

Informe de Asesoría Legislativa

Mes de octubre de 2018

Resumen:

Durante el mes de octubre de 2018 la asesoría legislativa se concentró fundamentalmente en materias relacionadas con las comisiones de Trabajo y Constitución del Senado. En ella se han radicado los siguientes proyectos de ley:

- Trabajo:

1) que crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, financiado por un fondo solidario (boletín: 12.026-13);

2) que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social (boletín n° 12.002-13);

- Constitución:

3) que declara imprescriptibles los delitos sexuales contra menores (boletín: 6956-07)

Junto a ello, se ha realizado un conjunto de reuniones de trabajo y análisis prelegislativo con expertos, ante la presentación de la anunciada Reforma Previsional.

Minutas de los proyectos

1) Proyecto que crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, financiado por un fondo solidario (boletín: 12.026-13)

I. Individualización del Proyecto de ley.

- Origen (Mensaje/Moción): Proyecto de ley, iniciado en Mensaje, que crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, financiado por un fondo solidario.- N° de Boletín: 12.026-13
- Fecha de ingreso: 21 de agosto, 2018
- Cámara de origen: Senado
- Urgencia: Suma
- Comisión en la que se encuentra: Comisión de Trabajo Senado

II. Estado de tramitación.

Primer trámite constitucional (Senado)

Primer informe de comisión de Trabajo y Previsión Social

III. Antecedentes del proyecto.

Objetivo(s) del proyecto de ley:

Según plantea el mensaje, el proyecto de ley tiene por objeto otorgar acceso a las trabajadoras regidas en virtud de un contrato bajo la normativa del Código del Trabajo, como también las trabajadoras independientes, a un beneficio de sala cuna para hijos menores de dos años.

Lo anterior, a través de la creación de un beneficio social de educación parvularia en nivel de sala cuna financiado en base a un fondo solidario que, además, considera incorporar mecanismos que hagan posible una mayor corresponsabilidad, y entregar más y mejores

herramientas al desarrollo integral de nuestro país, fomentando la participación laboral femenina.

1.- Fomentar la participación laboral femenina

En un contexto donde se evidencian diferencias de participación entre hombres y mujeres en el mercado laboral -con una brecha de 21,9 puntos en el trimestre móvil abril-mayo-junio, este proyecto de ley se emplaza como un beneficio que busca fomentar la participación de las mujeres en el mercado del trabajo y, consecuentemente, reducir las brechas entre hombres y mujeres en este ámbito. Esta tarea también se traduce en acercarnos a los estándares de los países de la OECD, cuyos registros denotan una participación femenina promedio de los países desarrollados que forman parte, en torno al 61%.

2. Promover el principio de corresponsabilidad

La igualdad de derechos y responsabilidades entre hombres y mujeres, debe tener como correlato, en el ámbito familiar, el principio de la corresponsabilidad. Este es un principio fundamental en la relación entre hombres y mujeres sustentado en el respeto y compromiso mutuo, esperando que ambos compartan responsabilidades dentro del hogar, y en el cuidado de los hijos y la familia en general.

3.- Superar la discriminación por el número de trabajadores de la empresa

El artículo 203 del Código del Trabajo presenta una doble discriminación para las mujeres: por un lado, sólo las trabajadoras que pertenecen a empresas con 20 o más mujeres prestando labores tienen derecho a sala cuna. El proyecto de ley suprime el límite de trabajadoras y, por tanto, otorga el beneficio de sala cuna a todas las mujeres trabajadoras, eliminando las discriminaciones y desincentivos que la actual normativa produce a la contratación femenina.

4.- Disminuir las brechas salariales entre mujeres y hombres

Actualmente las mujeres, por un mismo trabajo, tienen un salario en promedio un 29,3% menor que los hombres, según la Encuesta Suplementaria de Ingresos del año 2017 elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Desde 2010 a 2016 la brecha salarial no ha variado de forma abrupta. Chile es el cuarto país con mayor brecha salarial de la OCDE, según datos de la misma organización, con el consecuente impacto en otras circunstancias como son, por ejemplo, las pensiones de vejez.

La modificación al artículo 203 del Código del Trabajo, busca desincentivar la exclusión femenina por efecto de los costos asociados a su contratación, equiparando las condiciones entre hombres y mujeres y, con esto, otorgando mejores oportunidades que permitan acortar la brecha.

5.- Garantizar que todo hijo de madre trabajadora hasta 2 años tenga derecho a sala cuna

Los primeros años de vida son esenciales en el desarrollo futuro, y por ello es necesario crear las condiciones que permitan que una mayor cantidad de niños pueda asistir a la educación preescolar temprana.

