

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.585, EN MATERIA DE DETERMINACIÓN DE FILIACIÓN DE LOS HIJOS NATURALES QUE HAYAN SIDO RECONOCIDOS MEDIANTE DECLARACIÓN ANTE EL SERVICIO DE REGISTRO CIVIL, CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGENCIA.

BOLETÍN N° 12.104-07-01

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en moción, de los siguientes autores (as):

*Luciano Cruz-Coke Carvallo
Sebastián Álvarez Ramírez
Pablo Kast Sommerhoff
Andrés Molina Magofke
Francisco Undurraga Gazitúa*

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto consiste en dar una solución a todas aquellas personas que antes de la vigencia de la ley N° 10.271 (que permitió el reconocimiento del hijo nacido fuera del matrimonio mediante acto voluntario ante el Servicio de Registro Civil) fueron consignados como hijos fuera del matrimonio al momento de inscribir el nacimiento, o por posterior escritura pública o testamento, y que nunca efectuaron aceptación de dichos reconocimientos conforme con la legislación de la época (escritura de aceptación).

2) Normas de carácter orgánico constitucional

No hay.

3) Normas de quórum calificado.

No hay.

4) Requiere trámite de Hacienda.

No requiere.

5) Aprobación en general.

Se aprobó en general el proyecto, por la unanimidad de los diputados señores Marcelo Díaz (Presidente Accidental de la Comisión); Jorge Alessandri; Gael Yeomans (por el señor Boric); Luciano Cruz-Coke; Tomás Hirsch; Paulina Núñez; Leonardo Soto, y Matías Walker.

6) Se designó Diputado Informante al señor Luciano Cruz-Coke.

I.- DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Los autores de la moción la fundamentaron con los antecedentes que se transcriben a continuación:

FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

1. LEY 19.585 QUE MODIFICÓ EL CÓDIGO CIVIL Y OTROS CUERPOS LEGALES EN MATERIA DE FILIACIÓN

Con fecha 26 de octubre de 1998 se publicó en el Diario Oficial la ley 19.585, que modificó el Código Civil y otras normas relevantes en materia de filiación. Antes de su entrada en vigencia, la legislación distinguía entre hijos legítimos, naturales e ilegítimos, según si habían nacido dentro del matrimonio, fuera de él, pero habían sido reconocidos por su padre o madre o si no tenían reconocimiento alguno.

Adicionalmente, la ley 19.585, junto con eliminar las diferencias de tratamiento jurídico que se daba a los hijos según su filiación, suprimió las consecuencias discriminatorias derivadas de esa misma categorización, en materias tan relevantes como la patria potestad, el derecho de alimentos y por sobre todo en lo referido a derechos sucesorios. Esto significó un importante avance en la tarea de eliminar una serie de discriminaciones arbitrarias que lesionaban los principios más básicos de justicia.

Aunque tuvo una difícil tramitación, la denominada Ley de Filiación fue la consecuencia lógica de una evolución legislativa que comenzó tímidamente a principios del siglo XX. Recién en 1935, con la ley 5.750, se permitió investigar la paternidad, pero sólo para demandar alimentos. Casi 20 años después, mediante la ley 10.271 de 1952, se flexibilizaron las formalidades para el reconocimiento de hijos y se ampliaron los efectos de la investigación de la paternidad, a la sucesión del pretendido padre.

Con todo, no fue hasta la promulgación de la ley 19.585, que se logró la esperada igualdad entre los hijos. De este modo, hoy ya no hablamos de hijos legítimos, ilegítimos o naturales. Y aunque la ley distingue entre hijos matrimoniales y no matrimoniales, de ello no se derivan diferencias en los estatutos de cada cual.

2. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE FILIACIÓN

La filiación es *“el vínculo jurídico que une a un individuo con su padre (filiación paterna) y con su madre (filiación materna), o con uno de ellos*

*solamente*¹. La filiación, como lo ha dicho la Corte Suprema, “es un hecho jurídico, que constituye un estado civil, es fuente de derechos y obligaciones [...]”². El estado civil, en cambio, es “la calidad de un individuo, en cuanto la habilita para ejercer ciertos derechos o contraer ciertas obligaciones civiles” (art. 304 del Código Civil).

En lo relevante para esta materia, para que una persona tenga derechos derivados de la filiación (alimentos, herencia y otros) es necesario que ésta esté “legalmente determinada” (art. 181 del Código Civil). Así, una vez determinada legalmente la filiación de una persona, recibe el estado civil de hijo, y en tal carácter queda habilitado para recibir alimentos de su padre o madre o para sucederle como heredero tras su fallecimiento.

A pesar del avance que significó la promulgación de la ley 19.585, se han podido evidenciar ciertos inconvenientes prácticos en la aplicación de esta normativa, específicamente en lo que tiene relación con la **filiación y estado civil de aquellas personas nacidas con anterioridad a la modificación legal**.

El problema se ha venido dando principalmente respecto de aquellos **hijos nacidos fuera del matrimonio** y que **fueron reconocidos por acto posterior al nacimiento**. En concreto hasta antes de la promulgación de la ley 10.271 del año 1952, el reconocimiento de un hijo no matrimonial (natural a la época) se debía hacer al momento de inscribir el nacimiento, o bien, en un acto posterior, mediante manifestaciones expresas de voluntad contenidas en una escritura pública o en un acto testamentario, el cual además debía subinscribirse al margen de la partida de nacimiento. Adicionalmente, ese reconocimiento debía ser aceptado por el inscrito (el hijo reconocido), debiendo subinscribirse la respectiva escritura de aceptación.

De este modo, y a pesar de que estamos hablando de un acto voluntario, si una persona concurría directamente al Registro Civil a reconocer a un hijo, se estampaba en la partida su nombre como padre o madre, pero esto no bastaba para tener por determinada la paternidad, por parte del progenitor que reconocía. Le faltaba adicionalmente, de acuerdo a la ley vigente, una escritura pública de reconocimiento y, de parte del reconocido, una escritura de aceptación. A pesar de aquello, si faltaban estos trámites adicionales, igual quedaba registrado el nombre del padre o madre que había reconocido a su hijo en esa calidad. Así también se consignaba en sus certificados de nacimiento.

Como se ve, había un sinnúmero de actos formales que dificultaban el término del proceso. Si eso lo llevamos al Chile de la época, donde la mayor parte de los nacimientos de hijos naturales se daba en hogares más modesto, donde el acceso a todas estas solemnidades era especialmente dificultoso, no es extraño que pocas veces haya podido cumplir con las solemnidades requeridas y contar con una filiación legalmente determinada.

Aunque la ley 10.271 aligeró los trámites, permitiendo el reconocimiento mediante el acto voluntario expresado ante el Servicio de Registro Civil e Identificación, las normas transitorias dictadas con ella fueron insuficientes. A

¹ Gómez de la Torres, Maricruz. Sistema filiativo. Filiación biológica. Tirant Lo Blanc, 2017, pp. 26 y 27.

² Corte Suprema, sentencia de 21 de octubre de 2013, rol ingreso 4311-2013.

pesar de que los certificados de nacimiento de quienes fueron reconocidos únicamente por un acto voluntario ante un oficial de Servicio de Registro Civil e Identificación figuran con el nombre del padre o madre que los reconoció, estos no han sido considerados como suficientes por parte del Estado para reconocer la filiación, y por lo tanto el estado civil de hijos, y así se les han negado de forma sistemática los derechos que emanan de la filiación y del estado civil de hijo, especialmente en lo referido a derechos hereditarios.

El problema radica en que esta negación no ha sido arbitraria ni contraria a derecho, sino que se trata de la aplicación de una norma con defectos en su redacción, en donde el Servicio de Registro Civil e Identificación se ha limitado a aplicar la norma transitoria de la ley 19.585. Así lo ha resuelto la Contraloría General de la República y la propia Corte Suprema. Como ya se ha dicho, el estado civil es consecuencia de la filiación, y si ésta no está “legalmente determinada”, conforme a la ley vigente a la fecha del reconocimiento, no puede reconocérsele por consecuencia, los derechos inherentes de hijo o de padre, según corresponda.

Hoy muchos de esos niños reconocidos sin todas las formalidades contenidas en la legislación previa a 1952, pero respecto de quienes el pretendido padre o madre concurrió voluntariamente al Registro Civil a declarar que ese niño o niña era su hijo, tienen, a lo menos, más de 65 años de edad. Ha sido en su vejez donde se dan cuenta que, a pesar de que el nombre de su padre o madre aparece en su certificado de nacimiento, y que han vivido toda su vida como hijos con la legítima convicción de que su filiación está legalmente determinada, el Estado chileno no les reconoce esa filiación.

Evidencia de esto son los numerosos casos en que se ha solicitado al Servicio de Registro Civil e Identificación la declaración de posesión efectiva de quien se creía el legítimo padre, madre, tío o hermano (porque así lo consignaba su certificado de nacimiento). El Servicio de Registro Civil e Identificación ha sistemáticamente rechazado estas solicitudes fundándose en que, como no se cumplieron todas las formalidades anteriores a la ley 10.271, señalando que “no es posible establecer ningún vínculo jurídico de parentesco” y que “el solicitante no ha acreditado su calidad de heredero respecto del causante”,

Al establecerlo así, el Servicio de Registro Civil e Identificación termina por difuminar los logros y avances en materia de igualdad entre los hijos, perviviendo aquella diferenciación odiosa entre hijos naturales e hijos legítimos. Y llevado al extremo, deja sin filiación determinada a quien durante toda su vida creyó tenerla.

Lo que parece más grave es que, una vez que esto ocurre, y se les niega a quienes se creían herederos sus derechos en la herencia de quien creían su pariente, ha sido el Fisco de Chile quien reclame dicha herencia como yacente. Es decir, hoy nuestro Estado está privándolos de su vínculo familiar y, además, expropiándolos de una herencia que les corresponde.

Muchos de estos casos se han ventilado por la vía de la acción de protección, y cada vez son más numerosos. Nuestra jurisprudencia ha sido vacilante, y, por un lado, se rechaza, al estimarse que no puede por medio de un recurso de protección, resolverse un asunto que es de lato conocimiento, como lo

es una acción de filiación, y que ese es el camino para tal fin. Pero una vez más pierden los ciudadanos, puesto que los sujetos activos y pasivos de esa acción ya están fallecidos.

En otros casos, las Cortes de Apelaciones les han dado lugar, considerando que debe prevalecer la igualdad ante la ley.

Son tan diversos los criterios, incluso en la Excelentísima Corte Suprema, que se hace preciso resolver por medio del presente proyecto de ley la situación de quienes fueron reconocidos por un acto voluntario ante el Registro Civil por su padre o madre o ambos, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N.º 10.271.

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene por finalidad darle efecto retroactivo a las normas que determinan la filiación incorporadas por la ley 19.585 para que se tenga por determinada la filiación de aquellas personas que bajo el imperio de la ley anterior no tuvieran filiación determinada, pero que sí cumplen con los requisitos actualmente vigentes para determinar la filiación. Para ello se señala de forma expresa que las normas que regulan la determinación de la filiación tendrán efecto retroactivo en su aplicación, a partir de la fecha en que entre en vigencia esta ley.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único: Modifíquese en la ley 19.585, que modifica el Código Civil y otras normas en materia de filiación, el artículo 1º Transitorio, agregándose al inciso 1º la siguiente frase luego del punto aparte, pasando por consiguiente a ser punto seguido:

“Aquellas personas que, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, hubieran sido reconocidas por su padre, madre o ambos, mediante requerimiento o declaración realizada ante oficial del Servicio de Registro Civil e Identificación, se entenderán como legalmente reconocidas y, por tanto, de filiación determinada, aun cuando la ley vigente a la época de la declaración hubiere exigido otras solemnidades adicionales.”.

