Proyecto de Ley que Modifica Diversos Cuerpos Legales para Promover la Gobernabilidad y la Representatividad del Sistema Político[1]

Boletín Nº 17.640-06

1. Introducción

El presente documento analiza el proyecto de ley iniciado por mensaje presidencial el 30 de junio de 2025, que tiene por objeto abordar la crisis de representatividad y gobernabilidad del sistema político chileno, caracterizada por una elevada fragmentación partidista y una creciente indisciplina parlamentaria. El proyecto modifica cinco leyes orgánicas constitucionales y ha sido objeto de discusión en el Senado y en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, generando ajustes sustantivos entre el texto original, el aprobado en general por el Senado y el texto final propuesto.

Se debe considerar que existen otros proyectos de ley iniciados por moción parlamentaria que abordan la misma materia de ley, entre los cuales se encuentran el Boletín N° 15.959-06, Boletín N° 16.580-07, Boletín N° 16.820-07, Boletín N° 17.059-06, Boletín N° 17.253-07 y Boletín N° 17.344-07, entre otros.

2. Antecedentes y Fundamentación.

Según el mensaje presidencial, el sistema político chileno enfrenta dos problemas estructurales:

•**Fragmentación de partidos políticos**: Desde 2013 se ha duplicado el número de partidos con representación parlamentaria (de 8 a 18 en 2021), fenómeno atribuido en parte a la baja en los requisitos de formación (ley N° 20.840 de 2015). Esta dispersión dificulta la formación de mayorías, erosiona la capacidad de diálogo y debilita el vínculo con la ciudadanía. El mensaje omite mencionar como factor importante el cambio al sistema electoral, el cual subió la dimensión de los distritos electorales pasando de 2 hasta un máximo de 8 escaños por distrito.

•**Indisciplina parlamentaria**: Se manifiesta en cambios de afiliación partidista postelectorales y en votaciones inconsistentes con las líneas partidarias, lo que afecta la estabilidad legislativa y la capacidad de los gobiernos para implementar sus programas.

---

1 Minuta elaborada por [redacted]Javier Pineda Olcay.

La propuesta se sustenta en la necesidad de **fortalecer los partidos políticos** como mediadores entre ciudadanía y Estado, y de **perfeccionar los mecanismos de coordinación parlamentaria** para facilitar la formación de acuerdos y la gobernabilidad.

El proyecto de ley omite mencionar la falta de democracia interna en los partidos políticos, la debilidad programática e ideológica de los mismos y la falta de cohesión entre sus militantes, lo cual contribuye a la existencia de una fragmentación parlamentaria donde es usual que militantes de un mismo partido político voten diferente en una misma materia.

3. Análisis del Texto Final Propuesto en la discusión particular.

El texto final incorpora modificaciones sustanciales respecto a la regulación actual. Los principales ejes son:

3.1. Mayor exigencia para la formación y sostenibilidad de partidos políticos.

•**Eliminación de la opción de constitución en tres regiones contiguas** (art. 1, núm. 1 y 4): Se exige ahora la constitución legal en al menos **ocho regiones**, sin requerir contigüidad geográfica. Esto busca promover partidos con arraigo nacional y no meramente local o regional.

•**Aumento del número de afiliados requeridos**: El porcentaje mínimo de afiliados por región sube del 0,25% al **0,5% del padrón electoral definitivo** de la última elección de diputados (art. 1, núm. 3). Adicionalmente, se eleva el piso mínimo de afiliados por región de **500 a 750**.

•**Restricción a los organizadores**: Se prohíbe a los ciudadanos que comparezcan como organizadores de un partido inscribirse como candidatos por otro partido dentro de **un plazo de 4 años** (art. 1, núm. 2). Esto desincentiva la creación de partidos instrumentales para fines personales.

•**Nuevo artículo transitorio cuarto**: Se otorga un plazo de**18 meses** a los partidos ya constituidos para adaptarse a los nuevos requisitos de afiliados, atenuando el impacto inmediato de la norma.

3.2. Condición de representación parlamentaria para el financiamiento estatal.

•Se modifica el artículo 40 de la ley N° 18.603 para establecer que solo los partidos con **representación parlamentaria** pueden acceder a los aportes trimestrales del Estado (art. 1, núm. 5).

•Se regula el financiamiento en caso de desafiliación: si un parlamentario electo como afiliado abandona su partido, este **conserva el total del aporte asociado a dicho**

parlamentario, independientemente de su nueva afiliación. Esto busca desincentivar el transfuguismo y fortalecer la estabilidad partidaria.

3.3. Mayor exigencia para candidaturas independientes.

•Para elecciones parlamentarias, se requiere el patrocinio del **0,5% del padrón electoral definitivo** (no de los sufragantes) del distrito o circunscripción respectiva (art. 2, núm. 2).
•Para la presidencia, además del 0,5% del padrón nacional, se exige alcanzar ese porcentaje **en al menos ocho regiones** (art. 2, núm. 3). Esta medida busca asegurar que las candidaturas independientes tengan una base de apoyo territorial amplia, similar a la exigida a los partidos.
•Se aplica el mismo criterio a candidaturas independientes a cargos municipales y regionales (arts. 3 y 4).

3.4. Formalización y fortalecimiento de los Comités Parlamentarios

•Se reconoce legalmente a los Comités Parlamentarios como los organismos de coordinación política de los partidos en cada cámara (nuevo art. 5° C de la ley N° 18.918).
•**Eliminación del deber de integración obligatoria**: A diferencia del texto aprobado por el Senado, el texto final **suprime el inciso que obligaba a todo parlamentario a integrar un Comité y permanecer en él**. Esto fue resultado de una indicación aprobada en la Comisión, flexibilizando la norma.
•Se establece la figura del **Jefe de Comité**, con funciones de coordinación política y autorización de pareos parlamentarios, pero **se suprimen sus atribuciones para determinar la distribución en comisiones legislativas y los tiempos de intervención en sala**, dejando estos aspectos a los reglamentos internos de cada cámara.

3.5. Incorporación de principios democráticos en la declaración de principios de los partidos

•Se añade a la declaración de principios de los partidos (art. 5, letra d) la obligación de **condenar el uso de la violencia, su propaganda o incitación como método de acción política** (art. 1, núm. 2).

3.6. Límite a candidaturas independientes en listas partidistas.

•Se incorpora un nuevo inciso en el artículo 5 de la ley N° 18.700 que establece que, del total de candidaturas a diputado o senador presentadas por un partido, **los candidatos independientes no podrán superar el 50%**. Esto busca preservar el carácter partidista de las listas y evitar el uso instrumental de los partidos por parte de independientes.

4. Evaluación en Relación a los Objetivos del Proyecto

Las modificaciones del texto final propuesto se alinean directamente con los fundamentos expuestos en el mensaje presidencial:

•**Contra la fragmentación**: Las exigencias de constitución en ocho regiones y el aumento de afiliados elevan las barreras de entrada, desincentivando la creación de partidos efímeros o de base territorial reducida. Aunque como contrapartida disminuye la competitividad y la expresión de diversas ideologías que en un comienzo pueden tener mayores dificultades para hacerse conocidas.

•**Fortalecimiento partidario**: La condicionalidad del financiamiento a la representación parlamentaria y la regla que retiene los aportes tras una desafiliación premian la estabilidad y penalizan el transfuguismo. Aunque también premian a un partido político que va disminuyendo su apoyo y tienden a mantener un *status quo* de los partidos más grandes.

•**Mayor representatividad**: Las exigencias a candidaturas independientes buscan que estas tengan un apoyo ciudadano significativo y distribuido, equiparándolas a los partidos en requisitos de arraigo.

•**Mejora de la coordinación parlamentaria**: La institucionalización de los Comités Parlamentarios y la figura del Jefe de Comité aportan mecanismos para una mejor disciplina y eficiencia legislativa, aunque la eliminación de la obligatoriedad de integración podría limitar su efectividad.

No obstante, algunos aspectos podrían generar debate:

5. Conclusiones

El texto final del proyecto constituye una medida parcial que no logra abordar plenamente los problemas de fragmentación e indisciplina del sistema político chileno. A través de un incremento sustancial en los requisitos para la formación y sostenibilidad de partidos, la condicionalidad del financiamiento estatal, la regulación de candidaturas independientes y la formalización de instancias de coordinación parlamentaria, se busca fortalecer la estabilidad, representatividad y gobernabilidad del sistema, aunque sigue siendo insuficiente.

Las modificaciones introducidas en la Comisión de Gobierno—como la supresión del deber de integración en Comités Parlamentarios y el plazo transitorio de 18 meses— morigeran los efectos de los objetivos del mensaje presidencial. De todas formas, la no pertenencia a un comité, al tratarse de una senaturía que ganó su escaño como independiente, es una buena medida.

Este proyecto de ley dificulta la creación de nuevos partidos políticos, lo cual representa un arma de doble filo para la izquierda no oficialista. Por una parte, el aumento de los requisitos para la formación de un partido fomenta la unidad, mientras que por otro lado, puede significar que ninguno de los esfuerzos logre una legalidad.

Las indicaciones a este proyecto de ley fueron aprobados por la unanimidad de los senadores de la Comisión de Gobierno, por lo cual tiene altas probabilidades de aprobarse en particular cada una de sus disposiciones.

Proyectos de ley sobre muerte digna y cuidados paliativos[1]

(Refundición de Boletines N° 7.736-11, 9.644-11, 11.577-11 y 11.745-11)

1. Introducción

El presente análisis compara el proyecto de ley inicial contenido en el Boletín N° 7.736-11 con el texto aprobado en general por la Comisión de Salud del Senado, que refundió cuatro boletines en un solo proyecto de "muerte digna y cuidados paliativos". El propósito es identificar la evolución legislativa y los principales cambios entre la propuesta original y la versión ampliada y reglamentada que avanzó en el trámite constitucional.

El proyecto original se fundamentaba en la concepción de la vida como un derecho (no un deber) y en la autonomía del paciente, buscando despenalizar la eutanasia voluntaria bajo condiciones estrictas. El texto aprobado por la Comisión de Salud mantiene este núcleo, pero lo integra en un marco más amplio, incorporando cuidados paliativos como derecho, definiendo procedimientos detallados e instaurando salvaguardias procesales y éticas adicionales.

2. Análisis comparativo de los principales elementos

2.1. Concepto central y terminología.

•**Texto original**: Define "eutanasia" como "la conducta ejecutada con el fin de causar en forma directa la muerte de un paciente" con enfermedad terminal e incurable, cuando es voluntaria. Plantea una excepción penal al artículo 393 del Código Penal (auxilio al suicidio).

•**Texto aprobado por la Comisión**: Introduce el concepto de **"asistencia médica para morir"**, que comprende tanto la administración directa por un profesional como la prescripción para autoadministración (suicidio médicamente asistido). Se elimina la palabra "eutanasia" del articulado, optando por una terminología más técnica y neutra. Se regula dentro de la Ley N° 20.584 (derechos y deberes de los pacientes), integrándola como un derecho específico dentro de un abanico más amplio de garantías (cuidados paliativos, limitación del esfuerzo terapéutico).

---

1 Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

2.2. Condiciones y requisitos de acceso.

1. Diagnóstico de "problema de salud grave e irremediable", que incluye enfermedad terminal o una condición seria e incurable con disminución avanzada e irreversible de capacidades que cause sufrimiento físico persistente e intolerable.
2. Doble diagnóstico por dos médicos especialistas.
3. Evaluación psiquiátrica que certifique plenas facultades mentales y ausencia de patologías que afecten la voluntad.
4. Voluntad expresa, razonada, reiterada e inequívoca, manifestada en al menos cuatro momentos del proceso (diagnóstico, oferta de cuidados paliativos, evaluación psiquiátrica y previo a la práctica).
5. Requisitos de residencia (nacionalidad chilena, residencia legal o permanencia >12 meses).
6. Formalidades documentales ante testigos y ministro de fe (notario, oficial del Registro Civil o director del establecimiento de salud).

2.3. Voluntad anticipada y situaciones de incapacidad. Crea un "documento de voluntad anticipada" separado del testamento, sujeto a las formalidades del testamento solemne abierto. Debe registrarse en el Registro Nacional de Testamentos para ser válido. Solo opera si el paciente queda en estado de inconsciencia irreversible o privación irreversible de facultades mentales (certificado por psiquiatra o médico familiar). Se puede designar una o varias "personas de confianza" para comunicar la voluntad. Es un instrumento más reglado y protegido.

2.4. Cuidados paliativos y limitación del esfuerzo terapéutico. Amplía el derecho a cuidados paliativos (incluyendo no oncológicos) como un derecho explícito del paciente terminal o con dolor severo (nuevo literal d) del artículo 5). Introduce el principio de evitar el "ensañamiento terapéutico" (literal e) del mismo artículo). Los médicos tienen la obligación de informar sobre cuidados paliativos antes de cualquier solicitud de asistencia médica para morir (artículo 16 D). Esto representa un enfoque integral: primero garantizar una muerte sin dolor, y solo luego, si persiste el sufrimiento intolerable, acceder a la asistencia para morir.

2.5. Procedimientos y salvaguardias médicas y éticas. Crea un procedimiento deliberativo obligatorio entre médico y paciente (artículo 16 E). Instaura comités de ética que pueden ser consultados y deben pronunciarse en 15 días. Establece un sistema de registro y control posterior a través de un comité que revisa cada caso (artículos 20 B a 20 E), con documentación confidencial en dos partes. Incluye la objeción de conciencia individual e incluso institucional (para establecimientos privados con ideario definido), con obligación de derivación. Prohíbe terminantemente la publicidad de estos servicios.

2.6. Modificaciones al Código Penal. Introduce excepciones tanto en el artículo 391 (homicidio) para quien practique la asistencia médica para morir, como en el artículo 393 (auxilio al suicidio) para quien prescriba y dispense sustancia para autoadministración. Las excepciones están condicionadas al estricto cumplimiento de la Ley N° 20.584 según sus modificaciones. Este enfoque es más completo, cubriendo tanto la eutanasia activa directa como el suicidio asistido.

2.7. Revocabilidad y derecho a arrepentirse. El paciente debe ser informado de que puede desistir en cualquier momento. Incluso "un instante siquiera antes" de la muerte, puede retirar su solicitud "por cualquier medio, incluyendo el lenguaje kinésico o gesticular" (artículo 16 F). Esto robustece la garantía de autonomía y voluntariedad hasta el último momento.

3. Síntesis de la evolución legislativa

El proyecto refundido aprobado por la Comisión de Salud representa una evolución significativa desde las propuestas originales, caracterizadas por:

1. **Ampliación del objeto**: De una ley centrada en la despenalización de la eutanasia a una **ley integral de muerte digna** que consagra derechos a cuidados paliativos, a limitar tratamientos, y a solicitar asistencia para morir.

2. **Precisión técnica y conceptual**: Se reemplaza el término "eutanasia" por "asistencia médica para morir", se definen con rigor conceptos como "problema de salud grave e irremediable" y "enfermedad terminal".

3. **Incremento de garantías y salvaguardias**: Se incorporan múltiples filtros (dos especialistas, psiquiatra, voluntad reiterada, comités de ética, registro y control posterior) para asegurar la autonomía, la ausencia de presiones y el diagnóstico correcto.

4. **Regulación procesal exhaustiva**: Se detallan los pasos formales (manifestación de voluntad ante testigos y ministro de fe, documento de voluntad anticipada registrado, procedimiento deliberativo).

5. **Balance de derechos**: Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia (individual e institucional) mientras se garantiza el acceso del paciente mediante la derivación oportuna.

6. **Mayor integración al ordenamiento jurídico**: En lugar de modificar solo el Código Penal y Civil, se inserta como un párrafo específico dentro de la ley de derechos de los pacientes (Ley N° 20.584), dándole un marco de protección de derechos más robusto.

4. Conclusión.

El proyecto original planteaba un principio claro: la despenalización de la ayuda médica para morir como corolario del derecho a la vida y a la autonomía personal. El texto aprobado por la Comisión de Salud mantiene ese principio fundacional, pero lo desarrolla en un andamiaje jurídico mucho más complejo y cauteloso.

Se pasa de una propuesta relativamente simple a una regulación comprehensiva (más de 20 nuevos artículos en la Ley N° 20.584), que busca equilibrar el ejercicio de este derecho último con la protección contra abusos, el fomento de los cuidados paliativos y el respeto a la diversidad de creencias del personal sanitario.

Esta evolución refleja un proceso legislativo maduro, donde se incorporaron las visiones de otros proyectos refundidos, dando como resultado una iniciativa que, sin abandonar la esencia de la propuesta original, la contextualiza dentro de un enfoque más holístico del final de la vida, priorizando el alivio del sufrimiento y garantizando que la decisión de acelerar la muerte sea libre, informada, y última entre otras opciones de cuidado digno. Se recomienda aprobar el proyecto de ley.

Proyecto de Ley sobre Suspensión y Cumplimiento Alternativo de Penas Privativas de Libertad[1]

(Boletín N° 17.370-17)

1. Introducción.

El presente análisis tiene por objeto examinar el proyecto de ley contenido en Boletín N° 17.370-17, titulado "Regula la suspensión y el cumplimiento alternativo de penas privativas de libertad, para condenados que indica". El proyecto original, presentado por un grupo de senadores de la derecha, busca establecer un régimen que permita la suspensión de la pena o su cumplimiento bajo reclusión domiciliaria total para condenados que padezcan enfermedades graves, discapacidad o que hayan alcanzado una edad avanzada.

Si bien su motivación expresa se enmarca en principios humanitarios y de derechos humanos, un examen crítico revela que su aplicación, especialmente en el contexto chileno, podría generar graves efectos de impunidad para condenados por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura cívico-militar (1973-1990). Este análisis incorporará las observaciones técnicas y jurídicas realizadas por la Corte Suprema en su informe oficioso (Oficio N° 153-2025), prestando especial atención a la advertencia sobre el riesgo de socavar la justicia transicional y fomentar la impunidad.

2. Análisis Comparativo de los Principales Elementos.

El **proyecto original** se estructura en cuatro artículos que establecen: 1) principios rectores de la ejecución penal; 2) suspensión de la pena por enfermedad mental o física grave; 3) sustitución de la pena de prisión por reclusión domiciliaria total en casos de enfermedad crónica, terminal, discapacidad o edad avanzada; y 4) reglas procedimentales.

El **texto aprobado** presentado para contraste introduce modificaciones sustanciales:

•**Eliminación del mecanismo de suspensión de pena:** Suprime por completo el Artículo Segundo del proyecto original, que disponía la suspensión de la ejecución de la pena. Esta era una de las figuras más criticadas por la Corte Suprema por su ambigüedad y por liberar al condenado de toda restricción.
•**Fusión y redefinición:** El texto aprobado consolida la figura de la **reclusión domiciliaria total** como único mecanismo de cumplimiento alternativo. Se introduce una definición

1 Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

explícita (Art. 2°) y se establece una prohibición expresa de fijar como domicilio el de la víctima.

•**Modificación de la causal por edad:** Mantiene el criterio del proyecto original (80 años sumando edad cronológica y tiempo efectivo de privación de libertad, con un piso de 70 años) para acceder a la reclusión domiciliaria.

•**Procedimientos:** El texto aprobado ajusta el artículo procedimental para referirse solo a la sustitución por reclusión domiciliaria, eliminando las referencias a la suspensión. Mantiene, no obstante, gran parte de las reglas sobre acreditación médica, competencia del Juzgado de Garantía y recursos.

Principales diferencias y sus implicancias:

La supresión del mecanismo de suspensión responde directamente a una de las críticas centrales de la Corte Suprema: la falta de restricciones para el condenado y la incertidumbre sobre sus efectos jurídicos. Sin embargo, el **núcleo problemático del proyecto persiste en el texto aprobado**: la sustitución de la pena carcelaria por reclusión domiciliaria para condenados por crímenes de lesa humanidad, bajo causales definidas de manera vaga (especialmente la letra a) del Art. 3°: "enfermedad crónica" que impida "recuperarse o tratar adecuadamente" en prisión). Esta ambigüedad, como señala la Corte, abre la puerta a interpretaciones discrecionales y aplicaciones desiguales.

3. Críticas de la Corte Suprema y el Riesgo de Impunidad.

El informe de la Corte Suprema (Oficio 153-2025) formula observaciones técnicas severas que, leídas en el contexto histórico chileno, exponen el peligro de que este proyecto se convierta en un vehículo de impunidad.

•**Ambiguedad Normativa y Discrecionalidad Peligrosa:** La Corte critica la falta de precisión en las definiciones. ¿Qué es una "enfermedad crónica" que justifique la sustitución? ¿Qué se entiende por "tratar adecuadamente" en el sistema penitenciario? Para enfermedades mentales, la falta de delimitación entre trastornos graves y leves (como ansiedad o depresión, comunes en población carcelaria) genera un "espacio de discrecionalidad" que puede llevar a aplicaciones arbitrarias. En un sistema donde muchos condenados por violaciones a los derechos humanos son adultos mayores con afecciones propias de la edad, esta vaguedad permite que prácticamente todo este grupo pueda postular al beneficio, **vaciando de contenido las condenas por crímenes de lesa humanidad**.

•**Deficiencias en la Acreditación:** La Corte señala que el proyecto no establece los requisitos para los informes médicos (¿médico general, psiquiatra, forense?), lo que debilita

la objetividad del proceso. En un ámbito tan sensible, la falta de protocolos estrictos y la dependencia de certificados sin rigor abren la puerta a manipulaciones y a una evaluación laxa de las condiciones reales del condenado.

•**Tensión con las Obligaciones Internacionales del Estado y Riesgo de Impunidad:** Este es el punto crítico más relevante. La Corte Suprema advierte expresamente:"debe hacerse presente que podría estar en tensión con otras obligaciones importantes del Estado de Chile, como la de incentivar la impunidad y la denegación interesada de justicia, con relación a ciertos casos especialmente graves de nuestra historia reciente, tales como los delitos de lesa humanidad que se cometieron durante la dictadura entre los años 1973 y 1990".

El proyecto, al facilitar de manera amplia y poco rigurosa que condenados por estos delitos abandonen la cárcel, socava el valor retributivo y de prevención general que la sociedad chilena, a través de sus tribunales, ha asignado a estas condenas tras décadas de lucha por la justicia. Permitir que ancianos como los recluidos en Punta Peuco o Colina I cumplan sus condenas en sus domicilios, a menudo en condiciones de comodidad, constituye una burla a la memoria de las víctimas, a sus familias y a los principios de justicia transicional. Equivale a decretar, por la vía de los hechos, que el paso del tiempo y el deterioro físico borran la responsabilidad penal por torturas, ejecuciones y desapariciones.

•**Problemas Procedimentales:** La Corte también objeta los "deberes oficiosos" impuestos a los tribunales (como acompañar antecedentes médicos), que vulneran su principio de pasividad e imparcialidad. Además, criticar la "tramitación preferente" de las apelaciones sin diferenciar la gravedad del caso, lo que podría colapsar los tribunales y acelerar injustamente beneficios para condenados de alta connotación pública.

4. Conclusiones.

El proyecto de ley, incluso en su versión "aprobada" que elimina la suspensión de pena, representa un grave riesgo para la justicia chilena y la lucha contra la impunidad. Si bien se han corregido algunos de los defectos técnicos más evidentes señalados por la Corte Suprema, la esencia del mecanismo permanece: una vía amplia, ambigua y discrecional para sustituir la prisión por reclusión domiciliaria.

Las críticas de la Corte Suprema no son meramente formales; son una advertencia sustantiva sobre las consecuencias éticas y jurídicas de la iniciativa. Aplicar este marco normativo a condenados por crímenes de lesa humanidad sería un retroceso histórico. Significaría premiar la longevidad de los victimarios y degradar el significado de las

condenas obtenidas tras años de esfuerzo judicial. Se enviaría un mensaje nefasto: que el Estado es capaz de condenar, pero no de hacer cumplir efectivamente la pena cuando se trata de sus propios agentes represores, bajo el pretexto de consideraciones humanitarias aplicadas de forma selectiva.

Por lo tanto, este proyecto legislativo debe ser rechazado en su totalidad y no dar a ambigüedades como se produjo en las abstenciones registradas en la votación en la Comisión de DDHH. La búsqueda de un trato humano y digno para toda la población penal, incluidos los adultos mayores, es legítima y necesaria, pero debe canalizarse a través de proyecto de ley que establezca criterios rigurosos, objetivos y transparentes para beneficios penitenciarios, y que no sirva como caballo de Troya para la impunidad de los responsables de las violaciones más graves y sistemáticas a los derechos humanos que ha sufrido Chile. La dignidad de las víctimas y la solidez del Estado de Derecho exigen no confundir clemencia con justicia, ni compasión con olvido.

Proyecto de Ley sobre Proyecto de Ley sobre Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas[1]

(Boletín N° 16.901-04)

1. Antecedentes Generales.

El presente proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, tiene por objeto prevenir y erradicar el acoso escolar, la discriminación y todo tipo de violencia en los establecimientos educacionales, modificando para ello la Ley General de Educación (DFL N°2/2010). El texto analizado corresponde al resultado del despacho de la Cámara de Diputados, su revisión y modificación por la Comisión de Educación del Senado, y la incorporación de las indicaciones aprobadas.

El proyecto se presenta como una respuesta integral y actualizada a una problemática persistente y agravada en el sistema educativo chileno. Sus fundamentos descansan en:

a) Antecedentes Normativos y su Insuficiencia: Reconoce los avances de leyes previas (Ley General de Educación, Ley de Inclusión Escolar, Ley de Violencia Escolar), pero señala que, tras casi tres décadas, persisten visiones contradictorias y un enfoque reactivo centrado en resolver problemas contingentes, sin atender los fundamentos sistémicos y pedagógicos de la convivencia.

b) Contexto Post-Pandemia y Agravamiento de la Crisis: Identifica que el retorno a la presencialidad post-COVID-19 exacerbó la falta de herramientas para abordar conflictos, evidenciando un aumento en la cantidad, complejidad y gravedad de los conflictos, afectando no solo a estudiantes sino también a docentes y asistentes de la educación.

c) Casos Lamentables que Demandan Acción: Cita explícitamente tragedias como los [redacted], y el fallecimiento [redacted] Estos casos simbolizan la urgencia de la reforma y dan origen a mociones parlamentarias ("Ley José Matías", "Ley Katherine Yoma") cuyos espíritus busca recoger y sistematizar.

d) Necesidad de un Marco Integral y Sistémico: El proyecto se propone como un paraguas normativo que unifica y da coherencia a diversas iniciativas parlamentarias dispersas (sobre ciberacoso, educación emocional, prevención del delito y consumo de drogas, etc.), integrando sus contenidos desde una perspectiva de sistema.

---

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

2. Objetivos principales.

El proyecto persigue seis objetivos centrales:

i. Establecer y precisar el deber del Estado en promover la buena convivencia.
ii. Fortalecer la perspectiva interinstitucional para una actuación coordinada.
iii. Integrar los instrumentos de gestión desde la Política Nacional de Convivencia Educativa (PNCE).
iv. Establecer un nuevo estándar para la gestión de la convivencia al interior de los establecimientos.
v. Determinar y reforzar las responsabilidades de sostenedores y establecimientos en prevención y actuación.
vi. Proteger el bienestar y salud laboral de los equipos educativos.

3. Principales Innovaciones y Modificaciones en el Texto Final

a) Deberes del Estado (Art. 4°):

Se agrega un inciso final que consagra el **deber del Estado de promover la buena convivencia, el buen trato y la no discriminación arbitraria**. Debe proponer medidas para erradicar el acoso, la violencia y la discriminación, promover el bienestar socioemocional y el aprendizaje integral, y proteger los entornos de los centros educativos. Esto eleva la convivencia a un principio rector de la política educacional.

b) Derechos de los Estudiantes (Art. 10):

Se robustecen sustancialmente los derechos de alumnos y alumnas:

- **Ambiente de aprendizaje:** Se reemplaza el derecho a estudiar en un ambiente "tolerante y de respeto mutuo" por uno "**tolerante, seguro, saludable, de respeto mutuo, libre de violencia y en que se resguarde su indemnidad sexual**".
- **No discriminación:** Se especifica y amplía el derecho a no ser discriminado arbitrariamente, detallando una lista exhaustiva de categorías prohibidas (raza, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, etc.), alineándose con el art. 8° de la Ley N°21.430 (Garantías de la Niñez).
- **Derechos de profesionales y asistentes:** Se modifica su derecho "a que se respete" su integridad por el derecho "**a trabajar en espacios seguros, libres de violencia, acoso y discriminación**", donde se respete su autoridad pedagógica.

c) Consejo Escolar y Equipo de Convivencia (Art. 15):

- Se explicita que la promoción de la buena convivencia y el buen trato incluye **"prevenir toda forma de violencia física o psicológica, agresiones u hostigamientos"**.

•Se establece la obligación de todos los establecimientos de contar con un **"equipo a cargo de la convivencia educativa"**, liderado por un Coordinador de jornada completa y dedicación exclusiva (con excepciones para establecimientos pequeños o de contextos especiales).

•Se añade que el director debe definir el perfil del coordinador para aprobación del sostenedor.

•Se permite que el equipo, además del coordinador, pueda estar integrado por dos profesionales del área psicosocial, cuya contratación podrá imputarse a la Subvención Escolar Preferencial.

d) Definiciones Fundamentales (Arts. 16 A y 16 B):

•**Convivencia Educativa (Art. 16 A):** Se redefine como una coexistencia armónica que promueve relaciones inclusivas y participativas, fomentando la **solidaridad, empatía, cohesión y consenso**. Se enfatiza la resolución pacífica y colaborativa de conflictos, atendiendo al interés superior del niño. Se incorpora una mención explícita a la consideración de lo dispuesto en la Ley N°21.545 sobre Trastorno del Espectro Autista.

•**Acoso Escolar (Art. 16 B):** La definición se hace más precisa y severa:

- Se elimina la referencia a "actos gravísimos manifestados por única vez", concentrándose en la acción reiterada.

- Se especifica que incluye actos que **causen un "clima escolar hostil"** (aislamiento injustificado, ignorar deliberadamente).
- Se aclara que las agresiones u hostigamientos incluyen los **psicológicos, realizados por cualquier medio**.
- Se vincula explícitamente la protección de los estudiantes con el **Sistema de Garantías de la Niñez (Ley N°21.430)** y la **Ley N°21.545** (TEA).

e) Plan de Gestión de Convivencia Educativa (Art. 16 D):

Se establece que los establecimientos deben contar con este Plan, que considera los lineamientos de la Política Nacional. La responsabilidad de su elaboración e implementación recae en el equipo o coordinador de convivencia, y su aprobación y dictación en el director. Se detallan **contenidos mínimos obligatorios**, que van desde la coordinación técnico-pedagógica hasta estrategias de formación para apoderados y participación estudiantil.

f) Reglamento Interno (Art. 16 E – NUEVO):

Se introduce un artículo exhaustivo que regula el contenido obligatorio del reglamento interno en materia de convivencia. Este debe incluir:

•Protocolos de prevención, investigación y medidas disciplinarias.

•Un **canal seguro y confidencial** para denuncias con reserva de identidad.

•El **deber de todos los adultos de la comunidad de reportar** situaciones de acoso, violencia o discriminación.

•Procedimientos investigativos con plazos máximos (2 meses para estudiantes), basados en principios de imparcialidad y no revictimización.

•**Medidas formativas por sobre las punitivas**. Se prohíbe fundar medidas disciplinarias en la discapacidad o NEE del estudiante.

•Reglas estrictas para la expulsión o cancelación de matrícula (medida excepcional), con obligación de notificación a la Superintendencia y al Ministerio de Educación para facilitar la reubicación del estudiante.

g) Actualización Participativa (Art. 16 H – NUEVO):

Se establece un proceso obligatorio, al menos cada cuatro años, para actualizar participativamente el Plan de Gestión y el reglamento interno. Debe involucrar a **todos los estamentos**, incluyendo a trabajadores que no están adscritos a un solo curso. El Consejo Escolar tiene un rol central, y el coordinador de convivencia puede participar con derecho a voz. Se establece un procedimiento claro para la presentación y tramitación de observaciones.

h) Coordinación Interinstitucional (Art. 16 I – NUEVO):

Se obliga a la Subsecretaría de Educación a coordinar con otros órganos del Estado (Desarrollo Social y Familia, Seguridad Pública, Salud, Mujer y EG, Justicia y DD.HH., Trabajo) para la elaboración y ejecución de la Política Nacional. Esto reconoce el carácter **intersectorial de la convivencia educativa**.

4. Evaluación de los Cambios (Texto Final vs. Versiones Previas):

El texto final demuestra una **evolución significativa** desde la versión despachada por la Cámara de Diputados, incorporando precisiones jurídicas, un enfoque más integral y salvaguardias concretas:

•**Ampliación de Protecciones:** Las referencias cruzadas a leyes específicas (Niñez, TEA) fortalecen el marco de derechos y la protección de grupos vulnerables.

•**Clarificación de Conceptos:** Las definiciones de acoso y convivencia se precisan, cerrando posibles ambigüedades.

•**Institucionalización de la Convivencia:** La creación del equipo de convivencia y los procesos obligatorios (Plan, actualización participativa) trasladan la promoción de la convivencia del ámbito declarativo al operativo.

•**Énfasis en lo Formativo y Reparatorio:** Se equilibra la necesidad de disciplina con el enfoque pedagógico, prohibiendo castigos por condiciones inherentes del estudiante y priorizando la reinserción educativa.

•**Mayor Participación:** Se estructuran mecanismos formales para la participación de toda la comunidad en la construcción de las normas que la rigen.

5. Consideraciones Finales.

El proyecto de ley, en su texto final, constituye un **avance legislativo,** aunque el principal problema de las comunidades educativas ha sido la falta de aplicación de las leyes y reglamentos existentes.

No obstante lo anterior, han sido los propios actores de las comunidades educativas como los docentes (Colegio de Profesores), asistentes de la educación y estudiantes. No se avizoran problemas en el proyecto de ley, aunque sus efectos pueden ser similar a los generados por la Ley Karin, la cual provocó bastantes expectativas, pero no ha sido eficiente su aplicación.

Minuta del Proyecto de Ley que Modifica Condiciones para la Creación de Establecimientos Educacionales[1]

(Boletín N° 16.743-04)

1. Antecedentes Generales.

El proyecto de ley plantea que el sistema educativo chileno enfrenta una crisis de oferta, con una insuficiencia de cupos de calidad, agravada por factores como la crisis de la educación pública, la migración y regulaciones restrictivas. Señala que, desde 2015, se han impuesto barreras que han reducido la creación de nuevos establecimientos, limitando el derecho a una educación de calidad. Los principales fundamentos son:

a) Falta de oferta educativa de calidad: Existe un déficit de cupos en establecimientos de calidad, evidenciado por el Sistema de Admisión Escolar (SAE), donde miles de estudiantes quedan sin asignación anual.

b) Regulaciones restrictivas: Normas como la exigencia de acreditar "demanda insatisfecha", el régimen de propiedad de inmuebles y limitaciones al arriendo han desincentivado la creación de nuevos establecimientos.

c) Crisis educativa y migratoria: Aumento de la demanda por la llegada de familias migrantes, sumado a problemas de infraestructura y gestión en la educación pública.

d) Necesidad de diversificar la oferta: Se busca promover tanto el sector público como el particular subvencionado, reconociendo su complementariedad.

Este **proyecto de ley no menciona que la principal razón por la cual se eliminó la posibilidad de que los sostenedores educacionales fueran arrendatarios se debía a que este fue el mecanismo principal para el lucro en la educación**, pues el sostenedor diferenciaba su rol como sostenedor educativo versus el de agente inmobiliario. Esto provocaba que una parte considerable de la subvención estatal no fuera destinada a la educación, sino a pagar las ganancias del sostenedor.

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

2. Principales Innovaciones y Modificaciones en el Texto Final

El proyecto modifica tres aspectos clave de la legislación vigente:

1. Demanda Insatisfecha (Artículo 8 del DFL N.° 2 de 1998).

Situación actual: Para obtener subvención, los nuevos establecimientos deben acreditar demanda insatisfecha o un proyecto educativo innovador, basado en datos cuantitativos del Ministerio.

Modificación propuesta: Se permite acreditar demanda insatisfecha mediante una nómina de apoderados que represente al menos el 20% de la matrícula proyectada, incluso si los estudiantes ya están matriculados en otros colegios. Esto transfiere la decisión a las familias, no al Ministerio.

2. Régimen de Propiedad y Tenencia de Inmuebles (Artículo 6 del DFL N.° 2 de 1998)

Situación actual: Los sostenedores deben ser dueños o comodatarios del inmueble para recibir subvención, lo que implica altos costos iniciales y limita la creación de nuevos establecimientos.

Modificación propuesta: Se permite el arriendo como figura permanente, bajo condiciones estrictas:

- Contratos de al menos 8 años, inscritos en el Conservador de Bienes Raíces.
- Renta máxima mensual del 11% del avalúo fiscal.
- Prohibición de contratos entre partes relacionadas.
- Gastos de mejoras a cargo del dueño, descontables del canon.

3. Régimen de Arriendo para Sostenedores Existentes (Artículo Cuarto Transitorio de la Ley 20.845)

Situación actual: Tras un dictamen de la Superintendencia de Educación (N.° 66, 2023), se interpreta que los arriendos entre partes relacionadas solo son válidos hasta 2027 o 2031, luego de lo cual deben ser entre partes no relacionadas.

Modificación propuesta: Se elimina la ambigüedad legal, reubicando la excepción que permite arriendos entre partes relacionadas y eliminando la norma que generó la interpretación restrictiva, asegurando continuidad a los sostenedores existentes.

4. Consideraciones finales.

Este proyecto de ley presenta dos problemas: (i) tiende a privatizar la educación y (ii) abre mecanismos de lucro en la educación. Por esta razón, debiese ser rechazado.

Análisis del Proyecto de Ley que otorga titularidad en el cargo a profesionales de la educación que se hayan desempeñado a contrata por el lapso que indica[1]

Boletines refundidos N° 17.489-04, 17.749-04 y 17.755-04

1. Introducción

El proyecto se fundamenta en la necesidad de abordar la precariedad laboral y la falta de estabilidad que afecta a un segmento significativo de los docentes del sector público (municipal, corporaciones y Servicios Locales de Educación).

Los profesionales "a contrata" desempeñan funciones permanentes, pero sin acceso a la estabilidad y beneficios asociados a la calidad de titular. Esto genera incertidumbre, desmotivación y una alta rotación, afectando la continuidad pedagógica y la calidad de la educación. El proyecto busca reconocer la experiencia y trayectoria de estos docentes, estableciendo un mecanismo permanente para acceder a la titularidad, sin pasar por el concurso público ordinario, siempre que cumplan con requisitos de antigüedad y desempeño comprobado.

Para corregir esta situación, se han aprobado dos leyes de titularidad docente (2019 y 2021), las cuales fueron puntuales y acotadas, debiendo aprobarse una nueva ley de estas características que pretende tener efectos permanentes.

2. Modificaciones legales.

El proyecto de ley es de artículo único y contiene modificaciones al Estatuto Docente (Ley 19.070).

2.1. Modificación al artículo 25. Exige que contrataciones a contrata también sean realizadas mediante un proceso de reclutamiento y selección transparente, objetivo y público. Actualmente son realizadas discrecionalmente por la autoridad.

2.2. Creación de artículo 26 bis. Este artículo cierra una ambigüedad o riesgo interpretativo. Garantiza que un docente titular que acepte un cargo de dirección (ej: jefe de UTP, director) mantendrá su estabilidad laboral base, incentivando la postulación a estos cargos sin miedo a perder la titularidad, pues cuando terminan sus funciones en el cargo directivo vuelven a su calidad de profesores.

2.3. Artículo 28 bis. Crea una vía excepcional para obtener la titularidad sin concurso público, sujeta a cumulativamente:

---

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

a) Estar incorporado como contratado.

b) Haber ingresado mediante un proceso de reclutamiento transparente (ver modificación al art. 25).

c) Haberse desempeñado para un mismo sostenedor **por mínimo 3 años continuos o 4 discontinuos en los últimos 5 años, con al menos 20 hrs. Semanales.**

2.4. Artículo transitorio. Establece una aplicación única y transitoria del art. 28 bis:

- Para docentes que cumplan los requisitos al 31 de julio de 2025.

- No se exigirá el requisito del numeral 2 (proceso de reclutamiento transparente al ingresar).

- La titularidad se concederá por resolución y regirá desde el mes siguiente a la vigencia de la ley (si se publica la ley en enero, beneficiará a docentes en febrero).

5. Conclusiones

Este proyecto de ley ha sido impulsado por el Colegio de Profesoras y Profesores de Chile y viene a representar una solución al problema de la titularidad docente. Esto traerá estabilidad laboral a los profesores que lleven trabajando más de 3 años para un mismo sostenedor.

Asimismo, para el futuro, permitirá que estas contrataciones a contrata sean mediante un proceso transparente también. Debiesen aprobarse todas sus normas.

Análisis de Proyecto de Ley que modifica la legislación aplicable a los servicios públicos sanitarios, en materia de servicios no regulados, de fijación tarifaria y de cumplimiento de planes de desarrollo por parte de los prestadores[1]

Boletín N° 10.795-33

1. Introducción

El presente proyecto de ley busca modificar la legislación aplicable a los servicios públicos sanitarios en Chile, enfocándose en tres áreas críticas: la regulación de servicios no regulados, la fijación tarifaria y el cumplimiento de los planes de desarrollo por parte de las empresas prestadoras (concesionarias). Esta es una iniciativa elaborada por el actual Senador Daniel Núñez, cuando era diputado.

Los antecedentes exponen que el sector sanitario urbano chileno se encuentra mayoritariamente privatizado y altamente concentrado, operando bajo un modelo de monopolio legal. La normativa vigente data de finales de los años 80 y principios de los 90, con una modificación clave en 1998 que facilitó la privatización. El Estado mantiene un rol limitado, principalmente a través de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) y la empresa pública ECONSSA.

Se identifican vacíos y asimetrías regulatorias, tales como la falta de regulación para ciertos servicios prestados, mecanismos opacos de fijación tarifaria, y una participación ciudadana casi inexistente, lo que justifica la iniciativa legislativa.

2. Fundamentos del Proyecto.

El proyecto se sustenta en los siguientes principios rectores:

- Justicia Tarifaria: Evitar que los usuarios de servicios regulados (agua potable y alcantarillado) subsidien actividades no reguladas de las empresas mediante el uso de infraestructura común.

- Transparencia y Participación: Fortalecer el escrutinio público y la rendición de cuentas en un sector monopólico, donde la competencia de mercado no existe como mecanismo disciplinario.

- Eficiencia Regulatoria: Asegurar que la fijación de tarifas responda a criterios técnicos y legales, y no a una dinámica de negociación entre partes desiguales.

---

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

- Cumplimiento e Inversión: Incentivar el cumplimiento de los planes de desarrollo e inversión comprometidos por las empresas, cruciales para la calidad, cobertura y resiliencia del servicio.

- Prevención de Abusos: Regular las transacciones con empresas relacionadas para evitar la inflación artificial de costos operativos que impacten en las tarifas finales.

- Fiscalización Efectiva: Actualizar el régimen sancionador para dotar a la SISS de herramientas disuasivas y proporcionales, alineadas con estándares regulatorios modernos.

3. Estructura y Contenidos Principales del Proyecto.

El articulado propone modificaciones concretas a los Decretos con Fuerza de Ley N° 70 y 382, y a la Ley N° 18.902. Se estructura en seis ejes:

Eje	Objetivo	Modificación Propuesta
Art. 1: Servicios no regulados	Evitar subsidio cruzado y compartir beneficios.	1. Define servicios "no relacionados". 2. Establece que el 50% de las utilidades de servicios no regulados se descuente de la tarifa final a favor de los usuarios.
Art. 2: Participación Ciudadana y Transparencia	Hacer público y participativo el proceso tarifario.	1. Elimina la custodia notarial de estudios durante el proceso. 2. Establece que todos los estudios sean públicos y sujetos a observaciones de cualquier persona durante la negociación.
Art. 3: Comisión de Expertos	Fortalecer la imparcialidad y claridad del proceso de discrepancia tarifaria.	1. El Superintendente nombra a dos de los tres expertos (antes: uno la empresa, uno el Superintendente, uno de lista consensuada). 2. Elimina la facultad de la Comisión para modificar parámetros no discutidos.
Art. 4: Cumplimiento de Inversión	Dar formalidad y control a las modificaciones de los planes de desarrollo.	Exige que cualquier modificación al programa de desarrollo sea aprobada mediante resolución de la entidad normativa, sujeta a toma de razón.
Art. 5: Empresas Subcontratadas/ Relacionadas	Evitar transferencia de costos inflados.	Prohíbe que las empresas subcontratadas sean filiales o coligadas de la prestadora. Si lo son, la tarifa debe basarse en el costo más bajo del mercado.
Art. 6: Aumento de Multas	Modernizar y fortalecer el poder sancionador de la SISS.	Deroga la antigua tipificación y establece un nuevo régimen graduado en infracciones leves, graves y gravísimas, con multas

significativamente aumentadas (hasta 10,000 UTA).

4. Modificaciones al proyecto de ley.

El proyecto de ley fue completamente modificado mediante una indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo, desnaturalizando las funciones del proyecto original presentado por el Senador Núñez.

En esta indicación sustitutiva se regulan facultades y atribuciones de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), modificando el régimen sancionatorio aplicado a las instituciones bajo su jurisdicción, en los siguiente términos:

a) Fortalece herramientas de intervención temprana de la SISS.

b) Modifica el régimen sancionatorio estableciendo multas más altas a los incumplimientos graves y gravísimos.

c) Armoniza el procedimiento con el nuevo régimen sancionatorio, dotándolo de mayor seguridad jurídica, entregando proceso de reclamación a la Corte de Apelaciones.

A pesar de tratarse de un proyecto distinto, fue aprobado por unanimidad.

5. Conclusión.

El proyecto de ley presenta una iniciativa que permite modernizar la regulación del sector sanitario chileno, sobre todo, en el régimen sancionatorio que puede aplicar la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Su articulado es técnicamente viable y se enfoca en puntos críticos de la regulación actual, mejorando facultades de la Superintendencia, aunque siendo insuficiente para corregir los problemas que tienen los servicios públicos sanitarios en general. Se recomienda votar a favor, al tratarse de un proyecto aprobado por unanimidad.

Análisis de Proyecto de Ley que perfecciona los sistemas medianos eléctricos[1]

Boletín N° 16.627-08

1. Introducción

El presente proyecto de ley busca modernizar la regulación de los sistemas eléctricos medianos (capacidad entre 1.500 kW y 200 MW) para mejorar su eficiencia, equidad tarifaria, integración de energías renovables y participación ciudadana.

Su motivación principal sería corregir deficiencias de la "Ley Corta I" (2004), alinear la regulación con la Política Energética 2050 y la Agenda de Energía 2022-2026 y resolver los problemas que presentan en la actualidad los sistemas eléctricos en las Regiones de Los Lagos, Aysen y Magallanes.

2. Fundamentos del Proyecto.

El proyecto se sustenta en los siguientes principios rectores:

a) Redefinición y categorización de sistemas eléctricos. La definición vigente se basa solo en capacidad instalada, sin considerar variables geográficas, climáticas, demográficas o de aislamiento.

El proyecto ofrece una categorización: Sistema Eléctrico Nacional, Sistema Mediano, Sistema Aislado para Pequeños Consumidores, Sistema para Procesos Productivos. Asimismo, crea un proceso de categorización participativo y dinámico a cargo de la Comisión Nacional de Energía (CNE).

b) Actualización del procedimiento de planificación. La planificación actualmente está basada únicamente en eficiencia económica, con predominio de expansión térmica y baja participación ciudadana.

Frente a ello este proyecto de ley incorpora criterios de sustentabilidad y alineación con la Planificación Energética de Largo Plazo; crea registros electrónicos de promotores de proyectos y de participación ciudadana; y fomenta la transparencia y descentralización en la toma de decisiones.

c) Reforma al sistema de tarificación. Al día de hoy, las tarifas no residenciales son elevadas en sistemas medianos, afectando la competitividad regional y los procesos tarifarios se encuentran fragmentados.

---

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

Para enfrentar esta situación el proyecto de ley unifica los estudios tarifarios en un único proceso licitado y supervisado por un comité multisectorial; extiende mecanismos de equidad tarifaria a sistemas medianos; exime a clientes no residenciales de zonas beneficiadas de aportar al subsidio de equidad residencial.

d) Incentivos a generación renovable y acceso abierto. Existe poca integración de energías renovables por falta de incentivos y barreras de acceso, para lo cual se establece el principio de acceso abierto a redes para nuevos proyectos renovables; se prioriza en la planificación la incorporación de generación renovable y almacenamiento; y se incluye en tarifas futuras las inversiones en renovables ya comprometidas.

3. Estructura del proyecto de ley.

Este proyecto de ley consta de un artículo único, el cual contiene la siguiente estructura:

- Definiciones y categorización (nuevo Título I BIS, arts. 10°-1 a 10°-6).
- Planificación integrada (modificaciones a arts. 72°-1, 83°, 130°, 147°, 173°-176°).
- Participación ciudadana y registros públicos (arts. 176° bis, 176° quáter).
- Nuevo procedimiento tarifario unificado (arts. 177°-180°).
- Acceso abierto y licitaciones de suministro (arts. 180°-1 a 180°-12).
- Equidad tarifaria extendida (modificación art. 191°).

