

INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS RECAÍDO EN EL PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA LA “CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES”, Y EN LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN INTERPRETATIVA FORMULADA A SU RESPECTO

BOLETÍN N° 10777-10

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios viene en informar respecto al Proyecto de Acuerdo y la Declaración Interpretativa aludidos en el epígrafe, al tenor de lo dispuesto en los artículos 54 N°1) inciso tercero de la Constitución Política y 62 inciso primero de la LOC del Congreso Nacional, y en cumplimiento del mandato conferido por la Sala.

Para tal efecto, la Comisión contó con la participación de las siguientes personas: Yerko Ljubetic, abogado del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH); Álvaro Arévalo, director (S) de Asuntos Jurídicos del Ministerio de RR.EE.; Óscar Alcamán, subdirector de DD.HH. del referido Ministerio; y Tania Mora, jefa jurídica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

La Comisión rechazó la propuesta de Declaración Interpretativa presentada en Sala por la diputada señora Claudia Nogueira. Hubo 5 votos en contra y 2 abstenciones.

Se designó **diputado informante** al señor **SERGIO OJEDA**.

Es pertinente recordar que la materia en examen fue objeto de dos informes por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana: i) El primero, de fecha 12 de julio del año en curso, recae en el Proyecto de Acuerdo que aprueba la aludida Convención, y efectúa un análisis pormenorizado de su contenido. Dicho Proyecto de Acuerdo fue aprobado por unanimidad (9). ii) El segundo informe de la Comisión de RR.EE., en tanto, que es del 4 de octubre pasado, se refiere únicamente a la propuesta de Declaración Interpretativa formulada por la H. diputada señora Claudia Nogueira, la cual fue rechazada por simple mayoría (4 votos en contra y 4 abstenciones).

A su vez, la Comisión de Familia y Adulto Mayor también emitió un informe, con fecha 11 de agosto.

En virtud de lo expuesto, el presente informe se remite a lo señalado por la Comisión de RR.EE en cuanto a las constancias reglamentarias.

I.- ANTECEDENTES DEL MANDATO DE LA COMISIÓN

El mandato de la **COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS** es para analizar el Proyecto de Acuerdo que aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de

las Personas Mayores, y la Declaración Interpretativa recaída en aquella, y tiene su origen en un Acuerdo de la Sala, de fecha 13 de septiembre pasado.

El tenor de la Declaración en comento, que fue presentada por la H. diputada señora Claudia Nogueira, es el siguiente:

“Ninguna de las disposiciones contenidas en la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores podrá entenderse para favorecer la eutanasia ni el suicidio asistido”.

II.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN RECAÍDAS EN LA PROPUESTA DE DECLARACIÓN INTERPRETATIVA FORMULADA POR LA H. DIPUTADA SEÑORA CLAUDIA NOGUEIRA

Con el propósito de conocer algunas opiniones sobre la materia enunciada en el epígrafe, la Comisión escuchó a representantes de las organizaciones que pasan a enunciarse:

- a) Director Jurídico (S) del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Álvaro Arévalo

Manifestó que, en su oportunidad, el Poder Ejecutivo envió a trámite legislativo la referida Convención de manera “pura y simple”, es decir, sin ninguna declaración ni reserva. Sin embargo, en la Sala de la Cámara la diputada señora Claudia Nogueira, en ejercicio de la atribución que le otorga la Carta Fundamental, presentó una propuesta de declaración interpretativa, respecto de la cual el Ejecutivo exteriorizó su discrepancia.

A raíz de lo anterior, se llevaron a cabo reuniones entre el Subsecretario de Relaciones Exteriores, la diputada Nogueira y los respectivos asesores, conviniéndose en un texto de declaración interpretativa que concitó el acuerdo entre el Poder Ejecutivo y la parlamentaria.

Agregó que la propuesta inicial de declaración interpretativa fue votada en la Comisión de Relaciones Exteriores, rechazándose. Por su parte, el Ejecutivo se comprometió a presentar en la Sala el texto de declaración interpretativa consensuado, una vez que el Proyecto de Acuerdo vuelva a ser analizado en dicha instancia.

El texto de la declaración interpretativa acordado entre la diputada en referencia y el Ejecutivo es el siguiente: “La República de Chile, al ratificar la presente Convención, declara, en relación con el artículo 11 de la misma, que el consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud al que ella se refiere, deberá ser prestado en conformidad a los requisitos tanto formales como sustantivos y a todas las demás disposiciones aplicables en la materia vigentes en el ordenamiento jurídico interno chileno”.

Cabe tener en cuenta que la declaración interpretativa original hacía mención a la eutanasia y al suicidio asistido. En cambio, el texto consensuado alude solo al tema del consentimiento, precisamente porque el Ejecutivo siempre entendió que las dos situaciones mencionadas no requerían de una declaración interpretativa.

En otro orden, el señor Arévalo dijo que, desde el punto de vista de la relación entre tratado y ley, obviamente un tratado incorporado al ordenamiento jurídico chileno modifica la ley en los términos previstos por el tratado. En efecto, es un principio básico que no se puede invocar una norma de derecho interno para dejar de cumplir un compromiso internacionalmente asumido.

Refiriéndose luego a los comentarios vertidos por el abogado del INDH sobre la materia en análisis, afirmó que la Convención contiene normas que no son autoejecutables, pues constituyen una suerte de llamado a la adopción de políticas públicas en favor de las personas mayores. En cambio, lo que singulariza a una disposición autoejecutable es su perfección normativa, en términos que puede ser invocada ante un tribunal y ser aplicada por cualquier órgano del Estado, ya que se basta a sí misma; característica que, claramente, no tienen todas las disposiciones de la Convención.

Por último, señaló que la declaración interpretativa convenida en ningún caso cierra el debate legislativo interno sobre la eutanasia, el suicidio asistido u otro tema, el que legítimamente debe ser asumido por el Parlamento.

b) Abogado del INDH, señor Yerko Ljubetic

El representante del INDH exteriorizó su preocupación por la actitud que se ha asumido a la hora de interpretar los alcances de la Convención en comento. A su juicio, la afirmación que hizo el Subsecretario de Relaciones Exteriores en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, en cuanto a que tal Convención no tiene las características de un instrumento autoejecutable, y por lo tanto los principios en ella contenidos deben ajustarse a la legislación interna, es grave. Lo anterior queda reflejado en el texto convenido de declaración interpretativa, según el cual para efectos de la aplicación del artículo 11 de la Convención hay que ceñirse al marco normativo nacional.

Acotó que preocupa al INDH la disposición con la que el Ejecutivo mira la relación entre un tratado internacional de derechos humanos y la normativa interna. Desde el punto de vista de los derechos humanos, los tratados internacionales sobre la materia constituyen la culminación de un proceso de reflexión, de negociación y de consenso entre muchos Estados, que convergen en una voluntad y declaran reconocer el ejercicio de ciertos derechos fundamentales a sus habitantes. Por ello, se entiende que el esfuerzo de los Estados está dirigido a modificar y armonizar sus legislaciones con las obligaciones adquiridas en el plano internacional. Incluso hay fallos de organismos de control, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han obligado al Estado de Chile a modificar su Constitución para los efectos de adecuarla a las disposiciones de las distintas convenciones sobre derechos humanos que nos rigen. En consecuencia, el compromiso que asumen los Estados es a ajustar su legislación a los contenidos y principios de un determinado tratado, y no al revés.

En armonía con la argumentación desarrollada, la afirmación de la autoridad sobre el carácter no autoejecutable de la Convención Interamericana sobre los DD.HH. de las personas mayores constituye, en primer lugar, un error, pues el carácter no autoejecutable dice relación con la necesidad de dictar actos jurídicos o administrativos para que pueda cumplirse plenamente alguno de los derechos reconocidos en una determinada convención. Sin embargo, es posible observar que varias disposiciones de la Convención en comento son

autoejecutables. Acerca de aquellas cuestiones que puedan requerir la dictación de algún acto jurídico o administrativo, ello debe ser considerado por el Estado como una obligación al momento de ratificar el tratado. Además, la posición del Ejecutivo en la materia da cuenta de una mirada que sitúa al marco jurídico nacional más bien como un elemento que podría impedir, eventualmente, el ejercicio pleno de los derechos que consagra la Convención, y no al revés, es decir, manifestar la voluntad del Estado de adecuar sus normas a la obligación internacional.

El abogado del INDH sostuvo que el planteamiento precedente ha sido recogido por el Tribunal Constitucional, que ha señalado que respecto de aquellas normas que se puedan considerar como no autoejecutables, el Estado debe adoptar las medidas para que se puedan llevar a cabo. Además, la doctrina mayoritaria de derechos humanos ha reconocido una especie de presunción de autoejecutabilidad de las convenciones y tratados de derechos humanos. De lo contrario, se incurre en el riesgo de que la legislación interna sea vista como un obstáculo para el cumplimiento de los compromisos que asume el Estado en el plano internacional.

De este modo, y más allá del contenido específico del texto de la declaración interpretativa convenida, que a juicio del INDH es absolutamente innecesaria, ella refleja un criterio interpretativo sobre la relación entre tratados internacionales y derecho interno que les parece preocupante. La armonización entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno debe abordarse en el sentido inverso a la forma que trasunta la propuesta consensuada de declaración interpretativa.

El señor Ljubetic expresó, en respuesta a una consulta, que la preocupación del Instituto respecto de las declaraciones del canciller subrogante en torno al carácter no autoejecutable de la convención, se fundamenta en que dicha opinión fue vertida sobre el conjunto del tratado. No obstante, hay que reconocer que ciertas disposiciones de este instrumento internacional requerirán de la adopción de medidas internas para efectos de asegurar el pleno ejercicio de los derechos en ella consagrados.

Por último, opinó que en la declaración interpretativa convenida subyace una disposición política de no reconocer la supremacía de la norma internacional, que por expresa disposición del artículo 5 de la Constitución tiene un carácter supra legal y, por lo tanto, prima sobre la norma de derecho interno. Esta apreciación cobra mayor relevancia tratándose de un convenio internacional en materia de derechos humanos, ya que se puede establecer un serio precedente al respecto.

Se produjo el siguiente debate en el seno de la Comisión.

El **diputado señor Arriagada** recordó que nuestro país tiene un debate pendiente respecto de la eutanasia y el suicidio asistido, y existen proyectos de ley presentados sobre la materia que se refieren a varios aspectos (humanos, valóricos, sanitarios, etc.), confundiéndose -a su juicio- el tema

sanitario con el negocio de la salud. Asimismo, manifestó creer en la muerte natural y en que toda la capacidad del hombre debe estar dirigida a mejorar y recuperar la vida de las personas, sin perjuicio de lo cual la prolongación artificial de aquella es un tema necesario de discutir. Finalmente, manifestó su sorpresa por el hecho que dos organismos del Estado hayan concurrido a un acuerdo de esta naturaleza sin que la discusión se haya dado previamente, sustituyendo de alguna manera la facultad propia del Parlamento para debatir al respecto.

Por su parte, la **diputada señora Nogueira** sostuvo que la declaración interpretativa tiene por objeto precisar el alcance de una norma de la Convención en referencia, y en ningún caso restringirla o acotarla. Su propuesta de declaración fue votada en contra en la Comisión de Relaciones Exteriores y la que ahora se propone como texto consensuado con el Ejecutivo es totalmente distinta a la original, destacando el derecho soberano de los pueblos a autorregularse, a establecer su propio marco jurídico y a adecuar las normas internacionales al ordenamiento interno.

Coincidió con el diputado señor Arriagada en que el debate sobre la eutanasia está pendiente en nuestro país, aunque está regulada en el artículo 14 de la ley sobre los derechos y deberes de los pacientes, norma que está concordada con la convención, salvo en un aspecto. Sobre el punto, indicó que el inciso sexto del artículo 11 de la Convención establece que “La persona mayor tiene derecho a aceptar, negarse a recibir o interrumpir voluntariamente tratamientos médicos o quirúrgicos, incluidos los de la medicina tradicional, alternativa y complementaria, investigación, experimentos médicos o científicos, ya sean de carácter físico o psíquico, y a recibir información clara y oportuna sobre las posibles consecuencias y los riesgos de dicha decisión”. Sin embargo, esa disposición no contempla un aspecto que sí contiene nuestra ley en el mencionado artículo, que establece que “en ningún caso el rechazo o aceptación a los tratamientos podrá tener como objetivo la aceleración artificial de la muerte, la realización de prácticas eutanásicas o el auxilio al suicidio”.

Acotó que el inciso final del artículo 11 de la Convención incorpora lo que en doctrina se conoce como “testamentos vitales”, es decir, manifestaciones de voluntad que anticipan la voluntad del adulto mayor en materia de atención de salud, incluso en caso de eutanasia y suicidio asistido. La aludida disposición se vincula con el artículo 6 de la Convención, relativo a la muerte digna; y con el artículo 7, que regula la autonomía del adulto mayor para tomar decisiones respecto de su plan de vida.

Finalmente, afirmó que el consenso alcanzado con el Ejecutivo respecto de una nueva propuesta de declaración interpretativa, asegura que independientemente del debate que se de en el futuro acerca de la eutanasia, el consentimiento de los adultos mayores en el ámbito de la salud sea prestado de conformidad a nuestro ordenamiento jurídico.

A su turno, el **diputado señor Coloma** dijo que la circunstancia de aprobar una declaración interpretativa como la que ha consensuado la diputada señora Nogueira con el Ejecutivo, no produce el efecto de paralizar un debate futuro ni fijar la postura de Chile respecto de la eutanasia, sino que, por el contrario, ella aclara que se debe respetar la legislación interna vigente. Por lo tanto, a su juicio la Comisión debería pronunciarse respecto de la propuesta convenida.

El **diputado señor Ojeda** dijo sentirse plenamente interpretado por las declaraciones del Subsecretario de Relaciones Exteriores, don Edgardo Riveros, quien señaló que las definiciones de la Convención afirman y reafirman la

vida, a la vez que reflejan la esperanza de ampliar la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y que en ningún caso se deja entrever en esta Convención que exista la intención de entregar a una persona la decisión para terminar con su vida. Respecto a la declaración interpretativa propuesta inicialmente por la diputada señora Nogueira, opinó que ella es innecesaria, puesto que su contenido ya está regulado en el artículo 14 de la ley N° 20.584; y, además, porque tanto el contexto como el espíritu de la Convención y de la ley interna no permiten la eutanasia. La declaración interpretativa consensuada con el Ejecutivo también es innecesaria, pues nuestra legislación no acepta los tratamientos o medidas para acortar la vida.

El **diputado señor Poblete** opinó que sería conveniente aclarar si cuando un Estado se compromete con un tratado internacional, es el derecho internacional el que se debe adaptar al derecho interno, o al revés; lo que no es superfluo, ya que de acuerdo a lo expresado por el representante del INDH podría sentarse un importante precedente en esta materia.

Concluida la discusión, se procedió a votar la propuesta de Declaración Interpretativa antes transcrita, formulada por la diputada señora Nogueira, la cual fue rechazada por cinco votos en contra y dos abstenciones. Votaron en contra los diputados señores Arriagada, Jiménez, Letelier, Ojeda y Poblete; mientras que se abstuvieron la diputada señora Nogueira y el diputado señor Coloma.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada el 9 de noviembre de 2016, con la asistencia de los diputados señores Claudio Arriagada, Juan Antonio Coloma, **Tucapel Jiménez (Presidente)**, Felipe Kast, Felipe Letelier, Sergio Ojeda, Diego Paulsen y Roberto Poblete.

También concurrió la diputada señora Claudia Nogueira, en reemplazo del diputado señor Jaime Bellolio.

Sala de la Comisión, a 11 de noviembre de 2016.

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión