

INFORME DE ASESORÍA EXTERNA
AL SENADOR MANUEL JOSÉ OSSANDÓN
ABOGADO ALBERTO JARA A.
ACTIVIDADES DE JUNIO DE 2016

PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA APLICACIÓN DE LA LIBERTAD VIGILADA INTENSIVA POR MOTIVOS HUMANITARIOS EN FAVOR DE PERSONAS CONDENADAS GRAVEMENTE ENFERMAS

Exposición de motivos

1.- Entre los múltiples desafíos que presenta el sistema penitenciario nacional, uno de los más llamativos es el hacinamiento y la sobrepoblación en que viven los internos. A su vez, otro problema se relaciona con la insuficiente oferta de programas de reinserción, ya que los existentes cubren un mínimo porcentaje de la población penal y su contenido no ha resultado idóneo para insertar eficazmente a los internos una vez que egresan al medio libre. De igual forma, a los problemas anotados se suma un desafío menos visible, pero de gran trascendencia humanitaria y ética, referido a la población gravemente enferma, la mayoría de ellos ancianos, que cumple su pena en los centros carcelarios.

2.- Los problemas de salud que padece la población carcelaria se encuentran estrechamente relacionados, aunque no de manera exclusiva, con la edad de los internos. Los problemas que presentan los reclusos de la tercera edad son, normalmente, de naturaleza crónica y múltiple, donde lo más frecuente suelen ser las afecciones cardíacas y pulmonares, diabetes, hipertensión, cáncer, enfermedad de Parkinson, úlcera, mala visión, problemas al hígado, artritis, demencia temprana, abuso de las drogas y el alcohol, etc.

La vivencia de estos males se ve agudizada por el contexto que rodea normalmente a la población penal: ruptura de vínculos familiares y sociales, falta de privacidad, escasas oportunidades laborales *intra muros*, cobertura de salud inadecuada para las enfermedades que padecen producto de la avanzada edad, padecimiento de diversas formas de violencia (física, hostigamiento, agresiones sexuales), etc. Si el interno promedio presenta un deterioro en la salud física y mental superior al común de la población del país, esta condición se ve empeorada en los presidiarios ancianos o con enfermedades preexistentes, que a la vez aumenta el riesgo de suicidio.

En el caso de los enfermos que se encuentran postrados, con cáncer terminal, con Alzheimer, o que requieren el uso de pañales u otro tipo de cuidados personales, no cuentan con personal adecuado, tanto en capacidades técnicas como en número, para proveerles las atenciones necesarias a su estado, siendo los propios funcionarios de Gendarmería quienes muchas veces deben desempeñar un papel para el cual no fueron preparados. En definitiva, las privados de libertad que se encuentran gravemente enfermos ostentan un grado de vulnerabilidad mucho mayor que sus pares que gozan de relativamente buena salud.

De acuerdo a información proporcionada por Gendarmería, el número de mayores de 65 años que se encuentra recluido en los centros penales a nivel nacional es de 563 personas. En lo que respecta a la salud, 1.636 internos padecen de hipertensión arterial, siendo la patología más frecuente, 62 están diagnosticados con esquizofrenia y, sin duda lo más llamativo, existe una cifra de 740 personas que están agrupadas dentro del ítem "otros", donde presumiblemente se encuentra un número relevante de internos con cáncer u otras enfermedades terminales. En el caso del penal de Punta Peuco la información está más desagregada, habiendo 4 internos con cáncer, 11 con diabetes insulina dependiente y 165 agrupados en la categoría "otros"¹.

3.- Existen variados instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que se relacionan con la materia. Así por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone en su artículo 5º: "***Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes***".

¹ Cfr. Gendarmería de Chile, Oficio N° 813/16, de fecha 19 de mayo de 2016, dirigido a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado.

En particular sobre el tema, en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra el año 1955, se aprobaron unas "Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos", entre las cuales se señala que "los alienados no deberán ser reclusos en prisiones" (numeral 82.1) y que "los reclusos que sufran otras enfermedades o anormalidades mentales deberán ser observados y tratados en instituciones especializadas dirigidas por médicos" (numeral 82.2). Asimismo, el mismo Primer Congreso determinó que deberá disponerse "el **traslado de los enfermos cuyo estado requiera cuidados especiales**, a establecimientos penitenciarios especializados o a hospitales civiles" (numeral 22.2).

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocido como el Pacto de San José de Costa Rica, establece en su artículo 5.2: "Nadie debe ser sometido a torturas ni a **penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes**. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". En su artículo 5.6 agrega: "Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

4.- En el derecho comparado, un considerable número de países, especialmente del ámbito continental y anglosajón, han elaborado un estatuto especial respecto de los privados de libertad ancianos y gravemente enfermos, inspirándose en los instrumentos de protección de los derechos humanos antes señalados.

En el caso de Alemania, su Código de Procedimiento Penal autoriza en ciertos casos que la ejecución de una pena de prisión se aplase o interrumpa antes ciertas hipótesis, las que tienen por fin evitar el encarcelamiento de personas en condiciones de salud física o mental deterioradas. Entre los supuestos para acogerse a la excarcelación por motivos humanitarios está que el condenado presente "una enfermedad mental" o que el reo se encuentre "gravemente enfermo y la enfermedad no pueda ser diagnosticada o tratada en una institución penal o en el hospital de dicha institución"².

Estados Unidos, por su parte, pese a ser uno de los países con las tasas de encarcelación más altas del mundo, reconoce en su legislación penal una medida excepcional de reducción de la condena. Se trata de un mecanismo de "liberación compasiva", consistente en el reemplazo de la pena original por una medida de libertad condicional o vigilada cuando el condenado tiene 70 años de edad o existan otras razones extraordinarias que justifiquen la reducción³.

En lo que respecta a Canadá, su sistema punitivo contempla expresamente que la liberación sea otorgada en cualquier fase de la ejecución de la pena cuando el recluso esté "terminalmente enfermo"; o "cuya salud física o mental probablemente sufra un daño significativo de ser mantenido bajo reclusión"; o para aquellos que de "continuar reclusos constituiría una carga excesiva que no era razonablemente previsible en el momento en que el delincuente fue sentenciado"⁴.

En la experiencia de España, el sistema penal contempla, dentro de la regulación de la libertad condicional, un modelo de excarcelación anticipada por motivos "compasivos", el que incluye un supuesto particular respecto de los reos de avanzada edad. Este Código Penal faculta la suspensión de la ejecución del resto de la pena y la concesión de la libertad condicional al penado en cuanto: (i) se encuentre en tercer grado, dentro de una clasificación de los presidiarios; (ii) que haya cumplido tres cuartas partes, o dos terceras partes o la mitad de su condena según corresponda al caso; y (iii) que haya observado buena conducta. Como se puede apreciar, al regular la suspensión de la pena y la concesión de la libertad condicional, la legislación española no hace mención expresa a factores como la salud de los presos, pero en dichos casos sí establece disposiciones especiales de

² Código de Procedimiento Penal Alemán, artículo 455. Citado en JAVIER ARÉVALO CUNICH, "Excarcelación anticipada por motivos humanitarios en el derecho comparado", informe en derecho, anexo I, p. 3.

³ Código de Estados Unidos, Delitos y Procedimientos Penales, artículo 3142. Citado en JAVIER ARÉVALO CUNICH, "Excarcelación anticipada por motivos humanitarios en el derecho comparado", informe en derecho, anexo I, p. 11.

⁴ Ley de correcciones y libertad condicional de Canadá, artículo 121.2. Citado en JAVIER ARÉVALO CUNICH, "Excarcelación anticipada por motivos humanitarios en el derecho comparado", informe en derecho, anexo I, p. 5.

excarcelación "compasiva" respecto de los enfermos graves e incurables y los enfermos terminales⁵.

Otras regulaciones similares en favor de presidiarios gravemente enfermos o de la tercera edad existen en las legislaciones penales de Francia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

5.- Una **solución humanitaria en favor de los presidiarios con enfermedades terminales** aparece altamente razonable. Por lo demás, este criterio de humanidad no es ajeno a nuestro sistema jurídico, por cuanto a las personas que caen en estado de demencia o Alzheimer les es aplicable hoy en día, con un fin compasivo, el artículo 482 del Código Procesal Penal, referido al "*condenado que cae en enajenación mental*"; en este caso se dispone el reemplazo de la pena originalmente impuesta por la medida de seguridad consistente en la derivación a un centro psiquiátrico, donde son atendidos en mejores condiciones.

Sin duda que el Estado no puede renunciar a una de sus misiones consustanciales, como es la administración de justicia, cuestión a que lo obligan también diversos tratados internacionales. Sin embargo, una cuestión distinta tiene que ver con la ejecución de las penas ante casos excepcionales y donde cualquier sociedad con mínimos estándares de civilización debe afrontar. Este es el caso de las personas que se encuentran gravemente enfermas cumpliendo su pena en los recintos carcelarios. Para ellos, parece sumamente adecuado aplicar una medida humanitaria como es el excarcelamiento compasivo, a fin de que, bajo condiciones muy precisadas por la ley, puedan cumplir lo que les resta de pena en un lugar más acorde a su dignidad deteriorada por la enfermedad.

La naturaleza jurídica de este excarcelamiento por motivos humanitarios es la de una pena mixta que sustituye a la privación de libertad; concretamente, sería una nueva hipótesis para aplicar una **libertad vigilada intensiva** según se encuentra regulada en la Ley N° 18.216. Por lo tanto, esta nueva institución no es un indulto o amnistía, ni tampoco un caso de libertad condicional (figura menos exigente que la libertad vigilada intensiva).

Este nuevo régimen de pena alternativo se aplicará a todo tipo de privados de libertad que reúnan los requisitos, sin importar el tipo de delito o crimen que hayan cometido. Es decir, beneficiará a los presidiarios que sean reos comunes como a aquellos que hayan sido condenados por los delitos de lesa humanidad, u otros delitos con un tratamiento más exigente desde el punto de vista procesal penal. Esta última cuestión, que puede resultar bastante controvertida, ha sido apoyada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, quien en 2013 emitió una opinión contenida en la minuta "Beneficios carcelarios a condenados por crímenes de guerra y/o delitos de lesa humanidad". En ella se concluye que "*en la etapa de ejecución de la pena, a la luz de los desarrollos normativos verificables en el derecho penal internacional, las **personas condenadas por esta clase de delitos puedan acceder a ciertos beneficios** a condición que se observen y cumplan rigurosamente a su respecto un conjunto de requisitos*". En ningún caso la libertad vigilada intensiva que se propone tiene por fin transgredir el carácter de imprescriptible e inamnistiable de los delitos de lesa humanidad, por cuanto acá se está apuntando a la ejecución de la pena de un delito ya sancionado.

Entre los fundamentos para apoyar esta pena alternativa cabe señalar la desproporcionalidad del actual castigo para una persona gravemente enferma; el costo que representa para el Estado atender a un enfermo en un centro penitenciario; y, por último, el reproche ético para una sociedad que somete a sus enfermos a condiciones inhumanas y degradantes.

6.- En primer lugar, existe una **desproporcionalidad en el castigo** para una persona gravemente enferma. En términos abstractos, la imposición de una pena a personas de avanzada edad o enfermos graves no representa necesariamente una acción ilegítima ni atentatoria contra los derechos humanos, pero plantea problemas que deben ser atendidos por parte del Estado en relación con la particular situación en que viven.

El concepto de proporcionalidad puede dividirse en dos dimensiones: una proporcionalidad retributiva, vale decir, aquella que considera la gravedad del delito; y la proporcionalidad no

⁵ Código Penal Español, artículo 91.1 y artículo 91.2. Citado en JAVIER ARÉVALO CUNICH, "Excarcelación anticipada por motivos humanitarios en el derecho comparado", informe en derecho, anexo I, p. 8.

retributiva o utilitarista, aquella que opera en consideración de los costos y beneficios sociales asociados al castigo. A su vez, esta última proporcionalidad no retributiva distingue dos enfoques, uno cualitativo y otro cuantitativo, siendo el primero el que ofrece un especial reproche de proporcionalidad.

Así, **desde el punto de vista cualitativo la penas de cárcel suponen para una persona con grave estado de salud un castigo desproporcionado**. Si la privación de libertad constituye en sí misma una pena, las condiciones materiales de reclusión y de trato recibido dentro del recinto penitenciario no debieran representar un castigo adicional para el sujeto. Por ello, para una persona gravemente enferma el castigo no sólo lo priva de su libertad, sino que además lo expone a otros daños, sufrimientos y menoscabos que vulneran sus derechos a la salud e integridad física y psíquica; en algunos casos esto puede llegar a configurar una situación equivalente a la imposición de un castigo cruel, inhumano y degradante.

Cualquier consideración en relación con la proporcionalidad o desproporcionalidad de la pena debe analizarse desde las distintas teorías sobre la finalidad de la misma. A partir dicho análisis es posible evaluar la legitimidad del castigo, siempre en consideración a los costos y beneficios sociales asociados, el tipo de castigo y su magnitud. Desde este punto de vista, la libertad vigilada intensiva por razones humanitarias representa la concreción de una finalidad retributiva, vale decir, el castigo por la comisión de un delito. Pero también representa una finalidad preventiva general, vale decir, el sujeto sigue estando bajo algún tipo de control por parte de la autoridad a fin de evitar la comisión de nuevos delitos.

7.- Una segunda crítica al actual sistema, que sirve a la vez de fundamento para una reforma, es el **costo que representa para el Estado atender a un enfermo en un centro penitenciario**. Ya no se trata sólo del gasto promedio que cuesta para el Fisco tener un reo en prisión, sino que de dos ítems adicionales. Por un lado, los costos en medicamentos, alimentos y dispositivos de uso médico. Por el otro, la destinación de gendarmes a labores de enfermería, con el consiguiente costo de oportunidad que tiene distraer a ese funcionario de las tareas de seguridad y control en el recinto penal.

Asimismo, dependiendo del tipo de enfermedad, una persona gravemente enferma puede representar un foco de infección sanitaria para otros reos. De otro lado, no hay que olvidar que un estado de salud muy deteriorado hace al enfermo más propenso a contraer otras dolencias o patologías, pudiendo en algunos casos hacerse exigible una responsabilidad patrimonial del Estado por "falta de servicio". Así ocurrió, por ejemplo, con el ex reo José Miguel Ortega Jara, quien falleció por una infección de virus Hanta en la cárcel concesionada El Manzano, en Concepción. En 2012, la concesionaria y el Fisco fueron obligados por la justicia ordinaria a indemnizar a los familiares de la víctima con 60 millones de pesos, luego de acreditarse que no se dispuso medidas que impidieran el ingreso de roedores al recinto penitenciario, a causa de lo cual el mencionado interno se infectó con resultado fatal.

8.- En tercer lugar, existe un **reproche ético para una sociedad que somete a sus enfermos a condiciones inhumanas y degradantes**. No parece civilizado que personas que han caído en una situación de enfermedad terminal, sin capacidad de valerse por sí mismas, sigan sometidas a las mismas condiciones en que fueron condenadas cuando gozaban de buena salud.

En este sentido, *"la justicia no excluye la humanidad"*, ha dicho el profesor especialista en derechos humanos, José Zalaquett⁶. En una entrevista, él comenta que era dirigente de Amnistía Internacional cuando el líder nazi Rudolph Hess, que había sido condenado por el tribunal de Núremberg a cadena perpetua, quedó solo en la cárcel de Spandau. Al respecto, Zalaquett señala: *"Amnistía Internacional les escribió a las autoridades de los aliados que administraban la cárcel: Estados Unidos, Unión Soviética, Inglaterra y Francia, pidiéndoles que una persona de edad muy avanzada no quedara en confinamiento solitario. La gente nos decía: 'Él es un monstruo'. Nosotros respondíamos: 'Él será un monstruo, pero nosotros no'. Nosotros no pedíamos ni la libertad de Hess ni tampoco que le dieran una medalla o facilidades extraordinarias, sino simplemente que no se le mantuviera en confinamiento solitario a una persona de tan avanzada edad. Después de 41 años preso,*

⁶ EL MERCURIO, "José Zalaquett aboga por beneficios penitenciarios a ancianos: 'La justicia no excluye la humanidad'", 17 de abril de 2016.

casi ciego, con una pierna inmóvil y con demencia senil, en 1987, siendo el único recluso 'en esa enorme cárcel de Spandau', murió".

Con una solución distinta se procedió en el caso de Erick Honecker, el antiguo gobernante de la República Democrática Alemana que había dado la orden de disparar a matar a los que intentarían cruzar el Muro de Berlín. En ese caso, comenta José Zalaquett, *"los médicos descubrieron que tenía un cáncer al hígado que no le iba a permitir vivir durante todo el proceso del juicio. Entonces lo dejaron ir y efectivamente se murió"*.

Por último, el sacerdote Fernando Montes ha sostenido que la preocupación del Estado debe estar sin duda sobre las víctimas, pero también sobre los victimarios. Agrega que *"Porque, por malas cosas que hayan hecho, siguen siendo personas humanas. **Una sociedad tiene que saber castigar a los culpables, saber establecer la verdad, pero no perder jamás la civilización.** Y si a mí me preocupan los derechos humanos, tengo que tener una visión universal y tratar de que sea lo más justa y equilibrada posible."*⁷.

9.- El proyecto de ley tiene por objetivo permitir una excarcelación compasiva o humanitaria en favor de los privados de libertad que se encuentren gravemente enfermos y de manera terminal, a fin de que puedan recibir los cuidados médicos y personales necesarios en sus hogares bajo un régimen de libertad vigilada intensiva.

Con este propósito, la moción parlamentaria crea un nuevo artículo 33 bis a la Ley N° 18.216, que establece penas sustitutivas a la privación de libertad, a fin de crear una nueva hipótesis en que el tribunal de garantía pueda interrumpir la pena originalmente impuesta y reemplazarla por la pena mixta denominada régimen de libertad vigilada intensiva. Esta facultad jurisdiccional tendrá lugar en aquellos casos en que a un condenado se le diagnostique una enfermedad de carácter grave y terminal, cuyo tratamiento resulte incompatible con las atenciones que pueda brindar el recinto penitenciario.

10.- Entre las características del nuevo régimen de excarcelamiento por motivos humanitarios se encuentran:

- a. **No es libertad condicional:** el propósito es la posibilidad del cumplimiento de condena bajo un régimen menos intenso en atención a la necesidad de cuidados personales de una persona con una enfermedad terminal, no la libertad de ella, aun cuando sea condicional.
- b. Es una **forma alternativa de cumplimiento de condena:** el condenado sigue cumpliendo su pena, pero lo hace de una manera y en un lugar diferente. Por tanto, debe sujetarse a determinadas exigencias mientras se cumple la condena, como mantenerse en un determinado recinto o domicilio por el resto del tiempo que resta para el cumplimiento efectivo de la pena.
- c. La medida se sujeta a **determinados requisitos tanto para el otorgamiento como para su mantenimiento:** se requiere el diagnóstico certificado por el Servicio Médico Legal que recomiende la salida del recinto penitenciario dado un estado de salud de enfermedad terminal; se hace imprescindible que se fije un lugar donde debe residir el reo, pudiendo ser la casa propia, la de algún familiar o una casa de reposo, no pudiendo moverse de ella salvo para acudir al recinto hospitalario que corresponda; la imposición de la obligación de someterse a controles médicos periódicos por parte de profesionales designados para ello; deberes de información a la autoridad penitenciaria; etc.
- d. El enfermo estará sujeto al control de un **monitoreo telemático**, a través de una tobillera electrónica u otro dispositivo, que permita a la autoridad penitenciaria controlar el cumplimiento de la condena. Esta es la misma obligación que se impone a los demás beneficiarios de la libertad vigilada intensiva.

11.- El **procedimiento** contemplado para acceder esta pena mixta de libertad vigilada intensiva consiste en que Gendarmería de Chile remitirá al tribunal un listado con los internos que se encuentren en la hipótesis prevista en el nuevo artículo 33 bis de la ley, para

⁷ EL MERCURIO, "José Zalaquett aboga por beneficios penitenciarios a ancianos: 'La justicia no excluye la humanidad'", 17 de abril de 2016.

⁸ EL MERCURIO, "Padre Montes levanta la voz por beneficios humanitarios para presos de Punta Peuco", 06 de marzo de 2016. En el mismo sentido se pronunció en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos Nacionalidad y Ciudadanía del Senado a la que fue invitado a exponer.

que este magistrado decida la aplicación del cambio de régimen considerando tres antecedentes:

- a) Un informe médico que dé cuenta del grado de avance de la enfermedad y el carácter terminal de esta, que deberá ser emitido por el Servicio Médico Legal. Cabe señalar esta no es una nueva función o atribución creada a este Servicio, ya que el artículo 3º de su Estatuto Orgánico (D.F.L N° 196) dispone expresamente que *"Le corresponderá, especialmente, al Servicio Médico Legal: a) Emitir informes médico-legales a petición del Ministerio Público y de los Tribunales de Justicia"*.
- b) Una opinión técnica favorable que permita orientar sobre la incompatibilidad de las medidas de salud, sanitarias, de cuidado y otras del recinto penitenciario en relación con el adecuado tratamiento de la enfermedad del penado.
- c) La factibilidad técnica de la aplicación del monitoreo telemático, la cual incluirá aspectos relativos a la conectividad de las comunicaciones en el domicilio y la comuna que fije el condenado para tal efecto.

El juez impondrá el régimen de libertad vigilada intensiva por todo el tiempo que reste para que se cumpla la pena originalmente impuesta; en otras palabras, **no varía la duración de la sanción original, sino la modalidad en que se practica**. Además de quedar el condenado sometido al uso del monitoreo electrónico, el tribunal podrá ordenar el cumplimiento de otras medidas, como la residencia en un lugar determinado y sin perjuicio de los traslados que el penado deba hacer a los establecimientos de salud necesarios, prohibición de acercarse a la víctima o a sus familiares, etc.

Por último, si el tribunal no concede la interrupción de la pena, podrá discutirse nuevamente el otorgamiento de la medida cuando transcurran seis meses de la negativa o bien cuando aparezcan nuevos antecedentes de salud que constituyan un motivo fundado para revisar la decisión.

12.- Resulta adecuado, a los efectos de darle mayor sustento a la decisión de reemplazar la pena de cárcel por el régimen de libertad vigilada intensiva, que el Tribunal de Garantía que conozca de la solicitud cuente con una resolución favorable de una **Comisión de Libertad Vigilada Intensiva creada al efecto, o bien de la ya existente Comisión de Libertad Condicional** regulada en el Decreto Ley N° 321 -a la que habría que encomendar esta nueva función-. Sin embargo, los autores de la moción hemos decidido no incorporar este aspecto en el presente proyecto de ley, por tratarse de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República según dispone el numeral segundo del artículo 65 de la Constitución. Por ello, solicitaremos durante la discusión de la moción en la Comisión respectiva que el Poder Ejecutivo patrocine una indicación regulando este asunto.

En virtud de las razones antes expuestas, sometemos a la consideración de este H. Senado el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Modifícase la Ley N° 18.216, que establece penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad, de la siguiente forma:

1. Agrégase en el artículo 1º un inciso final nuevo del siguiente tenor:

"Tratándose de la facultad establecida en el artículo 33 bis de esta ley, dado su carácter humanitario ante una enfermedad terminal e irreversible, no tendrán lugar las exclusiones señaladas en los incisos precedentes, pudiendo reemplazarse la pena originalmente impuesta por la libertad vigilada intensiva cualquiera sea la naturaleza del ilícito cometido y el grado de participación."

2. Agrégase un artículo 33º bis, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 33 bis.- De igual forma, el tribunal podrá, de oficio o a petición de parte, previo informe favorable de Gendarmería de Chile, disponer la interrupción de la pena privativa de libertad originalmente impuesta, reemplazándola por el régimen de libertad vigilada"

intensiva, cuando al condenado se le diagnosticare una enfermedad de carácter grave y terminal sobreviniente, cuyo tratamiento resulte incompatible con las atenciones que pueda brindar el recinto penitenciario.

Para que proceda el reemplazo de pena que contempla este artículo no se exigirán más requisitos que un informe emitido por el Servicio Médico Legal, que dé cuenta del grado de avance de la enfermedad y el carácter terminal de esta.

En el caso que el tribunal dispusiere la interrupción de la pena privativa de libertad, reemplazándola por el régimen de libertad vigilada intensiva, ésta deberá ser siempre controlada mediante monitoreo telemático.

Para estos efectos, el informe de Gendarmería de Chile a que se refiere el inciso primero, deberá contener lo siguiente:

1) Una opinión técnica favorable que permita orientar sobre la incompatibilidad de las medidas de salud, sanitarias, de cuidado y otras del recinto penitenciario en relación con el adecuado tratamiento de la enfermedad del penado.

2) La factibilidad técnica de la aplicación del monitoreo telemático, la cual incluirá aspectos relativos a la conectividad de las comunicaciones en el domicilio y la comuna que fije el condenado para tal efecto.

Con lo anterior, el tribunal citará a los intervinientes a audiencia, en la que examinará los antecedentes, oirá a los presentes y resolverá. En dicha audiencia, el tribunal podrá requerir a Gendarmería de Chile mayores antecedentes respecto a la factibilidad técnica del monitoreo.

En caso de disponerse la interrupción de la pena privativa de libertad, el tribunal impondrá la libertad vigilada intensiva por el tiempo que restare para que el condenado hubiere cumplido la duración de la sanción original. Además, determinará las condiciones a que éste quedará sujeto conforme a lo prescrito en los artículos 17, 17 bis y 17 ter de esta ley, siempre que sean compatibles con la naturaleza y grado de avance de la enfermedad del penado y contemplando la necesidad de traslados que se deban efectuar a los establecimientos de salud, así como también el cumplimiento estricto de las instrucciones y tratamientos médicos que corresponda.

Si el tribunal no otorgare la interrupción de la pena regulada en este artículo, ésta no podrá discutirse nuevamente sino hasta transcurridos seis meses desde de su denegación o bien cuando aparezcan nuevos antecedentes de salud que constituyan motivos fundados para una nueva revisión de la decisión.

Si el penado cumpliera satisfactoriamente la pena de libertad vigilada intensiva, el tribunal lo reconocerá en una resolución fundada, remitiendo el saldo de la pena privativa de libertad interrumpida y teniéndola por cumplida con el mérito de esta resolución.

Los condenados que fueren beneficiados con la interrupción de la pena privativa de libertad no podrán acceder al reemplazo de la pena sustitutiva a que se refiere el artículo 32 de esta ley.”.

3. Intercálase en el inciso primero del artículo 37, entre la frase "el artículo 33" y la coma que le sucede, la expresión "y el artículo 33 bis".

LILY PÉREZ SAN MARTÍN
SENADORA

MANUEL JOSÉ OSSANDÓN IRARRÁZABAL
SENADOR

PROYECTO DE LEY QUE CONSAGRA LA FUNDAMENTACIÓN Y LA IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS QUE DECLARAN LA INADMISIBILIDAD DE LAS INICIATIVAS LEGALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1.- El **sistema presidencialista reforzado** que consagra la Constitución tiene una expresión, por cierto, en el proceso formativo de la ley. Allí, en efecto, el Constituyente quiso reservar una serie de materias a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sustrayéndolas del radio de acción de los parlamentarios para iniciar una propuesta legislativa. A raíz de esto, cuando se ingresa un proyecto de ley por un diputado o un senador, las Secretarías de la Cámara de Diputados y del Senado, según corresponda, deben controlar la admisibilidad de esa moción, para lo cual es preciso hacer una interpretación de las disposiciones constitucionales. En este ejercicio, las Secretarías tienen el **deber de actuar con el máximo rigor y certidumbre jurídica**, ya que se trata de aplicar reglas excepcionales en el proceso de formación de la ley, que pueden llevarlas a concluir que la moción es inadmisibile y, con ello, privar al parlamentario de una de las manifestaciones esenciales de su facultad legisladora.

