

Minuta asuntos relevantes para materias legislativas mayo 2024

Senador Daniel Núñez Arancibia

Asesor Legislativo Luis Hernán Acevedo Espínola

1.- Proyecto de Ley que regula las Reglas de Uso de la Fuerza, Boletín N°15.805-07

En la minuta se realiza un resumen de los contenidos del proyecto de ley en cuestión, incluyendo disposiciones generales como objeto, definiciones, principios y deberes, entre otros, así como las reglas de uso de la fuerza para fuerzas de orden y seguridad pública y FFAA, y disposiciones finales.

En cuanto a los comentarios que se formulan al proyecto, cabe destacar que se estima positivo que las RUF sean reguladas por ley tanto por razones de certeza jurídica como por principio de reserva legal, sin perjuicio de que se sugieren una serie de precisiones conceptuales y dogmáticas, así como mayores limitaciones a las RUF, conforme a estándares constitucionales e internacionales.

Entre otros comentarios, se menciona la necesidad de precisar cuándo las FFAA ejercen rol de orden público, agregar principio de gradualidad y proporcionalidad, precisar los contenidos de los principios de responsabilidad y racionalidad -considerando algunos errores que se observan-, sugerir incluir norma sobre interpretación pro persona, estándares de derechos humanos y limitar los equipamientos conforme a ello, agregar responsabilidad del superior en deberes, así como deberes especiales en razón del género o por ser detenidos, ampliar el deber de prestar auxilio, agregar límites a las RUF en el artículo 8, eliminar la presunción de cumplimiento de deber o de legítima defensa por las razones que se indican, precisar el alcance de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, y ampliar facultades de la autoridad en contexto de sumarios, entendiendo al sujeto como imputado y considerando la relevancia de las cautelares, entre otros comentarios.

2.- Proyecto de Ley que crea un Sub Sistema de Inteligencia Financiera o Económica, Boletín N°15.975-25, y reunión con equipo del Ministerio de Hacienda, 17 de mayo

En la minuta se elabora un resumen de los contenidos del Proyecto de Ley en cuestión, destacando que lo central se encuentra en el artículo 1, por cuanto determina el alcance del objeto o información que será investigada por el sub sistema, los órganos que lo componen, y el alcance de sus funciones y sus límites. Sin perjuicio de lo anterior, los demás artículos implican modificaciones específicas a otras leyes, como la Ley N°19.913 sobre Lavado de Activos, el Código Tributario, la LOC del Servicio de Impuestos Internos, la Ley del IVA, la Ley General de Bancos, la Ley de Mercado de Valores, Ley de la CMF, LOC y Ordenanza de Aduanas, Ley de Casinos, Rentas Municipales y TGR, y otras leyes como Sociedades Anónimas, Entidades no Bancarias, Administración de Fondos de Terceros, Seguros, Bolsas de Comercio, Depósito y Custodia de Valores, etc.

Por su parte, las indicaciones que el Ejecutivo presentaría se encaminarían en mejorar el alcance de los delitos objeto del sub sistema, particularmente en relación con la Ley de Delitos Económicos, que tiene una enumeración más amplia y precisa de ellos, observándose como un cambio correcto.

En ese contexto, las propuestas presentadas se refieren, por una parte, a aumentar el alcance del sub sistema incluyendo más figuras relativas a libre competencia, otras sobre gasto electoral y financiamiento de la política, y finalmente del Código Tributario; y por otra parte, a incluir nuevos órganos como parte del sub sistema, incluyendo FNE o la CMF, entre otros. Asimismo, se proponen otros cambios como es un registro de personas condenadas por delitos o infracciones en materia de delitos económicos, de crimen organizado y corrupción, cuestión mínima en un sub sistema de inteligencia.

3.- Propuesta Indicaciones sobre Proyecto de Ley de Fortalecimiento al Ministerio Público, Boletín N°16.374-07

Se formulan cuatro propuestas de indicaciones al proyecto de ley en cuestión: La primera sugerencia busca precisar que los bonos de gestión por cumplimiento de metas no podrán considerar causas terminadas por archivo provisional o por decisión de no perseverar en el procedimiento, cuestión que se justifica porque son dos de las vías que justifican en mayor medida la sensación de impunidad de la ciudadanía, y porque se basan en ausencia de pruebas o líneas de investigación, situación diferente, por ejemplo, a si las conductas no fueren delito o fueren de bagatela, entre otras razones de política criminal. En ese sentido, se excluye su consideración para bonos a efectos de que no sea un incentivo perverso a que las causas terminen por esta vía y sin agotar realmente las líneas de investigación.

En segundo lugar, se sugiere como indicación que la unidad de supervisión deberá respetar estrictamente la independencia de cada fiscal en relación con sus causas, conforme a la ley, a efectos de que tal unidad especial no altere ese principio central de la persecución penal y no sea utilizado como excusa para influir en las investigaciones. Adicionalmente, se incluye como tercera propuesta conectar la cuenta pública de la unidad de supervisión con la cuenta del Ministerio Público, a efectos de aumentar el control social sobre la institución.

Finalmente, se sugiere precisar que el término de un Fiscal Regional y su nombramiento como Fiscal Adjunto deberá conciliarse con el período del cargo de Fiscal Nacional, a efectos de, por una parte, no provocar que los fiscales regionales salgan de la institución, buscando retenerlos, pero al mismo tiempo que no se utilice como una herramienta de castigo por parte del Fiscal Nacional.

4.- Minuta sobre caso Colusión Indura-Linde, a propósito de la investigación de la FNE y eventual participación del CDE, y reunión con esta última institución el 13 de mayo

Se analiza la causa seguida ante el TDLC bajo el Rol N°C-511-2024 en relación con la colusión de Indura y Linde en materia de gases y oxígeno en período de pandemia que afectó en más de un 41% los precios de tales recursos, investigación iniciada con fecha 30 de julio de 2019 y que afectaba a instituciones como el Hospital Félix Bulnes en relación con una licitación que se había adjudicado pero luego se desisten de ella para que se mantenga el cliente al proveedor con mayor precio, así como al Hospital de Quellón, a propósito de una licitación en la que se conversa para mantener a dicho cliente para el proveedor respectivo, ratificándose los efectos de la colusión manteniendo clientelas evitando competencias y aumentando los precios.

En el aspecto jurídico, se analiza la figura de la colusión y lo que está solicitando la FNE al respecto, así como el reconocimiento de la delación compensada en relación con tres sujetos. Por su parte, se indica que en opinión de quien redacta la hipótesis no debió haber sido delación compensada sino solo colaboración sustancial con el procedimiento, considerando la oportunidad en que ocurrió, y además, se indica la preocupación de que se active efectivamente la arista penal y no solo de libre competencia, recordando el problema del requisito de procesabilidad previa de la querrela de la FNE.

En dicho contexto, y en relación con el rol del CDE, se observa como una alternativa la figura del artículo 286 del Código Penal que incluye la alteración fraudulenta de precios de productos de primera necesidad o consumo masivo, lo cual permitiría el accionar del CDE, considerando además la afectación a la salud pública y al patrimonio fiscal por los precios de los bienes en cuestión, aspectos que se indican en la reunión sostenida con el equipo del CDE.

5.- Preparación Proyecto de Ley sobre Gas

Se prepara un proyecto de ley que, en primer lugar, modificaría la Ley de Servicios de Gas para definir distribuidor mayorista y minorista, prohibir que una persona o sociedad de un grupo empresarial de distribución mayorista participe directa o indirectamente en uno de distribución minorista, o viceversa, establecer límites en cuanto a contenidos de contratos de distribución de gas a efectos de impedir cláusulas de exclusividad o preferencia, restricciones geográficas, límites de precio de reventa, o incentivos de cualquier tipo que generen los efectos que se indican. Se precisa que tales cláusulas serán siempre abusivas y sin valor alguno.

Adicionalmente, se incluye facilitar la comercialización y el traspaso de los cilindros de gas y asegurar el acceso al servicio, para evitar prácticas predatorias o barreras artificiales al mercado, y se agregan sanciones para quien participe simultáneamente en distribución mayorista y minorista del gas, así como la imposición por parte del distribuidor mayorista de condiciones o cláusulas abusivas, o impedir o dificultar el acceso a los cilindros.

Se agregan también artículos transitorios sobre participación simultánea en distribución mayorista y minorista, obligando a la venta de tal participación, y sobre la invalidez de las cláusulas abusivas que estuvieren vigentes.

Obviamente, se incluyen también adecuaciones a la Ley sobre la Superintendencia de Electricidad y Combustibles acorde a los contenidos del proyecto en cuestión, adecuando ambas leyes.

6.- Minuta Proyecto de Ley sobre Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas, Boletín N°13.991-07

En la minuta se presenta un resumen de los contenidos del proyecto de ley completo así como comentarios específicos por cada norma, destacando en general que el objetivo debe estar en la creación de este servicio de acceso a la justicia que facilite su alcance sobre todo a personas con bajos recursos o insuficientes para contratar a un letrado y especialmente en relación con ciertas áreas como es la situación de las víctimas, materias

de familia y laborales, o personas que requieren especial protección. Se destaca además el tratamiento sobre la práctica profesional, aunque se sugiere precaver no adscribir a un modelo centrado en las licitaciones, siendo el rol central del Estado.

En relación con la Defensoría de las Víctimas en particular, se destaca que, si bien es positivo su estructura orgánica en defensa de los derechos de las víctimas y reconocer su rol en el proceso penal, lo relevante es que no se modifique la estructura del procedimiento penal, siendo el querellante una figura coadyudante al Ministerio Público, debiendo mantenerse tal estructura general del sistema procesal penal pese a darle un mayor rol a la víctima en dicho proceso, dándoles la debida atención dada su situación.

7.- Minuta sobre Concentración Económica a propósito del expediente de recomendación normativa iniciado por Conadecus ante el TDLC, en preparación de actividad organizada por el Senador para el día 3 de junio del presente

La minuta, realizada considerando la presentación de Conadecus, de la FNE y de la CMF en el procedimiento de recomendación normativa en cuestión, contiene, en primer lugar, un apartado de definiciones centrales sobre concentración económica, mencionando el concepto de grupo y conglomerado empresarial, agente controlador, estructura piramidal, personas relacionadas, unidad única económica, y concentración económica agregada; para luego resumir los niveles de concentración que se han detectado en Chile, observando, además de un problema severo en cuanto a la información disponible, elevados niveles de concentración económica, más aún cuando la actividad de los conglomerados se extiende no solo al sector real o financiero según corresponda, sino en muchas ocasiones a ambos sectores en simultáneo, cuestión particularmente problemático.

Hecho lo anterior, la minuta destaca cuáles son los problemas que presenta este fenómeno, para luego resumir la regulación jurídica actual, mencionando la Ley de Mercado de Valores, la Ley General de Bancos, Ley de Sociedades Anónimas, de Compras Públicas y el Decreto Ley N°211 sobre libre competencia. Del cruce de esa información, se observa que no están abordados correctamente todos los problemas detectados.

Se resume entonces el caso de la Ley Anticoncentración de Israel, así como las propuestas de Conadecus y de la CMF, siendo la primera bastante similar al caso israelí, y lo segundo centrado en conglomerados financieros relevantes. Finaliza sintetizando los puntos que deberían plantearse, como la necesidad de separar los sectores real y financiero debiendo prohibir o limitar la participación cruzada, la necesidad de incluir un registro amplio e información disponible, así como profundizar la normativa en materia de compras públicas, la necesidad de limitar las estructuras piramidales, exigencias de solvencia y estructura así como gobiernos corporativos y un adecuado control al riesgo, dotar de mayores facultades al órgano regulador y fiscalizador, y corregir sanciones y diseño normativo a propósito del interlocking y otras figuras de la libre competencia.

8.- Minuta sobre Préstamos Informales, Usura y Extorsión

Se analizan tres fuentes de información particular sobre prestamos informales, usura y extorsión, incluyendo artículos doctrinarios, moción ya presentada e información de la Unidad de Análisis Financiero, preparando un eventual futuro proyecto de ley, identificando

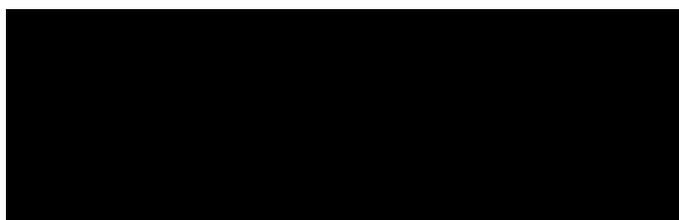
como problemas que, dada la dificultad en el acceso al crédito y la migración, han aumentado los préstamos informales, que tradicionalmente se fijan con intereses de usura y se suma que para el cobro en general se aplica la extorsión, siendo una figura que además debe considerarse como delito base para el lavado de activos.

Luego de ello, se observa la regulación actual observando el art. 27 letra a) de la Ley sobre Lavado de Activos, así como los artículos 39 inciso 1° de la Ley General de Bancos y el artículo 97 N°9 del Código Tributario, y los artículos 472, 472 ter y 438 del Código Penal. Por su parte, se observa que en Derecho Comparado el artículo 316 del Código Penal colombiano incluye prestar dinero sin autorización respectiva y en forma masiva y habitual, y además, se sanciona la figura de la usura extorsiva.

Por su parte, se presentó proyecto de ley en la materia, seguido bajo el Rol N°15.512-07, que mejora los artículos 472 y 438 del Código Penal, pero siendo insuficiente. Según la doctrina, a su vez, los fenómenos son diferentes, debiendo distinguir entre los préstamos informales masivos y habituales, la usura y la extorsión, proponiendo una regulación específica que considere tales puntos. En ese sentido, se va proponiendo una regulación similar al artículo 316 del Código Penal de Colombia respecto de préstamos informales habituales y masivos, para luego la creación de un nuevo delito complejo de usura extorsiva, adecuando las penas según cada caso y el sistema penal.

9.- Participación en Comisión Mixta Proyecto de Ley sobre Reincidencia, Boletín N°15.661-07, sesión del 14 de mayo

Se participa como reemplazo de la Senadora Paulina Vodanovic en la Comisión Mixta sobre el proyecto de ley señalado, avanzando en tal oportunidad en el debate y votación del actual artículo 69 del Código Penal vs la norma que se propone al respecto, manteniendo el rechazo a que las penas comiencen a determinarse desde el punto medio de ella y no desde el mínimo, como es en la actualidad. El resto del proyecto se abordaría en futuras sesiones y sin que necesariamente se mantenga la participación del Senador como reemplazo.



FIRMA TRABAJADOR INDEPENDIENTE