

INFORME ASESORÍA EXTERNA SENADOR JUAN ANTONIO COLOMA

JUNIO 2021

- I. PROPUESTA PROYECTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE, SI LO TIENE A BIEN, MANDATE A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA MODIFICAR EL REGLAMENTO AL QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO SANITARIO PARA INCORPORAR A LOS PROFESIONALES PSICOPEDAGOGOS DENTRO DE LAS PROFESIONES AUXILIARES DE LA SALUD Y PERMITA LA CODIFICACIÓN EN FONASA DE LAS TERAPIAS MULTIDISCIPLINARIAS DE RECUPERACIÓN, TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LA SALUD EN QUE ELLOS PARTICIPEN.**

CONSIDERANDO:

Con fecha 23 de julio de 2019, el Senador Coloma con la adhesión de las senadoras Ebersperger, Goic, Van Rysselberghe y Von Baer, y de los senadores Bianchi, Castro, Chahuán, Durana, Galilea, García, García Huidobro, Girardi, Guillier, Insulza, Lagos, Moreira, Pérez, Prohens, Pugh, Quinteros y Sandoval, ingresa a tramitación el proyecto de acuerdo que solicita a S.E. el Presidente de la República que mandate a las autoridades competentes para codificar las prestaciones de salud de los terapeutas ocupacionales, psicopedagogos y de otras áreas destinadas a terapias multidisciplinarias de recuperación, tratamiento y rehabilitación de la salud (S 2079-12).

Los fundamentos de dicha iniciativa, respecto a los psicopedagogos, se resumieron en los siguientes aspectos:

- (1) La medicina es una disciplina dinámica e innovadora, su evolución está marcada por los descubrimientos que las investigaciones y las nuevas herramientas de conocimiento y tecnología han permitido, dando lugar a nuevos diagnósticos y la identificación de ciertas enfermedades y condiciones que sufren las personas.
- (2) Se pueden señalar enfermedades y condiciones en el área de la salud mental y del aprendizaje, cuyo descubrimiento, diagnóstico y tratamiento se ha desarrollado con mayor precisión especialmente en los siglos XX y XXI y que, en conjunto con ello, también ha incidido en el surgimiento o fortalecimiento de profesiones que se han especializado en la atención y terapia de dichas enfermedades, condiciones y patologías.
- (3) Los cambios que se generan apuntan a que junto con la especialización que se ha ido dando en el plano médico, el trabajo para tratar las enfermedades y condiciones de los pacientes se enfrente a través de terapias integrales y multidisciplinarias, incorporando tanto a profesionales de la salud como de otras áreas para ayudar en el tratamiento, recuperación y rehabilitación desde los distintos planos que algunas enfermedades y condiciones conllevan.
- (4) Los psicopedagogos corresponden a profesionales cuya formación y ejercicio profesional frente a algunas enfermedades y condiciones resulta ser tan relevante como la atención médica que reciben los pacientes, puesto que su trabajo atiende dimensiones complementarias en algunos casos, mientras que en otros resulta ser pilar fundamental del tratamiento que la persona requiere para enfrentar de mejor forma su enfermedad o condición.

- (5) El rol de los psicopedagogos hoy es ampliamente reconocido en el aporte que significan para el aprendizaje y el desarrollo de las capacidades cognitivas, el desarrollo de estrategias para resolver problemas o dificultades y el establecimiento de las motivaciones y estrategias de estudio que enfrentan niños, adolescentes y adultos, especialmente aquellos que tienen alguna condición que requiere de un enfoque especial e integral para fomentar sus capacidades y superar las dificultades que puedan tener en los parámetros comunes de aprendizaje.

- (6) La valoración del trabajo multidisciplinario y los beneficios que ello conlleva para los mismos pacientes en su salud y en su calidad de vida debería hacerse cargo también de las dificultades que implica para las familias acceder a tratamientos y terapias multidisciplinarias cuando estas requieren de la atención de profesionales que no son reconocidos como del área de la salud, pero entregan servicios esenciales para el tratamiento y terapia de personas con enfermedades o condiciones que son diagnosticadas por médicos, como es el caso de los psicopedagogos.

- (7) Si existe un diagnóstico claro y un tratamiento determinado y dirigido por un profesional médico, deben generarse las alternativas para que las coberturas de los seguros de salud, tanto público como privado, incorporen las prestaciones de los profesionales psicopedagogos cuyos servicios son relevantes para el tratamiento y terapia multidisciplinarias que apuntan al interés superior de los pacientes y colaboran significativamente en acceder a una mejor calidad de vida y a su inclusión social. Debe tenerse presente, además, que en muchos de estos casos, la atención y acceso oportunos a este trabajo multidisciplinario podría incidir significativamente en la consecución de resultados y avances en menor tiempo y con ello, una disminución a futuro de los requerimientos de tratamiento y terapia, reduciendo con ello los costos de atención.

- (8) La codificación de prestaciones de los psicopedagogos en Fonasa pretenden favorecer a todas las personas cuyas enfermedades y condiciones requieren de tratamientos y terapias multidisciplinarias, especialmente de aquellos pacientes y sus familias que por sus circunstancias no pueden acceder a ellas a través de los hospitales y centros dependientes de los servicios de salud o que deben limitar las sesiones o atenciones por no contar con los recursos para cubrir la totalidad de los tratamientos o terapias requeridos. Asimismo, esta medida podría favorecer el desarrollo y ejercicio profesional de los psicopedagogos, resultando ello un aporte al bien común de la sociedad toda.

A los fundamentos contenidos en el proyecto de acuerdo señalados anteriormente, bien cabe agregar que en el contexto que está enfrentando el país a raíz de la pandemia del COVID-19 se ha constatado tanto nacional como internacionalmente los graves efectos que ella está teniendo en los procesos de aprendizaje para niños, niñas y adolescentes debido a los extensos confinamientos y las dificultades que se han dado en el acceso y realización misma de la educación a distancia mediante herramientas telemáticas.

Las diferencias en el acceso a educación se han profundizado, la calidad de los contenidos se ha visto fuertemente afectada por la pérdida de la presencialidad y las posibilidades de interacción directa de los niños, niñas y adolescentes tanto con sus pares como con sus educadores incide en sus capacidades y habilidades de integrar y poner en práctica mucho de los aprendizajes que reciben. A ello se suman las dificultades de concentración y complejidades emocionales que los alumnos experimentan en estos escenarios y que se hacen más difíciles de tratar y apoyar en las condiciones actuales.

De este modo, se está constatando que una cantidad mayor de niños, niñas y adolescentes podrían requerir eventualmente de apoyos adicionales en sus aprendizajes para poder mejorar, recuperar y/o tratar los problemas que se han derivado de la experiencia de la

pandemia del COVID-19 o que existiendo de antes de ésta, se han profundizado por ella en este último año, escenario en el cual el trabajo de los profesionales psicopedagogos no sólo cobra mayor relevancia aún, sino que se torna urgente de propiciar y facilitar a la brevedad posible para contener los daños y no seguir profundizando las pérdidas de aprendizaje de todos los niños, niñas y adolescentes que lo requieran.

Finalmente, cabe señalar que el proyecto de acuerdo presentado inicialmente por el Senador Coloma fue sometido a votación el 13 de enero del presente año y contó con el apoyo unánime de los senadores presentes. Como respuesta a esta iniciativa, el Director Nacional de FONASA señaló mediante Oficio Ordinario 4595/2021 del 24 de marzo de 2021, que el artículo 112 del Código Sanitario dispone en su inciso primero: *“Sólo podrán desempeñar actividades propias de la medicina, odontología, química y farmacia u otras relacionadas con la conservación y restablecimiento de la salud, quienes poseen el título respectivo otorgado por la Universidad de Chile u otra Universidad reconocida por el Estado y estén habilitados legalmente para el ejercicio de sus profesiones.”*; mientras que el inciso segundo establece que: *“Asimismo, podrán ejercer profesiones auxiliares de las referidas en el inciso anterior quienes cuenten con autorización del Director General de Salud. Un Reglamento determinará las profesiones auxiliares y la forma y condiciones en que se concederá dicha autorización, la que será permanente, a menos que el Director General de Salud, por resolución fundada, disponga su cancelación.”*, concluyendo que la psicopedagogía no se encuentra incluida en dicho reglamento, motivo por lo que existe un impedimento absoluto para asignarles prestaciones de índole sanitaria a dichos profesionales en sus aranceles.

En consecuencia, atendiendo todos los fundamentos ya expresados tanto en el proyecto de acuerdo S 2079-12, aprobado por unanimidad por el Honorable Senado el 13 de enero del presente año, como en los fundamentos expresados en el presente proyecto de acuerdo, y en consideración a la respuesta entregada por el Director Nacional de Fonasa a la solicitud

de tomar las medidas necesarias para incorporar a los psicopedagogos en la codificación de prestaciones de FONASA, es que el Senado acuerda:

Solicitar a S.E. el Presidente de la República que, si lo tiene a bien, mandate a las autoridades competentes del Ministerio de Salud y del Fondo Nacional de Salud (FONASA) para modificar a la brevedad posible el reglamento al que se refiere el inciso segundo del artículo 112 del Código Sanitario con el fin de incorporar a los profesionales psicopedagogos dentro de las profesiones auxiliares de la salud y permita incorporar la codificación de aranceles que define el FONASA de las prestaciones que realizan como parte de terapias de recuperación, tratamiento y rehabilitación, incorporando la modalidad de compra de bonos.

II. MINUTA PROYECTO DE LEY SOBRE MÁQUINAS DE JUEGO FUERA DEL ÁMBITO DE LA LEY DE CASINOS, BOLETINES Nº 9.068-06, 10.811-06, 11.892-07, 12.028-06, 12.029-06, 12.030-06, 12.119-06, 12.179-06, 12.194-06, REFUNDIDOS.

I.1 ANTECEDENTES DE TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA¹

a) Fecha de ingreso: 14 de agosto de 2013 (Boletín Nº 9.068-06); 2 de agosto de 2016 (Boletín Nº 10.811-06); 10 de julio de 2018 (Boletín Nº 11.892-06); 21 de agosto de 2018 (Boletines Nº 12.028-06, 12.029-06 y 12.030-06); 23 de septiembre de 2018 (Boletín Nº 12.119-06); 23 de octubre de 2018 (Boletín Nº 12.179-06); 24 de octubre de 2018 (Boletín Nº 12.194-06).

b) Iniciativa: Mociones refundidas: de los senadores F. Chahuán, C. Bianchi, C. Cantero, J. García y J. Tuma (Boletín Nº 9.068-06); del senador A. Navarro (Boletín Nº 10.811-0); de las senadoras C.G. Aravena y J. Van Rysselberghe y del senador F. Kast (Boletín Nº 11.892-06); de la senadora L. Ebensperger y del senador Galilea (Boletines Nº 12.028-06, 12.029-06 y 12.030-06); de la senadora C.G. Aravena y de los senadores M.J. Ossandón y R. Prohens (Boletín Nº 12.119-06); del senador Navarro (Boletín Nº 12.179-06), y de los senadores P. Araya y C. Bianchi (Boletín Nº 12.194-06).

c) Cámara de origen: Senado

d) Trámite constitucional: Primer trámite constitucional

¹ Fuente de la información corresponde a el estado de tramitación, oficios e informes de comisiones acerca del proyecto, disponible en <https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

e) Trámite reglamentario: Segundo trámite reglamentario, segundo informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

f) Normas de quórum especial: De conformidad a los incisos segundo del artículo 66 y quinto del artículo 118 de la Constitución Política (respecto a la LOC N° 18.695, de Municipalidades) tienen rango de norma orgánico constitucional el inciso segundo del artículo 2 y el artículo 3 contenidos en el artículo cuarto del proyecto de ley, y el artículo segundo transitorio.

g) Leyes relacionadas con la iniciativa:

- Constitución Política de la República
- Código Penal
- LOC N° 18.695, de Municipalidades
- Ley N° 19.995, que establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego.
- Ley N° 20.856, que introduce modificaciones la Ley N° 19.995.
- Ley N° 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero.

h) Votaciones:

o Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, primer informe (enero 2019):

- En general: aprobado por 3 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa: L. Ebensperger, P. Araya, C. Bianchi.

o Sala del Senado, discusión en general (mayo 2019):

- En general: aprobado por 30 votos a favor, 1 en contra, 1 abstención.
- Votaron por la afirmativa: C.G Aravena, L. Ebensperger, C. Goic, X. Órdenes, X. Rincón, E. Von Baer, A. Allamand, P. Araya, C. Bianchi, J.L. Castro, F. Chahuán, J. A. Coloma, A. De Urresti, J. Durana, A. Elizalde, R. Galilea, J. García, A. García-Huidobro, A. Guillier, F. Harboe, F.

Huenchumilla, F. Kast, J.P. Letelier, I. Moreira, A. Navarro, M.J. Ossandón,
V. Pérez Varela, R. Prohens, K. Pugh y D. Sandoval.

- Votaron por la negativa: R. Lagos.
- Abstenciones: J.I. Latorre.

o Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado,
segundo informe (enero 2019):

- En particular: aprobado con modificaciones por acuerdos de la
unanimidad de los miembros presentes.

II.2 ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En general, las distintas mociones refundidas proponen distintas formas de establecer el tratamiento legal que se debe dar a las máquinas de azar operadas fuera de los casinos de juego legalmente establecidos:

- El Boletín N° 9.068-06, que modifica el decreto ley N° 3.063, sobre rentas municipales, en materia de patentes para operar máquinas de destreza o entretenimiento, apunta a establecer que para “la operación de máquinas de destreza, las municipalidades no deben otorgar patentes, ni aún provisorias, mientras el solicitante de las mismas, no acompañe un certificado otorgado por la Superintendencia de Casinos de Juego, de que las máquinas no son de azar, en los términos previstos en la ley N° 19.995, sino que son de destreza o entretenimiento”.
- El Boletín N° 10.811-06, que establece la prohibición gradual de funcionamiento de las máquinas de juego que señala, determina plazos para la prohibición de máquinas de azar o tragamonedas fuera de los casinos de juego legalmente autorizados y normas de reconversión laboral para quienes actualmente operen locales con este tipo de máquinas en funcionamiento.
- El Boletín N° 11.892-06, que prohíbe la explotación comercial de máquinas de juegos de destreza, introduce modificaciones al Código Civil y el Código Penal para incorporar la prohibición que se señala.
- El Boletín N° 12.028-06, sobre promoción del juego responsable, establece normas para autoexclusión y exclusión de personas de los casinos de juego, promoción de la información respecto a los efectos negativos de la adicción y dependencia a los juegos, e inclusión de la ludopatía en los tratamientos de salud relativos a adicciones.

- El Boletín N° 12.029-06, que modifica la ley N° 19.995 con el objeto de precisar el concepto y características de las máquinas de azar sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Casinos de Juegos, incorpora una definición respecto a lo que por ley deberá entenderse como juego de azar y el plazo para la deshabilitación de los locales que cuenten con estas máquinas.
- El Boletín N° 12.030-06, que modifica el párrafo 6 del Título VI del Libro II del Código Penal con el propósito de modernizar la legislación penal para la represión y sanción del juego ilícito, introduce modificaciones al Código Penal para modificar, actualizar, introducir sanciones relativas a distintas actividades asociadas a los juegos de azar ilegales.
- El Boletín N° 12.119-06, que modifica la ley N° 19.995, sobre bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego, incorporando la definición y prohibición que indica, agrega la definición legal de máquina de azar y prohíbe explícitamente su funcionamiento fuera de los casinos autorizados legalmente.
- El Boletín N° 12.179-06, que hace efectiva la prohibición de operar juegos de azar fuera de los casos permitidos por la ley, “establece un procedimiento para la obtención y otorgamiento de la patente para operar máquinas de juego de destreza o habilidad y fija un mecanismo transitorio que compatibiliza esta iniciativa con aquellas patentes que se encuentren actualmente vigentes, al momento de su renovación”.
- El Boletín N° 12.194-06, que complementa la normativa sobre máquinas de juego, define lo que es una máquina de azar, establece la obligación de la Superintendencia de rendir cuenta de las acciones de fiscalización que realice al Congreso Nacional, y aumenta penas asociadas en el Código Penal.

II.3 COMENTARIOS

El proyecto de ley despachado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización recoge varias de las propuestas contenidas en los distintos proyectos que finalmente fueron refundidos e incluye nuevas disposiciones que requerían del patrocinio del Ejecutivo para ser incorporadas y que, básicamente, apuntan a los siguientes aspectos relevantes para la regulación de los juegos de azar fuera de los casinos de juego legalmente autorizados:

- a) **Definiciones legales:** se define lo que es una máquina de azar, así como lo que no se considerará máquina de azar, haciendo más precisa la distinción.
- b) **Procedimientos de destrucción de máquinas de azar:** se establecen las normas para determinar los procedimientos, responsabilidades y sanciones relativos a la destrucción de las máquinas de azar, ya sea por su baja del servicio como por su decomiso.
- c) **Normativa expresa para la regulación de las maquinas que no son de azar fuera de los casinos de juego legalmente autorizados:** se establece un articulado que define la reglas relativas a la entrega de patentes municipales para funcionamientos de locales que tengan máquinas que no sean de azar, declaraciones y registros respecto a la condición de no ser máquinas de azar, responsabilidades de las municipalidades, Superintendencia del ramo y de los operadores que soliciten autorización y/o patentes para funcionamiento.
- d) **Sanciones:** por incumplimientos de las normas atinentes a las maquinas de azar.

El resultado del articulado propuesto por la Comisión resulta adecuado y se concentra en los temas de fondo que durante largos años han sido discutidos en distintas instancias

respecto a esta materia. Cabe tener presente que se ha dado un extenso debate respecto a la forma en que deben entenderse las máquinas de azar y aquellas que responden a la destreza o habilidad propia de las personas que juegan en ella, lo que es muy importante para definir la legalidad o no de la operación de estas máquinas fuera de los casinos de juego legalmente autorizados.

La proliferación de pequeños salones de juego a lo largo de prácticamente todas las comunas del país, dan cuenta de lo atractivo que estos negocios resultan tanto para los operadores, que obtienen ingresos muy importantes, como para los propios jugadores que concurren habitualmente a jugar en estas máquinas.

El conflicto que se ha dado es que las máquinas de azar sólo pueden ser operadas al interior de casinos de juego legalmente autorizados para ello, ya que por su naturaleza exigen un control importante de las autoridades, necesidades de fiscalización permanente respecto a la debida operación y no intervención de las máquinas, pago de impuestos debido a las condiciones especiales de autorización y operación de estas máquinas, etc.

Las máquinas de destreza, en tanto, no tienen todas estas restricciones al entenderse que la persona que las utiliza debe usar sus propias habilidades o destrezas para buscar el resultado deseado y no depende ni de la suerte ni de algoritmos programados de manera aleatoria como es en las máquinas de azar. Sin embargo, las normas existentes hoy dejan un espacio para la interpretación e incluso la indefinición respecto a lo que es azar y lo que es destreza, factor del cual muchos operadores se aprovecharon para la instalación de máquinas sobre las cuales se generaban estas dudas y que han resultado ser un negocio muy lucrativo, pero también con externalidades negativas.

Respecto a esto último, la falta de normativa aplicable a estos locales hace muy compleja su fiscalización, no hay un control o seguimiento respecto a personas que desarrollan adicción o dependencia a los juegos ni a la participación de menores de edad y, en algunos

casos, se ha detectado un empeoramiento de la calidad de vida de los entornos de estos locales. Asimismo, para muchas familias estos locales se han convertido en un verdadero problema al tener miembros que destinan gran parte o la totalidad de sus ingresos a jugar en estos locales, con los consiguientes efectos para el presupuesto familiar, y desarrollando dependencias que no son capaces de controlar siendo motivo de fuertes disputas y quiebres familiares.

Frente a estos escenarios, las municipalidades no han tomado medidas consistentes ya que no existe ley que aúne los criterios a aplicar, por lo que hoy está dependiendo de cada autoridad comunal si es que se establece la prohibición o restricción de instalación de estos locales y cómo los controla o fiscaliza.

Respecto a las sanciones, éstas serían adecuadas para castigar las contravenciones a la normativa que se propone, así como medidas de disuasión a no cumplir con las reglas que se imponen ya que, como se mencionaba, los juegos se encuentran en un ámbito que requiere ser controlado por los efectos negativos que se pueden llegar a producir en las personas, especialmente aquellos más vulnerables y/o más propensos a ser víctimas de abusos o engaños ante los vacíos que actualmente presenta la ley y que solo han sido resueltos parcialmente a través de pronunciamientos en casos específicos por parte de tribunales, la Superintendencia y la Contraloría General de la República.

Finalmente, el proyecto establece un proceso transitorio para que los locales actualmente en funcionamiento puedan adecuarse a la nueva normativa o deban cerrar por no contar con las condiciones que se requieren para ello.

III. MINUTA PROYECTO DE LEY SOBRE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON ENFERMEDADES TERMINALES, Y EL BUEN MORIR, BOLETÍN Nº 12.507-11

III.1 ANTECEDENTES DE TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA²

- a) Fecha de ingreso:** 02 de abril de 2019.

- b) Iniciativa:** Mensaje.

- c) Cámara de origen:** Cámara de Diputados.

- d) Trámite constitucional:** Segundo trámite constitucional.

- e) Trámite reglamentario:** Primer trámite reglamentario, informe de la Comisión de Salud.

- f) Normas de quórum especial:** No tiene.

- g) Leyes relacionadas con la iniciativa:**
 - Constitución Política de la República
 - Ley Nº 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.
 - Ley Nº 19.966, que establece un régimen de garantías en salud.

² Fuente de la información corresponde a el estado de tramitación, oficios e informes de comisiones acerca del proyecto, disponible en <https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

h) Votaciones:

- o Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, primer informe (julio 2019):
 - En general: aprobado por 13 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa: J. Bellolio, J.L. Castro, R. Celis, H. Rey, M. Crispi, J. Durán, S. Gahona, C. Mix, A. Labra, J. Macaya, X. Ossandón, P. Rosas y D. Verdessi.
 - En particular se aprobó por acuerdos de mayoría y unanimidad.

- o Sala de la Cámara de Diputados, discusión en general y particular (julio 2019):
 - En general: aprobado por 122 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.

- o Comisión de Salud del Senado, primer informe (junio 2021):
 - En general: aprobado por 5 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.
 - Votaron por la afirmativa: C. Goic, E. Von Baer, F. Chahuán, G. Girardi y R. Quinteros.

III.2 ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley, iniciado en mensaje del presidente de la República, tiene por objeto crear normas específicas dentro del marco de la salud de las personas que permitan promover el cuidado integral y el alivio del dolor y los síntomas que padecen aquellas personas que han sido diagnosticadas con una enfermedad terminal.

La iniciativa despachada por la Cámara de Diputados consta de 7 artículos permanentes y 1 transitorio que establecen las siguientes materias:

- **Título I Disposiciones generales**

- Artículo 1º: Define que la finalidad de la ley es reconocer, proteger y regular el derecho de las personas que padecen de una enfermedad terminal para recibir una adecuada atención de salud, estableciendo que ésta implica el cuidado integral orientado a aliviar, dentro de lo posible, padecimientos asociados a una enfermedad terminal.

- Artículo 2º: Se define lo que para efectos de esta ley se entenderá como enfermedad terminal, estableciendo que es la condición en la que una persona presenta una enfermedad incurable, irreversible y progresiva, sin posibilidades de respuesta a los tratamientos curativos y con un pronóstico de vida limitado. Además, determina que el diagnóstico de esta condición siempre deberá ser realizado por un médico-cirujano.

Agrega en sus incisos finales el objeto que tendrán los cuidados paliativos (mejorar la calidad de vida de las personas con una enfermedad terminal con la prevención y alivio de los padecimientos que puedan experimentar, a través de la identificación temprana, adecuada evaluación y tratamiento del dolor y otros problemas de salud de orden físico y mental) y extiende como

cuidado paliativo para los familiares directos y cuidadores no remunerados el apoyo psicológico.

- **Título II Derechos de las personas en situación de enfermedad terminal**

- Artículo 3º: Establece el reconocimiento de los derechos para las persona con una enfermedad terminal, que complementan los derechos ya contenidos en la Ley N° 20.584 de derechos y deberes de los pacientes, y la difusión de estos derechos por parte de los prestadores de salud.

- **Título III Tutela de la dignidad de las personas en situación de enfermedad terminal**

- Artículo 4º: Se establece que la protección de la dignidad y autonomía de las personas con una enfermedad terminal supone siempre respetar su vida y considerar a la muerte como parte del ciclo vital.

- **Título IV calidad de vida y los cuidados paliativos**

- Artículo 5º: Se entrega a la autoridad sanitaria el deber de adoptar medidas para promover el acceso a cuidados paliativos de toda persona con una enfermedad terminal en todos los niveles de atención en salud, dentro del marco presupuestario anual.
- Artículo 6º: Se establece que las personas con enfermedad terminal que reciban los cuidados paliativos en sus respectivos domicilios deberán llevar un registro clínico de atención domiciliaria, cuyas condiciones y requisitos deberán definirse mediante reglamento dictado por el Ministerio de Salud.
- Artículo 7º: Establece que el Ministerio de Salud dictará los reglamentos necesarios para regular los requisitos, condiciones y forma en que se proporcionarán los cuidados paliativos, independientemente del lugar

donde se otorguen, y las capacitaciones que deberán recibir los equipos de salud para garantizar este derecho.

- **Artículo transitorio:** Define la entrada en vigencia de la ley 6 meses después de su publicación y la dictación de los reglamentos que ella fija dentro de dicho plazo.

III.3 COMENTARIOS

Este es un proyecto muy adecuado y que atiende una necesidad muy importante de las personas y sus familias al enfrentar uno de los momentos más complejos y dolorosos de la vida, que es el diagnóstico de una enfermedad terminal, ante la cual ya no existen alternativas médicas que puedan sanar al paciente, revertir el daño o detener la enfermedad.

Si bien existen tanto derechos y criterios legales, reglamentarios y éticos para el tratamiento de estos casos desde el punto de vista de la salud, no existía un compromiso de esta envergadura por parte del Estado en cuanto a reconocer como un derecho de las personas el acceso a información oportuna y comprensible, cuidados paliativos y acompañamiento de sus familiares cuando han sido diagnosticados con una enfermedad terminal.

A pesar de lo acotado del articulado del proyecto, el contenido de la iniciativa representa un gran avance en el tratamiento digno y el derecho a el buen morir de las personas que sufren una enfermedad terminal, que están generalmente marcadas por los padecimientos tanto físicos como emocionales que se sufren y que requerían una acción más concreta desde el punto de vista legal para entregar un mejor acceso al tratamiento del dolor y del apoyo psicológico que estas personas

En este sentido, debe entenderse que los cuidados paliativos corresponden a las medidas integrales que ponen en el centro de interés y acción de salud entregar a las personas con una enfermedad terminal las alternativas para darles una mejor calidad de vida cuando ya se han agotado las opciones de tratamiento médico de la enfermedad y debe atenderse la minimización de los síntomas, el que el paciente pueda estar lo más informado, cómodo y tranquilo que se pueda respecto a su estado y evolución, y tener un adecuado acompañamiento emocional, médico y familiar.

Esta es una iniciativa que además impulsa una mayor equidad en el acceso a cuidados paliativos de las personas, ya que al establecer el deber del Estado de promover este tipo de acciones son las personas más vulnerables quienes debieran verse beneficiadas al poder contar con este tipo de atención, que no suele estar al alcance de todos. Además, al establecer que este acceso no tendrá diferencias según dónde se entreguen los cuidados paliativos (atención hospitalaria o domiciliaria), la iniciativa entrega una verdadera igualdad de oportunidades en el acceso a todas las personas que tengan una enfermedad terminal.

También se considera adecuado que las materias relativas a las condiciones y requisitos mediante los cuales se entregarán los cuidados paliativos, la difusión de los derechos, los requerimientos e información en el caso de atención domiciliaria, etc., se entreguen a reglamentos que deberá elaborar el Ministerio de Salud, pues se trata de temas esencialmente técnicos, pero que además requerirán un seguimiento y evaluación para futuros ajustes en conformidad a los avances médicos y tecnológicos que se vayan dando, necesitado para ello actuar con prontitud.

En definitiva, se trata de una iniciativa que apunta a la visión humanitaria y humanizada de las personas que enfrentan sus últimos días de vida a raíz de una enfermedad terminal, así como de sus familias. Los cuidados paliativos han avanzado en las últimas décadas no solo como medidas para evitar el encarnizamiento médico y reducirse solo a tratamiento de los síntomas de una enfermedad que ya no se puede curar ni tratar. Se trata de medidas integrales, que buscan tratar el dolor, aliviar todo lo posible al paciente, acompañarlo médica y emocionalmente, e incluir a su círculo más íntimo en el proceso que siguen en el fin de su ciclo de vida.

IV. MINUTA PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 20.659 PARA PERFECCIONAR Y MODERNIZAR EL REGISTRO DE EMPRESAS Y SOCIEDADES, BOLETÍN N° 13.930-03

IV.1 ANTECEDENTES DE TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA³

- a) Fecha de ingreso:** 02 de diciembre de 2020.
- b) Iniciativa:** Mensaje.
- c) Cámara de origen:** Senado.
- d) Trámite constitucional:** Primer trámite constitucional.
- e) Trámite reglamentario:** Segundo trámite reglamentario, segundos informes de las comisiones de Economía y Hacienda.
- f) Normas de quórum especial:** No tiene.
- g) Leyes relacionadas con la iniciativa:**
 - Ley N° 20.659, que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales.
- h) Votaciones:**
 - o Comisión de Economía del Senado, primer informe (enero 2021):
 - En general: aprobado por 4 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.

³ Fuente de la información corresponde a el estado de tramitación, oficios e informes de comisiones acerca del proyecto, disponible en <https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

- Votaron por la afirmativa: C.G. Aravena, J. Durana, A. Elizalde y F. Harboe.
- o Sala del Senado, discusión en general (marzo 2021):
 - En general: aprobado por la unanimidad de los senadores presentes (no se registra votación nominal en el diario de sesión correspondiente)
 - o Comisión de Economía del Senado, segundo informe (junio 2021):
 - En particular: aprobado con modificaciones por 5 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.
 - Votaron por la afirmativa: C. G. Aravena, L. Carvajal, J. Durana, A Elizalde y J. Pizarro.
 - o Comisión de Hacienda del Senado, segundo informe (junio 2021):
 - En general: aprobado por 5 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.
 - Votaron por la afirmativa: X. Rincón, J.A. Coloma, J. García, R. Lagos y C. Montes.

i) Informe financiero:

De acuerdo al informe financiero N° 169/12.11.2020 de la Dirección de Presupuestos, el proyecto de ley contempla gasto fiscal para la creación y mantención de los Registros de Accionistas y de Poderes, con un costo estimado de UF 2.019 por una sola vez para su instauración. El mayor gasto se financiará con cargo a los recursos contemplados en la partida presupuestaria del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Respecto a los gastos asociados a la mantención de los registros señalados, se estima un monto mensual de UF 119 mensuales, con cargo al presupuesto del Ministerio. En cuanto a la administración de los registros, se establece en el informe que ello no irrogará mayores costos por tratarse de tareas asignadas a

funcionarios que actualmente desarrollan trabajos de administración de plataformas ya existentes en el Ministerio. El informe financiero se acompaña del siguiente cuadro:

Cuadro 1:
Costo del Registro de Accionistas y Registro de Poderes (M\$ 2020)

Ítem	Año 1	Año 2 (régimen)
Creación de los registros	\$ 58.102	\$ 0
Mantenimiento de los registros	\$ 0	\$ 41.094
Total	\$ 58.102	\$ 41.094

Fuente: El costo fiscal de la presente medida se extrae del Informe Financiero N°89, 10 de junio de 2019, DIPRES, Ministerio de Hacienda, que consignó el gasto asociado al Boletín N°12.025-03 y que se incorpora en esta iniciativa, quedando sin efecto la presentada en el IF citado. Valor UF al 20-10-2020: \$28.777,48.

IV.2 ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

De acuerdo a las ideas matrices del proyecto de ley, la iniciativa apunta a realizar un perfeccionamiento de la Ley N° 20.659 que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales, tomando en consideración que el sistema ya lleva en funcionamiento desde el año 2013 y durante estos años se han recogido experiencias suficientes para introducir algunos cambios que permitan mejorar sus condiciones de aplicación.

Las medidas propuestas en el proyecto apuntan a:

- i) Crear el Registro de Accionistas electrónico.
- ii) Crear el Registro de Poderes electrónico y público.
- iii) Ampliar los actos que los usuarios pueden realizar directamente en la plataforma del Registro.
- iv) Transformar el Registro en una plataforma integral, que permita a los usuarios conectarse por esa misma vía con otros trámites y servicios necesarios para la gestión de sus negocios.

De acuerdo al texto del Mensaje, estas modificaciones permitirían a los emprendedores seguir en el camino de facilitar la constitución, modificación y disolución de sus empresas, reduciendo tanto los tiempos de trámites destinados a ellos, así como los costos asociados. Para esto, la iniciativa propone ampliar la cantidad de actuaciones que pueden llevar a cabo directamente en la plataforma del Registro, disponiendo la creación de formularios electrónicos que permitan un acceso más fácil y expedito a acciones como la entrega de poderes a representantes de la sociedad o la suscripción o compraventa de acciones. Esto

va de la mano con la eliminación de ciertos trámites notariales que hoy la ley establece en las condiciones que se señalan.

Con el fin de dar mayor certeza a las actuaciones que se realicen mediante el Registro, el proyecto incluye la creación de un Registro de Accionistas electrónico que facilitará la actualización de la información y la identificación más clara y precisa de quienes realicen los diversos trámites y de quienes son accionistas de las sociedades; así como la creación del Registro de Poderes electrónico de carácter público, que incluirá aquellos poderes de representación otorgados en cada sociedad, facilitando la realización de trámites.

Esto se acompaña de modificaciones de exigencias, plazos y condiciones para realizar algunas actuaciones y traspasos de sistemas, de forma que los emprendedores cuenten con mejores condiciones para realizar los trámites necesarios para su funcionamiento, como por ejemplo, que acerca de las sociedades que requieran adoptar acuerdos mediante junta de accionistas, se determina que no será necesario que concurren todos los accionistas a la firma del formulario que materialice el acuerdo adoptado en junta, sino sólo deberá ser suscrito por los accionistas que hayan firmado el acta correspondiente, evitando que accionistas se negaran posteriormente a firmar el formulario y bloquearan la ratificación del acuerdo. Igualmente se considera que cuando los acuerdos son tomados de manera unánime por los accionistas no se requerirá trámite notarial al tratarse de materias de modificación, transformación, fusión, división, terminación y disolución de las sociedades acogidas al régimen simplificado; el saneamiento de vicios formales y la migración, debiendo incorporarse al Registro una copia simple de dicha acta (en caso de firma unánime de los accionistas), o de su reducción a escritura pública o protocolización, según corresponda (en caso que no todos los accionistas concurren a la firma del formulario).

Finalmente, se realizan modificaciones de modo tal que el Registro se transforma en una plataforma global para las empresas, con lo cual se amplía su rango de acción a constituir empresas, acceso a trámites y servicios necesarios y de utilidad para comenzar a desarrollar

sus actividades y durante la ejecución de su giro, pudiendo interoperar con otros organismos públicos y privados para efectos de poner a disposición de las empresas del Registro sus trámites y servicios, y permitiendo que los usuarios puedan disponer y utilizar la información que contiene el Registro respecto de sus empresas, enviando desde el sitio del Registro la información a los destinatarios de su elección.

Finalmente, el presente proyecto de ley contempla un mayor gasto fiscal para la creación y mantención de los registros de Accionistas y de Poderes, cuyo financiamiento se realizará mediante el presupuesto asignado al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

IV.3 COMENTARIOS

Hace poco más de 8 años se implementó en el país la Ley N° 20.659, conocida coloquialmente como *Tu empresa en un día*, la cual estaba dirigida a facilitar los procesos de creación de empresas mediante trámites simplificados y de menor costo, lo cual traía beneficios en cuanto a costos y tiempo para quienes requerían llevar adelante este proceso y significaba un incentivo para la formalización especialmente de los micro, pequeños y medianos empresarios.

Uno de los grandes avances que esta ley introdujo fue la implementación de los trámites por vía electrónica, con formularios más simples y el uso de firma avanzada, permitiendo además la migración de empresas ya constituidas al uso de estas plataformas, siendo un factor de modernización relevante para el desarrollo en esta materia. De hecho, esta plataforma resultó muy significativa con la llegada de la pandemia del COVID-19, pues facilitó que muchas personas pudieran reconvertirse laboralmente con un sistema que ya estaba instalado y funcionando bien, al punto que en 2020 casi el 85% de las empresas que se constituyeron lo hicieron por vía del Registro de Empresas y Sociedades (RES).

Con la experiencia de este periodo de aplicación de la ley y el seguimiento de los procesos que se llevan a cabo, se ha constatado la necesidad de introducir nuevos avances que solucionen algunos vacíos u omisiones, así como ampliar las alternativas de trámites que se pueden realizar a través del RES, ya que se observó que si bien se había logrado que fuera muy simple crear una empresa, era muy complejo poder modificarla posteriormente.

Entre los factores de problemas que se han constatado, se tomó en cuenta que se requerían trámites notariales para formalizar cambios con los costos que ello significa; los tramites notariales firmados en papel debían ser digitalizados y subirse al RES; no existía un registro de poderes de representación de los accionistas de las empresas, lo que hace complejo la

consulta y el control; no hay un registro de accionistas, que permita información actualizada y certera, por señalar algunos.

De este modo, el proyecto propone introducir modificaciones que permitan solucionar estos problemas y fortalecer el RES, dando mayor fiabilidad a la información tanto a los propios accionistas de las sociedades como a terceros que requieran la información, aumentar las alternativas de trámites que se puedan realizar facilitando el trabajo y desarrollo de las empresas, impulsando la migración de empresas a la plataforma RES y transformando esta plataforma en un sistema integral para las empresas.

Para el cumplimiento de lo anterior, en particular, el proyecto propone:

- **Se crea el Registro de Accionistas, de carácter único y electrónico**, lo cual es adecuado para permitir que haya una información real y actualizada de quiénes son los accionistas que componen una sociedad. Además, al ser el único registro con esta información que deben llevar las sociedades se eliminan los problemas de información desactualizada, errónea o que genere conflictos por dudas o cuestionamientos de quiénes son efectivamente accionistas.
- **Formularios para Registro de Accionistas**, que es una medida necesaria para que cobre sentido la creación de este registro y que permite la inscripción de accionistas, celebrar y constatar la compraventa de acciones, y la suscripción de acciones de cada sociedad.
- **Se crea el Registro de poderes, de carácter electrónico**, el cual se considera un mecanismo positivo de transparencia, control y certeza respecto a los poderes de representación que efectivamente entregan los accionistas de una sociedad y que, además es importante para la realización de trámites en la plataforma de una manera más simple, como se describe en el punto que sigue.

- **Se incorporan formularios para la entrega de poderes**, con lo cual se facilita este trámite al permitir que ellos puedan registrarse electrónicamente, sin requerir la obligación de un trámite notarial y dejando copia del documento que entrega el respectivo poder.
- **Eliminación de trámites notariales en determinadas condiciones**, lo cual representa un ahorro de tiempo y costos importantes para las empresas, puesto que se eliminan requisitos de asistencia ante notario cuando la unanimidad de los accionistas concurre a la firma de formularios, manteniendo la certeza jurídica ante estos trámites realizados a través del RES.
- **Facilitar la designación de un apoderado que represente a los accionistas**, pues si bien la ley actual contempla esta opción, el trámite es engorroso y, por ende, poco utilizado. El proyecto permite que esta designación pueda realizarse mediante formulario electrónico.
- **Facilitar la suscripción de formularios para actuaciones de la sociedad**, ya que la actual ley exige que todos los accionistas concurren a la firma de los formularios lo que generaba que este proceso pudiera ser lento y engorroso, además de permitir que posiciones minoritarias de la junta de accionistas pudieran bloquear las actuaciones legalmente decididas al no concurrir a la firma del formulario.
- **Mejoramiento de las normas de migración**, con lo cual se amplían e introducen las normas que regulan la migración de sociedad, ya sea que esta sea forzosa o voluntaria.
- **Constituir el RES en una plataforma integral**, cuestión positiva y necesaria para darle al sistema más relevancia, potenciar su uso y favorecer la formalización de todas las empresas con los consecuentes beneficios que ello significará para la certeza económica y el desarrollo de políticas públicas en esta área.

Cabe señalar que la Comisión de Economía en la discusión en particular introdujo algunas modificaciones al texto del proyecto, que fueron respaldadas por la unanimidad de sus miembros ya que apuntaban a precisar y complementar algunas de las medidas contenidas en el proyecto, mejorando los alcances de la iniciativa.

En definitiva, esta es una propuesta adecuada y positiva para el desarrollo económico del país si se considera que beneficia especialmente la formalización y desarrollo para las empresas pequeñas y medianas y permite dar facilidades muy necesarias para su trabajo al eliminar trámites o requisitos innecesarios, promover la transparencia e información actualizada y mantener la certeza jurídica respecto a las actuaciones que desarrollen las empresas y las sociedades a través de documentación y trámites electrónicos..