Ciertamente que el problema no es la decisión de inadmisibilidad en sí misma, sino que la **ausencia de un mecanismo que permita conocer con certidumbre jurídica el razonamiento** que llevó al intérprete a fijar que el proyecto debía ser rechazado "*in limine*" o "*en el umbral*" de la Secretaría. Esto obedece a que no hay en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso ni en los reglamentos de ambas Cámaras la obligación de fundamentar esa decisión ni tampoco la facultad del parlamentario para impugnarla. En consecuencia, los motivos que subyacen a la declaratoria de inadmisibilidad quedan ignorados para los diputados o senadores que firmaron como autores de la moción.

Este problema reviste una particular gravedad tratándose del Congreso Nacional. Porque la esencia del Poder Legislativo, que lo distingue de los otros poderes del Estado, es dictar las leyes como resultado de una deliberación racional sobre lo justo y conveniente para el país. Lo propio del Parlamento, por obvio que parezca, es parlamentar, discutir, discernir y argumentar. Sin embargo, el primero de los actos que inician el proceso legislativo carece del estándar que se exige al acto mayor de creación de la ley. En consecuencia, frente a esta paradoja es razonable sostener que, dado que "*el que puede lo más, puede lo menos*", el acto que da inicio al proceso de formación de la norma deba ser también fundamentado y abierto a la contradictoriedad.

2.- Donde más se resiente la ausencia de los principios de fundamentación, contradictoriedad e impugnabilidad de las declaraciones de inadmisibilidad es, de una forma creciente, en los proyectos de ley que colindan con las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Para nadie es un misterio que, tratándose de las normas del artículo 65 de la Constitución, las Secretarías de ambas Cámaras están frecuentemente tentadas a realizar una interpretación literalista de las disposiciones constitucionales, descartando aplicar una hermenéutica teleológica propia de la dogmática constitucional. Por ello, terminan dando un sentido y alcance extensivo a normas excepcionales de derecho estricto, cuya interpretación debe ser siempre restrictiva.

No cabe duda que, más allá de este ejemplo, la falta de fundamentación de las decisiones y de la posibilidad de impugnarlas aumenta significativamente los ámbitos de discrecionalidad y arbitrariedad. De este modo, si el abuso con que se interpretan extensivamente las normas excepcionales del artículo 65 de la Constitución lleva a la **indefensión de los autores de los proyectos de ley**, lo cierto es que también **desprestigia la función pública** al mostrarla como arbitraria y no siempre apegada a la racionalidad. Además, **acrecienta la percepción de ilegitimidad** del actual texto constitucional, que favorece un presidencialismo desatado; termina por vía interpretativa **recortando las atribuciones del Congreso Nacional** para iniciar mociones parlamentarias; y, por último, **desnaturaliza el ejercicio legislativo**, que es argumentar con razones cada decisión que se adopta.

3.- Por lo demás, no es primera vez que se denuncia este problema. En el año 2010 un grupo de diputados presentó una moción que tenía por objeto **ampliar las hipótesis en que la Sala puede reconsiderar una declaración de inadmisibilidad** (cfr. boletín N° 7317-07). Esto porque, con arreglo al artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso, la Sala

puede hacer una reconsideración de las inadmisibilidades recaídas sobre proyectos que vulneren únicamente lo preceptuado en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución, que dispone: "*Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores*".

Una reconsideración por otro vicio, como afectar las normas de origen (inciso II del art. 65) o de iniciativa exclusiva del Presidente (inciso III y ss. del art. 65), está prohibida bajo el régimen legal vigente, siendo necesaria una reforma a la Ley N° 18.918 que extienda tal facultad. Pese a la loable intención de la moción de los diputados, hasta la fecha sin ningún avance legislativo en la Comisión de Constitución de la Cámara, la verdad es que su diseño **carece de la suficiente fuerza para poner freno al ímpetu denegatorio** de las Secretarías, que tanto daño causa a las prerrogativas parlamentarias y al prestigio de la función legisladora.

4.- Es evidente que una declaración de inadmisibilidad contiene el germen de una contienda jurídica, que enfrenta, por un lado, la función de la Secretaría de resguardar la economía procedimental y, por el otro, la pretensión de los autores del proyecto de ley de verlo admitido a tramitación. Por ello, la existencia de este conflicto con relevancia jurídica requiere ser solucionado de alguna manera, lo que introduce la **idea de un proceso** como mecanismo más idóneo para zanjar la cuestión adversarial.

En este contexto, frente a una diferencia interpretativa acerca de la admisibilidad de un proyecto de ley, no parece razonable que la Mesa de cada Corporación, apoyada en la opinión de sus Secretarías, tenga la última palabra en la contienda. Por este motivo, es indispensable que sea un tercer actor quien tome conocimiento de la disputa interpretativa, lo más imparcial que se pueda dentro de la estructura orgánica del Congreso Nacional, y resuelva la controversia mediante un juicio de autoridad. Por este motivo, en el derecho público toda decisión de autoridad debe ser fundamentada o motivada, a fin de conocer su razonamiento pormenorizado, que excluya lo más posible los excesos de la discrecionalidad y que posibilite la impugnabilidad de esa decisión a través de algún tipo de recurso.

De esta forma, la exigencia de una fundamentación de las declaraciones de inadmisibilidad legislativa y la correspondiente susceptibilidad de impugnación se desprende, con absoluta nitidez, del viejo principio jurídico-procesal del "*due process of law*" (debido proceso legal), cuyos orígenes se remontan a la cláusula trigésimo novena de la Magna Carta inglesa del año 1215. En definitiva, el acto por el cual la Secretaría de cada Cámara analiza la admisibilidad de una moción o mensaje reúne todos los presupuestos materiales de un proceso, por simple que sea, toda vez que la cuestión analizada posee una evidente relevancia jurídica para los interesados, lleva el germen de una contienda eventual y culmina con una decisión de autoridad por la cual el Presidente de la Corporación respectiva comunica a la Sala la declaratoria. En consecuencia, ese acto procesal debe sujetarse a los estándares básicos del **debido** proceso o, si se prefiere, de un procedimiento racional y justo. Gracias a esto se resguarda que no sólo los derechos subjetivos de los autores de un proyecto de ley no sean desconocidos, sino también que la decisión del órgano sea obtenida a través de un proceso pronto, justo y transparente.

5.- Estas consideraciones están a la base de la regla según la cual, en el derecho público, todos los actos de autoridad deben estar **convenientemente motivados o fundados** y, además, deben garantizar los **medios de impugnación** de esa decisión.

Así se encuentra consagrado, por ejemplo, en la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, en donde las decisiones formales que contengan declaraciones de voluntad (actos administrativos) deben ser construidas sobre la base de algunos principios tales como la **escrituración**, la contradictoriedad, la imparcialidad, la **impugnabilidad**, la transparencia y la publicidad (cfr. art. 4° y ss.).

En el mismo sentido, la Corte Suprema, en su auto acordado sobre la tramitación y fallo del recurso de protección, contempla expresamente el derecho que tienen los interesados para impugnar la declaración de inadmisibilidad que hagan las Cortes de Apelaciones; en efecto, si el recurso de protección no ha sido interpuesto en el tiempo oportuno o no señala hechos que puedan constituir vulneración de garantías fundamentales, la respectiva Corte "lo

declarará inadmisibile desde luego por resolución fundada, la que sólo será **susceptible del recurso de reposición** ante el mismo tribunal, el que deberá interponerse dentro de *tercero día*" (cfr. art. 2º, inc. II del Auto Acordado).

Por último, ocurre de similar manera en el ámbito procesal penal, en donde "la **resolución que declare inadmisibile la querella será apelable**, pero sin que en la tramitación del recurso pueda disponerse la suspensión del procedimiento. La resolución que admitiere a tramitación la querella será inapelable" (cfr. art. 115 Código Procesal Penal).

6.- El asunto del rechazo liminar o "*in limine*" no es nuevo en los sistemas jurídicos. Si bien ha tenido un profuso desarrollo en sede procesal, su razonamiento bien puede aplicarse por analogía al proceso legislativo en relación con su modelo de rechazo "*ab initio*" de los proyectos de ley.

En una aproximación previa, cabe dejar establecido que los autores de esta moción no son contrarios al control de admisibilidad que efectúan las Secretarías de cada Cámara; antes bien, sólo reclaman que **ese filtro liminar esté diseñado de acuerdo a cauces de legitimidad que no obstaculicen el ejercicio de los derechos parlamentarios**, por cuanto "*todo exceso o celo en la aplicación de la potestad puede conllevar igualmente una privación injustificada de las garantías constitucionales de corte procesal*"⁹.

Ahora bien, en cuanto a la **naturaleza jurídica de las declaraciones de inadmisibilidad** de los proyectos de ley, ésta corresponde a un instituto híbrido que mezcla un control formal y, lo cual es novedoso, un **tipo de control material o de fondo**. Los requisitos formales que analiza el primer filtro es si el proyecto de ley consta por escrito; ha sido originado en la Cámara o en el Senado; y si tiene iniciativa en el Presidente o en cualquier parlamentario, en cuyo último caso la moción no debe ser firmada por más de 10 diputados ni más de 5 senadores.

La segunda parte del filtro liminar o "*ab initio*" que realizan las Secretarías es un tipo especial de control material o de fondo, referido a los presupuestos de admisibilidad que contiene la propia Constitución. En esta labor no basta con hacer un chequeo rápido de características extrínsecas del escrito, sino que un **estudio a las ideas matrices del proyecto y también de su articulado**. Esto con la finalidad de contrastarlo con la Constitución en lo que se refiere, por ejemplo, a la posible invasión a las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo cual ciertamente requiere un acto de interpretación para fijar tanto el real sentido y alcance de la norma constitucional, por un lado, cuanto respecto la moción en análisis, por el otro.

Este asunto es equivalente, en materia procesal civil, al rechazo liminar de la demanda por carecer de un tipo especial de fundamento, cual es la exclusión de tutela judicial que la propia ley hace a determinadas relaciones jurídicas, como las obligaciones naturales (art. 1470 del Código Civil), que no dan acción para ser reclamadas en juicio. Así, de forma análoga, en el proceso de formación de la ley el control material de admisibilidad que hacen las Secretarías se funda en una **falta de legitimación que tienen los parlamentarios sobre ciertas materias jurídicas que la propia Constitución ha excluido excepcionalmente de la iniciativa de los diputados y senadores**, entregándolas exclusivamente al Poder Ejecutivo. En este punto, para determinar si una materia que regula un cierto proyecto de ley es de aquellas cuyo inicio el Constituyente decidió encomendar exclusivamente al Presidente de la República, es preciso hacer un ejercicio hermenéutico "*en el umbral*" de la Secretaría. Este tiene que considerar diversos elementos de la dogmática constitucional, entre los cuales se encuentra la regla que señala que las normas excepcionales de derecho estricto, como ocurre en la especie, deben ser interpretadas restrictivamente.

Por estos motivos, el control de admisibilidad de los proyectos de ley, atendida su **naturaleza jurídica híbrida** de filtro de aspectos formales mezclados con elementos materiales o de fondo, no puede ser tratado discrecionalmente. Requiere ajustarse a un debido proceso, que garantice la motivación y la impugnabilidad de tan importante acto de

⁹ HUNTER AMPUERO, Iván, "El poder del juez para rechazar *in limine* la demanda por manifiesta falta de fundamento", artículo de doctrina, indexado en *Ius et Praxis*, v.15, n.2, Talca, 2009.

decisión, el cual tiene el **poderoso efecto de clausurar, con vocación de perpetuidad**, la tramitación de un determinado proyecto de ley.

7.- Ante un problema evidente y grave como éste, **el remedio debe ser simple pero efectivo**. De esta manera, lo correcto es que las **declaraciones de inadmisibilidad sean debidamente fundamentadas, por escrito, y que aseguren la contradictoriedad e impugnabilidad de las mismas**. Esto hará que las decisiones que a este respecto se adopten estén adecuadamente motivadas, razonadas y expuestas al escrutinio público, lo cual se espera tendrá un efecto benéfico para el sistema en su conjunto, que es inhibir a las Secretarías de declarar como inadmisibles las mociones parlamentarias usando como único criterio una suerte de "*fumus mali iuris*", o "*humo de un mal derecho*". Esto sin duda que va a prestigiar la labor parlamentaria y eliminará aquellos resabios de discrecionalidad poco deseables que hasta la fecha han distinguido a nuestras celosas Secretarías.

8.- Con estas ideas, el proyecto modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional a fin de establecer la obligación de las Secretarías de ambas cámaras de fundamentar, por escrito, las declaraciones de inadmisibilidad de los proyectos de ley que se ingresen y, además, que se garantice la impugnabilidad de esa resolución administrativa mediante algunos recursos.

En cuanto al deber de **fundamentación**, se exige que la resolución conste por escrito y quede a disposición del público desde el minuto que la inadmisibilidad se informe en la Sala. Con esto se podrá ir generando una jurisprudencia de la Secretaría de cada Cámara, a fin de que pueda ser consultada por los parlamentarios al elaborar sus mociones y también por toda la ciudadanía interesada. No está de más decir que las resoluciones de los proyectos declarados admisibles no es necesario que estén motivadas.

En lo que respecta a la **impugnabilidad**, se consagran dos tipos de recursos. Uno de **reconsideración**, que se efectúa ante la misma Sala al momento en que su Presidente informa la inadmisibilidad del proyecto, en donde la decisión podrá ser revertida mediante una votación de mayoría simple que haga el pleno de los parlamentarios presentes. El segundo es el recurso de **apelación**, que se efectúa ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y que procede en dos hipótesis: cuando los autores de la moción solicitan derechamente un pronunciamiento de la Comisión o bien cuando, una vez votada la inadmisibilidad por la Sala y confirmado por mayoría simple su rechazo, sus autores proponen encargar un estudio más detenido a su órgano técnico. El pronunciamiento jurídico que haga la aludida Comisión será hecho a la mayor brevedad posible y el pronunciamiento de la Sala en base a este informe no admitirá otro recurso alguno.

Adicionalmente, a efectos de conseguir los fines antes señalados, se eleva a nivel de Ley Orgánica del Congreso la creación de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que hasta la fecha es sólo una instauración reglamentaria de cada Cámara. Con esto se la eleva al mismo nivel que la Comisión de Hacienda, que ya se encuentra reconocida en el artículo 17, inciso segundo, de la Ley N° 18.918, y se le entrega la misión de informar los proyectos referidos a las materias que dice su nombre y, de un modo especial, resolver las incidencias legislativas de distinta naturaleza que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley, como es precisamente **conocer y resolver los recursos de apelación interpuestos por los autores de una moción parlamentaria declarada inadmisibile**.

Finalmente, el proyecto recoge la propuesta de los diputados antes señalada (cfr. boletín N° 7317-07), en orden a ampliar las **hipótesis por las que la Sala puede reconsiderar una posible declaración de inadmisibilidad**. Para ello, el proyecto elimina la expresión "*inciso primero del*" que se contiene en el artículo 15, inciso I, de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

9.- Por último, queda pendiente el caso especial de la **declaración de inadmisibilidad de las indicaciones**. Al efecto, no parece adecuado que las adiciones o correcciones que se hacen a los textos legislativos en trámite gocen de los mismos niveles de fundamentación e impugnabilidad que las declaraciones que desechan un proyecto de ley por inadmisibile. Esto por cuanto el ejercicio de motivar cada indicación y permitir que sea recurrida ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento llevará, sin ninguna duda, a un entramamiento del debate parlamentario, lo que conspira contra los principios de celeridad y de economía procesal que también deben inspirar un debido proceso legislativo.

Por ello, nos parece que las indicaciones deben seguir teniendo el mismo tratamiento que hasta el presente han recibido en la práctica de las Cámaras, porque además ellas gozan de una ventaja que los proyectos de ley no tienen cuando son rechazados "in limine": las adiciones o correcciones, aún cuando sean formalmente declaradas inadmisibles, sus contenidos esenciales pueden ser incorporados al texto que se discute gracias a la argumentación verbal que están facultados para hacer los parlamentarios que integran la Comisión respectiva y quienes asistan a ella con derecho a voz.

Por las razones arriba expuestas, someto a la consideración de este H. Senado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Modifícase la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de la siguiente forma:

1.- Agrégase al artículo 13 el siguiente nuevo inciso final:

"Si la presentación de un proyecto de ley constituyera vulneración a lo dispuesto en el inciso anterior o incurriese en otros vicios de admisibilidad, se declarará inadmisibile desde luego por resolución fundada, la que será pública desde que esta calificación se informe a la Sala. A partir de ese momento, la declaración de inadmisibilidad podrá ser reconsiderada por la misma Sala y, en todo caso, subsistirá el derecho de sus autores para interponer, dentro de tercero día, un recurso escrito de apelación ante la comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento de la Corporación respectiva, cuyo informe, hecho a la mayor brevedad posible, servirá de base al nuevo pronunciamiento de la Sala y no se admitirá ulterior recurso."

2.- Elimínase en el inciso primero del artículo 15 la expresión "inciso primero del".

3.- Reemplázase en el artículo 15, inciso primero, el punto final por una coma y agrégase a continuación la siguiente frase:

"previo informe evacuado por la comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento de esa Corporación."

4.- Agrégase al artículo 17 el siguiente nuevo inciso final:

"Asimismo, cada Cámara deberá tener una comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento, encargada de informar los proyectos referidos a estas materias y también de resolver las incidencias legislativas de distinta naturaleza que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley."

Manuel José Ossandón Irrarrázabal
Senador

Minuta sobre el endeudamiento de los adultos mayores

1.- ¿Existen abusos por parte de entidades financieras a los adultos mayores?

Los **adultos mayores son efectivamente víctimas de abusos por entidades financieras**. El abuso se produce por el poco acceso a la información que tienen los adultos mayores de las condiciones de una tarjeta de crédito en una casa comercial, o al pedir crédito en una caja de compensación.

Ellos muchas veces no dimensionan que su baja pensión hará que estén por el resto de sus vida pagando sus deudas.

En Chile se calcula que más de 120.000 adultos mayores están sobreendeudados.

Por eso, algunos diputados han planteado proyectos de ley para que las viviendas de adultos mayores no puedan ser embargadas. Esta idea es buena, pero tiene su lado negativo, porque al final termina devaluando los bienes inmuebles de los adultos mayores.

Otros diputados han planteado proyectos que persigan condonar parte de las deudas de los jubilados, para que estas sean reducidas a un máximo de 5 años y que no excedan el 15% de la pensión.

Creo que el problema se soluciona con más información y educación financiera, para que tomemos conciencia de los riesgos que tiene el crédito. También, hay que fomentar una cultura de austeridad financiera; si no tengo plata, no puedo comprarme algo que no es de primera necesidad.

Hay también abusos que cometen las empresas de cobranza extrajudicial, que llaman a deshoras, exigen el pago íntegro de las deudas antes de su vencimiento, hacen amenazas, mandan cartas simulando embargos, etc. Presentamos el año pasado un proyecto de ley para mejorar la información a que deben acceder los clientes cada vez que acceden a un préstamo o tarjeta de crédito.

Pero **también los adultos mayores son víctimas de abuso financiero por parte de familiares y cercanos**. El Senama en 2012 publicó una Guía de Prevención del Maltrato a las Personas Mayores, en donde alerta a la población acerca del "maltrato patrimonial" que sufren muchos abuelos por parte de sus cercanos. El abuso patrimonial financiero consiste en apropiarse de la jubilación o pensión, como también de bienes muebles e inmuebles. Además, por medio de la estafa, el fraude, la firma de documentos, etc.

Estos tipos de abusos también hay que atacarlos y denunciarlos.

2.- Según un estudio de la U. San Sebastián y Equifax, el rango etario más endeudado son los adultos mayores. ¿Cree que esto es un problema?

Por supuesto que es un problema que los adultos mayores estén sobreendeudados. En general, cualquier exceso en el endeudamiento es malo y negativo. Pero golpea más fuertemente a los abuelos, porque sus ingresos son más bajos, tienen menos capacidad de maniobrar o renegociar, y muchas veces se ven amenazados a embargos que los pueden dejar botados en la calle, sin posibilidad de reinventarse.

Nuevamente, la solución pasa por una mayor cultura financiera y una mejor fiscalización. El nuevo Sernac que se está discutiendo tendrá muchas más herramientas para fiscalizar y sancionar las cláusulas abusivas en muchos contratos con casas comerciales y en préstamos de dinero. Hay que combatir los abusos, porque es la única manera de salvar el sistema y no derrumbar este modelo de desarrollo que ha dado buenos frutos, pero hay que corregir sus defectos.

3.- ¿Cree que se debiera legislar aún más la tasa máxima convencional que cobran las cajas de compensación por los créditos sociales?

Creo que hay que estudiar una rebaja del monto de la tasa máxima que pueden cobrar las Cajas de Compensación por los créditos sociales. En general, esa tasa de interés es más baja que los bancos comerciales y las entidades financieras, entre otras cosas porque las Cajas cumplen una función social y son corporaciones sin fines de lucro.

Además, el riesgo de no pago que tienen las Cajas con sus clientes es muy bajo, porque descuentan por planilla. Por otro lado, gracias a su mecanismo del "aval empresa", los trabajadores pueden pedir préstamos; si se van de la empresa o son desvinculados, la empresa tiene la obligación de descontar del finiquito el monto total del crédito adeudado. O sea, el riesgo es bajísimo para las Cajas.

Pero hay que ser cuidadosos con bajar demasiado la tasa que pueden cobrar las Cajas, porque al final puede terminar siendo un mal negocio para ellas y decidan entregar créditos sociales sólo a los trabajadores. Con esto dejará fuera a los adultos mayores pensionados,

quienes no podrán obtener financiamiento para algún proyecto que tengan en mente o para salir de una contingencia económica.

Por esto, después de una larga discusión el 2013 se aprobó la Ley 20.715, sobre protección a deudores de crédito en dinero, que redujo fuertemente las tasas que cobraban las cajas.

FORMULACIÓN DE INDICACIONES

En Santiago, a 13 de junio de 2016, en uso de mis facultades constitucionales vengo a formular indicaciones al **proyecto de ley que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género (Boletín N° 8924-07)**, para que sean consideradas y debatidas al interior de este H. Senado:

AL ARTÍCULO 3º

- 1.- Para intercalar en el inciso primero, entre las palabras "persona" y "podrá", la expresión "que hubiere alcanzado la mayoría de edad".
- 2.- Para eliminar el inciso segundo, pasando el tercero a ocupar su lugar.

AL ARTÍCULO 5º

- 3.- Para agregar un inciso quinto final del siguiente tenor:

"Con todo, el solicitante deberá siempre acreditar la discordancia entre el sexo registrado y su identidad de género. Esto lo hará a través de la presentación de un informe extendido por un especialista, ya sea médico psiquiatra o bien psicólogo clínico, en donde debe constar la permanencia de esa condición por al menos dos años ininterrumpidos y que ella no se deba a algún trastorno de la personalidad."

AL ARTÍCULO 6º

- 4.- Para agregar al inciso cuarto final, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente expresión:

"Antes bien, su convencimiento deberá formarlo con especial consideración al informe extendido por el especialista, a fin de comprobar la seriedad de los motivos que fundamentan la solicitud y que la voluntad manifestada por el interesado es libre y espontánea."

AL ARTÍCULO 7º

- 5.- Para reemplazarlo íntegramente por el siguiente texto:

"ARTÍCULO 7º. DE LA PROHIBICIÓN REFERIDA A LOS MENORES DE EDAD.

En ningún caso se dará curso a la solicitud de cambio de sexo y nombre que sea presentada por un niño, niña o adolescente, o bien efectuada por sus representantes legales, sino hasta que los primeros hubieren alcanzado la mayoría de edad."

AL ARTÍCULO 8º

- 6.- Para eliminarlo, pasando el artículo 9º a ser 8º, y así sucesivamente.

Dios guarde a V.E.,

Manuel José Ossandón Irrarrázabal
Senador

PROYECTO DE ACUERDO QUE SOLICITA AL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES APOYAR LA SOLICITUD FORMULADA POR EL SECRETARIO GENERAL

DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS DE CONVOCAR AL CONSEJO PERMANENTE PARA REALIZAR UNA APRECIACIÓN COLECTIVA DE LA SITUACIÓN QUE SE VIVE EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Considerando:

1.- La delicada y compleja situación interna que vive el pueblo venezolano, la existencia de presos políticos y el atropello de diversas libertades fundamentales. Todo ello ha generado que la coyuntura política derive en una profunda crisis democrática, con un debilitamiento importante de las instituciones y un menoscabo permanente en las condiciones de vida de los venezolanos.

2.- La invocación del artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana para el caso venezolano, efectuada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, fundando su planteamiento en la alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático de la República Bolivariana de Venezuela.

3.- El artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana que dispone:

"En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática."

4.- El contenido del informe del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, en el cual solicita la convocatoria a una sesión urgente del Consejo Permanente conforme al procedimiento establecido en el artículo 20 de la mencionada Carta. En esta oportunidad el Consejo podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Asimismo, si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente deberá convocar de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas. Aquí no se descarta la decisión de suspender a la República Bolivariana de Venezuela, como Estado Miembro, del ejercicio de su derecho de participación en la OEA, siendo necesario para ello el voto afirmativo de los dos tercios de los demás Estados Miembros.

5.- La importancia que tiene el fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos como dos propósitos esenciales para los cuales se han establecido instrumentos comunes que permiten la cooperación solidaria.

En este sentido, este Honorable Senado ha dado su aprobación en otras ocasiones a una serie de proyectos de acuerdo que tuvieron por objeto reclamar la intervención de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en la compleja situación de derechos humanos que afecta a Venezuela. Una vez verificado que esas gestiones no han tenido éxito, debido en buena medida a que las decisiones en este organismo deben ser adoptadas por consenso, lo que corresponde ahora es pedir la intervención de la OEA, que tiene la Carta Democrática más antigua de la región y donde las decisiones se toman por mayoría de votos.

6.- La relación de amistad que une a Chile y al pueblo de Venezuela, hermanados en el estrecho vínculo latinoamericano, así como el compromiso permanente y constante que ha

tenido nuestro país en sus últimas décadas por la defensa de los derechos humanos y la promoción de las libertades civiles fundamentales.

En virtud de todas estas consideraciones expuestas,

EL SENADO DE LA REPÚBLICA ACUERDA

Solicitar al Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Heraldo Muñoz Valenzuela, que apoye formalmente la solicitud manifestada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos de convocar al Consejo Permanente, con arreglo al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, para realizar una apreciación colectiva de la situación que se vive en la República Bolivariana de Venezuela y adoptar las decisiones que estime conveniente.

Manuel José Ossandón Irrarázabal
Senador