

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD,
recaído en el proyecto de ley, en segundo
trámite constitucional, que reemplaza los
artículos 2° bis y 9° de la ley N° 19.451, que
establece el modo de determinar quiénes
pueden ser considerados donantes de órganos.

BOLETÍN N° 7.849-11.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Salud tiene el honor de informar
acerca del proyecto de la suma, iniciado en moción de los Honorables
Diputados señores Enrique Accorsi Opazo, Jorge Burgos Varela, Juan
Luis Castro González, Javier Macaya Danús, Manuel Monsalve
Benavides, Marco Antonio Núñez Lozano, Alberto Robles Pantoja, Karla
Rubilar Barahona, Víctor Torres Jeldes y Matías Walker Prieto.

La iniciativa de ley inició su tramitación en el
Senado el día 09 de noviembre de 2011 y, con fecha 10 de enero de
2012, la Sala autorizó a la Comisión de Salud para discutirla en general y
en particular, en el trámite reglamentario de primer informe.

Se hace presente que el proyecto sólo contiene
disposiciones de ley común y no atañe a la organización y atribuciones
de los tribunales de justicia.

- - - - -

A las sesiones en que la Comisión estudió este
asunto asistieron, además de los integrantes de la Comisión, del
Ministerio de Salud, el Ministro, doctor Jaime Mañalich Muxi; el
Subsecretario de Salud Pública, doctor Jorge Díaz Anaíz, y los asesores
doctor Juan Cataldo Acuña y abogados señores Jaime González
Kazazian y Jorge Hübner Garretón. Del Ministerio Secretaría General de
la Presidencia, el coordinador señor José Francisco Acevedo Alliende.
De la Biblioteca del Congreso Nacional, la analista señora Irina Aguayo
Ormeño.

- - - - -

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL

El señor Subsecretario de Salud Pública comenzó su exposición señalando que la ley que regula la donación de órganos considera en su articulado la posibilidad de que las personas puedan informar, mediante un trámite muy simple, que no desean ser donantes. Dicha gestión quedó asociada a un par de trámites administrativos, como son la obtención o renovación de la cédula de identidad o la licencia de conducir. Además, se contempla la creación de un Registro de No Donantes, para quienes han expresado esa voluntad.

Informó que a esta fecha más de dos millones de chilenos han declarado su intención de no ser donantes y, hasta el año 2011, el número de donaciones y de transplantes se había reducido progresivamente. En ese contexto, el Ministerio de Salud consideró que existe un enfoque errado en la expedición que rodea el trámite para declararse no donantes, ya que los mecanismos definidos por la norma no aseguran a las personas una adecuada información, reflexión y privacidad.

Por lo anterior, se ha estimado conveniente modificar la legislación, para establecer un procedimiento que garantice que la persona tome una decisión con información apropiada, en un momento oportuno y cuando no esté sometida a alguna presión, ya sea por el escaso tiempo de que dispone para resolver o por los trámites accesorios que debe realizar.

Estimó que, de mantenerse la situación actual, en poco tiempo las cifras de no donantes podrían llegar a cerca de cinco millones de personas, ya que la tendencia actual muestra que mensualmente alrededor de cien mil personas hacen esa manifestación de voluntad.

Expresó que existe una creciente resistencia de las familias para autorizar la donación de órganos de uno de sus miembros, basada en una multiplicidad de inquietudes y desconfianzas o en el desconocimiento de la voluntad del potencial donante. A lo anterior se debe agregar el temor a que el equipo de salud no realice todos los esfuerzos necesarios por mantener la vida de alguien que es visto como un potencial donante.

Por otra parte, expresó, se ha observado que las familias que están convencidas de proceder a la donación de órganos lo hacen en la modalidad múltiple, esto es, autorizan a disponer de varios órganos y tejidos, lo que ha permitido aumentar el número de transplantes, a pesar de el descenso en el número de donantes.

El Honorable Senador señor Girardi manifestó que la discusión de la modificación a la ley N° 19.451 suscitó gran

resistencia, por lo que debe celebrarse que se busquen soluciones para promover la donación de órganos.

Agregó que el prejuicio en contra de la donación no será superado mediante una ley, sino que para acabar con el temor o las dudas sobre estos procesos es necesario realizar campañas informativas y de educación, promoviendo una actitud de generosidad humana.

Indicó también que es indispensable que para contar con un sistema de procura de órganos, en cada hospital o clínica debe existir un sistema de alerta temprana y una logística adecuada de conservación y transporte.

En otro aspecto, Su Señoría concordó en que la manifestación de voluntad de no ser donante debe ser resultado de un proceso de reflexión más extenso que el actualmente permite la ley.

El Honorable Senador señor Chahuán coincidió en que es necesario contar con un sistema nacional de procura de órganos y con un apropiado financiamiento, ya que, en caso contrario, la normativa aprobada no podrá ser implementada.

Finalizo su intervención señalando que los textos legales no son suficientes para incentivar o despertar la generosidad de las personas, por lo que deben necesariamente complementarse con medidas adicionales, de tipo publicitario y educativo.

- Puesta en votación la idea de legislar, fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión presentes, Honorables Senadores señores Chahuán, Girardi, Ruiz-Esquide y Uriarte.

- - - - -

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR

El señor Ministro de Salud expresó que hasta ahora se había abstenido de participar en el debate de este proyecto de ley, porque motivos estrictamente personales lo hacían aconsejable y necesario.

Superadas las circunstancias que le habían impuesto tal conducta, entró en la materia afirmando que la donación de órganos proveniente de un cadáver es actualmente una terapia absolutamente estandarizada, para una cantidad de enfermedades relativamente frecuentes. En la evolución del conocimiento médico algunas de dichas terapias, como el transplante de riñón, están

completamente asentadas, en tanto que otras son más novedosas, como el transplante de intestino, pero, en general, el transplante de órganos es un tratamiento muy efectivo para varias enfermedades.

En otro contexto, señaló que hace poco ha terminado su trámite en el Senado la ley que regula los derechos y deberes de las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud¹, la que subsana una situación que resultaba compleja de resolver, como es la declaración de muerte. Concluido el trámite legislativo de la iniciativa antes mencionada, el término de la vida quedará asociado a la muerte cerebral, acreditada en los términos del artículo 11 de la ley N° 19.451.

Señaló que en el año 2010 se efectuó una reforma a la ley de transplante de órganos que, en su opinión, ha sido extremadamente valiosa, ya que definió la política pública referida a transplantes como una responsabilidad del Estado, a través del Ministerio de Salud, repartición que ha implementado un departamento encargado de la procura de órganos en los grandes hospitales del país.

Otro objetivo logrado por dicha modificación legal, añadió, fue el establecimiento del concepto de “donante universal”, contemplado en las legislaciones de la mayoría de los países desarrollados.

Ahondando en otro aspecto de la cuestión, consignó que entre los años 2008 y 2011 el número de transplantes de órganos ha aumentado levemente. Sin embargo, las estadísticas muestran en el mismo período un decrecimiento en el número de donantes. Dichas estadísticas se explican por cuanto, gracias a la coordinación centralizada por parte del Ministerio, existe una mayor cantidad de procedimientos multiorgánicos.

Respecto de la situación actual, estimó que los trámites previstos en la ley no permiten una expresión de la voluntad de las personas auténticamente libre y responsable, a diferencia, por ejemplo, de la manifestación del consentimiento informado para recibir o rechazar tratamientos médicos, que se contempla en la ley de derechos y deberes de los pacientes.

Por lo anterior, razonó, en la propuesta de modificación legal en discusión se refuerza la idea de que todos son donantes y, por el contrario, la voluntad de no serlo se regula como un acto mucho más informado y consciente que el que hoy la ley establece.

En este sentido, junto con reconocer que el texto aprobado en la Cámara de Diputados podría resultar confuso para algunas personas, sugirió una redacción que fue inmediatamente suscrita

¹ Boletín N° 4.398-11.

como indicación por los miembros de la Comisión, alternativa que, además, deja sin efecto las manifestaciones de voluntad relacionadas con la donación de órganos efectuadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente modificación legal.

Indicó el señor Ministro que se mantendrá el respeto inequívoco a la voluntad de la familia de los potenciales donantes, de manera tal de lograr un acuerdo con ellas, porque sería inconcebible que el procedimiento se transformara en una situación forzada.

Por último, aseguró que el Ministerio cuenta actualmente con la infraestructura, el financiamiento y la capacidad para transplantar a un mayor número de personas que las que actualmente reciben estos tratamientos.

El Honorable Senador señor Ruiz-Esquide recordó que, al aprobarse la modificación a la ley N° 19.451, que implementó el concepto de “donante universal”, hubo muchas personas que anunciaron que ello era un error, porque se produciría una baja dramática de donantes, apreciación que, según su opinión y de acuerdo con la experiencia extranjera, ha mostrado no tener las dimensiones exageradas pregonadas en aquellos vaticinios.

En relación con el registro de no donantes, estimó que no se debe facilitar a las personas la realización de un acto que puede ser merecedor de reproche, más allá del respeto que se debe a la voluntad individual.

Finalmente, Su Señoría concluyó que la implementación de esta política pública requerirá financiamiento y una adecuada acción del Estado.

El Honorable Senador señor Chahuán comunicó su respaldo a la propuesta suscrita por los miembros de la Comisión, ya que, en su opinión, facilitará la donación de órganos en nuestro país. Informó que actualmente hay en Chile alrededor de 4.500 personas en riesgo, que esperan recibir tratamiento mediante el transplante de órganos.

Exhortó al Ministerio de Salud a implementar una política que promueva una cultura de donación de órganos, mediante una adecuada publicidad en los medios de comunicación que destaque la idea de que la donación constituye un acto de solidaridad. Esta iniciativa legal se debe complementar, sostuvo Su Señoría, con el aporte de recursos que permitan contar con un sistema de procura de órganos eficiente y eficaz.

Por su parte, el Honorable Senador señor Uriarte manifestó que ha suscrito la indicación materia de este debate porque tiene el convencimiento de que se trata de una modificación histórica del sistema de donación de órganos, que refuerza una presunción que ya existía y da valor al silencio en el derecho. Con su aprobación se dará una fuerte señal de apoyo a la donación de órganos, a la vez muy necesaria.

El Honorable Senador señor Rossi expresó que cuando surge la discusión en torno a variados problemas sociales, es de común ocurrencia recurrir al Congreso Nacional creyendo que la solución a las dificultades consiste en la dictación de una ley; eso es lo que sucedió en materia de donación de órganos, afirmó Su Señoría.

Consideró fundamental producir un cambio en la mirada que tiene la sociedad sobre este tema, para dar tranquilidad a las personas, en el sentido de que la donación de órganos no entraña riesgos para ellas.

Por último, destacó que la normativa propuesta hará posible una reflexión más detenida y profunda sobre la decisión de no ser solidario, en definitiva, de restarse a la posibilidad de contribuir a prolongar la vida de otra persona.

Se transcribe a continuación el texto de la indicación sustitutiva, suscrita por los Honorables Senadores señores Chahuán, Rossi, Ruiz-Esquide y Uriarte:

“Artículo Primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.451, que establece normas sobre trasplante y donación de órganos:

1) Reemplázase el artículo 2° bis por el siguiente:

"Artículo 2 bis.- Las personas cuyo estado de salud lo requieran tendrán derecho a ser receptoras de órganos.

Toda persona mayor de dieciocho años será considerada, por el solo ministerio de la ley, como donante de sus órganos una vez fallecida, a menos que se presente una documentación fidedigna, otorgada ante notario público, de la cual emane que en vida el donante manifestó su voluntad de no serlo. El notario deberá remitir dicha información al Servicio de Registro Civil e Identificación para efectos del Registro Nacional de No Donantes, según lo establezca el reglamento respectivo.

Déjese sin efecto cualquier tipo de manifestación de voluntad relacionada con la donación de órganos que haya sido manifestada con anterioridad a la vigencia de esta ley o a través

de una modalidad distinta a la que ella establece.”

2) Derógase el artículo 9°.

Artículo Primero Transitorio: La presente modificación a la ley N° 19.451 entrará en vigencia el primer día después del tercer mes de su publicación.”

La Comisión, para un mejor entendimiento de la disposición, convino en modificar en el inciso segundo del artículo 2° bis propuesto la expresión “de la cual emane” por “en que conste”.

Además, en el convencimiento de que una norma legal no puede abolir declaraciones de voluntad manifestadas libre y válidamente por las personas, la Comisión acordó modificar el imperativo dispuesto en el tercer inciso del artículo 2° bis, a fin de dejar sin efecto las inscripciones que se hayan efectuado en el Registro de No Donantes, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, hasta el momento en que entre en vigencia la presente iniciativa legal.

Se tomó nota de que el numeral 2) de la indicación contiene una disposición que está incluida en términos idénticos en el proyecto de la Cámara de Diputados, por lo que no es propiamente una proposición de enmienda.

Se deja en claro que el artículo transitorio forma parte del presente proyecto y no de la ley N° 19.451.

- Con las enmiendas descritas y algunos ajustes de redacción, la indicación fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión presentes, Honorables Senadores señores Chahuán, Rossi, Ruiz-Esquide y Uriarte.

- - - - -

MODIFICACIONES:

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, vuestra Comisión de Salud tiene el honor de proponer las siguientes modificaciones al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional:

Artículo Único

Número 1)

- Sustituir el artículo 2° bis por el siguiente:

“Artículo 2° bis.- Las personas cuyo estado de

salud lo requiera tendrán derecho a ser receptoras de órganos.

Toda persona mayor de dieciocho años será considerada, por el solo ministerio de la ley, como donante de sus órganos una vez fallecida, a menos que se presente una documentación fidedigna, otorgada ante notario público, en que conste que en vida el donante manifestó su voluntad de no serlo. El notario deberá remitir dicha información al Servicio de Registro Civil e Identificación, para efectos del Registro Nacional de No Donantes, conforme a lo que establezca el reglamento respectivo.

Déjanse sin efecto todas las inscripciones efectuadas en el Registro de No Donantes, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, que hayan sido practicadas con anterioridad a la vigencia de esta ley.”.

- - - - -

- Insertar en el proyecto el siguiente artículo transitorio, nuevo:

“Artículo transitorio.- Esta ley entrará en vigencia el primer día del cuarto mes siguiente a su publicación.”.

- - - - -

Como consecuencia de las modificaciones propuestas, el texto del proyecto queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.451, que establece normas sobre trasplante y donación de órganos:

1) Reemplázase el artículo 2° bis por el siguiente:

“Artículo 2° bis.- Las personas cuyo estado de salud lo requiera tendrán derecho a ser receptoras de órganos.

Toda persona mayor de dieciocho años será considerada, por el solo ministerio de la ley, como donante de sus órganos una vez fallecida, a menos que se presente una documentación fidedigna, otorgada ante notario público, en que conste que en vida el donante manifestó su voluntad de no serlo. El notario deberá remitir dicha información al Servicio de Registro Civil e Identificación, para efectos del Registro Nacional de No Donantes, conforme a lo que establezca el reglamento respectivo.

Déjanse sin efecto todas las inscripciones efectuadas en el Registro de No Donantes, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, que hayan sido practicadas con anterioridad a la vigencia de esta ley.”.

2) Derógase el artículo 9°.

Artículo transitorio.- Esta ley entrará en vigencia el primer día del cuarto mes siguiente a su publicación.”.

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas con fecha 10 y 17 de enero de 2012, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fulvio Rossi Ciocca (Presidente), Francisco Chahuán Chahuán, Guido Girardi Lavín, Mariano Ruiz-Esquide Jara y Gonzalo Uriarte Herrera.

Valparaíso, a 18 de enero de 2012.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE REEMPLAZA LOS ARTÍCULOS 2° BIS Y 9° DE LA LEY N° 19.451, QUE ESTABLECE EL MODO DE DETERMINAR QUIÉNES PUEDEN SER CONSIDERADOS DONANTES DE ÓRGANOS.

(BOLETÍN N° 7.849-11)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: modificar la ley N° 19.451, que establece normas sobre transplante y donación de órganos, con la finalidad de reforzar la idea central de que toda persona es donante de órganos, salvo que expresamente señale lo contrario.

II ACUERDOS: aprobado con modificaciones. (Unanimidad 4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: un artículo permanente y uno transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: suma. Vence el 25 de enero de 2012.

VI. ORIGEN e INICIATIVA: moción de los Honorables Diputados señores Enrique Accorsi Opazo, Jorge Burgos Varela, Juan Luis Castro González, Javier Macaya Danús, Manuel Monsalve Benavides, Marco Antonio Núñez Lozano, Alberto Robles Pantoja, Karla Rubilar Barahona, Víctor Torres Jeldes y Matías Walker Prieto.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 09 de noviembre de 2011. Con fecha 10 de enero de 2012, la Sala autorizó a la Comisión de Salud para discutir en general y en particular la iniciativa, en el trámite reglamentario de primer informe.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala para su discusión en general.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Ley N° 19.451, que establece normas sobre transplante y donación de órganos.

- Ley N° 20.413, que modifica la ley N° 19.451, con el fin de determinar quiénes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad.
- Del Código Sanitario, el Libro IX, sobre aprovechamiento de tejidos o partes de un donante vivo y de la utilización de cadáveres, o parte de ellos, con fines científicos o terapéuticos.
- Decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Justicia, de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la ley N° 4.808, sobre Registro Civil, de la ley N° 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la ley N° 16.618, ley de menores, de la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley N° 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.

- - - - -

Valparaíso, 18 de enero de 2012.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

ÍNDICE

Discusión y Votación en General	2
Discusión y Votación en Particular	3
Modificaciones	7
Texto del proyecto de ley	8
Resumen ejecutivo	10
Índice	12