y cuyo ejercicio se impida, amenace o perturbe.

Artículo 54 ter.- El Defensor de las Personas será designado por la Cámara de Diputados previas audiencias públicas y con acuerdo de los tres quintos de los diputados en ejercicio, en sesión

especialmente convocada al efecto. Deberá tener a lo menos diez años de título profesional universitario y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Durará cinco años en su cargo, sólo podrá ser reelegido por una vez para un nuevo período y cesará en él al cumplir setenta y cinco años de edad. No podrá optar a cargos de elección popular sino después de transcurridos dos años de concluido su mandato.

El Defensor de las Personas gozará de inamovilidad en su cargo, será inviolable por las opiniones que exprese en el ejercicio del mismo y en las presentaciones judiciales correspondientes. Le serán aplicables, además y en lo pertinente, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 61. El Defensor de las Personas sólo podrá ser removido de su cargo por las potestades y causales señaladas en el artículo 89 para el Fiscal Nacional y de acuerdo al procedimiento que esa misma norma indica.

El Defensor de las Personas deberá rendir anualmente una cuenta pública ante la Cámara de Diputados, la que contendrá un informe completo sobre la labor realizada en el período y los resultados de la misma.

Artículo 54 quáter.- Una ley orgánica constitucional regulará las designaciones, atribuciones, organización funcional y territorial de la Defensoría de las Personas y los procedimientos y sanciones correspondientes.”.

*****

Sala de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, a 5 de noviembre de 2008.

Se designó Diputado Informante al señor Alberto Cardemil Herrera.

Acordado en sesiones de fechas 29 de octubre y 5 de noviembre del año en curso, con la asistencia de los Diputados:

De la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia señor Edmundo Eluchans Urenda (Presidente) señora María Antonieta Saa Díaz y señores Pedro Araya Guerrero, Gonzalo Arenas Hödar, Jorge Burgos Varela, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes,

Marcelo Díaz Díaz, Cristián Monckeberg Bruner, Nicolás Monckeberg Díaz, Jaime Quintana Leal y Eduardo Saffirio Suárez.

En reemplazo del Diputado señor Cristián Monckeberg Bruner asistió a una sesión el Diputado señor Francisco Chahuán Chahuán.

De la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía señora Karla Rubilar Barahona (Presidenta), señoras Lily Pérez San Martín y Ximena Vidal Lázaro y señores Enrique Accorsi Opazo, Tucapel Jiménez Fuentes, Sergio Ojeda Uribe, Iván Paredes Fierro, Gabriel Silber Romo y Gastón von Muhlenbrock Zamora.

En reemplazo de los Diputados señores Sergio Aguiló Melo e Iván Paredes Fierro asistió el Diputado señor Marcelo Schilling Rodríguez.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión