



Minuta proyecto de ley que “Establece plan de ayuda a las y los trabajadores de la música durante la emergencia por el COVID 19”

I. Introducción

En el siguiente se informe se analiza el proyecto de ley que establece un plan de ayuda a las y los trabajadores de la música durante la emergencia por el COVID-19, ingresado a tramitación con fecha 25 de mayo de 2020 (Boletín No13.539-24).

Se comenzará por explicar en términos generales el procedimiento de la tramitación de una ley y señalar en qué etapa se encuentra el proyecto, con el objetivo de mostrar las fases venideras y los cursos que puede tomar el proyecto. Luego se describe, en términos generales, cuáles son las normas contenidas.

Es importante señalar, que este es un proyecto de ley recién ingresado que pasó a la comisión de cultura para su cuenta, por lo que no hay certeza de si será una ley ni menos de su contenido final.

II. Etapas de la tramitación parlamentaria y etapa en que se encuentra el proyecto analizado

a) *Iniciativa de proyectos de Ley:* La iniciativa de una ley es la facultad de presentar un proyecto a tramitación legislativa. Los proyectos de ley pueden comenzar por iniciativa del Presidente de la República (mensaje) o por un grupo de parlamentarios (moción). En el caso de este proyecto, la iniciativa fue de diversas diputadas y diputados.

b) *Cámara de origen:* Se denomina cámara de origen a la rama del Congreso Nacional en que se inicia el trámite legislativo de un proyecto de ley. El proyecto en revisión ingresó por la Cámara de Diputados.

c) *Primer trámite constitucional:* Presentado un proyecto en la cámara respectiva, ésta puede adoptar dos actitudes: aprobar en general o en particular el proyecto, o desechar en general el proyecto. La aprobación en general de un proyecto implica la discusión de las ideas matrices del mismo y la discusión en particular de un proyecto es el análisis pormenorizado de sus disposiciones. Dentro de cada Cámara, los pasos reglamentarios para la aprobación de un proyecto comprenden la remisión a las comisiones respectiva (en este caso, a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social), informes de la comisión, indicaciones que se puedan efectuar y finalmente, la aprobación o rechazo.

d) *Segundo trámite constitucional:* La Cámara revisora es aquella que conoce de un proyecto de ley en su Segundo Trámite Constitucional. Si el proyecto es aprobado en general y en particular por la Cámara de origen, es remitido a la otra Cámara para que continúe su tramitación. Esta puede adoptar las siguientes actitudes:

a) En primer lugar, puede aprobarlo tal cual lo despachó la Cámara de origen. En este caso el proyecto ha quedado aprobado por el Congreso Nacional y procede comunicar su aprobación al Presidente de la República. El proyecto ha tenido hasta aquí solo dos trámites.

b) En segundo lugar, puede aprobar el proyecto, pero introducirle modificaciones. En este caso, el proyecto vuelve a la Cámara de origen para que ésta se pronuncie sobre dichas adiciones o enmiendas. El proyecto tendrá aquí tres trámites.

- c) Finalmente, puede rechazar el proyecto. En este caso, se procede a formar una Comisión Mixta.
- e) *Tercer trámite constitucional:* Este trámite es eventual, y solo tiene lugar en los casos en que la Cámara revisora introduce cambios al proyecto despachado en Primer Trámite. Si la Cámara de origen acepta las modificaciones introducidas en el Segundo Trámite, el proyecto de ley queda aprobado por el Congreso Nacional y se comunica la aprobación al Presidente de la República.
- f) *Cuarto trámite constitucional:* También es eventual, consiste en la formación de una Comisión Mixta (legisladores de ambas cámaras), lo que sucederá en dos casos:
- a) En el caso que la Cámara revisora deseche en general un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen.
 - b) En caso que la Cámara de origen rechace las modificaciones que le introdujo la revisora en Segundo Trámite.
 - c) La Comisión Mixta se conforma de igual número de Diputados y Senadores a fin de solucionar la discrepancia surgida entre ambas Cámaras y sólo conoce del proyecto de ley para el que se constituye. La propuesta de la Comisión debe ser votada separadamente en ambas Cámaras, como una proposición integral. En lo que sea rechazado o en aquello que no se reúna el quórum especial, se entiende que no hay ley.
- Sin embargo, en este caso, procede el mecanismo de la insistencia. La insistencia consiste en que el Presidente de la República solicite que la Cámara de origen considere el proyecto aprobado en Segundo Trámite por la Cámara revisora. En esta situación, para que no haya ley, la Cámara de origen debe rechazar las adiciones o modificaciones incorporadas al proyecto, por los dos tercios de sus miembros presentes. Si existe una mayoría menor a dichos dos tercios, el proyecto pasa a la Cámara revisora y se entiende aprobado con el voto conforme de los dos tercios de sus miembros presentes.
- g) *Trámites posteriores e intervención del Presidente:* Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, es remitido al Presidente de la República, que puede adoptar dos posturas:
- a) Si el Presidente aprueba el contenido del proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, ordena su promulgación como ley dentro de los diez días siguientes a que le fuera comunicado.
 - b) Si el Presidente rechaza en todo o en parte el proyecto que le remitió la Cámara de origen, dentro de los treinta días siguientes a la remisión puede vetar el proyecto. Observado total o parcialmente el proyecto, es devuelto a la Cámara de origen. Si las dos Cámaras aprueban las observaciones o veto, el proyecto tiene fuerza de ley y se devuelve al Presidente de la República para su promulgación. Si las dos Cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por dos tercios de sus miembros presentes en todo o parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente de la República para su promulgación. Si rechazan todas o algunas de las observaciones y no hay quórum para insistir en el proyecto del Congreso Nacional, no habrá ley sobre esos puntos.
- h) *Tribunal Constitucional:* En ciertos casos debe hacer un control de constitucionalidad obligatorio¹, en

este caso es eventual, y solamente procederá a petición de parte. En estos casos, tanto el Presidente de la República como un grupo de parlamentarios, pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional para que resuelva una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación de una ley. Estos requerimientos deben formularse antes de la promulgación de la ley.

Las urgencias

Durante la tramitación de un proyecto de ley, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y sea que el proyecto se encuentre en primer, segundo o tercer trámite constitucional, el Presidente de la República –no los parlamentarios- puede hacer presente la urgencia de un proyecto de ley. Las urgencias pueden ser de tres tipos:

1. La urgencia simple implica que el Parlamento tiene treinta días para despachar el proyecto.
2. La suma urgencia implica que el proyecto debe despacharse en diez días.
3. La discusión inmediata implica que el proyecto debe despacharse en tres días.

Este mecanismo genera que en la práctica la agenda legislativa la lleva el presidente, estableciendo que proyectos deben discutirse y, por oposición, cuales quedan “congelados” en el congreso.

Por lo tanto, el proyecto de ley se encuentra a la espera de discutido por la Cámara de Senadores, donde podrá ser aprobado o rechazado. Luego, en caso de que se hagan modificaciones, deberá retornar a la Cámara de Diputados y, en caso de que ésta las rechace, tendrá que formarse una Comisión Mixta. A su vez, en caso de que se apruebe, podrá un grupo de parlamentarios o el Presidente de la República solicitar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

III. Contenido del proyecto

El proyecto de ley en comento contempla los siguientes puntos:

a) Durante el Estado de Catástrofe y hasta 90 días después de su término, las emisoras de radio deberán transmitir diariamente, al menos, el 50% de música nacional, sean autores o intérpretes, a lo largo de la jornada, sin que pueda acumularse para el horario nocturno (22:00 a 06:00 horas).

Trascurridos los 90 días señalados, la exigencia a radioemisoras disminuirá al 30%, medida que se mantendrá por 90 días más. Luego, se vuelve al régimen normal.

b) En el caso de canales de televisión de señal abierta, durante el Estado de Catástrofe y hasta 180 días después de terminado éste, el porcentaje de difusión de música nacional será de al menos un 20%, bajo las mismas condiciones señaladas.

c) Se va a crear un “Fondo Solidario de Emergencia para las y los Trabajadores de la Música”, que estará compuesto por la diferencia entre la recaudación del porcentaje de música chilena emitida por radioemisoras que indica la Ley N°19.928 sobre fomento de la música chilena -que corresponde al 20%-, y el porcentaje creado por medio de este Proyecto.

Este fondo será gestionado por quien administra los derechos de autor (entidades de gestión colectiva de derechos intelectuales, en este caso la SCD), que recaudará los montos y pagará a los beneficiarios

d) El Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en un plazo de cinco días de publicada la ley, podrá pronunciarse sobre criterios para la confección de la nómina de beneficiarios.

e) Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto establece que la nómina será pública, tendrá perspectiva de género y contemplará los siguientes elementos:

1. Se distribuirá entre quienes reciben recursos por concepto de derecho de autor y quienes no los reciben, pero acrediten vivir total o parcialmente de la ejecución e interpretación de música ante el Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

2. Se priorizará para el pago a quienes estén dentro del 40% de menores ingresos según el Registro Social de Hogares. Agrega que quienes estén en ese porcentaje y el 90% de menores ingresos “no quedan excluidos”. Asumimos que se refiere a que quienes se encuentren en este tramo siempre deberán recibir el beneficio.

3. Se priorizará en la entrega de recursos a las mujeres que se encuentren dentro de la nómina.

4. Se permitirá que los recursos se destinen por conjunto musical o banda, quienes distribuirán el dinero recibido por acuerdo escrito entre ellos, mediante formulario proporcionado por la entidad recaudadora. Quienes así lo hacen, también serán priorizados.
Se establece que en caso de que no se cumplan los acuerdos de repartición al interior banda o grupo musical, se podrá denunciar a la entidad recaudadora.

f) El monto de este beneficio no puede exceder de 25 UF. líquido por persona (720.000 aprox.) y opera con independencia de los recursos distribuidos en la actual ley de fomento a la música chilena. El pago puede ser mensual, quincenal o semanal.

g) Por estos nuevos servicios, la entidad recaudadora de fondos podrá percibir un 10% del monto recaudado por concepto de administración de pagos.

h) Se agrega una alusión general a la solidaridad y buena fe como principio de la ley y por tanto, como reglas de interpretación y aplicación.

IV. Comentarios

El proyecto tiene un fundamento bastante simple y directo: Aumentar la recaudación a través de mayor transmisión de música chilena, con el fin de repartir esos recursos entre artistas y bandas afectadas por la contingencia.

Si bien el proyecto no contempla desembolso fiscal o de otros actores, sino que opera más bien como una redistribución de recursos de parte de las radio emisoras (a la SCD en vez de a sellos discográficos), es importante recordar los cuestionamientos que tuvo la ley de fomento a la música chilena de parte de los consorcios radiales y que la tuvo varios años en tramitación: Se imponen obligaciones a las radio emisoras, inyectando recursos a solo un sector (los músicos chilenos) y a una entidad privada como la SCD que no es objeto de ningún tipo de fiscalización estatal, además de las alusiones al cumplimiento de los acuerdos

y relaciones que tienen estas entidades con los grandes empresas discográficas.

Pasando a cuestiones de la redacción del proyecto, resulta extraño que no se haya encargado la tarea de entregar criterios para la creación de la nómina de beneficiarios al consejo de fomento de la música del Ministerio, espacio creado especialmente para revisar materias de fomento de música.

Tampoco se entiende por qué no se radicó en ese consejo el proceso de acreditación de aquellos que vivan total o parcialmente de la interpretación y ejecución, pero más importante aún, no se contemplan criterios ni procedimiento para realizar este trámite.

No hay claridad sobre quién debe elaborar la nómina de beneficiarios porque no se define expresamente. Uno podría pensar que la realizará la SCD, sin embargo, no se señala que esa sea su función (la que es de recaudar y pagar de acuerdo al artículo 2 inciso segundo). Sin embargo, luego se señala que la acreditación de personas que reciben total o parcialmente de la ejecución e interpretación musical se hace frente al consejo, lo que no tendría sentido si es que éste no estuviera encargado de realizar la nómina. En definitiva, sería bueno determinar expresamente quién debe realizar la nómina.

En cuanto a los casos especiales de prioridad que plantea el proyecto, se evidencia que no existe ninguna forma de prelación de criterios (ej. se puede entender que tiene preferencia quien esté en todos o en la mayoría de las situaciones establecidas en el proyecto, pero no se señala qué pasa cuando existan potenciales beneficiarios, cada uno en una de estas situaciones especiales).

Tampoco hay claridad sobre la forma en que se determinará el pago de los beneficiarios por parte de la SCD, en especial cuando en la nómina pueden ser parte autores que ya reciben recursos por concepto de derechos de autor -que tiene su procedimiento propio de pago de acuerdo a diversos criterios como número apariciones, uso de las canciones, si existen editores o hay derechos conexos, etc- y aquellos que no.

Se traspasa un 10% de los fondos a la administradora por concepto de “administración de pagos”, además de 30% máximo que ya pueden disponer por ley – y que en el caso de la SCD asciende a un 23%-, sin establecer ningún tipo de control sobre la efectiva destinación de esos recursos a la administración.

Respecto de las sanciones, estas solamente se centran un caso específico y al no señalarse en la ley, quedará al arbitrio de lo que la entidad recaudadora pueda realizar.

La alusión genérica a la buena fe y solidaridad, sin señalar sus implicancias, tiene la posibilidad de ser poco eficaz. Se podría haber señalado que esta se aplica al momento de realizar la nómina o para definir el pago entre aquellos que ya reciben recursos y aquellos que no, etc.

Si bien en los fundamentos de la moción se hace alusión a los trabajadores del rubro de la música (técnicos, sonidistas, etc), no se encuentran cubiertos por la ley.

Finalmente es importante recalcar que, dado el estado de tramitación, lo más seguro es que el proyecto sea modificado, porque necesita ajustes de técnica legislativa. Además, y como se señalaba en la primera parte de esta minuta, corre el riesgo de que se congele en su tramitación.