Tres artículos transitorios:

• Plazos para reglamentación (24 meses).

• Primera categorización de sistemas (6 meses tras reglamento).

• Financiamiento del mayor gasto fiscal vía Ministerio de Energía.

5. Conclusión.

El proyecto de ley presenta una iniciativa que permite regular de forma adecuada los sistemas medianos eléctricos que benefician principalmente al sistema eléctrico de las Regiones de Los Lagos, Aysen y Magallanes, pues el resto del país está afecto al Sistema Interconectado Central. Todas las normas fueron aprobadas por unanimidad, por lo cual no

se advierten problemas en su aprobación, no obstante, se trata de un sistema eléctrico que funciona bajo un paradigma de un servicio público privatizado.

Análisis de Proyecto de Ley que aprueba "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre Coproducción Audiovisual" [1]

Boletín N° 17.752-10

I. Introducción

El proyecto se enmarca en la política de promoción de la industria audiovisual chilena mediante la cooperación internacional. Chile cuenta con acuerdos similares con países como Brasil, España y Perú. Costa Rica posee un sector audiovisual en desarrollo, con incentivos atractivos y participación en mecanismos iberoamericanos como IBERMEDIA. El Acuerdo busca crear un marco jurídico que facilite la coproducción, permitiendo a las obras resultantes ser tratadas como nacionales en ambos países, accediendo así a beneficios, incentivos fiscales y programas de fomento de cada Estado. Esto potencia la circulación de contenidos, el intercambio cultural, la transferencia tecnológica y la apertura de mercados.

II. Contenido del Proyecto.

El Acuerdo consta de un preámbulo y diez artículos que establecen un régimen claro y detallado para las coproducciones:

1.**Reconocimiento y Beneficios (Art. 2):** Las obras coproducidas se considerarán obras nacionales en ambos países, con derecho a todos los beneficios, incentivos y apoyos de la industria audiovisual local. Las autoridades competentes son el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Chile) y el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (Costa Rica).

2.**Requisitos y Procedimientos (Art. 3):** Establece condiciones para que las empresas productoras puedan acceder al régimen, incluyendo solvencia técnica-financiera. Define un procedimiento conjunto de solicitud y exige la presentación de documentación exhaustiva (guion, contrato, presupuesto, plan financiero) al menos 30 días antes del rodaje. Fija

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

contribuciones mínima (20%) y máxima (80%) para cada coproductor, promoviendo un equilibrio.

3.**Aspectos de Producción (Art. 4):** Prioriza la contratación de personal técnico y artístico chileno y costarricense, con flexibilidad para casos excepcionales. Establece que la grabación y el trabajo de laboratorio deberán realizarse predominantemente en los territorios de las Partes. Señala que el idioma principal debe ser el español o lenguas originarias reconocidas.

4.**Distribución y Explotación (Art. 5):** Las Partes se comprometen a fomentar la distribución mutua de las obras, sin imponer restricciones adicionales a la importación o exhibición. Regula aspectos prácticos como la presentación en festivales, la propiedad del máster, la creación de copias para distribución nacional y el reparto proporcional de utilidades.

5.**Cooperación y Facilitaciones (Art. 7 y 8):** Crea un mecanismo de consulta y notificación constante entre autoridades. Cada Parte facilitará los trámites de ingreso temporal del personal artístico-técnico y del equipo necesario para la producción, agilizando los procesos logísticos.

6.**Vigencia y Disposiciones Finales (Art. 10):** El Acuerdo tendrá una vigencia inicial de 5 años, renovable tácitamente. Su denuncia no afectará los proyectos ya aprobados, garantizando seguridad jurídica a las coproducciones en curso.

III. Conclusión.

El Acuerdo constituye un instrumento jurídico robusto y moderno, alineado con la estrategia de internacionalización de la industria audiovisual chilena. Establece reglas claras, procedimientos operativos y beneficios concretos, creando un entorno predecible y favorable para la inversión conjunta. Fomenta la creación de contenido cultural iberoamericano, la integración de cadenas productivas y la profesionalización del sector. Se recomienda aprobar.

Análisis de Proyecto de Ley que autoriza que autoriza a erigir un monumento en memoria del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique [1]

Boletín N° 17.354-37

I. Introducción

El presente proyecto de ley, iniciado por moción de un grupo transversal de senadores/as, tiene por objeto autorizar la construcción e instalación de un monumento en memoria del ex Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique (2010-2014; 2018-2022). La iniciativa propone ubicar el monumento en la Plaza de la Constitución de Santiago, financiarlo mediante erogaciones populares y crear una comisión especial *ad honórem* para su diseño, ejecución y administración.

II. Fundamentos.

El proyecto se fundamenta en la tradición republicana de erigir monumentos a ex Mandatarios, citando leyes similares para los Presidentes Aylwin, Allende, Alessandri y Frei Montalva. El texto destaca aspectos biográficos y logros de sus gobiernos, como el rescate de los 33 mineros (2010), indicadores macroeconómicos, políticas sociales (extensión postnatal, PGU), gestión de la pandemia COVID-19 y la modernización de infraestructura pública. Asimismo, menciona el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución como respuesta al estallido social de octubre de 2019.

El fallecimiento del ex Presidente en febrero de 2024, y los funerales de Estado realizados, son presentados como contexto que justificaría este reconocimiento póstumo.

Si bien el proyecto enumera una serie de hitos positivos, adolece de una **omisión grave y sesgada al no abordar, ni siquiera de manera tangencial, los periodos de alta conflictividad social y las acusaciones de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante su mandato, específicamente durante el estallido social de 2019** y la posterior crisis.

---

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

Durante octubre de 2019, bajo la administración de Piñera, se produjeron masivas protestas sociales. La declaración del entonces Presidente "estamos en guerra contra un enemigo poderoso" y la implementación del estado de emergencia, precedieron a una intervención de las fuerzas de seguridad que resultó en numerosas denuncias y documentación de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Organismos nacionales e internacionales, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Amnistía Internacional, *Human Right Watch* y la Misión de Observación de la ONU, registraron miles de casos de uso excesivo de la fuerza, lesiones oculares, torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, y muertes en contextos asociados a la represión.

La narrativa del proyecto de ley solo menciona el estallido como un "desafío" que se canalizó en un acuerdo político, invisibilizando completamente el rol del Gobierno en la gestión de la crisis de seguridad y las consecuencias humanas de dicha gestión. Un análisis legislativo serio y objetivo no puede obviar que una parte significativa de la ciudadanía y la evidencia institucional asocian ese periodo con un quiebre en la garantía de derechos fundamentales.

III. Contenido del Proyecto.

Artículo 1° (Autorización): Es la norma de propósito. Su problema no es técnico, sino de oportunidad y fundamento.

Artículo 2° (Ubicación): Designar la Plaza de la Constitución –frente al Palacio de La Moneda– es altamente significativo.

Indicación Campillai: Poner la estatua en Punta Peuco.

Artículo 3° (Financiamiento): El mecanismo de "erogaciones populares" y donaciones privadas busca evitar el uso de recursos fiscales directos. Sin embargo, carece de mecanismos robustos de transparencia y control público sobre los aportantes y los montos. Esto abre la puerta a que el monumento sea financiado principalmente por sectores políticos o económicos afines, profundizando la percepción de que es un proyecto de un sector y no de consenso nacional. La cuenta en el Banco del Estado y la coordinación con la Fundación Piñera son insuficientes para garantizar neutralidad.

Indicación Campillai: Eliminar recaudación masiva y pública, reemplazándola por aportes privados.

Artículos 4° y 5° (Comisión Especial): La composición de la comisión evidencia un desequilibrio claro a favor de los partidarios del homenajeado:

- La presidencia recae en un representante de la Fundación Presidente Sebastián Piñera,
- Incluye a 2 ex colaboradores de sus gobiernos elegidos por dicha Fundación.
- Los 4 parlamentarios serán elegidos por las respectivas corporaciones.

Artículo 6° (Excedentes): La destinación de excedentes a publicaciones sobre su "legado" bajo la discreción de la misma comisión parcializada confirma el carácter de promoción de una visión unilateral de su figura, más que de un homenaje de Estado ecuánime.

III. Conclusión.

Dado el rol de Sebastián Piñera en la Revuelta Popular de 2019, se recomienda rechazar el proyecto de ley en todas sus partes.

Análisis de Proyecto de Ley que crea un nuevo sistema de subsidio unificado al empleo

Boletín N° 17.641-13[1]

I. Introducción

Este proyecto de ley busca unificar los subsidios al empleo para crear un sistema más simple, focalizado y eficaz, mejorando así la asignación de recursos públicos destinados a la promoción del empleo formal, en especial, promover la inserción laboral formal de mujeres, jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad.

II. Fundamentos.

La unificación del sistema busca optimizar su monitoreo y facilitar una medición integral que permita su evaluación y posterior adaptación a las dinámicas del mercado laboral.

La fragmentación también genera duplicidad en la entrega de beneficios, lo que conlleva ineficiencias en el gasto público, al otorgarse múltiples subsidios con un mismo objetivo. Además, se evidencian indicios de ineficacia, ya que la participación en un solo programa no resulta suficiente para abordar completamente los problemas que se buscan resolver, incentivando así la adhesión a otros subsidios

III. Contenido Normativo del Proyecto.

La ley crea un sistema de subsidio unificado al empleo, de cargo fiscal y administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Está dirigido a trabajadoras, trabajadores y empresas del sector privado, excluyendo a sociedades del Estado y empresas públicas. Su finalidad es promover el trabajo decente y el empleo formal mediante un aporte monetario, priorizando grupos específicos para facilitar su reingreso, permanencia o primera incorporación al mercado laboral.

Grupos prioritarios:

1. Personas jóvenes de 18 a 24 años.

---

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

2. Mujeres de 25 a 54 años.

3. Personas desde los 55 años.

4. Personas con discapacidad inscritas (desde los 18 años).

Beneficio y montos:

- Consiste en un aporte monetario de hasta el 20% de la remuneración bruta mensual, distribuido entre la empresa y el trabajador.

- El porcentaje total por grupo prioritario alcanzará el 30%, con límites mínimos (10%) y máximos (20%) para cada parte.

- Los montos se calculan en base a tramos de ingresos, considerando un Ingreso Mínimo Mensual (IMM) inicial de $539.000 (reajustable anualmente por IPC).

Requisitos generales para acceder:

- Pertenecer a un grupo prioritario.

- Tener una renta bruta mensual igual o inferior a 2,25 IMM.

- Acreditar desempleo en los 18 meses anteriores (6 meses continuos u 8 discontinuos).

- Para algunos grupos, se exige un nivel de vulnerabilidad socioeconómica (hasta el 60%, excepto personas con discapacidad).

Para empresas:

- Deben ser contribuyentes de primera categoría, tener al día las obligaciones laborales y previsionales, y no tener condenas recientes por prácticas antisindicales o delitos laborales.

- El subsidio se paga por contratar a personas de grupos prioritarios por hasta 12 meses (15 meses para micro/pequeñas empresas y personas con discapacidad).

- Límite máximo de 200 personas beneficiarias por empresa, excepto si los trabajadores solicitan directamente.

- Régimen de pago progresivo según el tamaño de la empresa.

- Incompatible con otros beneficios estatales similares.

Para trabajadores:

- Subsidio por hasta 12 meses (15 para personas con discapacidad), calculado en base a tramos de ingreso.

- Aporte mínimo garantizado del 2,5% del IMM.

- Para trabajadores independientes, requisitos especiales basados en rentas declaradas.

- El subsidio no constituye renta, es inembargable y no se considera remuneración, salvo para el cálculo de pensiones alimenticias a solicitud.

- Incompatible con pensiones de vejez para mayores de 65 años.

Administración y ajustes:

- El SENCE administra el sistema, con supervisión de la Superintendencia de Seguridad Social.

- Los parámetros (IMM, porcentajes, requisitos) se ajustan anualmente por decreto conjunto de los Ministerios del Trabajo y Hacienda, previos informes técnicos y consulta al Consejo Superior Laboral.

- En estados de excepción (catástrofe, alerta sanitaria) se permiten ajustes temporales.

Disposiciones transitorias:

- Entra en vigencia 7 meses después de su publicación.

- En el primer año, los criterios son: vulnerabilidad socioeconómica del 40% para grupos prioritarios (excepto discapacidad), porcentajes del 20% (empresas) y 10% (trabajadores).

- Los subsidios laborales existentes (leyes 20.338, 20.595 y 20.255) se mantienen por hasta 6 meses, sin nuevas concesiones.

- Límite de gasto para el primer año: $103.735.831 miles.

- Financiamiento inicial con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo.

Modificaciones legales:

- Se modifica la ley 19.518 (Estatuto de Capacitación y Empleo) para priorizar la capacitación de beneficiarios del subsidio y agregar la administración de este sistema como una atribución específica del SENCE.

III. Conclusión.

Este es un proyecto constituye una mejora respecto a la situación actual, pues se podrá hacer más eficiente la entrega de subsidios. Sin embargo, no constituye una gran medida que permita mejorar las condiciones de empleabilidad en el país. Es destacable que ponga el foco en empleo juvenil, de mujeres, personas mayores antes de jubilar y personas con discapacidad.

Análisis de Proyecto de Ley que Regula la Prevención de Incendios Forestales y Rurales

Boletín N° 16.335-14[1]

I. Introducción

El proyecto responde a la creciente frecuencia e intensidad de incendios forestales y rurales en Chile, agravados por factores climáticos como sequías y altas temperaturas. Los datos expuestos en el mensaje presidencial evidencian graves impactos humanos, económicos y ambientales (ejemplo: más de 430.000 hectáreas quemadas en el verano 2022-2023, pérdidas económicas superiores a US$ 883 millones).

El marco legal vigente (DL 2.565/1979 y Ley 20.283/2008) se considera insuficiente, ya que solo exige medidas preventivas en casos de corta de vegetación, dejando fuera grandes extensiones de terreno sin regulación específica.

II. Objetivos.

- Fortalecer la prevención mediante instrumentos de planificación territorial y gestión forestal.
- Institucionalizar la fiscalización y sanción a través del futuro Servicio Nacional Forestal.
- Reducir el riesgo en zonas de interfaz urbano-rural, donde se concentra el 80% de la población y el 60% de los incendios.

III. Contenido Normativo del Proyecto.

TÍTULO PRELIMINAR

• **Artículo 1.- Objeto:** Establece el objeto de la ley: crear y fortalecer instrumentos para prevenir, mitigar y reducir el riesgo de incendios forestales en el territorio nacional, en el marco

[1] Minuta elaborada por [redacted] Javier Pineda Olcay.

de la ley N° 21.364 (Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres - SENAPRED).

•**Artículo 2.- Principios:** Enumera los principios que regirán las acciones y medidas: científico, corresponsabilidad y participación, enfoque preventivo, territorialidad, educación y difusión, y coordinación.

•**Artículo 3.- Definiciones:** Define 23 términos clave (ej: agroforestería, amenaza de incendio, combustible, cortafuego, incendio forestal, inflamabilidad, quema prescrita, riesgo de incendios forestales, zona de amortiguación, etc.).

•**Artículo 4.- Revisión y actualización:** Establece que los instrumentos de gestión forestal y las medidas de prevención y mitigación deberán revisarse y actualizarse periódicamente con base en información científica, tecnológica y aportes de las comunidades y actores.

TÍTULO I – DE LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Párrafo I – De las zonas de interfaz urbano-rural.

•**Artículo 5.- Zonas de interfaz urbano-rural:** Obliga a los planes reguladores a definir estas zonas en áreas de riesgo, con normas aplicables a edificaciones, actividades y manejo de vegetación.

•**Artículo 6.- Procedimiento de definición:** Establece el proceso para definir las zonas en los planes reguladores, con participación del Servicio, municipalidades y SERVIU, y consideración de aportes comunitarios.

•**Artículo 7.- Actualización de zonas:** Las zonas deben actualizarse periódicamente según la variación del riesgo. El Servicio monitorea e informa a las autoridades.

•**Artículo 8.- Autorización de proyectos nuevos:** Los nuevos proyectos en zonas de interfaz deben cumplir las normas del plan regulador, sujetándose a la Ley General de Urbanismo.

•**Artículo 9.- Acciones o medidas en zonas de interfaz:** Los planes deben establecer medidas de prevención y mitigación proporcionales al riesgo, considerando características de los predios. Se establecen reglas de notificación a propietarios.

•**Artículo 10.- Cumplimiento de acciones o medidas:** Los propietarios son responsables del cumplimiento. Los municipios pueden celebrar convenios con el Servicio para fiscalización.

Párrafo II – De los instrumentos de gestión forestal para la prevención y mitigación

•**Artículo 11.- Análisis Nacional de Riesgo:** El Servicio debe elaborar periódicamente un análisis estandarizado del riesgo de incendios a nivel nacional.

•**Artículo 12 (Original).- A**rtículo eliminado por la Comisión de Hacienda. Se establecía una "determinación del área de riesgo", lo cual debiese votarse a favor en caso de que se reponga el artículo.

•**Artículo *12*.- Pauta de prescripciones técnicas:** El Servicio dictará una pauta obligatoria para la prevención de incendios en instrumentos de gestión forestal. Establece estándares base y carácter público de la pauta.

•**Artículo *13*.- Plan de manejo preventivo:** Obliga a contar con un plan de manejo preventivo en predios con plantaciones, bosque nativo o formaciones xerofíticas en áreas de riesgo alto o crítico. Detalla su contenido y proceso de aprobación.

•**Artículo *14*.- Normas de manejo de carácter general preventivo:** Permite a los propietarios acogerse a normas generales dictadas por el Servicio, las cuales se considerarán cumplimiento del plan de manejo. Incluye asistencia técnica a pequeños propietarios.

Párrafo III – De las demás medidas de prevención y mitigación

•**Artículo *15*.- Zonas de amortiguación:** Faculta al Servicio a definir estas zonas fuera de límites urbanos para establecer medidas de prevención y mitigación. Establece procedimiento de notificación y reglamentación.

•**Artículo *16*.- Revisión y actualización de zonas de amortiguación:** Las zonas deben revisarse periódicamente según la variación del riesgo. El Servicio debe difundir las resoluciones de actualización.

•**Artículo *17*.- Acciones o medidas en zonas de amortiguación:** Especifica las acciones a aplicar (cortafuegos, manejo de vegetación, etc.) para reducir la continuidad del combustible.

•**Artículo *18*.- Cumplimiento de acciones o medidas en zonas de amortiguación:** Responsabiliza a los propietarios. El Servicio puede asistir técnicamente y, en caso de incumplimiento, ejecutar las medidas subsidiariamente, con derecho a indemnización.

•**Artículo *19*.- Excepciones:** Exime de las medidas de amortiguación a quienes cuenten con un instrumento de gestión forestal aprobado que incluya medidas idóneas.

•**Artículo *20*.- Revisión y actualización de acciones o medidas.** Reglamento establecerá criterios técnicos y plazos.

•**Artículo *21*.- Uso del Fuego.** Solo permite el uso del fuego en formas controladas (quema controlada o prescrita) para reducir el riesgo. Establece sanciones, facultad de prohibición temporal y promoción de alternativas.

•**Artículo *22*.- Incentivo a sistemas de agroforestería:** El Servicio incentivará estos sistemas, los que serán reglamentados.

•**Artículo *23*.- Solicitud de desafectación de terrenos:** Permite a propietarios solicitar la desafectación de terrenos de aptitud forestal para agroforestería, requiriendo destinar al menos 30% del terreno a esta actividad.

•**Artículo *24*.- Obligación de reintegro:** Exime del reintegro de bonificaciones a pequeños y medianos propietarios forestales que desafecten terrenos para agroforestería.

TÍTULO II – OTRAS NORMAS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

•**Artículo *25*.- Facultades de los Comités Comunales para Gestión del Riesgo de Desastre:** Les permite proponer medidas, entregar información, proponer capacitación y solicitar opiniones a actores privados y la comunidad organizada.

•**Artículo *26*.- Educación y difusión:** El Servicio debe realizar actividades de educación y capacitación. En emergencia preventiva, el SENAPRED debe realizar difusión, con obligación de los medios de comunicar.

•**Artículo *27*.- Prevención comunitaria:** Define este concepto y obliga al Servicio a emitir guías de recomendaciones para comunidades en zonas de riesgo.

•**Artículo *28*.- Asistencia técnica:** Autoriza al Servicio, municipios y Gobiernos Regionales a establecer mecanismos de asistencia técnica, priorizando a pequeños propietarios afectados por incendios o en áreas de alto riesgo.

•**Artículo *29*.- Funciones Gobiernos Regionales:** Les permite formular políticas regionales, financiar estudios de riesgo, diseñar mecanismos de apoyo y financiar bienes para la gestión del riesgo.

•**Artículo *30*.- Patrullaje preventivo:** En emergencia preventiva, el Servicio informa a Carabineros las zonas de mayor riesgo para que realicen patrullajes. Inspectores municipales pueden colaborar.

•**Artículo *31*.- Peritaje:** Faculta al Servicio a realizar peritajes para determinar causas de incendios, usar los hallazgos para mejorar instrumentos y capacitar a otros órganos del Estado.

TÍTULO II – DE LA FISCALIZACIÓN

•**Artículo *32*.- Fiscalización:** El Servicio Nacional Forestal fiscaliza el cumplimiento de la ley, excepto lo correspondiente al párrafo I del Título I (zonas de interfaz, que probablemente fiscalizan municipios).

•**Artículo *33*.- Denuncia:** Cualquier persona puede denunciar incumplimientos ante el Servicio o Carabineros. Las denuncias con mérito originarán un procedimiento sancionatorio.

•**Artículo *34*.- Ministros de fe:** El personal del Servicio habilitado como fiscalizador tiene carácter de ministro de fe. Carabineros también lo tiene para la recepción de denuncias.

TÍTULO III – DE LAS INFRACCIONES Y SUS SANCIONES, DE LOS PROCEDIMIENTOS Y DE LAS RESPONSABILIDADES

Párrafo I – De la responsabilidad, las infracciones y las sanciones aplicables.

•**Artículo *35*.- Régimen general de responsabilidad:** Establece que el propietario del predio que infrinja la ley será sancionado por el Servicio conforme a las normas del Título III.

•**Artículo *36*.- Calificación de las sanciones.**

•**Artículos *37, 38 y 39*. Regula infracciones gravísimas, graves y leves.**

•**Artículo *40*.- Sanciones.** Las multas van desde 1 hasta 3.000 UTM.

•**Artículo *41*.- Determinación del monto de las multas:** Sanciones previas, porcentaje del predio afectado, avalúo del predio, cooperación, beneficio económico obtenido, calidad de propietario del infractor, entre otros.

•**Artículo *42*.- Prescripción.** 4 años.

Párrafo II – Del procedimiento sancionatorio.

•**Artículo *43*.- Principios del procedimiento.**

•**Artículo *44*.- Procedimiento administrativo sancionador.**

•**Artículo *45*.- Recurso administrativo.** Reposición y jerárquico en subsidio.

•**Artículo *46*.- Reclamo de ilegalidad.**

TÍTULO IV – MODIFICACIONES A OTROS CUERPOS LEGALES.

Normas de armonización.

III. Conclusión.

Este es un proyecto de ley que constituye un avance en la prevención de incendios forestales, sin embargo, resulta insuficiente para evitar el aprovechamiento de estos incendios por proyectos extractivistas o inmobiliarios (lo cual es materia de otro proyecto de ley). En la tramitación en la Comisión de Hacienda hay dos materias que fueran eliminadas respecto al proyecto original, las cuales son la cobertura de la ley solo para incendios forestales – eliminando referencia a incendios rurales – y, en segundo lugar, eliminó artículo 12 que establecía un sistema de determinación de las zonas de riesgo. Producto de ello, alteró todo el orden correlativo, lo cual quedó señalado entre asteriscos (*n*).

Se recomienda aprobar todas las disposiciones del proyecto de ley.

Proyecto de Ley para prohibir expresamente el uso de contrato de honorarios para labores permanentes[1]

I. Idea Matriz

Modificar el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales, señalando que si un contrato de honorarios ha tenido una duración superior a dos años debe tratarse conforme a las reglas del propio Estatuto Administrativo.

II. Fundamentos

La contratación a honorarios en la Administración del Estado fue concebida como una figura excepcional y transitoria, destinada a la incorporación de expertos o conocimientos específicos no disponibles en la dotación permanente, o para enfrentar situaciones coyunturales que exigían un refuerzo temporal de personal. Su régimen jurídico —regulado principalmente en los artículos 11 de la Ley N°18.834 (Estatuto Administrativo) y 4 de la Ley N°18.883— preveía un vínculo regulado solo por las cláusulas del contrato, diferenciándolo claramente de las régimen de regulación establecidos por los Estatutos para las contrataciones bajo régimen de planta y de contrata.

No obstante, la contratación bajo régimen de honorarios ha sido sistemáticamente desvirtuada. Los órganos públicos, ante restricciones presupuestarias o rigideces en la dotación, han recurrido de manera masiva y prolongada a contrataciones a honorarios para cubrir necesidades permanentes. Esto ha generado una forma encubierta de precarización laboral: miles de personas realizan labores idénticas a las de funcionarios de planta o a contrata, bajo dependencia y subordinación, pero careciendo de la estabilidad, protección social y derechos laborales fundamentales que garantiza el Código del Trabajo o el Estatuto Administrativo. Se crea así una categoría de trabajadores públicos de segunda clase, vulnerables y sin acceso a indemnizaciones, cotizaciones previsionales ni seguridad en el empleo.

Producto de esta situación, la Excelentísima Corte Suprema, en una jurisprudencia unificada y firme a partir del 2014, ha desestimado la formalidad del "honorario" cuando la realidad demuestra un vínculo laboral dependiente. En cientos de fallos, ha condenado a servicios públicos a pagar indemnizaciones por años de servicio, mes de aviso y cotizaciones previsionales, aplicando el procedimiento de despido injustificado del Código del Trabajo. Los tribunales han aplicado el principio de primacía de la realidad, determinando que la verdadera naturaleza del vínculo prevalece sobre su denominación formal, reconociendo así derechos laborales a quienes, pese a ser contratados como "honorarios", actuaban como trabajadores dependientes. No obstante, esto requiere una judicialización que es de costo del trabajador y que no se aplica inmediatamente, obteniéndose justicia después de tres años en promedio.

[1] Borrador de proyecto de proyecto de ley elaborado por [redacted] Javier Pineda Olcay.

La Contraloría General de la República, en el Dictamen N°E173171/2021 de la Contraloría, se acopló a las interpretaciones realizadas por los tribunales superiores de justicia, reinterpretando los artículos antes mencionados a la luz de esta realidad y jurisprudencia. Señala que las sucesivas renovaciones de contratos a honorarios generan una confianza legítima en el trabajador, desvirtuando el carácter excepcional y transitorio de la figura. En consecuencia, estableció que los servidores a honorarios que, al 31 de diciembre de 2022, lleven más de dos años prestando servicios continuos en labores distintas de las excepciones autorizadas, deben ser asimilados a contrata a partir del 1 de enero de 2023. Este dictamen fue modificado legalmente, pues tanto la administración central como las municipalidades solicitaron mayor plazo para el cumplimiento de esta normativa.

Es claro el reconocimiento, tanto por la justicia administrativa como judicial, del carácter simulado y precario de estas contrataciones a honorarios y enfatizan que el cumplimiento de este mandato es irrenunciable para el Estado, independiente de las consideraciones presupuestarias. No obstante, con el cambio de Contralor General de la República, no se ha insistido en dicha interpretación, por lo cual es imperativo que el Congreso Nacional legisle sobre la materia para dar certeza jurídica, uniformidad en la aplicación y estabilidad a largo plazo.

Un proyecto de ley que establezca que toda contratación a honorarios que se prolongue por más de dos años se entenderá como una contratación sujeta al Estatuto Administrativo (contrata) lograría:

- Garantizar derechos fundamentales: Evitar que la precariedad laboral se perpetúe y asegurar el acceso a la seguridad social, estabilidad y protección legal.

- Adecuar la normativa a la realidad y jurisprudencia: Consagrando el principio de primacía de la realidad y protegiendo la confianza legítima de los trabajadores.

- Cumplir con compromisos internacionales: Chile ha ratificado convenios de la OIT y otros tratados que protegen el derecho al trabajo digno y a la no discriminación en el empleo.

- Ordenar la gestión pública: Evitando la simulación contractual y promoviendo dotaciones transparentes y acordes a las necesidades reales de los servicios.

Este proyecto no es solo una corrección técnica, sino un paso histórico hacia la dignificación del trabajo en el sector público, alineando la ley con la justicia social y la dignidad en el trabajo.

III. Contenido

Este proyecto modifica los artículos 11 de la Ley N°18.834 (Estatuto Administrativo) y 4 de la Ley N°18.883, señalando expresamente que toda contratación a honorarios que se extienda por más de dos años se regirá por las reglas del respectivo estatuto administrativo y no por las cláusulas del contrato de trabajo.

IV. Proyecto de Ley

Artículo único.

1. Agrégase al artículo 11 inciso final del DFL 29 Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley Nº 18.834, sobre Estatuto Administrativo, la siguiente frase: "*En el caso que la contratación a honorarios sea superior a dos años, será aplicable este Estatuto, asimilándose su regulación a la de un funcionario bajo régimen de contrata*".

2. Agrégase al artículo 4 inciso final de la Ley N.º 18.883 que Aprueba Estatuto Administrativo Para Funcionarios Municipales, la siguiente frase: "*En el caso que la contratación a honorarios sea superior a dos años, será aplicable este Estatuto, asimilándose su regulación a la de un funcionario bajo régimen de contrata*".

Fabiola Campillai Rojas
H. Senadora de la República