El presente proyecto de ley contribuye al acceso a la educación parvularia en nivel de sala cuna, extendiendo su cobertura a los hijos de madres trabajadoras

6.- Incorporar elementos de Solidaridad en el mundo del trabajo

Se ha privilegiado un componente solidario por el cual los empleadores de la totalidad de los trabajadores contratados por el Código del Trabajo financiarán con un porcentaje de la remuneración de sus trabajadores, sin distinción de sexo, el acceso a la sala cuna de nuestras compatriotas, independientemente de si obtienen o no de inmediato el beneficio citado.

Contenido del proyecto

- Creación del Beneficio Social de Educación Parvularia en Nivel de Sala Cuna a través de un Fondo Solidario
- Creación del Beneficio Social de Sala Cuna
- Beneficiarios
- Requisitos para acceder a las Prestaciones del Beneficio

- Prestaciones del Beneficio
- Monto del Beneficio
- Solicitud del Beneficio
- Pago del Beneficio
- Suspensión del Beneficio
- Extinción del Beneficio
- Financiamiento del Fondo
- Administración del Beneficio Social de Educación Parvularia en nivel de sala cuna y del Fondo
- Supervigilancia, control y fiscalización del Beneficio
- Implementación de la Ley

IV. Tramitación en la Comisión.

A fines del mes de agosto la Comisión de Trabajo inició el análisis para evacuar el primer informe del proyecto.

El día 02 de octubre, la Sala acordó que el proyecto sea examinado también por la Comisión de Educación y Cultura luego de ser despachado por la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Durante este tiempo han expuesto ante la Comisión de Trabajo las siguientes organizaciones: Biblioteca del Congreso Nacional, Comunidad Mujer, Universidad Alberto Hurtado – Universidad de Los Andes, Fundación Chile Mujeres.

V. Observaciones al proyecto

Fundación Chile Mujeres

a) Sobre la titularidad del derecho:

- Cuando padre y madre acuerden

- A falta de acuerdo, que el derecho corresponda a la mujer
- Si los padres viven separados, quien tenga el cuidado personal decretado judicialmente, o aquel con quien el hijo o hija tenga su residencia habitual.

b) Bono compensatorio

- Problemas salud del niño o niña: Siguen teniendo derecho a Sala cuna.
- Revisar los casos: Turnos de noche, lugares aislados sin sala cuna o con sala cuna pero sin autorización Mineduc, Faenas mineras. Estos perderían un derecho adquirido a pesar que el empleador pague la cotización por sala cuna.

Esta situación requeriría contemplar bono compensatorio para los siguientes casos: los tres casos anteriores suma casos cuando en la comuna no hay sala cuna, cuando en la comuna hay sala cuna (del domicilio de su hogar o de la empresas) pero no quedan cupos.

- Revisar la exigencia de horas para el beneficio (artículo 8).
- Revisar la posibilidad de extender el beneficio a la madre cesante que acceda al seguro de cesantía (fondo Solidario, FCS)
- Situación de madres temporeras o por obra o faena

Universidad Alberto Hurtado – Universidad de Los Andes

- a) incorporación gradual de niño/as beneficiados, hasta llegar a la totalidad de los niños de 0 a 2 años de padres y madres que trabajan.
- b) respecto de la entidad que se propone estará a cargo de la administración financiera y operacional del beneficio, nos parece prudente analizar que ésta sea un organismo público, o una entidad sin fines de lucro, que vele por que la administración y entrega del beneficio, cumpla con los principios de transparencia, probidad, eficiencia y exigencia, y que entregue seguridad respecto de la continuidad operativa del beneficio/servicio.
- c) Respecto de la entidad fiscalizadora, visualizamos dos procesos diferentes que debiesen ser supervisados: 1) lo referido a la administración de los recursos económicos:

Recaudación, asignación y transferencia a la red de salas cunas definida; y 2) lo referido a los establecimientos que prestan el servicio. Respecto de esto último, hacemos el reconocimiento de la existencia de organismos creados para estos fines como son la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Parvularia.

- d) Incluir el principio de Universalidad para todos los niños menores de 2 años de padres y madres que trabajan.
- e) Incluir el principio de Corresponsabilidad familiar, que facilite la conciliación trabajo y familia, reconociendo el rol de ambos, padre y madre, sobre de la responsabilidad de cuidado de los hijo/as.

2) Proyecto de ley que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social (boletín n° 12.002-13)

I. Individualización del Proyecto de ley.

- Origen (Mensaje/Moción): Proyecto de ley, iniciado en Mensaje, que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social. N° de Boletín: 12.002-13

- Fecha de ingreso: viernes 10 de agosto, 2018

- Cámara de origen: Senado

- Urgencia: Suma

- Comisión en la que se encuentra: Comisión de Trabajo Senado

II. Estado de tramitación.

Primer trámite constitucional (Senado)

Segundo informe de comisión de Trabajo y Previsión Social

III. Antecedentes del proyecto.

Según plantea el Mensaje, históricamente los trabajadores independientes o por cuenta propia en nuestro país han registrado bajos niveles de cobertura. Este comportamiento también se daba en los antiguos regímenes previsionales, a los que accedían por leyes especiales, ya que más allá del modelo previsional no ha existido en este grupo de trabajadores el convencimiento sobre la necesidad de desprenderse de parte de sus rentas para destinarlas al pago de cotizaciones y con ello acceder a las herramientas de protección con las que cuenta nuestro sistema de seguridad social.

La ley N° 20.255 estableció la obligación de los trabajadores independientes, con rentas provenientes del artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, de cotizar para los sistemas de pensiones y de salud, tanto común como laboral. Esta obligación se materializaría, en cada Declaración Anual de Impuesto a la Renta, sobre las rentas obtenidas en el año calendario anterior. La citada ley dispuso una gradualidad de la obligatoriedad de cotizar de cerca de 10 años desde la publicación de la ley. Así, el año 2015 sería obligatorio cotizar por el 100% de la renta imponible para pensiones y salud laboral, y en 2018 se sumaría salud común. Durante ese periodo, en la respectiva Declaración Anual de Impuesto a la Renta, los trabajadores independientes podían manifestar su voluntad de no cotizar. Sin embargo, el año 2016 se dictó la ley N° 20.894, que postergó la obligación de cotizar para pensiones y salud laboral hasta el 2018, atendido que un número importante de trabajadores independientes había renunciado a cotizar.

De esta forma, en abril del 2019, la mayoría de estos trabajadores no recibirán su devolución de impuestos acostumbrada y tampoco tendrán pagadas sus cotizaciones previsionales que les permiten acceder a la red de protección social.

Pese a reiterados esfuerzos legislativos por promover la incorporación de estos trabajadores a la seguridad social, un 75% de ellos no tienen cobertura del sistema previsional y de seguridad social, que incluye la protección frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la cobertura para las asignaciones familiares, el seguro para el acompañamiento de niños y niñas, y el seguro de invalidez y sobrevivencia, así como la cobertura de salud común y del sistema de pensiones.

Objetivo(s) del proyecto de ley:

Según plantea el mensaje, el proyecto de ley tiene por objeto incorporar de manera efectiva a los trabajadores independientes a los sistemas de protección social en materia de salud y pensión, sin perjuicio de establecer una etapa transitoria destinada a suavizar el impacto de la obligación de cotizar sobre las rentas líquidas de estos trabajadores.

Contenido del proyecto

1.- Incorporación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social

Trabajadores independientes incorporados.

El presente proyecto de ley modifica las normas que incorporan a los trabajadores independientes a los sistemas de protección social existentes en Chile en materia de salud y pensión, cuyos honorarios brutos anuales sean iguales a 5 o más ingresos mínimos mensuales, en cuyo caso deberán cotizar para los regímenes previsionales por rentas imponibles anuales que no sean inferiores a 4 ingresos mínimos mensuales.

De esta manera, los referidos trabajadores podrán acceder a los beneficios de salud, a las prestaciones que otorga el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, el Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas, y a pensiones de vejez, con cargo al aporte de la cotización legal que para cada uno de los regímenes se exija.

Por último, los trabajadores independientes que reciban honorarios anuales inferiores a 5 ingresos mínimos mensuales podrán cotizar voluntariamente.

Renta imponible y pago de las cotizaciones.

La renta imponible para todos los regímenes antes señalados será anual, y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, obtenida por el trabajador independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto.

Pago de las cotizaciones previsionales.

El pago de las cotizaciones se materializará en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta de cada año con cargo a la devolución de impuestos.

Con las cantidades retenidas en la respectiva Declaración Anual de Impuesto a la Renta, se pagará, en primer lugar, el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia; en segundo lugar, el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; en tercer lugar, el Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas; en cuarto lugar, las cotizaciones de salud común; en quinto lugar, las cotizaciones a la cuenta de capitalización individual y la comisión a que tiene derecho la Administradora de Fondos de Pensiones; y, en sexto lugar, los saldos insolutos pendientes a que se refiere el orden inmediatamente anterior.

Cobertura y cálculo de los beneficios.

El trabajador independiente que cotice en la forma señalada precedentemente, tendrá una cobertura anual de los respectivos regímenes de seguridad social desde el 1 de julio del año correspondiente a la respectiva Declaración Anual de Impuesto a la Renta hasta el 30 de junio del año siguiente.

Exenciones.

La obligación de cotizar a la que se refiere el presente proyecto de ley no regirá para aquellos trabajadores que tengan 55 años o más, en el caso de los hombres, o 50 años o más, en el caso de las mujeres, al 1 de enero de 2012.

Asimismo estarán exentos de la obligación de cotizar los trabajadores a honorarios que perciban ingresos inferiores a 4 ingresos mínimos mensuales, sin perjuicio de la posibilidad de efectuar cotizaciones de manera voluntaria.

Gradualidad de la obligación de cotizar

Los trabajadores independientes obligados a cotizar deberán hacerlo desde el primer año para todos los regímenes de seguridad social.

La retención mensual actual del 10% de los honorarios permitirá pagar íntegramente, en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta del año 2019, las cotizaciones para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Seguro de Acompañamiento para Niños y Niñas y para salud. En consecuencia, los trabajadores independientes podrán acceder a las prestaciones pecuniarias otorgadas por estos regímenes, calculadas sobre el 100% de la base imponible.

Ahora bien, para efectos de morigerar el impacto en las rentas líquidas que tendrá la obligación de cotizar para los trabajadores independientes a honorarios, el proyecto de ley contempla una etapa de transición.

Por una parte, el aumento del porcentaje de retención mensual de los honorarios se incrementará gradualmente durante un periodo de ocho años, en un 0,75% anual, hasta alcanzar el año 2026 un 16%; y el noveno año se incrementará en 1%, para llegar a 17% en 2027. Mientras la retención no permita el pago total de las cotizaciones previsionales, las cotizaciones para pensiones se calcularán como la diferencia entre la retención que se realice cada año y el pago realizado a los diferentes regímenes previsionales exceptuando pensiones.

Por consiguiente, los trabajadores independientes a honorarios quedarán cubiertos en todos los regímenes de seguridad social, salvo en el de pensiones, en un 100% desde el primer año de la transición, en tanto que el ahorro en la cuenta de capitalización individual aumentará gradualmente.

Por otra parte, durante el periodo de transición señalado, el trabajador independiente a honorarios podrá optar por cotizar para la seguridad social, por una base imponible menor, para

lo cual deberá, en la respectiva Declaración Anual de Impuesto a la Renta, ejercer la opción de no cotizar por el 100% de la base imponible, de manera que cotizará sobre el 5%, 17%, 27%, 37%, 47%, 57%, 70%, 80% y 90% de la base imponible, para el primer, segundo, tercer, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno años, contados desde la publicación de la ley, respectivamente. En este caso, para la determinación de las prestaciones pecuniarias a que tenga derecho, se considerará como renta imponible anual aquella sobre la que efectivamente cotizó.

IV. Tramitación en la Comisión.

En el mes de agosto la Comisión de Trabajo inició el análisis para evacuar el primer informe del proyecto.

Durante este tiempo han expuesto ante la Comisión de Trabajo las siguientes organizaciones: Superintendente de Pensiones, FONASA, Servicio de Impuestos Internos, Asociación de Mutuales, Asociación de AFP, Federación de Honorarios Municipales de Chile, Federación de Trabajadores a Honorarios Públicos de la Araucanía, ASECH - Unidad de Defensa del Emprendedor,

V. Observaciones al proyecto

Se trata de un sector de los denominados independientes: los sujetos las normas tributarias del art. 421 nº 2, de la Ley de la Renta (emiten boletas de honorarios).

Sobre esta materia hay norma vigente desde la ley 20.255 (reforma previsional), que fue modificada a contar de 2016 y que corresponde legislar revisando la oportunidad y condiciones en que debe operar su afiliación y cobertura. De no hacerlo, se aplica la norma vigente y todos los que reúnan la condición señalada, que prestan servicios en el sector público como privado, para el caso que estén efectuando cotizaciones mensuales para todos los regímenes previsionales durante el año 2018, en la declaración de impuesto (operación renta) 2019,

deberán destinar toda su eventual devolución de impuestos al pago de las cotizaciones adeudadas y puede que generen deuda previsional, si los pagos provisionales de impuestos no fueren suficientes.

La incorporación de los independientes indicados, tiene en proceso sin concretar casi 10 años: no puede esperar.

Decir también, que legislar sobre incorporación de independientes es en sí un tema complejo en todas las legislaciones, y no es una regla que coticen a nivel comparado, pero ello no es excusa para no hacerlo en Chile.

Consideraciones generales compartidas con expertos en trabajo prelegislativo:

1. La gradualidad es positiva y necesaria
2. Según la propuesta, cotizarían independientes, con más de 55 o 50 años (hombre o mujer), que no era lo inicial, quizás se puede justificar por qué tendrán acceso a salud y otras de inmediato, pero para pensiones, su saldo será muy bajo, alcanzarán aporte previsional, ¿se está disminuyendo costo fiscal de PBS?
3. La reforma, que en lo inmediato no implica costos para el independiente, salvo su devolución de impuestos, tira para el final (en la gradualidad) la mayor cotización para pensiones.
4. Como la cotización es la devolución de impuestos, y se proyecta en prestaciones para el año que se inicia el 1 de junio, siguiente a la operación renta: ¿qué pasa con independientes que desean efectuar pagos mensuales de cotizaciones? Con esta forma de enterar cotizaciones en abril con la declaración de impuestos ¿se opone a pagos mensuales? Se requiere que se explique esto, puede y ocurre que hay independientes que cotizan regularmente todos los meses son pocos, pero lo hacen.

El proyecto, lleva los pagos de ppm mensual en base para cotizaciones a enterarse en abril siguiente al liquidarse los impuestos a la renta: todo va a cotizaciones, a diferencia de lo que existe en la norma actual a modificar, en que la “devolución” de impuestos mayo "auxilia" al cumplimiento del pago no efectuado mensualmente. ¿Convendrá tener informe de eventual cuestión de constitucionalidad: los ppm son cotizaciones o impuestos?

5. Quedará un tema pendiente: como se resolverá el incremento de cotización del 4 o 5%, para estos trabajadores, una vez que se logre acuerdo en la reforma de pensiones.
6. Los miembros de sociedades de profesionales son excluidos. De otra forma este proyecto es de menor población cubierta que lo existente. Estos deberán cotizar como independientes voluntarios.
7. Cuestión no menor: Estamos frente a un proyecto sobre seguridad social y no de protección social, como se denomina reiteradamente en el proyecto.
8. RETENCIÓN de COTIZACIONES para pensiones POR AGENCIAS TRIBUTARIAS a nivel comparado.

Canadá: La estructura de su sistema de pensiones tiene un importante rol de las agencias tributarias quienes tienen a su cargo la recaudación de sistema contributivo obligatorio, ello ayuda en parte a que la informalidad en el empleo no sea un tema de gran interés en Canadá.

Nueva Zelanda: los procesos de recaudación son realizados a través de la entidad tributaria del país (...) el uso de los mecanismos tributarios para la recaudación.

9. Algunos efectos de aplicación de la regla que las cotizaciones recaudadas de la declaración anual de impuestos en abril de cada año que sirven para el periodo junio a julio siguiente, en particular en el ejercicio o acceso a prestaciones de subsidios de salud o gastos por aplicación de ley de accidentes: por ejemplo, diferencias de bases imponibles de un período a otro atendido a mayor menor ingreso, en los meses en que se reclama prestaciones. Se pueden presentar situaciones de subsidios y prestaciones económicas. Conviene tener presente que muchos de los afiliados obligados a cotizar en su condición de independientes, cuentan con contratos de salud con Isapres, por lo cual

cotizan mensualmente. Otros independientes acceden a prestaciones de salud vía modalidad institucional.

10. En cuando a que, descontado el 7% para salud para el período siguiente y el afiliado cuenta con un plan de salud con una Isapre de costo mayor, deberá efectuar pagos directamente en esa entidad mensualmente, aquí convendrá que se precise como se podrá operar de una manera eficiente ¿se podrá usar PREVIRED?
11. En necesario incluir la posibilidad de pagar cotizaciones mes a mes.

Sugerencia de Indicaciones al proyecto de ley que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social

(Boletín n° 12.002-13)

1.- En el artículo 92, para reemplazar la letra d) que reemplaza el inciso cuarto:

“Los trabajadores independientes señalados en el artículo 89, podrán efectuar mensualmente pagos provisionales de las cotizaciones señaladas en el Título III y las demás que procedan a la seguridad social, las cuales deberán enterarse de acuerdo al inciso primero del artículo 19, y se imputarán a las cotizaciones que estén obligados a pagar por el mismo año en que se efectuaron dichos pagos. Así mismo, podrán efectuar mensualmente pagos por las rentas que no estén comprendidas en el artículo 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, las cuales deberán enterarse de acuerdo al inciso primero del artículo 19. En este caso, el trabajador podrá pagar la cotización de salud en la Administradora, quien la enterará en el Fondo Nacional de Salud.”

2.- En el artículo 92 f, para incluir un nuevo literal ii)

ii) con los pagos provisionales a que se refiere el inciso cuarto del artículo 92;

3) Proyecto que declara imprescriptibles los delitos sexuales contra menores (boletín: 6956-07)

I. Individualización del Proyecto de ley.

- Origen (Mensaje/Moción): Proyecto de ley, iniciado en moción, que declara imprescriptibles los delitos sexuales contra menores.
- N° de Boletín: 6956-07
- Fecha de ingreso: jueves 27 de mayo, 2010
- Cámara de origen: Senado
- Urgencia: Suma
- Comisión en la que se encuentra: Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento

II. Estado de tramitación.

Primer trámite constitucional (Senado)

Primer informe Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Segundo informe de comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y Especial de la niñez, unidas.

III. Antecedentes del proyecto.

- Objetivo(s) del proyecto de ley:

Declara imprescriptibles los delitos de connotación sexual perpetrados contra menores, para lo cual se ha presentado la siguiente moción: Artículo único.- Sustitúyase el artículo 369 quáter del Código Penal por el siguiente: "Artículo 369 quáter. Los delitos previstos en los dos párrafos anteriores serán imprescriptibles".

La disposición sustituida es la siguiente, actualmente vigente: ART. 369 quáter. "En los delitos previstos en los dos párrafos anteriores, el plazo de prescripción de la acción

penal empezará a correr para el menor de edad que haya sido víctima, al momento que cumpla 18 años.”

Según plantea la moción, “el día 31 de agosto del año 2007 se publicó, en el Diario Oficial, la ley 20.207 que estableció que la prescripción en delitos sexuales contra menores, se computará desde el día en que éstos alcancen la mayoría de edad. Esta ley tuvo su origen en una moción -boletín 3.786-07- presentada el día 19 de enero de 2005 por diputados miembros de la Bancada de Renovación Nacional, a cuyo trámite legislativo se incorporó otra moción -boletín 3.799-07-, presentada con posterioridad, el día 3 de marzo de 2005.

Esta ley 20.207 constituyó un avance muy significativo en contra de la pedofilia, ya que muchos de los delitos perpetrados contra menores quedaban en la más completa impunidad, dado que, cuando los menores alcanzaban la mayoría de edad, y podían en consecuencia ejercer las acciones penales sin necesidad de hacerlo a través de sus representantes legales (quienes muchas veces por dependencias económicas, emocionales, o bien por simple temor, optaban por callar los abusos) los delitos de que habían sido víctimas hace más de 10 años (suponiendo que el abusador sexual estuvo siempre dentro del territorio nacional) se encontraban prescritos y en consecuencia, extinguida toda responsabilidad, fundamentalmente de carácter penal, y también las acciones civiles.”

Al tiempo afirma, “la realidad social, sin embargo, nos ha mostrado recientemente otro aspecto que no se vislumbró cuando modificamos el Código Penal para establecer que el plazo de prescripción de los delitos sexuales contra menores empezaría a contarse desde que la víctima cumpliera la mayoría de edad. La realidad nos muestra a hombres maduros, que rondan los 50 años de edad, y que recién ahora se atreven a denunciar graves delitos de connotación sexual de que fueron víctimas durante su niñez, adolescencia e incluso, en algunos casos, durante su primera juventud. Y ocurre que en todos estos casos, las acciones legales para hacer efectiva la responsabilidad, se encuentran todas prescritas.”

Al respecto, la presentación realizada ante la Comisión de Constitución por el Secretario de la Corte Suprema, Sr. Jorge Sáez Martín, señala: “con la propuesta sustitutiva, no existiría requisito alguno de edad respecto de la víctima, al momento en que se haya cometido el ilícito; es decir,

se estaría incorporando una norma general, atendida la connotación sexual del hecho, para poder perseguir los hechos sin plazo alguno, esto es, eternamente, al señalarse que son imprescriptibles los delitos de los párrafos anteriores: el párrafo 5 referido a la violación; y, el párrafo 6 respecto del estupro y otros delitos sexuales.” (Corte Suprema, 2018)¹

IV. Tramitación en la Comisión.

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento ha realizado una serie de audiencias en las que han volcado sus apreciaciones las siguientes personas e instituciones:

Secretario de la Excelentísima Corte Suprema, Sr. Jorge Sáez Martin

Abogado, Sr. Gabriel Zaliasnik

Abogado, Sr. Juan Pablo Hermosilla

Abogado, Sr. Jean Pierre Matus

Abogado, Sr. Nicolás Espejo

Abogado, Sr. Fernando Atria

Abogado, Sr. Arturo Fermandois

Psicóloga, Sra. Vinka Jackson

Médico, Sr. James Hamilton

Abogado, Sr. Sebastián Soto

Abogado, Sr. Humberto Nogueira

Abogado, Sr. Cristóbal Bonacic

Abogado Sr. Eduardo Court

Abogado, Sr. Carlos Pizarro

Abogado, Sr. Hernán Corral

Abogado, Sra. Paulina Gómez

Fundación Amparo y Justicia

¹ Minuta presentada por Secretario de la Excelentísima Corte Suprema, Sr. Jorge Sáez Martin
http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6956-07#

INDICACIÓN SUSTITUTIVA DEL EJECUTIVO

"ARTÍCULO ÚNICO.- Agréganse las siguientes modificaciones al Código Penal:

1) Agrégase el siguiente artículo 94 bis, nuevo:

"Art. 94 bis.- No prescribirá la acción penal de los crímenes y simples delitos descritos y sancionados en los artículos 141 inciso final y 142 inciso final, ambos en relación a la violación; 361; 362; 363; 365 bis; 366; 366 bis; 366 quáter; 366 quinquies; 367; 367 ter; 372 bis; 374 bis y 433 N° 1 en relación a la violación cuando al momento de la perpetración del hecho la víctima fuere menor de edad."

2) Suprímase el artículo 369 quáter.

"ARTÍCULO TRANSITORIO.- Para los hechos delictivos cometidos con anterioridad a la publicación de esta ley, continuará vigente el artículo 369 quáter."."

Atendida la indicación del ejecutivo, los delitos sexuales contra menores que entrarían en la categoría de imprescriptibilidad son los siguientes:

- 1.-Producción pornografía infantil.
- 2.-Secuestro con violación.
- 3.-Sustracción de menores con violación.
- 4.-Violación propia.
- 5.- Violación impropia.
- 6.- Estupro.
- 7.- Abuso sexual agravado.
- 8.- Abuso sexual impropio.
- 9.- Promoción o facilitación de la prostitución de menores de edad agravada.
- 10.- Violación con homicidio.
- 11.- Robo con violación.
- 12.- Abuso sexual propio.

- 13.- Corrupción de menores.
- 14.- Promoción o facilitación de la prostitución de menores de edad.
- 15.- Obtención de servicios sexuales de menores de edad.
- 16.- Comercialización y almacenamiento de material pornográfico infantil.

Indicaciones sugeridas al proyecto de ley

2. De la Honorable Senadora señora Goic, para agregar dos incisos, nuevos, del tenor que se señala:

Agregar al nuevo Art. 94 bis, dos incisos nuevos, en los siguientes términos:

Inciso 2.- “La acción civil indemnizatoria por los daños que pudieran derivarse como consecuencia de los hechos punibles descritos en el inciso anterior, tanto respecto del imputado como del tercero civilmente responsable, será también imprescriptible.”

Inciso 3.- “La regla descrita en el inciso segundo de este artículo será de aplicación retroactiva.”

5.- De la Honorable Senadora señora Goic, para reemplazarlo por el siguiente:

Artículo transitorio. - La acción penal derivada de los delitos señalados en el artículo único, cuyo plazo de prescripción se encontrare suspendido conforme al actual artículo 369 quáter, corriendo a la fecha de la entrada en vigencia de esta ley, o cumplido pero no declarado judicialmente a dicha fecha, será considerada imprescriptible conforme al artículo único precedente.

4) Minuta que da cuenta de reuniones de trabajo y análisis prelegislativo con expertos, ante la presentación de la anunciada Reforma Previsional.

Ante el ingreso próximo del proyecto de ley que reformará el sistema de pensiones en Chile, la Senadora Carolina Goic, Presidenta de la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado, encargó una serie de reuniones y consultas a expertos que arrojan los siguientes comentarios preliminares a la iniciativa. Los expertos consultados fueron: Sra. Alejandra Krauss, Abogado; Sr. Hugo Cifuentes, Abogado; Sr. Luis Eduardo Thayer, Abogado; Sr. Alejandro Ferreiro, Abogado; Sr. Guillermo Larraín, Economista; Sr. Cristóbal Huneuss, Economista; Sr. Alejandro Micco, Economista; Sr. José Pablo Arellano, Economista.

1.- Las expectativas y necesidades de los chilenos no están siendo cumplidas por el sistema de AFP. Bajas tasas de cotización y ahorro, excesivas lagunas previsionales, disminución de la rentabilidad de las inversiones y aumento creciente de las expectativas de vida al momento de jubilar, son los principales elementos que determinan hoy pensiones muy por debajo de lo que los cotizantes desean y merecen. Esto, junto a otros factores, ha llevado a que el conjunto del Sistema de Pensiones carezca de la necesaria legitimidad que aquel requiere.

Si bien el Pilar Solidario creado por la reforma previsional de 2008 fue determinante en aliviar la pobreza en la vejez de la mayoría de los adultos mayores, ese avance no fue suficiente, particularmente para la clase media.

Es imprescindible volver a alinear el esfuerzo de cotización y ahorro con las expectativas de pensión de los chilenos.

2.- La reforma debe efectuarse conforme los principios y objetivos y de la seguridad social. Por consiguiente, alcanzar pensiones dignas para todos nuestros adultos mayores debe ser el norte de toda reforma. Ello debe lograrse reforzando y aumentando la solidaridad del sistema, preservando su sustentabilidad e implementando los cambios necesarios con la gradualidad requerida, pero sin perder su eficacia ni sentido de urgencia.

3.- Es urgente enfrentar la situación de las pensiones de la mujer. Respecto de ellas existe una deuda social que las actuales generaciones pueden y deben ayudar a saldar con parte de la cotización que deberá efectuar el empleador. La capitalización individual ha resultado injusta para la mujer producto de su expectativa de vida, las bajas remuneraciones que alcanza y la menor densidad de aportes por dedicarse a la familia.

4.- Es necesaria una reforma que incremente las pensiones actuales y de los que se pensionaran en los próximos años. Para lo primero, se requieren transferencias fiscales y contribuciones inter e intra generacionales de los actuales cotizantes. Para el futuro, es indispensable aumentar los aportes a cargo de los empleadores en al menos un 5%, e incorporar con prontitud a los independientes.

Se sugiere que las nuevas cotizaciones deben ser administradas por un ente público, con altos estándares de gobierno y gestión corporativa, distinto a una AFP, como una contribución esencial a la legitimidad y valoración social del sistema. Ello importa, a su vez, introducir cambios en el mecanismo de gestión e inversión con que actúan las AFP respecto de las cotizaciones de los trabajadores. Corresponde también introducir mejoras en la gestión, inversión, grados de transparencia y accountability de las AFP.

5.- Corresponde revisar los Multifondos y las condiciones en que se ejercen las opciones de inversión por las personas, mejorando regulación y supervisión.

6.- Longevidad, dependencia y empleabilidad. Se cree necesario considerar la creación de un seguro de cuarta edad con financiamiento independiente. Ello puede ayudar, entre otros aspectos, a proteger bien a quienes tengan una sobrevivida superior al promedio y, por lo mismo, dejen de ser autovalentes.

Hay que considerar, también, la necesidad de establecer formas de apoyo a la cuarta edad dependiente que no se financien con parte de las cotizaciones de pensiones. Ello requiere de una red de protección social complementaria a los mecanismos de jubilación cuyo análisis y concreción no puede seguir postergándose.

Será importante favorecer la empleabilidad de los adultos mayores, de modo que la postergación voluntaria de la edad de jubilar sea realmente una opción válida y apreciada por ellos.

7.- Es necesario asegurar que las pensiones básicas solidarias (hoy de 107.304 pesos) alcancen un monto que permita a sus beneficiarios superar la pobreza, y complementar las de AFP de bajo monto.

Para los actuales sectores medios pensionados que obtienen bajas jubilaciones, con un alcance limitado en el aporte previsional solidario, se requiere un esfuerzo intra e intergeneracional para enfrentar desde ya la mejoría de los montos, a ello debe destinarse parte de la cotización del 5%. Con ello nos hacemos cargo de su compleja historia laboral, de las condiciones del mercado de trabajo que debieron enfrentar, y de la forma en que pudieron cotizar.

8.- Una reforma integral, basada en un acuerdo amplio, requiere enfrentar la situación de sus regímenes previsionales, los que necesitan una revisión estructural que los haga más justos, adecuados y sustentables.