INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY SOBRE RECONOCIMIENTO DE LA PRIVACIÓN INJUSTIFICADA DE BIENES INMUEBLES DURANTE LA DICTADURA

BOLETÍN N° 9927-17

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios viene en informar el proyecto de ley del epígrafe, de origen en una moción de la diputada señora Alejandra Sepúlveda, y de los diputados señores Claudio Arriagada, Iván Fuentes, Hugo Gutiérrez, Tucapel Jiménez, Felipe Letelier, Vlado Mirosevic, Sergio Ojeda, Roberto Poblete y Raúl Saldívar, que cumple su primer trámite constitucional y primero reglamentario.

Con motivo del tratamiento del proyecto de ley, la Comisión contó con la participación de los representantes del Comité Salvador Allende, señores Miguel Donoso y Luis Flores; del asesor jurídico del ministerio del Interior, señor Rodrigo Medina; y de la abogada del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), señora Diana Maquilón.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) Idea matriz del proyecto

Reconocer el daño patrimonial provocado a las personas naturales que formaron parte de organizaciones comunitarias (tales como cooperativas y asentamientos campesinos), que fueron privadas de sus bienes inmuebles tras el Golpe de Estado de 1973.

2) Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado

No existen normas de esa naturaleza.

3) Trámite de Hacienda

No precisa trámite de Hacienda.

4) Votación en general

El proyecto de ley fue aprobado, en general, por asentimiento unánime. Participaron en la votación los diputados señores Claudio Arriagada, Gabriel Boric, Hugo Gutiérrez, Sergio Ojeda y Raúl Saldívar.

5) Diputado informante

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

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- La Moción

Según los autores del proyecto, en varias ocasiones el Estado de Chile ha reconocido las violaciones de diversa índole a los derechos humanos cometidas en el período 1973-1990 y, junto con ello, ha procurado compensar el perjuicio sufrido por las víctimas de tales actos. En este orden de consideraciones, destacan la creación de varias comisiones encargadas de esclarecer los hechos ocurridos en ese periodo e indemnizar a quienes corresponda. Entre dichas iniciativas cabe citar, por su especial trascendencia, la Comisión Nacional de Verdad y Conciliación, de 1990; la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, de 2003; y la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Torturas, de 2010. Todas ellas tuvieron por finalidad reparar el daño ocasionado a quienes sufrieron las consecuencias del actuar ilegítimo del Estado. , el que ha causado serias vulneraciones a los Derechos Humanos.

El Poder Judicial no ha estado ajeno a estos esfuerzos, y es así como los tribunales han reconocido en diversas instancias la responsabilidad del Estado por su actuar ilegal y arbitrario durante el período de dictadura. Ello se ha traducido en el otorgamiento de indemnizaciones para reparar el mal causado. Un ejemplo reciente en la materia es el fallo dictado por la Corte Suprema en el denominado Episodio Tejas Verdes (Rol N°1424-2013, de 1 de abril de 2014), en que señaló: "11° Que, por otra parte, tratándose de un delito de lesa humanidad cuya acción penal persecutoria es imprescriptible, no resulta coherente entender que la acción civil indemnizatoria esté sujeta a las normas sobre prescripción establecidas en la ley civil interna, ya que ello contraría la voluntad expresa manifestada por la normativa internacional sobre Derechos Humanos, integrante del ordenamiento jurídico nacional por disposición del inciso segundo del artículo 5º de la Carta Fundamental, que consagra el derecho de las víctimas y otros legítimos titulares a obtener la debida reparación de todos los perjuicios sufridos a consecuencia del acto ilícito, e incluso por el propio derecho interno, que en virtud de la ley N° 19.123 y su posterior modificación, contenida en la ley N° 19.980, reconoció de manera explícita la innegable existencia de los daños y concedió también a los familiares de las víctimas calificadas como detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, por violación a los derechos humanos en el período 1973-1990, reconocidos por los informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, beneficios de carácter económico o pecuniario.”.

Agrega el aludido fallo: “(...) Por otra parte, la referencia que se efectúa a la normativa internacional se relaciona con la consagración de la reparación integral del daño, aspecto que no se discute en el ámbito internacional, el que no se limita a la reparación a Estados o grupos poblacionales, sino que a personas individualmente consideradas; reparación que se impone a los autores de los crímenes, pero también a instituciones y al mismo Estado.”.

Cabe mencionar también las medidas de reparación incluidas en la ley N° 19.568, de 1998, que estableció la posibilidad de que las personas naturales y las personas jurídicas, incluidos los partidos políticos, que fueron privados del dominio de sus bienes por aplicación de diversos decretos leyes dictados entre 1973 y 1978, pudiesen solicitar la restitución de tales bienes o requerir el pago de una indemnización.

Todas estas iniciativas, si bien han contribuido a la reparación de las víctimas de la dictadura, no han considerado las diversas hipótesis de daño que se produjeron en el referido período de nuestra historia y, particularmente, la imposibilidad de accionar contra el Estado en ciertos casos.

El presente proyecto -agregan sus autores- se refiere a determinadas organizaciones comunitarias: asentamientos campesinos, cooperativas u otras formas de organización similares que, antes del Golpe de Estado de 1973, y fruto de un prolongado esfuerzo, adquirieron o comenzaron a adquirir sus viviendas definitivas, de cuyo dominio fueron privados con posterioridad por actos del Estado, o de terceros amparados por el poder sin control que ejerció el Estado durante dicho período.

Al respecto, se puede citar, por vía de ejemplo, el Comité de Pobladores sin casa Salvador Allende, formado por 207 familias, que deseaba tener un terreno para que sus afiliados pudieran acceder a la casa propia. Con tal finalidad suscribió una promesa de compraventa de una propiedad ubicada en Pichidegua. Una vez celebrado el contrato respectivo, y entregado un vale vista a la orden de la promitente vendedora, los pobladores procedieron a cercar el terreno y, en algunos casos, comenzaron a erigir sus viviendas.

Sin embargo, tras el 11 de septiembre de 1973 el sueño de la vivienda propia se frustró definitivamente. La promitente vendedora, aprovechándose de la situación política del momento, alegó que el terreno había sido ocupado ilegalmente y solicitó a la intendencia respectiva que expulsara a los pobladores. A esta circunstancia se añade el que la propiedad nunca se inscribió a nombre del Comité y luego se enajenó a un tercero extraño. Con posterioridad, los miembros del Comité fueron perseguidos y, en algunos casos, apresados y torturados, como lo reconoció el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, de 28 de noviembre de 2004.

El caso expuesto ilustra la necesidad de reparación a que se ha hecho alusión en los fundamentos del proyecto. Lamentablemente, las leyes en vigor sobre la materia no consideran este tipo de hechos, que merecen la debida atención del Estado para su pronta solución. Es por ello que en los últimos años representantes del ahora ex Comité han recurrido a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados a exponer su situación. También han relatado su caso a destacadas figuras del ámbito nacional, como el ex Presidente don Ricardo Lagos y la Senadora señora Isabel Allende, quienes han coincidido en la necesidad de que se les haga una reparación por el daño que se les provocó.

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

Según se indicó, el proyecto tiene como propósito fundamental reconocer el daño económico producido a las personas naturales que formaron parte de organizaciones comunitarias que fueron privadas de sus bienes inmuebles luego del Golpe de Estado de 1973 y, en concordancia con ello, compensar de alguna manera a esas personas.

A la luz de lo expuesto, la iniciativa legal considera como beneficiarios tanto a las personas naturales miembros de las organizaciones a que se hizo alusión, como a sus sucesores, dado que, por el tiempo transcurrido desde la privación del dominio, algunos afectados ya han fallecido.

Para la determinación del procedimiento y la forma de hacer efectiva la declaración de la privación respectiva, se deben acompañar los documentos que acrediten los hechos y el daño sufrido, en el plazo que se estipula.

Luego, si procede, se emite una declaración en que se reconoce la privación injustificada del bien o bienes inmuebles, lo que habilita para solicitar las medidas reparatorias.

IV.- DISCUSIÓN GENERAL.

Durante la discusión general, la Comisión escuchó a las siguientes personas:

1) Representantes del Comité Salvador Allende, señores Miguel Donoso y Luis Flores

El **señor Donoso** relató que el Comité en referencia, que representa a 200 personas, fue creado en febrero de 1971, con la finalidad de dotar a sus miembros de una casa propia, anhelo que se truncó el 11 de septiembre de 1973. Agregó que el terreno que habían adquirido para tal efecto consta de 94 hectáreas (47 en superficie plana y las otras 47 en cerro). Actualmente el predio se encuentra en manos de una empresa española y tiene un alto valor comercial. Recién en los últimos años han recibido apoyo para que se les repare el mal causado. Es así como el ministerio del Interior y el expresidente Ricardo Lagos han estudiado sus antecedentes y otorgado asesoría sobre los pasos a seguir.

Por su parte, el **señor Flores** refirió que su padre fue uno de los adquirentes del terreno en comento, el cual fue pagado antes del Golpe de Estado. Acotó que fueron despojados del inmueble por llevar el comité el nombre “Salvador Allende”.

2) Abogado del ministerio del Interior, señor Rodrigo Medina

El **señor Medina** indicó que el gobierno valora el proyecto de ley en referencia, ya que tiene por finalidad reparar el perjuicio patrimonial causado a las personas naturales y jurídicas que fueron privadas de sus bienes inmuebles tras el Golpe de Estado de 1973.

Agregó que desde 1990 ha habido algunos esfuerzos encaminados en análoga dirección. En efecto, durante los gobiernos de los ex Presidentes Aylwin y Frei se instauró el programa Fondo de Tierras, que se tradujo con posterioridad en que las personas que sufrieron la pérdida a que se hizo alusión recibieran un trato equivalente al de los exonerados políticos y, por ende, se les entregara una pensión de gracia. El total de beneficiarios por este concepto fue de unas 5.000 personas, provenientes principalmente de asentamientos Cora.

En el ámbito legislativo se dictó la ley N°19.568, de 1998, que estableció la restitución de bienes inmuebles o, en su defecto, el pago de una indemnización, en beneficio de los partidos políticos, sindicatos y confederaciones campesinas que fueron despojados de sus bienes en septiembre de 1973. Al amparo de esa normativa se presentaron 509 solicitudes de reparación, 224 de las cuales correspondían a partidos políticos.

Es importante precisar que dicha ley tuvo un alcance limitado y no se pueden acoger a ella casos como el del Comité Salvador Allende, que requiere un

proyecto propio, como el contenido en la moción de marras. Este proyecto tiene el mérito adicional de favorecer también a quienes al momento de la privación del inmueble se encontraban en proceso de escrituración del contrato respectivo o de inscripción del bien raíz ante el conservador.

Otra característica importante de la iniciativa legal es que es de tipo declarativo, es decir, reconoce una calidad, a partir de la cual el gobierno, a través de sus ministerios, podrá disponer las medidas pecuniarias de reparación.

3) Abogada del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), señora Diana Maquilón

El proyecto en comento es una iniciativa positiva, pues se encuadra en recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia de reparación a individuos y colectivos, tanto en sede judicial como administrativa. Nuestro país presenta todavía vacíos en la materia, y evidentemente constituye un avance la propuesta de reconocer que hubo personas y organizaciones que fueron privadas injustamente de sus bienes inmuebles en el período 1973-1990, teniendo en cuanta, además, que en varios de esos casos los bienes raíces estaban destinados a construir viviendas para los asociados a las cooperativas, asentamientos, etc.

En una perspectiva jurídica, hay que recordar que la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece la obligación de los Estados miembros de garantizar el libre goce de los derechos.

El INDH ha sostenido que la reparación por infracción a una obligación internacional debe ser “in integrum”, de modo que la persona o entidad afectada quede en la misma situación anterior al evento dañino. Además, debe darse garantías de no repetición del acto que provocó la vulneración de derechos.

****

A su vez, los siguientes diputados formularon comentarios y apreciaciones sobre el proyecto en informe, como pasa a exponerse:

La **diputada señora Alejandra Sepúlveda** indicó que en 1973 muchas organizaciones (asentamientos campesinos, cooperativas, etc.) tenían bienes raíces en proceso de inscripción en los respectivos conservadores. Tras el Golpe de Estado fueron privadas de esos bienes. Algo similar les ocurrió a los partidos políticos, con la diferencia que a estos últimos les fueron restituidos sus bienes después de 1990. Son numerosas las entidades que sufrieron este perjuicio, entre las que puede citarse el Comité Salvador Allende, en la comuna de Pichidegua, región de O’Higgins. El Estado debe reconocer este daño y compensar a los afectados, porque no hubo expropiación de por medio, sino simplemente privación de un derecho patrimonial.

El **diputado señor Sergio Ojeda** recordó que esta Comisión recibió hace algún tiempo a dirigentes de organizaciones que le plantearon sus inquietudes y aspiraciones en torno a esta materia. Algunas de ellas no solo perdieron sus bienes raíces, sino además el dinero que habían ahorrado para adquirir las viviendas de sus asociados.

V.- <u>DISCUSIÓN Y VOTACIÓN PARTICULAR.</u>

El proyecto consta de cuatro artículos, que merecieron el siguiente tratamiento de parte de la Comisión:

Artículo 1°

El artículo en referencia declara que las organizaciones comunitarias, los asentamientos campesinos, las cooperativas u otras entidades similares que antes del 11 de septiembre de 1973 hubieren adquirido o formalizado el proceso de adquisición de inmuebles, aunque no hayan inscrito los títulos respectivos, y que entre la referida fecha y el 11 de marzo 1990 hubieren sido privados del dominio de esos bienes por acto u omisión de autoridad o de terceros, o se hayan visto impedidos de culminar el proceso de inscripción correspondientes por causa que no les sea imputable, tendrán derecho a que se les reconozca esta calidad.

Fue objeto de una indicación de la diputada señora Sepúlveda y de los diputados señores Ojeda y Poblete**, aprobada por unanimidad**, que lo reemplaza por el siguiente:

“Artículo 1°.- A las personas naturales, las personas jurídicas y las comunidades que por acto ilegal o arbitrario de autoridad, o de terceros con aquiescencia o tolerancia de dicha autoridad, fueron privadas del dominio de inmuebles entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, se les reconocerá la calidad de víctimas de privación de la propiedad por causa de la dictadura.

Igual reconocimiento se otorgará a las personas naturales, personas jurídicas o comunidades que habiendo celebrado actos preparatorios para adquirir el dominio de inmuebles, tales como contratos de promesas de compraventa de inmuebles, afiliación a organizaciones comunitarias que tenían por fin adquirir una propiedad, u otros actos similares, por acto ilegal o arbitrario de autoridad, o de terceros con aquiescencia o tolerancia de dicha autoridad, fueron impedidos de adquirir el dominio de inmuebles entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.”.

El texto antes reproducido recibió, a su vez, una indicación complementaria de la diputada señora Sepúlveda y de los diputados señores Gutiérrez (don Hugo), Ojeda y Poblete, **aprobada asimismo por unanimidad**, que intercala en los incisos primero y segundo, después de la expresión “personas jurídicas”, la siguiente: “, especialmente las cooperativas,”.

Participaron en la votación de ambas indicaciones los diputados señores Arriagada, Boric, Gutiérrez (don Hugo), Jiménez, Letelier, Ojeda, Paulsen, Poblete y Saldívar.

Artículo 2°

Esta disposición prescribe que tendrán derecho a solicitar la declaración a que alude el artículo anterior quienes sean o hayan sido personas naturales miembros de las organizaciones señaladas en el artículo 1°, y sus sucesores.

Fue aprobada con el mismo quórum que el artículo anterior, esto es, por 9 votos a favor; conjuntamente, y con la aludida votación, con las siguientes indicaciones:

-De la diputada señora Sepúlveda, y de los diputados señores Arriagada, Boric, Gutiérrez (don Hugo), Jiménez, Letelier, Ojeda, Paulsen, Poblete y Saldívar, que suprime en el numeral 1) la expresión “que hayan sido”.

-De la diputada señora Sepúlveda, y de los diputados señores Gutiérrez (don Hugo), Letelier, Ojeda, Poblete y Saldívar, que agrega un numeral 3) en este artículo, cuyo tenor es el siguiente:

“3° Las personas jurídicas, especialmente las cooperativas, y las comunidades.”.

Artículo 3°

Este artículo estipula que para efecto de la calificación de la calidad de beneficiario se deberán presentar, dentro de 180 días contados desde la publicación de esta ley, los documentos que acrediten o indiquen:

a) Individualización de la persona natural u organización solicitante, sea que se encuentre existente jurídicamente o no, junto a los documentos que acrediten su representación;

b) Determinación de los bienes de los que hubiese sufrido privación o imposibilidad de inscripción de los instrumentos respectivos, precisándose el derecho que se invoca;

c) Señalar y acompañar los elementos de prueba, específicamente, los instrumentos que acreditan la privación señalada.

El encabezamiento y la letra a) de este artículo fueron aprobados por asentimiento unánime (9 a favor); en tanto que las letras b) y c) recibieron una indicación de la diputada señora Sepúlveda, y de los diputados señores Arriagada, Boric, Gutiérrez (don Hugo), Jiménez, Letelier, Ojeda, Paulsen, Poblete y Saldívar, **aprobada por la misma votación, que las sustituyen por las siguientes**:

“b) Especificación del o los bienes raíces respecto de los cuales haya existido entorpecimiento, imposibilidad o algún otro impedimento que haya sido un obstáculo a la adquisición regular del dominio conforme a la ley, y

c) Determinación, en forma precisa, de los medios de prueba ofrecidos para fundamentar el derecho y la calidad que se invoca. En el caso de los instrumentos que acreditan la privación o impedimento, deberán ser acompañadas copias autorizadas de aquellos.”.

Artículo 4°

El artículo 4° establece que la declaración que reconozca la privación injustificada de bienes inmuebles o la imposibilidad de formalizar la inscripción de estos por causa ajena a la voluntad de los interesados, habilitará para solicitar las medidas que correspondan.

Fue aprobado en los mismos términos, por simple mayoría. Votaron a favor los diputados señores Arriagada, Boric, Gutiérrez (don Hugo), Jiménez, Letelier, Ojeda, Poblete y Saldívar; en tanto que se abstuvo el señor Paulsen, quien argumentó que el contenido de este precepto excedería las atribuciones de los parlamentarios.

VI.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.

A) Artículos Rechazados

-El artículo 1° del texto original, por unanimidad (9 en contra), y que dice así:

"Artículo 1°.- Objeto. Las organizaciones comunitarias, asentamientos campesinos, cooperativas, u otras formas de organización similares que, en el período previo al 11 de septiembre de 1973 hayan adquirido o formalizado el proceso de adquisición de inmuebles, sea que hayan efectuado o no inscripción de los instrumentos respectivos y que, con posterioridad a esa fecha y hasta el 11 de marzo 1990, por acto u omisiones de autoridad o por actividad de terceros, han sido privados del dominio o se hayan visto impedidos de culminar el proceso de inscripción de tales bienes, por hechos no imputables, tendrán derecho a que se les reconozca esta calidad, en la forma señalada en los artículos siguientes.".

B) Indicaciones rechazadas

-De la diputada señora Sepúlveda, y de los diputados señores Arriagada, Boric, Jiménez, Letelier, Ojeda, Poblete y Saldívar, por unanimidad (9 en contra), cuyo propósito era reemplazar en el artículo 1° la frase "por acto u omisiones de autoridad o por actividad de terceros", por la siguiente: "por acto u omisiones de autoridad, o por acto de terceros que con la aquiescencia o tolerancia de la autoridad".

C) Indicaciones declaradas inadmisibles

-De la diputada señora Sepúlveda, y de los diputados señores Arriagada, Boric, Jiménez, Letelier, Ojeda, Poblete y Saldívar, en virtud del artículo 65 inciso tercero de la Constitución Política, y cuyo propósito era sustituir el artículo 4° del texto original del proyecto, por el siguiente:

"Artículo 4°.- La declaración que se realice por la cual se reconozca la calidad de privado de la propiedad por causa de la dictadura, habilitará a la reparación conforme a las normas de la ley 19.568. El organismo competente deberá pronunciarse sobre la solicitud, a más tardar, dentro del plazo de 3 meses, debiendo determinar la forma de reparación que corresponda.".

VII.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Por las razones señaladas, y por las que expondrá oportunamente el diputado informante, la Comisión recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1°.- Las personas naturales, las personas jurídicas, especialmente las cooperativas, y las comunidades que por acto ilegal o arbitrario de autoridad, o de terceros con aquiescencia o tolerancia de dicha autoridad, fueron privadas del dominio de inmuebles entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, se les reconocerá la calidad de víctimas de privación de la propiedad por causa de la dictadura.

Igual reconocimiento se otorgará a las personas naturales, personas jurídicas, especialmente las cooperativas, o comunidades que habiendo celebrado actos preparatorios para adquirir el dominio de inmuebles, tales como contratos de promesas de compraventa de inmuebles, afiliación a organizaciones comunitarias que tenían por fin adquirir una propiedad, u otros actos similares, por acto ilegal o arbitrario de autoridad, o de terceros con aquiescencia o tolerancia de dicha

autoridad, fueron impedidos de adquirir el dominio de inmuebles entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

Artículo 2°.- Tendrán derecho a solicitar la declaración establecida en la presente ley las siguientes personas:

1° Quienes sean personas naturales miembros de las organizaciones señaladas en el artículo 1°;

2° Los sucesores de las personas señaladas en el número 1, y

3° Las personas jurídicas, especialmente las cooperativas, y las comunidades.

Artículo 3°.- Calificación de la calidad de beneficiario.

Desde la publicación de la presente ley, y hasta los 180 días siguientes, se deberán aportar los documentos que acrediten o indiquen:

a) Individualización de la persona natural u organización solicitante, sea que se encuentre existente jurídicamente o no, junto a los documentos que acrediten su representación;

b) Especificación del o los bienes raíces respecto de los cuales haya existido entorpecimiento, imposibilidad o algún otro impedimento que haya sido un obstáculo a la adquisición regular del dominio conforme a la ley, y

c) Determinación, en forma precisa, de los medios de prueba ofrecidos para fundamentar el derecho y la calidad que se invoca. En el caso de los instrumentos que acreditan la privación o impedimento, deberán ser acompañadas copias autorizadas de aquellos.

Artículo 4°.- La declaración que se realice por la cual se reconozca la privación injustificada de bienes inmuebles o privación injustificada de formalizar la propiedad, habilitará para solicitar las medidas que correspondan.”.

****

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 1, 8 y 22 de abril; y 9 de diciembre de 2015; con la asistencia de los diputados señores Claudio Arriagada, Jaime Bellolio, Gabriel Boric, Juan Antonio Coloma, Hugo Gutiérrez, Tucapel Jiménez, Felipe Kast, Felipe Letelier, Sergio Ojeda, Diego Paulsen, Roberto Poblete y **Raúl Saldívar (Presidente)**.

Asistió, además, la diputada señora Alejandra Sepúlveda.

Sala de la Comisión, a 11 de diciembre de 2015.

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión