

INFORME DE ACTIVIDADES ASESORIA H. SENADOR FIDEL ESPINOZA, enero de 2023

I. Generalidades:

En el marco de la asesoría parlamentaria, por encargo del Honorable Senador Fidel Espinoza durante el periodo que comprende desde el 19 de diciembre de 2023 al 30 de enero de 2024, he realizado las siguientes actividades e informes:

- 1.** Asistencia de manera presencial en las sedes del Congreso Nacional de Valparaíso y Santiago, a las Comisiones: Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura, Educación y Vivienda y Urbanismo (según anexo adjuntado).
- 2.** Reuniones de coordinación y balance legislativa con el Senador, los días martes y miércoles de cada semana legislativa.
- 3.** Elaboración de informes en derecho.

I- Documento conjunto sobre Déficit Habitacional

En noviembre de 2023 se dieron a conocer las cifras de la encuesta Casen 2022 para Vivienda y, con ellas, el cálculo del Déficit Habitacional realizado en conjunto por los ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Desarrollo Social y Familia.

Frente a la discusión pública en torno a la cifra oficial de Déficit Habitacional y la que entregan otras instituciones relacionadas al ámbito de la vivienda, el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo convocó a la Cámara Chilena de la Construcción, Déficit Cero, TECHO Chile a conformar una Mesa Interinstitucional sobre Déficit Habitacional, a la que luego se uniría la Biblioteca del Congreso Nacional, en representación de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado.

El documento que se presentará es el resultado del trabajo conjunto realizado para explicar las distintas metodologías y contrastar sus resultados, pero muy

especialmente, definir los desafíos comunes con el fin de propiciar futuras líneas de trabajo.

Déficit es diferente a Demanda

En Chile, se considera Déficit Habitacional al recuento de hogares con carencias graves de habitabilidad, tales como residir en una vivienda irrecuperable, estar en condiciones de hacinamiento, o bien, compartir la vivienda en situación de allegamiento. Es un indicador que permite priorizar las políticas públicas.

La **Demanda Habitacional**, en tanto, se entiende como todos aquellos hogares que tienen interés en una solución habitacional, ya sea de forma privada o con apoyo estatal, sean parte del déficit o no.

Existen otros conceptos de demanda y déficit, que van más allá del interés o carencia de una vivienda, asociados a indicadores como la **asequibilidad**, la **tenencia insegura**, la **emergencia habitacional** o la **demanda social de vivienda** que tensionan las definiciones tradicionales.

Comparaciones de indicadores de las distintas instituciones.

El documento compara los indicadores y la metodología utilizada por cada institución para determinar déficit habitacional, y las razones detrás de las diferencias en las cifras. Así como también detalla otros indicadores complementarios que se usan para comprender la necesidad de vivienda en Chile.

Desafíos comunes

Más allá de las diferencias metodológicas, los elementos que consideran las instituciones participantes son similares y responden a distintos objetivos. Para MINVU, implican focalizaciones y programas diverso.

Se establecieron **diez puntos como desafíos comunes**, divididos en **tres grandes áreas temáticas**, a partir de los cuales se continuará trabajando en conjunto en 2024.

- I. Ampliar la mirada sobre las necesidades habitacionales en Chile

La ONU considera que la vivienda adecuada debe cumplir con siete características, dos de ellas fueron destacadas por la Mesa Interinstitucional como desafíos en los que se debe profundizar:

1. **Asequibilidad.** Para la ONU, el límite del gasto en el costo de una vivienda no debe superar al 30% de los ingresos familiares, con el fin de no poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos.

En los últimos años este pilar de la vivienda adecuada se ha visto afectado por el alza de los precios de vivienda (superior al alza de los ingresos) y el empeoramiento de las condiciones crediticias para los hogares y empresas desarrolladoras.

2. **Seguridad en la tenencia.** De acuerdo con los criterios de la ONU, se debe garantizar la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Se requiere mejorar los diagnósticos, caracterizar a los afectados y diseñar medidas para su solución.

II. Dar respuesta a la diversidad de las necesidades de vivienda

El déficit no afecta a todas las personas ni en todos los lugares por igual. Dependerá de las condiciones socioeconómicas, factores de vulnerabilidad, la localización de su residencia y el contexto de mercado en el cual se inserta.

3. **Diversidad.** Reforzar e impulsar programas que permitan dar soluciones pertinentes a las necesidades de las familias, en términos de localización, asequibilidad, ciclo de vida, sexo, edad, pertenencia a grupos de especial protección, entre otras.

4. **Pertinencia territorial.** Incorporar las necesidades y potenciales de los territorios en los proyectos habitacionales. Considerar las dinámicas demográficas locales y especificidades en los mercados de vivienda y suelo.

5. **Flexibilidad para responder a situaciones de especial emergencia habitacional.** No se encuentran conceptualizadas en el déficit: víctimas de violencia de género y maltrato, emergencias, riesgos y desastres naturales. Se propone avanzar en potenciar nuevas líneas programáticas que robustezcan la política de vivienda, con énfasis en nuevas modalidades de tenencia para las necesidades más urgentes.
- III. Contar con instrumentos de gestión y planificación apropiados para responder a las necesidades de vivienda adecuada
6. **Suelo bien localizado.** Localización que genere integración social y acceso equitativo a las oportunidades.
 7. **Planificación y Ordenamiento Territorial.** Profundizar la discusión de los objetivos de la planificación y avanzar hacia ciudades integradas socialmente.
 8. **Financiamiento.** Fortalecer el acceso a financiamiento de los hogares y de los desarrolladores para generar proyectos.
 9. **Gobernanza e intersectorialidad.** Acciones intersectoriales a escalas regionales, además de participación y compromiso de los agentes privados para aportar a ciudades integradas, amables y justas.
 10. **Corresponsabilidad y diálogo.** Crear instancias de diálogo, propuestas y estudios que permitan avanzar en instrumentos, acordar metodologías de análisis de datos que incorporen a todas las partes como una estrategia integradora.

MINUTA

Votación proyecto de ley que rebaja el cobro por recargo de horario punta y límite de invierno (boletín N°16051-08)

I. Antecedentes

- El “proyecto de ley que modifica la ley general de servicios eléctricos, en materia de energía eléctrica, que rebaja el cobro por el recargo de la tarifa eléctrica de horario punta y límite de invierno, para los servicios sanitarios rurales” (en adelante, “Proyecto” o “Moción”), fue ingresado a tramitación en junio de 2023, mediante moción suscrita distintas/os diputadas/os¹.
- La propuesta tiene como **principal objetivo** modificar la ley general de servicios eléctricos (“LGSE”) para descontar los cargos por potencia de punta a los servicios sanitarios rurales, mediante un artículo único y un artículo transitorio. Esta medida beneficiará a todos aquellos servicios sanitarios rurales (“SSR”) que cumplan con los requisitos para ser licenciarios conforme al artículo 13 de la ley N° 20.998.
- El Ejecutivo patrocinó la presente iniciativa legislativa, en virtud del importante rol que cumplen los SSR en las zonas rurales y aisladas de nuestro país, perfeccionando el proyecto de ley a través de indicaciones presentadas el 11 de diciembre de 2023.
- La presente iniciativa legislativa **fue votada de manera unánime en su primer trámite constitucional** por la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación y por la Sala de la Cámara de Diputadas y Diputados. En segundo trámite constitucional, el proyecto de ley fue **votado unánimemente** el pasado 17 de enero por la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado.

¹ Moción presentada por las/os H. Diputadas/os Nathalie Castillo, Carolina Marzán, Marisela Santibañez, María Candelaria Acevedo, Nelson Venegas, Francisca Bello, Emilia Nuyado, Héctor Barría, Matías Ramírez y Alejandro Bernales.

II. Servicios Sanitarios Rurales como consumidores de energía eléctrica

- En general, los SSR utilizan la energía eléctrica en los procesos relativos a la provisión de servicios agua potable y saneamiento, servicios fundamentales para la población que habita en zonas rurales y aisladas de nuestro país.
- Desde el punto de vista del consumo de energía de energía eléctrica, los Servicios Sanitarios Rurales (SSR) constituyen normalmente un cliente que está sujeto a la regulación de precios (“clientes regulados”).
 - Los clientes regulados deben pagar una determinada tarifa por el suministro eléctrico, que son fijadas por el Ministerio de Energía en el decreto tarifario correspondiente, en base a lo que informe la Comisión Nacional de Energía.
 - Se observa que los operadores de SSR han optado y están sujetos a distintas tarifas (BT1A, BT1B, AT2, AT3, BT2, BT3, BT4.1, BT4.3, AT4.1, AT4.3, TRAT1), lo que permite concluir que son diversos en tanto consumidores de energía eléctrica .

III. Proyecto de ley

- La eliminación de la tarifa de invierno anunciada por el Presidente Boric en la Cuenta Pública 2023 benefició a aquellos SSR que cuentan con tarifas BT1 o TRAT1 (tarifas que están sujetas a dicho recargo de invierno), es decir, alrededor de un 50% del universo de SSR.

Sin embargo, el universo restante de SSR no se ha visto beneficiada por dicha eliminación, por contar con tarifas que no cuentan con dicho recargo (por ejemplo, tarifas AT4.3, AT3PPP, BT3PPP, entre otras), sino con otro tipo de recargos por potencia de punta.

- De este modo, la presente iniciativa legal busca eliminar los cargos por potencia de punta contenidos en el inciso primero del artículo 155 de la Ley General de Servicios Eléctricos, permitiendo beneficiar así a todos los SSR que cumplan con los requisitos para ser licenciatarios conforme al artículo 13 de la ley N° 20.998.

- Los referidos descuentos deberán ser contabilizados por la Comisión Nacional de Energía, a efectos de incorporar dichos montos en la fijación de precios de nudo promedio, los que luego serán traspasados a las empresas concesionarias de distribución. La Comisión, mediante resolución exenta, establecerá las reglas necesarias para la implementación y operación de los descuentos.

IV. Ejemplos

SSR	Región	Tarifa	Monto promedio cuenta final (\$)	Monto promedio descuento (\$)	Monto final con descuento	Rebaja en monto final
SSR 1	Antofagasta	BT1	252.962	31.235	221.727	-12%
SSR 2	Coquimbo	AT4.3	1.113.508	189.413	924.096	-17%
SSR 3	RM	BT4.3	479.878	56.477	423.400	-12%
SSR 4	Maule	AT4.3	1.941.421	240.213	1.701.208	.12%
SSR 5	Ñuble	AT3	1.456.486	148.774	1.307.712	-10%
SSR 6	Biobío	BT1	155.607	13.626	141.981	-9%
SSR 7	Los Ríos	AT4.3	1.044.685	140.152	904.533	-13%
SSR 8	Los Lagos	AT4.3	375.230	52.460	322.770	-14%

Minuta.

para sesión en sala del Senado, votación del proyecto de ley que regula la extracción de áridos.

Boletín: 15.096-09 y 15.676-09, refundidos.

I. FUNDAMENTOS.

1.1 Antecedentes.

El presente proyecto de ley, aprobado en general y la mayoría de sus disposiciones por unanimidad en la Comisión de Obras Públicas del Senado, establece una regulación de la extracción de áridos en cauces naturales y sus zonas anexas, en atención al equilibrio entre la función ecosistémica de las aguas y las funciones productivas.

Este proyecto de ley se origina en mociones, boletín N°15.096-09 y 15.676-09, de los senadores Alfonso De Urresti, Alejandra Sepúlveda, Jorge Soria y Juan Castro Prieto, de la Comisión de Obras Públicas, al cual se presentaron indicaciones consensuadas en una mesa técnica conformada por representantes de los senadores y del Ejecutivo.

Los áridos son un recurso esencial para el desarrollo de infraestructura, concentrándose principalmente su extracción en los cauces naturales, sin perjuicio de otras fuentes. Su regulación, en lo que respecta a extracción de áridos ha sido mínima, lo cual ha favorecido su dispersión entre distintos organismos y criterios, provocando que la actividad extractiva de áridos no cuente con un adecuado control y fiscalización ante una actividad intensiva del material árido y la proliferación de actividades extractivas ilegales. En el caso de cauces naturales, dichas circunstancias derivan en el daño del álveo, provocando cambios en su morfología y vulnerando a las poblaciones e infraestructura ante crecidas.

Ante este diagnóstico institucional y regulatorio, compartido por distintos organismos nacionales e internacionales, como el Comité Nacional de Productividad (2019 y 2023) o el Banco Mundial (2013), organizaciones de la sociedad civil, como también instituciones públicas y distintos gremios; se

requiere una actualización normativa, especialmente en el caso de la extracción en cauces naturales ante los nuevos desafíos que supone el cambio climático, la escasez hídrica y, la certeza jurídica, eficiencia y mayor disponibilidad de información para el desarrollo de esta actividad, de modo que, posibilite la estandarización de los procedimientos y el uso de nuevas tecnologías.

II. OBJETIVOS.

1. Establecer un marco regulatorio actualizado y uniforme para la extracción de áridos en cauces naturales y sus zonas de regulación anexa, que sirva punto de referencia para otros cuerpos normativos y, disminuya la dispersión normativa.
2. Estandarizar la función técnica que ejerce la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, a nivel nacional y en coordinación con otros organismos públicos, estableciendo un marco conceptual y un procedimiento uniforme, un registro público nacional y, plazos tanto para el organismo como para el interesado;
3. Fortalecer las atribuciones de la DOH, así como también la DGA, y organismos colaboradores, mediante fiscalización y sanciones de la extracción ilegal de áridos, así como nuevos mecanismos de prevención, de trazabilidad y de control, junto con un plan de cierre; incluyendo la colaboración público-privada en el retiro de material árido de cauces que impiden el libre escurrimiento de las aguas. Lo anterior, considerando la finalidad de protección de terrenos, poblaciones e infraestructura pública contra crecidas de cauces e inundaciones, como también la adopción de medidas ante la modificación del cauce, la disminución de las aguas o su libre escurrimiento en el caso de las obras hidráulicas para el aprovechamiento del recurso hídrico, en el contexto de cambio climático y escasez hídrica.
4. Extender el marco de protección desde los cauces a una franja paralela o en torno a éstos mediante la creación de una zona de regulación anexa de

100 metros, en atención a las características geomorfológicas o las líneas históricas de inundación, considerando que la actividad extractiva en la ribera o próxima al cauce también lo afecta, tanto a las aguas superficiales como las aguas subterráneas, considerando la finalidad de protección antedicha.

5. La promoción y recomendación de modificaciones normativas para la reutilización de residuos de infraestructura, reciclaje de áridos y nuevas fuentes. Lo anterior, con la finalidad de descomprimir la presión de extracción de áridos en cauces naturales posibilitando la diversificación de fuentes en un marco de economía circular y con un enfoque estratégico.

III. CONTENIDO.

El proyecto de ley consta de 22 artículos permanentes y 4 artículos transitorios. Los artículos permanentes se organizan en 6 títulos: 1) Disposiciones generales; 2) De la extracción en cauce natural y zona de regulación anexa; 3) De la trazabilidad de los áridos; 4) De la fiscalización; 5) Del Plan de Cierre; y 6) Disposiciones varias.

Con el objeto de describir el contenido del proyecto y sus disposiciones, a continuación se presenta en anexo el siguiente resumen explicativo:

RESUMEN CONTENIDO LEY DE ÁRIDOS.

Título I. Disposiciones Generales.

Artículo 1°. Objeto de la ley, el cual es regular la extracción de áridos, certificado de origen, trazabilidad, zonas de prohibición y condiciones, así como la fiscalización y plan de cierre en los lugares que sean determinados por la autoridad competente.

Artículo 2°, incorpora definiciones, las cuales si bien son para efectos de esta ley, establecen un marco conceptual importante para la actividad, en cuyos conceptos están: áridos, autorización municipal para la extracción, cauce natural o álveo, certificado de origen, extracción artesanal, extracción mecanizada; factibilidad administrativa municipal; factibilidad técnica de extracción; habilitación técnica; plan de cierre: registro público de extracción; zona de regulación anexa, entre otros.

Artículo 3°. Principios. Establece que las políticas, planes, programas, acciones y decisiones que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley deberán adecuarse a los principios de coordinación, preventivo, de no regresión, precautorio, y de transparencia.

Título II. De la extracción de áridos en cauce natural y en zona de regulación anexa.

El artículo 4° establece el régimen aplicable. En el caso de extracción de áridos en cauces no navegables, aplica esta ley, requiriendo autorización

municipal previa habilitación técnica de la DOH. En cauces navegables, se aplican disposiciones del decreto N° 340, de 1960, del Ministerio de Hacienda, sobre concesiones marítimas.

Entre los artículos 5° al 8° se regula el procedimiento administrativo para obtener la autorización de extracción de áridos, según el siguiente orden:

1) Factibilidad administrativa municipal. El proceso inicia con esta solicitud, la cual es útil para evitar superposiciones con permisos y concesiones municipales ya otorgadas en el sector de interés, constando en un informe emitido dentro de 20 días hábiles.

2) Pronunciamiento técnico y vinculante de la Dirección de Obras Hidráulicas. Dentro del procedimiento se compone de 3 hitos:

2.1 Factibilidad técnica de la DOH (admisibilidad). Requiere del pronunciamiento anterior, y consiste en una evaluación de admisibilidad previa de carácter técnico que realiza la DOH, para lo cual emite un informe técnico dentro de 20 días indicando si es factible técnicamente la extracción en el sector consultado según el volumen y tiempo informado. La DOH puede formular observaciones, posibilitando para ello la subsanación de éstas, o un pronunciamiento desfavorable. En este último caso, existe una relación con la declaración de zonas de prohibición para la extracción.

2.2 Habilitación técnica ante DOH (resolución). Siendo factible la extracción en el sector de interés, se procede a la aprobación del proyecto definitivo, estableciendo requisitos, antecedentes y plazos, distinguiendo extracciones artesanales de extracciones mecanizadas. En el caso de las mecanizadas se exigen antecedentes adicionales y un plan de cierre junto con las respectivas garantías. Cumplido lo anterior, la DOH emite una resolución administrativa de término, favorable o desfavorable, la cual es vinculante para la municipalidad y los demás organismos públicos.

2.3 Comunicación de la resolución habilitante. En cualquier caso se comunica o notifica a la municipalidad, al interesado y a la DGA.

3) Autorización municipal y pago de derechos. Comunicada la resolución favorable de la DOH, la municipalidad deberá emitir la autorización, a través

de decreto alcaldicio, dentro de 10 días hábiles, previo pago de los derechos por parte del interesado.

Registro público de extracción de áridos (artículo 9°).

Este registro administrado por la DOH, disponible en el sitio web institucional, contendrá información sobre factibilidad técnica, habilitación técnica, decreto alcaldicio y plan de cierre para extracciones aprobadas o desaprobadas. También incluirá zonas de prohibición vigentes.

Adicionalmente, la DOH mantendrá un archivo de certificados de origen emitidos por los titulares de proyectos, asegurando la trazabilidad del material y su cumplimiento. Los titulares deben remitir estos certificados semestralmente, según las condiciones establecidas por el reglamento.

Zonas de prohibición (artículo 10). La DOH puede declarar zonas de prohibición para nuevas extracciones de áridos en cauces naturales, basándose en informes técnicos que indiquen interferencia en la dinámica hidráulica o insuficiencia de áridos. Esta decisión se publicará en el sitio web institucional. Durante la vigencia de la prohibición, la DOH no puede emitir factibilidad ni habilitación técnica, y la municipalidad no puede autorizar extracciones en esas áreas. La prohibición puede levantarse si nuevos estudios lo recomiendan. En casos excepcionales por interés público, la DOH puede permitir extracciones en zonas prohibidas, siempre que sean acotadas y no causen perjuicios.

Retiro preventivo de materiales áridos para la limpieza y conservación de cauces (artículo 11). Confiere a la DOH la facultad de llevar a cabo o contratar proyectos de retiro de materiales áridos de cauces naturales para su limpieza y conservación, siguiendo las normas de compras públicas o de contratación de obra pública, del MOP. Esta autorización está sujeta a las condiciones y restricciones de los planes sectoriales de adaptación al cambio climático y los planes sectoriales de recursos hídricos e infraestructura establecidos por la ley N° 21.455. Estos proyectos se consideran obras públicas para efectos de la exención del pago de derechos, lo cual busca fomentar la colaboración público-privada para prevenir situaciones de

emergencia a través del retiro de material de los cauces que pueda generar riesgos ante crecidas.

Título III. De la trazabilidad de los áridos.

De la trazabilidad de los áridos (artículo 12). Todo material árido, cualquiera sea su fuente, debe provenir de una fuente autorizada y contar con un certificado de origen que identifique su procedencia y acredite la legalidad de la extracción. En el caso de áridos provenientes de fuentes que no sean aquellas a que se refiere esta ley (cauces naturales no navegables), será suficiente y tendrá la misma validez que un certificado de origen la copia de la autorización respectiva.

Los compradores deben exigir este certificado al proveedor. El titular del proyecto de extracción debe emitir un certificado de origen antes del transporte, incluyendo información sobre la autorización de extracción, lugar de extracción, adquirente, cantidad extraída y otros datos. El certificado debe remitirse a la DOH según las condiciones que fije el reglamento.

El incumplimiento de estas normas se sancionará con una multa de 30 a 100 UTM, tramo que puede incrementarse de 60 a 200 UTM en caso de reiteración.

Obligaciones de trazabilidad y sanciones (artículo 13).

- En las faenas de construcción, se requiere mantener una copia del certificado de origen y facturas a disposición de la autoridad fiscalizadora, cuya contravención puede ser sancionada con multas de 10 a 60 UTM.
- Los organismos públicos deben incluir la acreditación del origen de áridos en licitaciones y contratos.
- Las personas que transporten áridos deben poseer la documentación referida para garantizar la trazabilidad de origen. En caso de carecer de la certificación correspondiente, Carabineros de Chile e inspectores informarán al juzgado competente según la ley de tránsito. Se seguirá el procedimiento simplificado establecido en el artículo 53 del decreto con fuerza de ley N° 850 de 1997 del MOP. Las multas por esta infracción oscilarán entre 30 y 100

UTM, a beneficio municipal. Se aplicará la misma sanción a quienes extraigan o enajenen áridos sin la documentación requerida.

- El tramo de las sanciones puede incrementarse (60 a 200 UTM) en caso de reiteración.

Delitos por incumplimiento de las obligaciones de trazabilidad (artículo 14). Se contemplan nuevos tipos penales con el fin de perseguir y sancionar la extracción ilegal de áridos, aspecto que hasta la fecha no ha logrado eficacia al no contar con un tipo penal especial o específico, considerando que según el principio de legalidad penal la conducta debe estar descrita.

Se establece la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio (61 días hasta 3 años), con multa de 60 a 200 UTM, por los siguientes delitos:

- 1) Falsificación o adulteración de los certificados de origen;
- 2) Uso malicioso del certificado falso, adulterado o que contenga información falsa o incompleta.
- 3) Extracción, transporte o venta ilegal de áridos.

Título IV. De la fiscalización de los áridos en cauce natural y zona anexa.

De las atribuciones de policía y vigilancia (artículo 15). La DGA asume funciones de policía y vigilancia, según el artículo 299 del Código de Aguas, para fiscalizar la extracción de áridos en cauces naturales y zonas de regulación anexas.

- En casos sin autorización municipal o habilitación técnica de la DOH, la DGA aplicará sanciones de multa establecidas en el artículo 173 del Código de Aguas.

- Se sancionará gravemente a titulares que incumplan condiciones de extracción, como exceder volúmenes autorizados o realizar extracciones fuera de plazo o área autorizada.

- Los hechos serán conocidos por denuncia o de oficio, tras comunicación a los órganos o servicios competentes.

La DGA tiene la facultad de decretar la paralización inmediata de extracciones de áridos sin autorización (artículo 16). También puede ordenar la paralización cuando la extracción amenace la disponibilidad o calidad del agua, cause perjuicios a titulares de derechos de agua u a obras asociadas, o genere daños a infraestructuras públicas o privadas cruciales para seguridad fluvial, conexión vial o servicios esenciales.

Deber de denuncia y responsabilidad administrativa (artículo 17). Se establece que cualquier persona puede denunciar las infracciones a la presente ley, pero, además, los funcionarios públicos deben informar cualquier infracción que identifiquen, por cualquier medio, y remitir los antecedentes a la autoridad correspondiente. No cumplir con esta obligación conlleva responsabilidad administrativa.

Título V. Del Plan de Cierre (artículos 18 a 20).

El plan de cierre consiste en un conjunto de medidas y acciones destinadas a mitigar, reparar o compensar los efectos que se derivan del desarrollo de la extracción de áridos en los cauces naturales y zonas de regulación anexa, cuya ejecución es responsabilidad del titular del proyecto.

Este Plan se regirá por lo dispuesto en la ley y su reglamento, debe ser presentado ante la DOH por el interesado como parte de su proyecto de extracción, conforme al artículo 7°.

El objeto del plan de cierre, busca la remediación, disminución o compensación de los efectos adversos sobre la superficie afectada por el proyecto de extracción. Debe asegurar el libre escurrimiento de las aguas y la retirada de material de rechazo o elementos ajenos, siguiendo pautas técnicas establecidas por la DOH. El plan debe diferenciar medidas según la existencia de una resolución de calificación ambiental.

La ejecución del plan de cierre es responsabilidad del titular del proyecto y debe realizarse antes del término de la faena de extracción. En caso de incumplimiento grave por parte del titular, la DOH hará efectivas las garantías

para ejecutar debidamente el plan, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el título IV de esta ley y, que se remitan al Código de Aguas. Título VI. Disposiciones varias.

Del reciclaje de áridos, residuos de infraestructura y nuevas fuentes (artículo 21). Dentro de sus atribuciones, al MOP le corresponde promover el estudio y planificación en relación con los residuos de infraestructura pública, el reciclaje de áridos y la identificación de nuevas fuentes de este material. Además, tiene la facultad de sugerir modificaciones normativas y de incluir criterios con estos propósitos en las bases de licitación para contratos de obras públicas.

Modificación de la ley orgánica MOP, DFL 850, de 1997 (artículo 22).

Se plantean actualizaciones a las atribuciones de la DOH a nivel legal en materia de manejo y conservación de cauces, defensas fluviales y extracción de áridos; funciones que actualmente están radicadas por ley a la Dirección General de Obras Públicas y que ésta delegó administrativamente a la DOH hace más de 20 años.

Estas modificaciones toman parte de lo propuesto en la reforma de la DOH dentro del proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Recursos Hídricos, salvo lo dispuesto en el nuevo artículo 17 bis, el cual es formalmente coherente con la Ley 21.639 que incorporó un nuevo literal e) al artículo 17. El artículo 17 bis atribuye a la DOH las siguientes funciones (actuales y nuevas):

a) Planificar, estudiar, proyectar, construir, reparar y conservar obras fluviales para la defensa de terrenos y poblaciones contra crecidas de corrientes de agua, control aluvional y regularización de riberas y cauces de diversos cuerpos de agua.

b) Autorizar y supervisar las obras mencionadas en el punto anterior realizadas por otras entidades o particulares para prevenir perjuicios a terceros.

c) Informar sobre la factibilidad y otorgar la habilitación técnica para la autorización municipal de extracción de áridos en cauces naturales no

navegables por buques de más de cien toneladas y en la zona de regulación anexa al cauce.

d) Determinar zonas prohibidas para la extracción de áridos, gestionar un registro público y llevar a cabo todos los actos, informes y resoluciones requeridos por las leyes en este ámbito.

e) Definir los límites de los cauces naturales con propiedades ribereñas para la emisión del decreto supremo correspondiente por el Ministerio de Bienes Nacionales, excluyendo las defensas fluviales de la infraestructura vial, que serán responsabilidad de la Dirección de Vialidad, y las defensas fluviales en zonas de desembocaduras afectadas por mareas, lagos y lagunas navegables, cuyas competencias recaerán en la Dirección General de Territorio Marítimo y de Marina Mercante y la Dirección de Obras Portuarias, respectivamente.

Como consecuencia de esta modificación se adecuan las remisiones del artículo 91 al 101, desde la DGOP a la DOH como al nuevo artículo 17 bis.

Disposiciones transitorias.

El artículo primer transitorio establece la notificación por correo electrónico mientras se implementa el domicilio digital único de la ley de transformación digital del Estado. El artículo segundo hace referencia al plazo para dictar el reglamento de esta ley.

Mientras que, el tercero transitorio establece que las ordenanzas municipales deberán adecuarse a las disposiciones de esta ley dentro del plazo de un año.

Finalmente, el cuarto transitorio dispone que, para efectos del reciclaje de áridos, las normas técnicas de mortero y hormigón deberán adecuarse dentro del plazo de un año.

Proyecto de Ley que Regula el cumplimiento alternativo de penas privativas de libertad, para condenados que padezcan enfermedad terminal o menoscabo físico grave, o que hayan cumplido determinada edad.

BOLETÍN 16036-17.

1) **Idea Matriz.**

El proyecto de ley busca adecuar la legislación nacional a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de trato digno y humanitario para las personas privadas de libertad, en especial respecto de los adultos mayores.

2) **Principales fundamentos expuestos en la moción.**

A.- En cuanto a la sustitución de las penas privativas de libertad por reclusión domiciliaria total, respecto de los sujetos beneficiarios señalados en el proyecto, se señalan como fundamentos lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en lo referido al reconocimiento del principio de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, principio que a su vez es recogido por la Constitución Política de la República, en su artículo 5°, y que encuentra expresado en diversos tratados, resoluciones y recomendaciones internacionales referidas específicamente a los privados de libertad, particularmente los adultos mayores, los enfermos con dependencia severa y los enfermos terminales. A lo anterior se agrega lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en sus «Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas», dispone principalmente la necesidad de observar y mantener un trato humano y digno para toda aquella persona privada de libertad que se encuentre bajo custodia del Estado, argumentándose que dicho trato humano y digno, en el caso de personas que se encuentren bajo las hipótesis planteadas por el proyecto, no es compatible el cumplimiento de su pena privativa de libertad en establecimientos penitenciarios, sino bajo el régimen de reclusión domiciliaria total.

B.- En relación con los beneficiarios de la norma propuesta por el proyecto de ley, esto es, personas con enfermedad terminal, que sufran de algún menoscabo físico grave e irrecuperable que les ocasione una dependencia severa, y personas mayores de 70 años tratándose de hombres o de 65 años en caso de las mujeres, se indica como fundamento lo dispuesto en la ley N° 20.584, que regula los derechos y deberes en el ámbito de la salud, en lo tocante al derecho a vivir con dignidad hasta el momento de la muerte; lo señalado por las Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma, que en su regla 223 consagra el principio de un trato diferenciado para aquellos penados de avanzada edad o gravemente enfermos; y lo dispuesto por la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que reconoce el derecho a vivir con dignidad en la vejez (artículo 6), el deber de enfoque diferenciado que los Estados Parte desarrollarán en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez en relación con las personas privadas de

libertad (artículo 5°), y la promoción de medidas alternativas a la privación de libertad, de acuerdo a sus ordenamientos jurídicos internos (artículo 13).
C.- En cuanto a la situación de las personas condenadas por crímenes de lesa humanidad o violaciones de derechos humanos, el proyecto de ley plantea como fundamento la doctrina internacional referida a los condenados por crímenes de lesa humanidad, señalando que normas como el Estatuto de Roma, autorizan al tribunal a la liberación anticipada del condenado por delitos de lesa humanidad, observando los requisitos del artículo 110 de dicho cuerpo normativo, como la continua voluntad de cooperación del condenado con la Corte, el celo en la reparación de las víctimas, y la existencia de un cambio significativo en las circunstancias que justifiquen tal reducción, citando por ejemplo las circunstancias individuales del condenado, como el deterioro de su estado de salud física o mental, o su edad avanzada.

Similar criterio se sustentaría por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de permitir la sustitución de penas por razones humanitarias o liberación compasiva, como el caso de los agentes de la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua.

3) Estructura del proyecto

El texto del proyecto de ley, actualmente en primer trámite constitucional, y habiendo sido aprobado por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del H. Senado, promueve la dictación de una norma legal independiente, con **un artículo único**, estructurado en 5 incisos, el primero de los cuales cuenta a su vez con 3 numerales. El proyecto no contempla estatuto transitorio.

El primer inciso, señala la procedencia de la modificación por parte del Tribunal, de oficio o a petición de parte, de las penas privativas de libertad reemplazándolas por reclusión domiciliaria total respecto de 1) personas con enfermedad terminal; 2) personas que sufran de algún menoscabo físico grave e irrecuperable que les ocasione una dependencia severa, y 3) personas mayores de 70 años tratándose de hombres o de 65 años en caso de las mujeres.

El segundo inciso, define lo que debe entenderse por reclusión domiciliaria total.

El tercer inciso, contempla la medida de revocación del beneficio, en caso de incumplimiento de la reclusión domiciliaria autorizada.

El cuarto inciso, establece la posibilidad de permisos para la salida del recluso, por motivos de tratamiento médico.

El quinto y final inciso, dispone la procedencia del recurso de apelación, concedido en ambos efectos, respecto de los casos de concesión, denegación o revocación de la reclusión domiciliaria.

4) Observaciones preliminares

- a) El proyecto, para efectos de la aplicabilidad del beneficio de la sustitución de pena privativa de libertad en un establecimiento penitenciario, por la de reclusión domiciliaria total, establece una hipótesis fundamentada exclusivamente en la edad de una persona privada de libertad, 70 años para los hombres y 65 años en el caso de las mujeres. A este respecto, se considera que disponer el factor etario como único criterio de procedencia de un beneficio penitenciario de la entidad del propuesto, no resultaría procedente teniendo en cuenta elementos como la finalidad de la pena tanto bajo las teorías de la prevención general positiva ni negativa, toda vez que por un lado no se cumpliría con el efecto de fortalecimiento de los valores y principios del derecho en la sociedad, ni se promovería el cumplimiento a la norma por parte de los sujetos que son objeto de la regulación; y por otra parte la regulación propuesta tampoco actuaría como factor disuasivo frente a la contravención normativa, al verificarse por la población que, tan sólo por el hecho de alcanzar determinada edad, podrían soslayar el cumplimiento efectivo de la pena privativa de libertad luego de cometer un delito como el referido en el proyecto de ley.
- a. Sumado a lo anterior, tal como lo advierte la Corte Suprema en su informe evacuado sobre el proyecto en análisis, la distinción entre hombres y mujeres de 70 y 65 años respectivamente no encuentra mayor justificación desde la perspectiva científica o médica, puediendo constituir una discriminación arbitraria. Además, la limitación de los beneficiarios a la categoría binaria de hombres y mujeres, no se condice con principios afianzados y garantizados actualmente por nuestro ordenamiento jurídico, como el derecho a la identidad de género, y la libre expresión de la orientación sexo-genérica de las personas.
- b. El establecimiento de un beneficio penitenciario con resultado de excarcelación de la persona condenada por graves delitos contra los derechos humanos, o crímenes de lesa humanidad, fundamentado únicamente en el acaecimiento de un hecho biológico como el cumplimiento de una determinada edad, no se condice con los principios del derecho internacional de los derechos humanos, referidos a la necesidad de investigación, sanción, y cumplimiento efectivo de la pena de los responsables, contrariando la obligación internacional del Estado en materia de proscripción de la impunidad frente a graves violaciones de derechos humanos, y a los deberes de justicia y garantías de no repetición exigidos al Estado en materia de justicia transicional. En este punto, es necesario recordar que el Derecho internacional de los derechos humanos establece

una obligación general para los Estados de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, implicando, entre otras cosas, que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos internacionalmente protegidos. En similar sentido, también es observado el proyecto por la Corte Suprema.

- c. Atendida la dispersión normativa a nivel de Derecho penitenciario, resulta complejo que el proyecto no modifique dichas normas, por lo cual, no se incardina de forma correcta con el resto del ordenamiento; al efecto, la voz «tribunal», no necesariamente pudiere entenderse como «juez de garantía» al no aplicarse directamente el Código Procesal Penal —que señala que a falta de otra denominación, debe entenderse que las menciones a tribunales, deben entenderse efectuadas, en dicho Código, al juez de garantía— ni tampoco se hace relación con los procedimientos de ejecución referidos en el mencionado Código en su libro IV.
- d. Para el efectivo cumplimiento de la «pena sustitutiva» propuesta, debieron establecerse mecanismos de control, de forma similar a lo que efectúa la Ley N° 18.216 en relación al monitoreo telemático referido a penas que se cumplen en medio libre. Dichos mecanismos de control no son abordados por el proyecto, por lo que parece deficitario; ahora bien, atendido a que ellos impactan en Gendarmería de Chile y sus funciones orgánicas, como también podría implicar costos asociados, se aprecian materias de iniciativa exclusiva del ejecutivo.
- e. Se debe tener presente que, durante la pandemia COVID-19, se otorgó un indulto conmutativo general en virtud de la Ley N° 21.228, publicada en el D.O., el 17 de abril de 2020. Dicha ley ya legisló sobre la materia e incluso para hipótesis similares al presente proyecto de ley —artículo 2°—, lo cual debe necesariamente ser tenido a la vista, ya sea porque contraría al legislador de 2020, o bien, que el legislador pretende revisar una legislación sancionada. Ello es particularmente relevante en relación a personas que ya tenían las edades indicadas a 2020 y aún así no obtuvieron indulto conmutativo.
- f. Debe tenerse presente, además, que el H. Senado ya revisó una iniciativa de similar tenor, contenida en boletín N°12345-07, que «Regula la sustitución de penas privativas de libertad por razones humanitarias para las personas que indica», el cual fue rechazado en general por la comisión de Derechos Humanos (informe de 13 de abril de 2020) y de Constitución (informe de 16 de junio de 2020).



Firma asesora.