II.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, en sesión 49 de 23 de octubre 2018, por la unanimidad de los diputados señores Marcelo Díaz (Presidente Accidental de la Comisión); Jorge Alessandri; Gael Yeomans (por el señor Boric); Luciano Cruz-Coke; Tomás Hirsch; Paulina Núñez; Leonardo Soto, y Matías Walker.

El señor **Cruz-Coke** (autor de la moción) explica que en virtud de la ley N° 19.585, que ya cumple 20 años de vigencia, se eliminaron las diferencias existentes entre los hijos, que recibían un tratamiento jurídico diferente según fuesen o no nacidos dentro del matrimonio. Precisa que en virtud de la normativa vigente entre los años 1935 a 1952, en que se dictó la ley N° 10.271, el reconocimiento a los hijos nacidos fuera del matrimonio se verificaba al momento de inscribir al niño, o mediante escritura pública o acto testamentario subinscritos al margen de la partida de nacimiento. Además el reconocido por esta vía debía aceptar este reconocimiento, mediante una escritura subinscrita asimismo. Dada la complejidad de estos trámites, sumado al desconocimiento de los mismos, muchas personas creían que por el hecho de figurar el nombre del padre en su certificado de nacimiento ya eran hijos naturales, no siéndolos jurídicamente.

Agrega que es por ello que esta moción viene a dar una solución definitiva a esta situación que sigue pendiente pese a los cambios legislativos que se han dado en materia de filiación.

Indica que para perfeccionar el texto del proyecto de ley, procede a presentar la siguiente indicación sustitutiva:

“Artículo único.- En el inciso primero del artículo 1° transitorio de la ley N° 19.585 que Modifica el Código Civil y otros Cuerpos Legales en Materia de Filiación, agrégase a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.) el siguiente párrafo: “ Aquellas personas respecto de las cuales, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se hubiere dejado constancia de la identidad de su padre, madre o ambos, mediante requerimiento o declaración realizada ante oficial del Servicio de Registro Civil e Identificación, se entenderán como legalmente reconocidas y, por tanto, de filiación determinada, aún cuando la ley vigente a la época de la declaración hubiere exigido otras solemnidades oficiales.”.

Sometido a votación el proyecto de ley, en general y en particular, con la indicación sustitutiva antes transcrita, fue aprobado por el voto unánime de los diputados presentes, señores Hugo Gutiérrez (Presidente de la Comisión); Jorge Alessandri; Gael Yeomans (por el señor Boric); Luciano Cruz-Coke; Tomás Hirsch; Paulina Núñez; Leonardo Soto, y Matías Walker.

Se designó diputado informante al señor **Luciano Cruz-Coke**.

III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS, PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

La Comisión escuchó al autor de la moción, diputado Luciano Cruz-Coke.

IV.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

No contiene artículos que requieran ser conocidos por la Comisión de Hacienda.

V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.

No hay.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

“Artículo único.- En el inciso primero del artículo 1° transitorio de la ley N° 19.585 que Modifica el Código Civil y otros Cuerpos Legales en Materia de Filiación, agrégase a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.) el siguiente párrafo: “ Aquellas personas respecto de las cuales, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se hubiere dejado constancia de la identidad de su padre, madre o ambos, mediante requerimiento o declaración realizada ante oficial del Servicio de Registro Civil e Identificación, se entenderán como legalmente reconocidas y, por tanto, de filiación determinada, aún cuando la ley vigente a la época de la declaración hubiere exigido otras solemnidades oficiales.”.

Tratado y acordado en sesión de 23 de octubre de 2018, con la asistencia de los diputados (as) señores (as) Hugo Gutiérrez (Presidente de la Comisión); Jorge Alessandri; Gael Yeomans (por el señor Boric); Luciano Cruz-Coke; Marcelo Díaz; Camila Flores; Harry Jürgensen (por el señor Gonzalo Fuenzalida); Tomás Hirsch; Paulina Núñez; René Saffirio; Leonardo Soto, y Matías Walker. Asimismo, asistió el diputado señor Diego Schalper.

Sala de la Comisión, a 23 de octubre de 2018.


PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión