

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE ADOPCIÓN EN CHILE

BOLETÍN N° 9119-18

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda para a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Mensaje de S.E el Presidente de la República don Sebastián Piñera Echenique, ingresado a tramitación el 8 de octubre de 2013, e informado en primer trámite constitucional y reglamentario por la Comisión de Familia y Adulto Mayor. La iniciativa se encuentra con Urgencia Simple.

Asistió a exponer el proyecto el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín Fernández, acompañado del Jefe de la División Jurídica del mismo ministerio señor Sebastián Valenzuela Agüero.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.-Idea matriz o fundamental del proyecto de ley:

La iniciativa legal pretende, por una parte, establecer un nuevo enfoque en materia de adopción, garantizando la subsidiariedad de ésta, y centrado en restablecer en el menor plazo posible, el derecho vulnerado más fundamental de los niños y adolescentes como es el de vivir en familia, y, por otra parte, después de 14 años de la entrada en vigencia de la actual ley N°19.620, subsanar diversos vacíos y deficiencias mediante la incorporación de mecanismos más eficientes y plazos más acotados que resguarden, fomenten y favorezcan tanto el respeto del interés superior del niño como los derechos de las personas que quieran convertirse, por esta vía, en padres y madres.

2.-Comisión Técnica:

Comisión de Familia y Adulto Mayor

3.-Artículos que la comisión técnica dispuso que fueran conocidas por esta Comisión de Hacienda.

a).-La Comisión Técnica calificó el inciso tercero del artículo 5, y el artículo tercero.

b).- Por su parte, la Comisión de Hacienda consideró además conocer el N°3 del artículo segundo, en lo que respecta a la incorporación en el Código del Trabajo de un permiso y subsidio por doce semanas para trabajadores y trabajadoras a quienes se les otorgue judicialmente el cuidado personal de un menor, -cualquiera sea su edad-, en el marco de un proceso de adopción.

4.-Normas de quórum especial

Esta Comisión de Hacienda considera que, en lo que respecta a las normas de su competencia, la letra a) del número 3 del artículo segundo del proyecto de ley, debe ser aprobado en el carácter de quórum calificado, por regular el ejercicio del derecho a la seguridad social, conforme lo establece el N°18 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

5.- Modificaciones introducidas al texto de la Comisión Técnica

No hubo. Los artículos fueron aprobados en los mismos términos propuestos.

6.- Diputado Informante: El señor Gastón Von Muhlenbrock Zamora.

II.--ANTECEDENTES GENERALES DE LA INICIATIVA:

El proyecto de ley originado en un Mensaje del Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echenique, en su primer mandato, ingresó a tramitación el 8 de octubre de 2013; en él se hace presente que recoge algunas de las ideas plasmadas en las mociones que se encontraban radicadas en la Comisión de Familia y Adulto Mayor respecto a la adopción.

-La idea de legislar fue aprobada el 22 de enero de 2014

-Indicaciones del Ejecutivo anterior

El 4 de noviembre de 2014, la entonces Presidenta de la República, formula indicaciones al proyecto de ley las que complementa posteriormente, el 16 de junio y el 4 de agosto de 2015.

-Indicación sustitutiva sobre la que recae el proyecto presentada por el actual Ejecutivo

El 6 de junio de 2018, el Presidente de la República ingresa indicación sustitutiva al proyecto con su respectivo informe financiero.

-Materias que permanecen en el proyecto

Un solo tipo de adopción

Intervención exclusiva en Programas de Adopción del SENAME u OCAS Separación del procedimiento judicial en dos etapas (contenciosa, no

contenciosa)

Regulación de la adopción internacional

Delitos vinculados a la adopción

-Materias reformadas

Incorporación de principios que informan los procedimientos administrativos y judiciales

Regulación de cesión voluntaria

Modificación de las causales de susceptibilidad de adopción

Regulación de selección de familia y enlace adoptivo (anteriormente ad-

hoc)

Perfeccionamiento de Adopción Internacional y regulación de adopción de NNA extranjeros

Regulación de "Adopción por integración"

Regulación de la "Protección intrafamiliar" (relación con parientes cercanos)

Incorporación de nuevas sanciones

La iniciativa presidencial consta de tres artículos permanentes y tres artículos transitorios:

-El artículo primero sustituye la ley N° 19.620, de 1999, que Dicta normas sobre Adopción de Menores y consta de **74 artículos**, referidos a los siguientes títulos:

Título I. Disposiciones generales.

Párrafo primero: De la adopción en general.

Párrafo segundo: Derechos y garantías.

Título II. Procedimientos de adoptabilidad.

Párrafo primero: Causales de adoptabilidad.

Párrafo segundo: Procedimiento ordinario.

Párrafo tercero: Procedimiento de adoptabilidad por entrega voluntaria con fines de adopción.

Título III. Procedimiento de adopción nacional.

Párrafo primero: Reglas generales.

Párrafo segundo: Reglas procesales

Título IV. Procedimientos de adopción internacional.

Párrafo primero: Disposición general.

Párrafo segundo: Adopción de niños, niñas o adolescentes residentes en Chile por personas residentes en el extranjero.

Párrafo tercero: Adopción de niños, niñas o adolescentes residentes en el extranjero por personas residentes en Chile.

Título V. Adopción por integración.

Título VI. Conservación de información y búsqueda de orígenes. Título VII. Prohibiciones y delitos.

Párrafo primero: De las prohibiciones.

Párrafo segundo: De los delitos.

-El artículo segundo.- Modifica el artículo 200 del Código del Trabajo para incorporar un subsidio a la trabajadora o trabajador que tenga a su cuidado un menor de edad en virtud de la Ley de Adopción.

-El artículo tercero.- Establece la fuente de los recursos

III.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

El informe financiero N°63, de 15 de mayo de 2018 emitido por la Dirección de Presupuestos tiene lugar a propósito de la indicación sustitutiva, mediante la cual, señala, se busca velar por el interés superior del adoptado, y amparar su derecho a vivir y desarrollarse en el seno de una familia que le brinde el afecto y le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades espirituales y materiales, cuando ello no le pueda ser proporcionado por su familia de origen.

Este proyecto, en su artículo primero, sustituye la ley N° 19.620¹, que Dicta normas sobre Adopción de Menores, y entre las modificaciones incluidas en ese artículo, se releva el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos y se elimina la prelación para adoptantes, estableciendo estándares y requisitos.

En el artículo segundo, se incorporan modificaciones al Código del Trabajo, entre las que se cuenta la creación de un permiso y subsidio de doce

¹ D.O. de 5 de agosto de 1999

semanas para trabajadores o trabajadoras a quienes se les ha otorgado judicialmente el cuidado personal de un menor de edad en el marco de un proceso de adopción.

Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

a.-La incorporación de modificaciones en el Código del Trabajo, entre las que se cuenta la entrega de un permiso y subsidio de doce semanas para trabajadores o trabajadoras a quién se le ha otorgado judicialmente el cuidado personal de un menor de edad en el marco de un proceso de adopción, genera un mayor gasto fiscal de \$696.901 miles anuales.

Estos recursos se destinarán a financiar el subsidio para trabajadores o trabajadoras a quienes se les ha otorgado judicialmente el cuidado personal de un menor de edad en el marco de un proceso de adopción, con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía.

Para la estimación del mayor gasto fiscal presentado en este informe se ha considerado la información de la Superintendencia de Seguridad Social, tomando como referencia el valor diario promedio de subsidio maternal con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía pagado el año 2017. Asimismo, se ha considerado el promedio de enlaces de adopción del periodo 2013-2017 reportado por el Servicio Nacional de Menores para la estimación de beneficiarios. Finalmente, se considera que todas las personas acceden a un subsidio por 12 semanas.

b.-Por otra parte, el informe financiero señala que las obligaciones derivadas de la aplicación de esta ley,- como los programas de adopción que señala el artículo 5-, no afectan las funciones y atribuciones de los servicios públicos involucrados, por lo que no representan mayor gasto fiscal. De este modo, estas obligaciones serán cubiertas con los recursos que la Ley de Presupuestos del Sector Público contemple para el funcionamiento de los servicios públicos involucrados.

El mayor gasto fiscal que represente esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo a los recursos de la partida presupuestaria del Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público vigente.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley tiene un mayor gasto fiscal anual de \$696.901 miles.

IV.- ACUERDOS ALCANZADOS RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS DE COMPETENCIA DE ESTA COMISIÓN DE HACIENDA

Previo a la votación de los artículos pertinentes, la Comisión recibió los antecedentes del proyecto mediante la presentación del Ejecutivo.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín Fernández, comenzó manifestando que este proyecto responde a uno de los principales objetivos trazados por el gobierno, consistente en poner a los niños primero. Esto significa que aquellos niños en situación de vulnerabilidad deben tener una prioridad, a través de la acción garantizadora de sus derechos, de los organismos del Estado y de los colaboradores del Estado. El Ejecutivo estudió una serie de proyectos en discusión, y formuló una indicación sustitutiva a esta iniciativa, que busca acelerar el proceso de

adopción, terminar con los órdenes de prelación y pensar de una forma distinta en el interés superior del niño.

Sebastián Valenzuela Agüero, Jefe División Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos detalló la historia legislativa del proyecto de ley en estudio, ingresado el 8 de octubre de 2013, respecto del cual se han presentado 3 indicaciones sustitutivas en 4 de noviembre 2014, 16 de junio de 2015 y 4 de agosto de 2015. Finalmente, se presenta una cuarta el 6 de junio de 2018, siendo el primer informe de la Comisión de Familia emitido el 3 de abril de 2019.

Respecto a las principales innovaciones, indicó que en general se plantean las siguientes:

- Programa de Adopción y Subprogramas
- Consagración de Derechos (garantías):
- Derecho a ser oído
- Búsqueda de Orígenes
- Unificación del concepto de Adoptabilidad (versus Susceptibilidad,

Entrega e Integración)

- Posibilidad de Convenios entre PJUD, Sename, Registro Civil y Servicio Electoral para cruce de información

En específico en relación a la adoptabilidad, las principales innovaciones son las siguientes:

- Actualización de causales de adoptabilidad
- Inhabilidad para personas condenas por delitos de cierta entidad
- Incorporación del curador ad litem
- Regulación de la oposición a la adoptabilidad
- Consecuencias por ausencia injustificada y negativa a realización

de exámenes

- Suspensión del procedimiento de adoptabilidad
- Seguimiento en caso de negativa a adoptabilidad
- Eliminación de la consulta en sentencia de adoptabilidad
- Invalidez de reconocimiento de paternidad posterior a la

Adoptabilidad

En cuanto al proceso de adopción propiamente tal, el proyecto innova en los siguientes aspectos:

- Establecimiento de un plazo para inicio de procedimiento
- Se regula la adopción por cesión voluntaria con reserva, desde el

embarazo

- Posibilidad (restringida) de adopción por guardadores
- Se elimina el orden de prelación en beneficio del Interés Superior

del Niño

- Se eleva el estándar para acreditar la condición de adoptante, a

nivel administrativo y judicial

- Procedimiento especial para adopción por Integración

En materia de adopción internacional, el proyecto plantea los siguientes cambios:

- Resguardo y Subsidiariedad de la adopción internacional
- Adopción por residentes en Chile
- Regulación de Organismos extranjero

El proyecto también considera la ampliación del permiso y subsidio en caso de enfermedad del niño menor de un año a la trabajadora o trabajador que tenga a su cuidado, con fines de adopción, un niño menor de 1 año de edad (actualmente sólo contempla los casos en que tiene a su cuidado al niño por tuición o cuidado personal como medida de protección). Asimismo, contempla el otorgamiento del permiso postnatal

de 12 semanas, a la trabajadora o trabajador que tenga a su cuidado, con fines de adopción, a un niño, cualquiera sea su edad (actualmente este permiso sólo se otorga si el niño tiene menos de seis meses, sea para fines de adopción, tuición o cuidado persona como medida de protección). Actualmente, sí se considera, para los casos de adopción, tuición o cuidado personal como medida de protección, el postnatal parental establecido en el art. 197 bis del Código del Trabajo.

Como elementos que propenden hacia una mayor eficacia, en materia de adoptabilidad, destacó los siguientes:

- Se establecen cargas para el tribunal en orden a que, recibida la solicitud, de oficio realice las gestiones necesarias para individualizar y emplazar a las partes.
- Se propicia la coordinación del Poder Judicial con otros organismos públicos para facilitar determinación de identidades y la búsqueda de domicilios para efectos de notificación.
- Se modifican las causales de adoptabilidad (susceptibilidad) para evitar discriminaciones arbitrarias y velar por el interés superior del niño.
- Se establece un apercibimiento para aquellos que dilaten el juicio negándose o ausentándose injustificadamente a practicarse exámenes y pericias ordenadas por el tribunal.
- Se contempla la posibilidad de suspensión del procedimiento de adoptabilidad (para evitar el término del procedimiento)
- Se establece el seguimiento en caso de negativa a adoptabilidad, para verificar la superación de la situación de vulneración de derechos
- Se elimina la consulta de las sentencias en materia de adopción.

Por su parte, en cuanto a los elementos que propenden hacia una mayor eficacia en materia de procedimiento de adopción, destacó los siguientes:

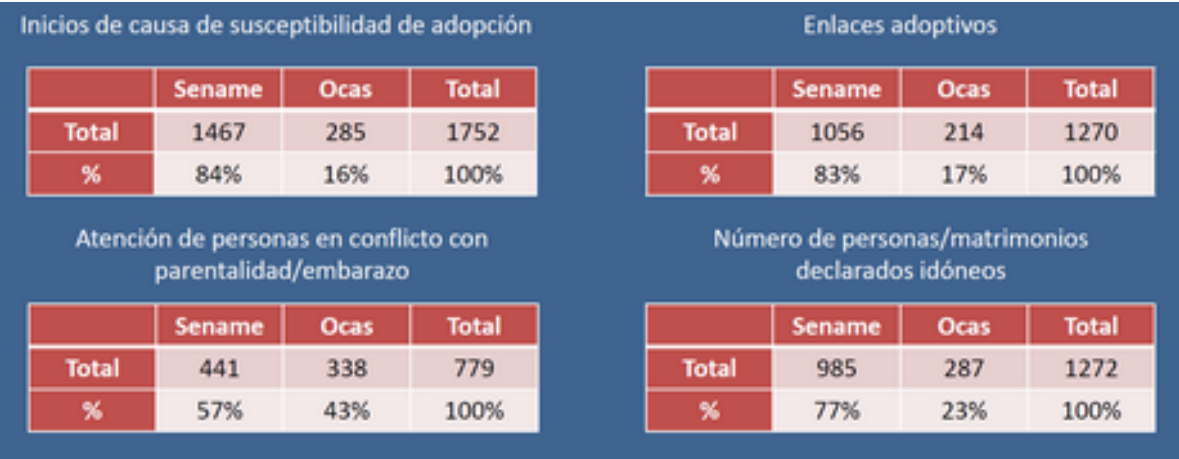
- Se vincula el término del procedimiento de adoptabilidad con el inicio del procedimiento de adopción, de manera tal que no transcurra un plazo muy largo entre ambos.
- En la causal de “entrega voluntaria con fines de adopción”, se regula la posibilidad de que la madre manifieste de forma previa al nacimiento su intención de entregar su hijo/a en adopción.
- Se contempla que la regla general en materia de competencia es que el tribunal que conozca del procedimiento de adopción, sea el mismo que tramitó el procedimiento de adoptabilidad.
- Se elimina el orden de prelación en beneficio del Interés Superior del Niño
- Se eleva el estándar para acreditar la condición de adoptante (a nivel administrativo y judicial)
- Tratándose de la búsqueda de orígenes, se permite que ésta sea efectuada por personas adoptadas mayores de 14 años y de manera administrativa, sin necesidad de resolución judicial.
- En materia de adopción internacional, se regula la adopción de NNA residentes en Chile por personas residentes en el extranjero, como también la de NNA residentes en el extranjero por personas residentes en Chile
- En materia de adopción internacional, se regula la relación con organismos autorizados extranjeros

Continuó detallando las principales modificaciones introducidas al proyecto durante su tramitación en la Comisión de Familia:

- Se elimina diferenciación entre niños, niñas y adolescentes
- Consecuencias de la negativa del niño, niña o adolescente a ser declarado adoptable

- Eliminación de la “cesión en vientre” (cesión voluntaria prenatal, hoy existente en nuestra legislación)
- Se faculta a guardadores a solicitar la adopción sólo del primer niño, niña o adolescente sujeto a guarda
- Se incluye la adopción de mayores de edad
- Se aumenta la edad máxima para ser solicitante de adopción a 70 años
- Se amplían las posibilidades e hipótesis de la adopción por integración
- Se incorpora procedimiento excepcional posterior a sentencia definitiva de adopción, para adopciones fallidas
- Se elimina (parcialmente) la participación de los organismos colaboradores acreditados en Sistema de Adopción

Explicó también la participación de los organismos colaboradores acreditados 2016-2018:



Finalmente, expuso sobre el aumento de estándares para las Ocas, conforme a lo prescrito en la Ley N° 21.140

1. Exigencia de transparencia activa de los organismos colaboradores, tanto en su rendición de cuentas como en sus resultados y procesos.
2. Facultades del Servicio Nacional de Menores para impartir instrucciones particulares y fiscalizar las labores de los organismos colaboradores.
3. Requisitos para el reconocimiento como organismo colaborador acreditado, haciendo extensivas las inhabilidades al personal que compone su alta dirección.
4. Más y mejores criterios de evaluación de los convenios ejecutados por estos organismos.
5. Incorporación de nuevos mecanismos para el término anticipado de convenios y causales de revocación de la acreditación del colaborador.
6. Se agregan principios que informan la acción de SENAME y los OCAS:
7. Exclusividad de la ejecución de la “línea de acción Diagnóstico” frente a otras (residencias, programas), con la finalidad de resguardar la independencia e imparcialidad de los mismos.
8. Establecimiento de la inhabilidad para desempeñar labores de trato directo con niños, tratándose de personas que tuvieran consumo problemático de alcohol o drogas, a menos que justifique su uso por un tratamiento médico.

9. Obligación de revisar semestralmente los antecedentes de los trabajadores de las OCAS a fin de constatar que no se encuentren en el Registro de Personas con prohibición de trabajar con menores de edad.

Terminada la presentación, el Ministro Larraín señaló que conforme al informe de la Comisión de Familia, hay dos normas que deben ser conocidas por la Comisión de Hacienda. Asimismo, agregó que el Ejecutivo ha presentado para ser tratadas en la sesión, indicaciones que básicamente buscan dar coherencia al proyecto, en razón de que durante la tramitación, se excluyó a las organizaciones colaboradoras acreditadas como entes que podían participar en el proceso de adopción. Estimó que en esta materia debe promoverse una alianza público privada y solicitó a la Comisión considerar las referidas indicaciones.

El diputado señor Jackson manifestó que las indicaciones no competen a Hacienda, en tanto no importan un gasto directo, ni vienen acompañadas de un informe financiero.

El diputado señor Núñez (Presidente) de conformidad con sus atribuciones y teniendo presente lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226² del Reglamento de la Corporación, procedió a declarar las indicaciones como no presentadas.

Por otra parte, indicó que el artículo segundo número 3 letra a), que establece un subsidio, debe ser conocido por la Comisión de Hacienda, a pesar de no haber sido informando en esos términos por la comisión técnica, en virtud de que el informe financiero le asigna expresamente recursos.

Votación

La Comisión de Hacienda se pronunció sobre las siguientes normas de su competencia, respecto de la cuales se adoptaron los acuerdos que se señalan.

1.-Artículos señalados por la Comisión Técnica:

“Artículo 5°.- Programa de adopción. El programa de adopción será diseñado por el Servicio y lo ejecutarán éste y los organismos acreditados ante él.

Dicho programa comprende el conjunto de actividades destinadas a resguardar el derecho del niño, niña o adolescente a vivir en una familia, cualquiera sea su composición. El programa incluirá acciones destinadas a la formación, preparación y acompañamiento de quien o quienes soliciten la adopción, así como aquellas relativas a intervenciones necesarias para los niños, niñas o adolescentes durante la tramitación de los procedimientos regulados por esta ley, o con posterioridad a éstos y todas aquellas destinadas al apoyo de las familias una vez que se ha constituido la adopción, velando por la integración del niño, niña o adolescente en el seno de su nueva familia, e incluyendo el proceso de búsqueda de orígenes. Para tales efectos, se desarrollarán los subprogramas que sean necesarios para dar cumplimiento total y efectivo a los objetivos de la presente ley. Los subprogramas de adopción serán regulados en el Reglamento de la presente ley.

² **Artículo 226.** La Comisión de Hacienda conocerá de los proyectos que se le envíen en informe por ser de su competencia exclusiva.

Conocerá también en forma exclusiva de los artículos de los proyectos informados por las comisiones técnicas que tengan incidencia en materias presupuestarias y financieras del Estado, y de sus organismos y empresas. *Las indicaciones que excedan ese ámbito se tendrán por no formuladas.*

En su informe deberá indicar las fuentes de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que el proyecto signifique, y determinar la incidencia de sus normas sobre la economía del país.

El financiamiento de las actividades del programa y de los subprogramas de adopción se regirá por las disposiciones que a su respecto refiera la ley N° 20.032, que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención, y su Reglamento respecto de los colaboradores acreditados. En el caso de las actividades del programa y subprogramas del Servicio, éstos se financiarán con cargo a su presupuesto”.

Puesto en votación el inciso tercero del artículo 5, fue aprobado por nueve votos a favor y una abstención. Votaron a favor los diputados señores Kuschel, Melero, Núñez (Presidente), Ortiz, Pérez, don Leopoldo, Sauerbaum, Schilling, Von Mühlenbrock y Van Rysselberghe. Se abstuvo el diputado señor Jackson.

“Artículo tercero: El mayor gasto fiscal que represente esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo a los recursos de la partida presupuestaria del Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público vigente”.

Puesto en votación fue aprobado por la unanimidad de los diez diputados presentes señores Jackson, Kuschel, Melero, Núñez (Presidente), Ortiz, Pérez, don Leopoldo, Sauerbaum, Schilling, Von Mühlenbrock y Van Rysselberghe.

2.-Artículos NO señalados por la Comisión Técnica y conocido por la Comisión de Hacienda por incidir en materia financiera o presupuestaria del Estado

“Artículo segundo: Introdúzcanse las siguientes modificaciones al Código del Trabajo:

3) Modifíquese el artículo 200 en el siguiente sentido:

a) Sustitúyense los incisos primero y segundo, por los siguientes, pasando el actual inciso segundo a ser tercero:

“La trabajadora o el trabajador que tenga a su cuidado un menor de edad, por habersele otorgado judicialmente la tuición o el cuidado personal como medida de protección, tendrá derecho al permiso postnatal parental establecido en el artículo 197 bis. Además, cuando el menor tuviere menos de seis meses, previamente tendrá derecho a un permiso y subsidio por doce semanas.

En caso que la trabajadora o el trabajador tenga a su cuidado un menor de edad, por habersele otorgado judicialmente aquél en virtud de lo previsto en los artículos 28 o 41 inciso final de la Ley de Adopción, tendrá derecho al permiso postnatal parental establecido en el artículo 197 bis. Además, en estos casos, tendrá derecho a un permiso y subsidio por doce semanas, cualquiera sea la edad de dicho menor de edad.”.

Puesto en votación fue aprobado por la unanimidad de los diez diputados presentes señores Jackson, Kuschel, Melero, Núñez (Presidente), Ortiz, Pérez, don Leopoldo, Sauerbaum, Schilling, Von Mühlenbrock y Van Rysselberghe.

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar las referidas normas de su competencia, en la forma explicada.

Tratado y acordado en la sesión celebrada el 24 de abril del año en curso, con la asistencia de los diputados señores Giorgio Jackson Drago; Carlos Kuschel Silva, Pablo Lorenzini Basso; Patricio Melero Abaroa; Daniel Núñez Arancibia (Presidente); José Miguel Ortiz Novoa; Leopoldo Pérez Lahsen; Frank Sauerbaum Muñoz (en reemplazo del Marcelo Schilling Rodríguez; Enrique Van Rysselberghe Herrera (en reemplazo del diputado Guillermo Ramírez Diez) y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

En la votación de la iniciativa no participó el diputado señor Pablo Lorenzini Basso por haber hecho uso del artículo 5 B de la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

Sala de la Comisión, a 25 de abril de 2019

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión