

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 18.056, que establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República, para incorporar específicamente a los hijos de personas fallecidas por Covid 19.

BOLETÍN N° 14.489-06.

[Objetivo](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial](#) / [Consulta Excma. Corte Suprema](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes de Hecho](#) / [Aspectos Centrales del Debate](#) / [Discusión en General y Particular](#) / [Votación en General y Particular](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción, respecto del cual no se ha hecho presente urgencia.

Cabe hacer presente que el proyecto debe ser considerado, además, por la Comisión de Hacienda, en atención a que el Ejecutivo presentó informe financiero junto con su indicación sustitutiva de fecha 27 de octubre de 2021.

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único, la que resultó aprobada por unanimidad de sus miembros presentes (3x0).

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Incorporar en la ley N° 18.056, sobre pensiones de gracia, como una causal específica que habilita a niños, niñas y adolescentes para solicitarla el haber perdido a uno de sus padres por efecto de la pandemia de Covid 19, extendiendo el beneficio hasta los 24 años como estudiante.

- - -

CONSTANCIAS

- [Normas de quórum especial](#): No tiene.
- [Consulta a la Excma. Corte Suprema](#): No hubo.

- - -

ASISTENCIA

- **Senadores y Diputados no integrantes de la Comisión:**
Honorable Senador señor Quinteros.

- **Representantes del Ejecutivo e invitados:** Del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la Ministra señora Karla Rubilar y la Subsecretaria de la Niñez señora Blanquita Honorato.

-De la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendente, señora Patricia Soto.

- **Otros:** la asesora parlamentaria del Senador Insulza, señora Lorena Escalona, y el asesor parlamentario del Senador Ossandón, señor José Tomás Hughes.

- - -

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración la Moción de los Honorables Senadores señor Quinteros, señora Rincón y señores Bianchi, De Urresti y Elizalde.

La [Moción](#) que da origen al presente proyecto de ley señala que la pandemia por Covid 19 ha provocado, hasta julio de 2021, el contagio de más de un millón seiscientos mil personas en el país y que de ellas, más de treinta y cuatro mil han fallecido, la mayor parte, sostenedores de sus respectivos grupos familiares.

Recalca que ya es un hecho conocido que en forma progresiva la edad de las personas fallecidas por dicha enfermedad ha comenzado a disminuir, por lo que es esperable un aumento en el número de niños, niñas y adolescentes que queden y que han quedado en situación de orfandad.

Asegura que de acuerdo a los cálculos de la profesora Rachel Kidman, de la Universidad de Stony Brook, cada fallecido por Covid 19 deja 0,078 hijos huérfanos, por lo que el número de niños que han perdido a uno de

sus padres en esta pandemia alcanzaría a más de cuarenta y tres mil en los Estados Unidos, lo que, proyectado a Chile, implica que sobre doscientos hijos menores de edad han quedado huérfanos de padre o de madre hasta el momento, por la pandemia.

A modo de ejemplo, indica que este drama ha quedado en evidencia con el caso de tres hermanos de 6, 12 y 14 años, de la comuna de Quinchao, provincia de Chiloé, que han perdido a su padre y a su madre, con dos meses de diferencia, afectados por Covid-19. En tal sentido, hace presente que se ha solicitado, a través de la Defensoría de la Niñez, que el Gobierno entregue información sobre el número real de niños, niñas y adolescentes en esta situación, con el objeto de generar una política pública que se haga cargo de esta realidad, en todas sus dimensiones, tanto el cuidado personal, como apoyo social, educacional y de salud, especialmente mental.

Subraya que independientemente de la situación previsional de los padres, y si los niños, niñas y adolescentes son o no beneficiarios de pensiones de sobrevivencia, es el Estado quien tiene una obligación especial con todos ellos, pues han perdido a sus padres en el contexto de una pandemia, cuya gestión de prevención y control es su responsabilidad primera y principal.

Hace presente que el único instrumento disponible hasta ahora, para cubrir este tipo de situaciones, es la pensión de gracia, que está contemplada en el N° 11 del artículo 32 de la Constitución Política, que otorga al Presidente de la República, la facultad de conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes.

Añade que la materia está regulada por la ley N° 18.056, que establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República y que la actual pandemia es claramente una catástrofe contemplada en la letra b) del artículo 2 de dicha ley, al punto que ha sido declarado hace más de un año y medio el estado de excepción constitucional de catástrofe en todo el territorio nacional.

Finalmente, enfatiza que otros países, ya han avanzado en este sentido, dentro de sus posibilidades financieras.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

Precisar el alcance del proyecto de ley, superar las dudas de constitucionalidad, mejorar la redacción de la propuesta original.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR¹

A.- Presentación del proyecto de ley por parte autor de la Moción, y debate preliminar en la Comisión.

Al iniciar el estudio del proyecto de ley en informe, la Comisión recibió en audiencia al **Honorable Senador señor Quinteros**, quien precisó que el objetivo de este proyecto de ley es incorporar en la ley de pensiones de gracia la situación de los niños que pierdan a uno de sus padres a causa del Covid 19, considerándola como una condición especial para solicitarla, extenderla hasta los 18 años o hasta los 24 años en caso que continúen estudiando, por cuanto ello en la actualidad es discrecional.

De igual forma, subrayó que se propone definir un monto igualitario para estos casos y solicitó que se considere que se trata de una situación inédita en el país que ha significado la pérdida de sus padres para cientos de menores.

Recalcó que, si bien el contenido del proyecto en estudio no invade las atribuciones exclusivas del Jefe de Estado, pues sólo faculta para solicitar un beneficio con menores exigencias, es de esperar que este último otorgue su patrocinio y acompañe su tramitación, de modo que exista una señal potente de parte del Estado en apoyo a los niños que han sufrido una pérdida tan grave.

Enfatizó que se requieren apoyos especiales porque las redes normales de atención no permiten dar una respuesta adecuada a esta realidad que es absolutamente inédita, por lo que solicito a la Comisión aprobar en general y en particular el presente proyecto de ley.

B.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

La Superintendente de Seguridad Social, señora Patricia Soto, señaló que las pensiones que se han constituido para aquellos niños que han perdido a su padre o a su madre durante la pandemia dicen relación con las competencias de la Superintendencia en el contexto de la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales².

¹ A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/gobierno/comision-de-gobierno-descentralizacion-y-regionalizacion/2021-09-22/102737.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/gobierno/comision-de-gobierno-descentralizacion-y-regionalizacion/2021-09-27/075743.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/gobierno/comision-de-gobierno-descentralizacion-y-regionalizacion/2021-10-26/150143.html>

² Ley N° 16.744, establece normas Sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Señaló que en aquellos casos en que la enfermedad de Covid- 19 ha sido calificada como enfermedad laboral se ha procedido a constituir pensiones de supervivencia, en favor de los hijos de padre o madre trabajador que han fallecido. En la misma línea, agregó, durante la pandemia se han constituido ochenta y cinco pensiones de supervivencia por parte de las distintas mutuales de seguridad.

Por el contrario, indicó que en el caso de los hijos de personas fallecidas a consecuencia del Covid-19 en que no se le ha declarado como enfermedad laboral no se han constituido pensiones, razón por la cual se manifestó en total acuerdo con el proyecto de ley en estudio que considero de toda justicia y derecho. Reconoció que hay un amplio universo de hijos que quedaron desvalidos producto de la mencionada enfermedad causante de la actual pandemia.

Por otra parte, dijo estar de acuerdo con que se considere la pensión hasta los 18 años de edad o hasta los 24 si los hijos continúan estudios superiores, pues con ello quedan tratadas de la misma forma que se tratan las pensiones de la ley N° 16.744, antes mencionada, con lo que se cubre el estado de necesidad y se equiparan los derechos.

En el seno de la Comisión, se propuso la siguiente nueva redacción al artículo único del proyecto de ley, para precisar la disposición, cuyo tenor es el siguiente:

“No deberán acreditar esas circunstancias extraordinarias los hijos menores de edad huérfanos de padre o madre cuya causa de muerte esté relacionada con la enfermedad ocasionada por el virus SARS- CoV-2, que podrán solicitarla hasta cumplir la mayoría de edad, o hasta los 24 años si se mantiene como estudiante regular, en cualquier nivel, en instituciones o establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.

El otorgamiento de este beneficio no será incompatible con ningún otro beneficio o prestación de seguridad social.”.

La Honorable Senadora señora Ebensperger dijo que sin desconocer la bondad del proyecto en estudio pero que antes de someterlo a votación, considerando que desde su punto de vista tiene problemas de constitucionalidad pero cuenta con el apoyo del Ejecutivo, propuso esperar a que este último oficializara tal apoyo patrocinándolo y luego votarlo en general y particular.

El Honorable Senador Insulza señaló que el proyecto no tiene problemas de constitucionalidad porque sólo incorpora la posibilidad que puedan solicitar la pensión de gracia, lo que incluso se podría hacer sin que lo

diga la ley, de modo que no se vulneran las atribuciones del Presidente de la República.

El Honorable Senador señor Bianchi hizo presente que los temas de admisibilidad ya fueron zanjados por la Sala del Senado pero que, no obstante ello, se podría esperar el patrocinio del Ejecutivo hasta el próximo lunes 27 de septiembre y, en caso que no se produzca, someter a votación el proyecto en esa sesión.

La Comisión por la unanimidad de sus miembros presentes, recogiendo la opinión favorable del Senador Quinteros, acogió la propuesta del Senador Bianchi y la nueva redacción, y resolvió dejar el proyecto para ser votado en la próxima sesión.

- - -

En sesión de fecha 27 de septiembre, **la Ministra de Desarrollo Social y Familia, señora Karla Rubilar**, hizo presente que en el Gobierno existe plena conciencia y compromiso con los menores que han sufrido la pérdida de uno o ambos padres producto del Covid-19 y que avanzar en un beneficio de este tenor es de toda justicia.

Manifestó que la iniciativa irroga gastos y que no se trata de un pago único sino que se avanza en una pensión mantenida en el tiempo para brindar una mejor protección a las personas, razón por la cual el Presidente de la República ha decidido acoger el proyecto de ley y dispuso ingresar una glosa presupuestaria para poder entregar una pensión de gracia por un monto cercano a los \$70.000, que corresponde al monto que se le entrega por asignación a las familias de acogida de los niños y niñas del Sename³, con lo que se homologa la prestación y la protección que se entrega en casos de vulneración para niños, niñas y adolescentes, en este caso, hasta los 18 ó 24 años si están estudiando.

Subrayó que el camino que se propone es muy expedito para la entrega del beneficio y, si bien no es suficiente una eventual pensión de gracia que pueda considerarse en la ley de Presupuesto, existen otros aspectos que el Gobierno pretende abordar en el marco de un programa de atención integral para estas familias.

Enseguida, **la Subsecretaria de la Niñez, señora Blanquita Honorato**, señaló que, del trabajo con distintas instituciones dedicadas a los temas de la niñez durante la pandemia, se establecieron determinados estándares internacionales, propuestos por UNICEF, para abordar la situación de los niños, niñas y adolescentes que ha perdido a su padre, madre o a ambos, a consecuencia del Coronavirus.

³ Ley N° 21.302, crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica. (entre en vigencia el 1 de octubre).

De acuerdo a ello, lo primero que se debió hacer fue adoptar una definición del grupo objetivo con enfoque de derechos; cuantificar y desagregar datos para abordar, elaborar, implementar programas y monitorear la situación; establecer parámetros y estándares programáticos que orienten las acciones de política y adoptar programas de apoyo a las familias y medidas de acuerdo al interés superior del niño.

Dentro de este contexto, precisó que se considerará en el grupo de niños, niña y adolescentes afectados a todos quienes hayan perdido a su madre o a su padre, por cuanto la pérdida de ambos padres no necesariamente da cuenta de la situación familiar de cada uno de ellos, por lo que se amplía el concepto. Agregó que lo anterior se hizo en base a los datos administrativos obtenidos desde el Ministerio de Salud, del Servicio de Registro Civil e Identificación y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, incorporando a madres y padres muertos por COVID 19 entre los periodos de marzo 2020 y julio 2021 que equivalen a 2.029 hogares.

Indicó que alrededor del 71% de los hogares que están en esta situación pertenecen al 40% más vulnerable según el Registro Social de Hogares, de manera que se trata de familias que son altamente vulnerables y que no sólo necesitan este apoyo, sino también otro tipo de soporte en materia de protección social que puede brindar el ministerio y otros entes del Estado.

En cuanto a establecer parámetros y estándares programáticos que orienten las acciones de política, señaló que se trata de evitar la separación familiar y mantener juntos a los grupos de hermanos, para lo cual se ha incorporado al Poder Judicial en una mesa de trabajo para resguardar el derecho y deber preferente de los niños niñas y adolescentes a vivir en familia y su interés superior, procurando una estructura para apoyo psicosocial y socio-económico.

Sobre la pensión de gracia, dijo que ella entra en el marco de los programas de protección social y transferencia de recursos, pues se ha acercado la oferta social y se ha asegurado el traspaso de beneficios en casos de cambio del cuidado personal de niños, niñas y adolescentes. Reiteró que la pensión de gracia presidencial consiste en un aporte mensual de \$70.000 (similar a Familias de Acogida), con un costo promedio anual M\$2.004.971, entre varios otros beneficios de salud mental t apoyo psicosocial.

Se deja constancia que la señora Honorato acompañó su intervención con un documento en formato Power point el cual fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

El Honorable Senador señor Insulza señaló que la presente iniciativa sólo agrega a personas que pueden pedir la pensión de gracia y que las exposiciones de parte de las personeras del Ejecutivo reflejan la disposición del Gobierno a prestar ayuda a quienes estén en la situación de orfandad que se plantea.

El Honorable Senador señor Ossandón consultó a la Ministra si al establecer este beneficio por la vía de la ley de Presupuesto significaría renovarlo año a año o si se mantendrá como un beneficio permanente hasta la edad señalada.

La Ministra de Desarrollo Social y Familia, señora Karla Rubilar, hizo presente que quedaría en la glosa presupuestaria lo que permitiría entregar la pensión de gracia de acuerdo a los montos comprometidos por toda la ejecución de la ley de Presupuesto, para los menores cuyos padres hayan fallecido desde el inicio de la pandemia hasta que cumplan 18 años de edad o hasta los 24 años si se está estudiando.

- - -

En sesión posterior de fecha 27 de octubre de 2021, **el Ejecutivo** propuso la siguiente indicación sustitutiva al proyecto, además de acompañar el respectivo informe financiero:

“Para sustituir el texto íntegro del proyecto de ley por el siguiente:

“Artículo único. - Agrégase un artículo transitorio, nuevo, en la ley N°18.056, que establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República, del siguiente tenor:

“Artículo transitorio. - Podrán invocar la causal contenida en la letra b) del artículo 2, durante el año 2022, los niños, niñas y adolescentes cuyos cuidadores legales hayan fallecido por causa del COVID-19, a contar de marzo de 2020, de acuerdo a la forma y condiciones que establezca un decreto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Salud.”.”.

La Ministra de Desarrollo Social y Familia, señora Karla Rubilar, señaló que el Gobierno trabajó en la propuesta de indicación sustitutiva con el objeto de simplificar lo más posible el procedimiento y avanzar rápidamente en esta materia para que se materialice el pago de pensiones. Agregó que la compatibilidad con otros beneficios es un aspecto que comparte el Ejecutivo, así como la extensión del beneficio hasta los 24 años, sin tener objeciones en la redacción acordada en la sesión anterior ya que es absolutamente compatible con la nueva propuesta.

C.-Votación en general y en particular.

- Puesto en votación el proyecto de ley fue aprobado en general y en particular, con modificaciones, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Carvajal y señores Insulza y Ossandón.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general y en particular, del siguiente proyecto de ley:

- - -

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. - Agrégase un artículo transitorio, nuevo, en la ley N°18.056, que establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República, del siguiente tenor:

“Artículo transitorio.- Podrán invocar la causal contenida en la letra b) del artículo 2, durante el año 2022, **los menores de edad o hasta los 24 años si se mantiene como estudiante regular, en cualquier nivel, en instituciones o establecimientos educacionales reconocidos por el Estado**, cuyos cuidadores legales hayan fallecido por causa del COVID-19, a contar de marzo de 2020, de acuerdo a la forma y condiciones que establezca un decreto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Salud.

El otorgamiento de este beneficio no será incompatible con ningún otro beneficio o prestación de seguridad social.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días 22 y 27 de septiembre de 2021, con asistencia de los Honorables Senadores señoras María Loreto Carvajal Ambiado y Luz Eliana Ebensperger Orrego y señores Carlos Bianchi Chelech (Presidente) y señores José Miguel Insulza Salinas y Manuel José Ossandón Irarrázaval; y en sesión de fecha 27 de octubre de 2021 con asistencia de los Honorables Senadores señora María Loreto Carvajal Ambiado y señores José Miguel Insulza Salinas (Presidente) y Manuel José Ossandón Irarrázaval.

Sala de la Comisión, a 27 de octubre de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 18.056, QUE ESTABLECE NORMAS GENERALES SOBRE OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE GRACIA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PARA INCORPORAR ESPECÍFICAMENTE A LOS HIJOS DE PERSONAS FALLECIDAS POR COVID 19.

BOLETÍN N° 14.489-06

-
- I. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Incorporar en la ley N° 18.056, sobre pensiones de gracia, como una causal específica que habilita a niños, niñas y adolescentes para solicitarla el haber perdido a uno de sus padres por efecto de la pandemia de Covid 19, extendiendo el beneficio hasta los 24 años como estudiante.
 - II. **ACUERDOS:** aprobado en general y en particular con modificaciones por unanimidad (3x0).
 - III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.
 - IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No hay.
 - V. **URGENCIA:** No tiene.
 - VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Senado. Moción de los Honorables Senadores señor Quinteros, señora Rincón y señores Bianchi, De Urresti y Elizalde.
 - VII **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
 - VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 27 de julio de 2021.
 - IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y particular.
 - X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley N°18.056, establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República. 3.- Decreto 1.928, crea comisión especial que señala y establece normas de tramitación para peticiones que indica.

Valparaíso, a 27 de octubre de 2020.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión