

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 339^a, EXTRAORDINARIA

Sesión 6^a, en jueves 5 de noviembre de 1998

Extraordinaria

(De 10:46 a 12:5)

*PRESIDENCIA DEL SEÑOR MARIO RÍOS, VICEPRESIDENTE
SECRETARIO, EL SEÑOR JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ, TITULAR*

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

- I. ASISTENCIA
- II. APERTURA DE LA SESIÓN
- III. TRAMITACIÓN DE ACTAS
- IV. CUENTA

V. ORDEN DEL DÍA:

Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Convenio N° 98 de la OIT, relativo a aplicación de principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (2139-10) (se aprueba en general y particular)

Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Convenio N° 105 de la OIT, sobre abolición del trabajo forzoso (2140-10) (se aprueba en general y particular)

Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Convenio N° 138, de la OIT, sobre edad mínima de admisión al empleo (2137-10) (se aprueba en general y particular)

Proyecto de ley, en segundo trámite, que suspende la inscripción de taxis en Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros (2074-15) (queda para segunda discusión)

A n e x o s

ACTAS APROBADAS:

Sesión 27^a, en 8 de septiembre de 1998

Sesión 28^a, en 8 de septiembre de 1998

Sesión 29^a, en 9 de septiembre de 1998

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

- Bitar Chacra, Sergio
- Boeninger Kausel, Edgardo
- Bombal Otaegui, Carlos
- Canessa Robert, Julio
- Cordero Rusque, Fernando
- Díez Urzúa, Sergio
- Fernández Fernández, Sergio
- Hamilton Depassier, Juan
- Horvath Kiss, Antonio
- Lagos Cosgrove, Julio
- Larraín Fernández, Hernán
- Lavandero Illanes, Jorge
- Matta Aragay, Manuel Antonio
- Matthei Fornet, Evelyn
- Muñoz Barra, Roberto
- Novoa Vásquez, Jovino
- Núñez Muñoz, Ricardo
- Ominami Pascual, Carlos
- Páez Verdugo, Sergio
- Parra Muñoz, Augusto
- Pérez Walker, Ignacio
- Pizarro Soto, Jorge
- Prat Alemparte, Francisco
- Ríos Santander, Mario
- Romero Pizarro, Sergio
- Ruiz De Giorgio, José
- Ruiz-Esquide Jara, Mariano
- Sabag Castillo, Hosain
- Stange Oelckers, Rodolfo
- Urenda Zegers, Beltrán
- Vega Hidalgo, Ramón
- Viera-Gallo Quesney, José Antonio

Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 10:46, en presencia de 26 señores Senadores.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Se dan por aprobadas las actas de las sesiones 27^a, especial, y 28^a, ordinaria, ambas en 8 de septiembre, y 29^a, ordinaria, en 9 de septiembre, todas del presente año, que no han sido observadas.

Las actas de las sesiones 30^a y 31^a, ordinarias, en 15 y 16 de septiembre del año en curso, respectivamente, se encuentran en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

(Véanse en los Anexos las actas aprobadas).

IV. CUENTA

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor HOFFMANN (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Oficio

Del señor Ministro de Agricultura, con el que responde un oficio enviado en nombre del Honorable señor Stange, relativo al proyecto denominado “Cascada Chile”.

-Queda a disposición de los señores Senadores.

Informe

Del Grupo de Senadores de la Comisión Parlamentaria Conjunta Chilena-Argentina, recaído en el VI Encuentro Plenario, efectuado en Buenos Aires los días 8 y 9 de octubre de 1998.

-Se toma conocimiento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Terminada la Cuenta.

El señor PARRA.- Pido la palabra, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- La tiene, Su Señoría.

El señor PARRA.- En el quinto lugar de la tabla de hoy, figura el proyecto que modifica la ley de adopción de menores, cuyo informe acaba de ser distribuido. Lo hemos encontrado en el pupitre en este minuto.

Por lo tanto, solicito que, en virtud de los artículos 115 y 116 del Reglamento, sea aplazada la discusión de esta materia.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Así se procederá, señor Senador.

Efectivamente, la iniciativa figura en tabla, y los señores Senadores necesitan disponer del informe con veinticuatro horas de anticipación. Además, tengo la impresión de que será difícil llegar al quinto lugar.

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra, Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Entiendo que la señora Ministra de Justicia también desea estar presente en el debate del proyecto. No me lo ha comunicado directamente, pero me lo han hecho saber. De modo que la discusión no podría realizarse hoy, sino el martes.

En consecuencia, tampoco veo inconveniente en aplazar el debate de la iniciativa, en caso de que lleguemos al quinto punto de la tabla. Soy partidario de no sacarla de ese lugar, para que no se pierda la oportunidad de analizarla, porque mientras antes la estudiemos -sé que éste también es el ánimo del Senador señor Parra-, tanto mejor, pues se trata de una causa muy importante.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Hamilton.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, nosotros también concordamos con la idea de que pueda participar la señora Ministra.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Bien. Así se procederá.

V. ORDEN DEL DÍA

CONVENIO DE OIT SOBRE DERECHO DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Proyecto de acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados que aprueba el Convenio N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, con informe de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, unidas.

—Los antecedentes sobre el proyecto (2139-10) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de acuerdo:

En segundo trámite, sesión 3, en 9 de junio de 1998.

Informe de Comisión:

R. Exteriores y Trabajo, unidas, sesión 2ª, en 20 de octubre de 1998.

Discusión:

Sesión 2ª, en 20 de octubre de 1998 (queda aplazada la votación).

El señor RÍOS (Vicepresidente).- El debate de este proyecto ya se efectuó y ahora procede pronunciarse a su respecto.

En votación.

--(Durante la votación).

El señor BOENINGER.- Señor Presidente, durante el debate de este convenio, se plantearon algunas observaciones y dudas. Entiendo que las referidas a las Fuerzas Armadas y Carabineros fueron disipadas.

Sin embargo, hay una prevención que me genera cierta inquietud, y se refiere a lo argumentado por uno de los expertos invitados a la Comisión -el señor Guillermo Arthur-, en el sentido de que la ratificación del presente instrumento impediría que la negociación colectiva se realice a nivel de empresa. Si uno lee el artículo 4º, no me parece que esa tesis pueda ser sostenible, porque, a mi juicio, el convenio, para nada, es contradictorio con la legislación vigente.

Por otra parte, deseo hacer una breve reflexión respecto del debate de la sesión de ayer, pues esto resulta bastante repetitivo con lo manifestado en esa oportunidad.

En el informe de la Comisión se hace referencia a la reunión de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Singapur, en 1996, donde, como Presidente Internacional del Pacific Economic Cooperation Council, tuve la oportunidad de estar presente. Recuerdo que, efectivamente, hubo una fuerte discusión acerca de incluir en los acuerdos de tipo comercial cláusulas laborales y ambientales.

En aquella ocasión, se señaló que esto debía ser materia de otros organismos - específicamente la OIT-, para no mezclar el comercio con los asuntos laborales y ambientales.

A mi juicio, ese factor debe tenerse en cuenta, porque refuerza la necesidad de estar presente en los acuerdos de la OIT, desde cualquier punto de vista, en cuanto a un tema sustantivo que uno pretenda defender.

En consecuencia, voto favorablemente el convenio.

El señor CANESSA.- Señor Presidente, el instrumento internacional cuya ratificación se estudia guarda similitud con el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que fue aprobado en la sesión de ayer por esta Sala, ya que ambos se refieren al derecho de sindicación y negociación colectiva.

Su diferencia radica en el carácter más doctrinal que tiene el documento que ahora nos ocupa. Sus normas son más bien principios llamados a inspirar la legislación, e instan a los Estados para que los recojan en su ordenamiento jurídico.

Obviamente, en la medida en que los totalitarismos van cayendo y su lugar es ocupado por regímenes caracterizados por el respeto a la libertad efectiva de las personas, se va haciendo evidente que nadie tiene derecho a obstaculizar la protección de los trabajadores contra cualquier acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. Ya nadie acepta que el acceso al trabajo pueda estar condicionado por la afiliación a un sindicato o por la obligación de dejarlo si se desea conservar su ocupación. Tampoco resulta aceptable utilizar la sindicación como instrumento de la movilización pública, menos aún que se la utilice con fines de agitación política.

Ahora bien, los principios que orientan rectamente la organización sindical y separan nítidamente su esfera de actividad de la propiamente política, forman parte de nuestra legislación laboral desde hace muchos años. Incluso a nivel constitucional -inciso cuarto del N° 16 del artículo 19 de la Carta- se halla garantizada dicha protección.

Y, en términos prácticos, hace ya dos décadas que en el país nadie ve condicionado su contrato laboral por la pertenencia o no pertenencia a una agrupación sindical o gremial.

Así las cosas, resulta al menos curioso que ahora surja la necesidad de ratificar estos convenios.

También es extraño que nos ocupemos en el tema cuando, de hecho, la importancia del sindicalismo ha menguado en buena parte del mundo. Las relaciones laborales en un sistema económico globalizado y competitivo no son presididas por la confrontación entre los distintos factores de la producción, sino por la colaboración.

Resulta ilustrativo el título de un artículo publicado recientemente en la revista española "Nuestro tiempo": "Los sindicatos se desinflan". Allí se afirma, de acuerdo con los datos recogidos por la Organización Internacional del Trabajo en su informe "El trabajo en el mundo 1997-1998", en el que se analiza lo que ocurre sobre el particular en 92 países, de todos los continentes y bajo distintos regímenes políticos y económicos, que apenas en 14 de ellos la afiliación sindical representa más de 50 por ciento de la población activa no agrícola y que en más de la mitad, en 48 Estados -incluido Chile-, la tasa no llega a 20 por ciento.

Sólo en los países del norte de Europa la afiliación sindical continúa siendo significativamente alta.

Siendo así, resulta difícil justificar el anacrónico interés de algunos por ratificar el convenio.

Voto en contra.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, en el examen del informe entregado por las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, unidas, se observa un aspecto que resulta imprescindible tomar en cuenta, relativo a la interpretación dada a estos convenios expuesta por el experto señor Arthur, consejero de la Organización Internacional del Trabajo. Se trata de la conveniencia de solicitar, antes de resolver la ratificación del instrumento que nos ocupa, una información del Departamento de Normas de la OIT, para conocer el grado de obligatoriedad que tendrían conclusiones tales como las que señalan que el nivel de la negociación colectiva debe quedar entregado a la voluntad de las partes o que la mayoría para aprobar una huelga no puede ser absoluta.

También se expresó en la Comisión que nuestra legislación contempla todos los aspectos doctrinarios del convenio. Y, a nuestro juicio, la Constitución Política también los garantiza, disponiendo, en cuanto a la libertad de trabajo, que nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato o a una asociación o a dejar de pertenecer a ella para desempeñar una labor. Ello ha sido afirmado en contra de muchas voces políticas que reclaman la obligatoriedad de los colegios profesionales, por ejemplo. La Carta ha sido muy consecuente con el mismo espíritu del convenio, en el sentido de que no existen asociaciones obligatorias de ninguna especie para desempeñar una ocupación, en forma acorde con el instrumento de que se trata.

Además, el Código del Trabajo, en relación con la práctica de la lealtad sindical, y la jurisprudencia van mucho más allá.

Lo anterior llevaría a aprobar en general el convenio. Lo que nos preocupa sólo es lo planteado en la Comisión acerca de la interpretación que se le dé. Nosotros hemos registrado un nivel de negociación colectiva que satisface a los participantes, y la verdad es que no se ha suscitado un entramamiento legal para su funcionamiento ni para el de la organización sindical. Y temo que ello se puede ver perturbado si se incluyen elementos de interpretación de la ley o se abre la puerta a dictámenes emitidos en el extranjero sin conocer nuestra naturaleza e idiosincrasia. Por esa razón, y no por otra, mi pronunciamiento no puede ser afirmativo.

Voto que no.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, quiero destacar, entre otras cosas, que, al 31 de diciembre de 1996, el convenio había sido ratificado por 133 países, entre ellos todos los sudamericanos, incluso Brasil y excepto Chile.

En las discusiones sostenidas en el MERCOSUR con el objeto de ir implementando la vinculación comercial con la incorporación de algún tipo de cláusulas - además de las existentes- en el sentido de que deben mediar condiciones de democracia en los países participantes se estudia, también, la exigencia de suscribir un conjunto de convenios laborales, entre ellos el N° 98. Por lo tanto, incluso nuestra permanencia en la relación con el MERCOSUR puede verse debilitada si no se ratifica ese instrumento.

Por otra parte, el artículo 1° del tratado en debate, relativo en especial a la libertad de afiliación, se halla prácticamente incorporado en forma textual en el artículo 215 del Código del Trabajo.

Asimismo, todo lo concerniente al artículo 2° se comprende en varias disposiciones sobre las prácticas antisindicales.

Y el artículo 4°, en cuanto a la negociación colectiva voluntaria, igualmente se halla incluido en nuestra legislación.

También quisiera referirme al tema de la sindicación en el mundo. En los países subdesarrollados hay muy bajos índices en ese aspecto. En Estados Unidos y en Europa los índices respectivos son mucho más altos, porque el nivel de progreso que han logrado ha ido aparejado de un desarrollo y de una gran participación del movimiento sindical.

Esos países no excluyen la actividad lateral del movimiento sindical, que dice relación, fundamentalmente, a llegar a acuerdos y convenios con las propias autoridades de Gobierno, para enfrentar las crisis que muchas veces se presentan en las economías.

Estos no son elementos rígidos que impidan la negociación y la discusión de los grandes temas nacionales. Por eso, incluso en Estados Unidos, muchas veces, frente a problemas graves que han enfrentado áreas de la actividad económica de ese país, voluntariamente y de acuerdo con las organizaciones sindicales, se ha procedido a la rebaja temporal de remuneraciones para enfrentar los problemas. Pero cuando cambia la situación y se revierte la crisis, también los trabajadores pactan mejoras especiales.

Por esa razón, es equivocado pensar que este convenio rigidiza. Realmente, estos acuerdos constituyen pautas que van marcando una línea. Y como lo decía en la discusión de ayer, estos convenios se han ido enriqueciendo con el tiempo. Es importante fomentar la participación de los trabajadores. Da mucho más estabilidad social en los países donde existen grandes organizaciones sindicales con las cuales se pueda negociar responsablemente y establecer normas.

Al respecto, discrepo con lo que está pasando en este país. Todos los días, Sus Señorías ven que parte importante de las organizaciones de los funcionarios públicos realiza paralizaciones ilegales. Ello, porque no existe en la legislación chilena la posibilidad de que las organizaciones públicas negocien colectivamente o que vayan a la huelga.

Con mucha claridad, declaro preferir -por nombrar algunos sectores- que en el de la salud o en el de la educación exista la posibilidad de negociar colectivamente, como también la de ir a una huelga regulada, donde -por ejemplo, en materia de salud- los hospitales o las postas no queden absolutamente abandonadas cuando se producen estos conflictos.

Por esa razón, la suscripción de estos convenios es un buen signo, una buena señal, especialmente para los trabajadores del país, no sólo para confirmar los derechos que les corresponden, sino que también para que asuman la responsabilidades que les atañen en un período democrático como el que estamos construyendo.

Voto a favor.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Terminada la votación.

--Se aprueba en general y particular el proyecto de acuerdo (16 votos contra 13 y un pareo).

Votaron por la afirmativa los señores Bitar, Boeninger, Cordero, Hamilton, Lavandero, Matta, Muñoz Barra, Núñez, Ominami, Páez, Pizarro, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Vega y Viera-Gallo.

Votaron por la negativa los señores Canessa, Díez, Fernández, Horvath, Lagos, Larraín, Matthei, Novoa, Prat, Ríos, Romero, Stange y Urenda.

No votó, por estar pareado, el señor Parra.

CONVENIO SOBRE ABOLICIÓN DE TRABAJO FORZOSO

El señor RÍOS (Vicepresidente).- A continuación, corresponde votar el proyecto de acuerdo que aprueba el Convenio N° 105, de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la abolición del trabajo forzoso, con informe de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, unidas.

—Los antecedentes sobre el proyecto (2140-10) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de acuerdo:

En segundo trámite, sesión 3ª, en 9 de junio de 1998.

Informe de Comisión:

R. Exteriores y Trabajo, unidas, sesión 2ª, en 20 de octubre de 1998.

Discusión:

Sesión 2ª, en 20 de octubre de 1998 (queda aplazada la votación).

El señor LAVANDERO.- Señor Presidente, propongo que lo aprobemos con la misma votación anterior.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Si le parece a la Sala, se aprobará en general y particular el proyecto de acuerdo.

Aprobado.

CONVENIO SOBRE EDAD MÍNIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO

El señor RÍOS (Vicepresidente).- A continuación, corresponde votar el proyecto de acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados que aprueba el Convenio N° 138, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la edad mínima de admisión al empleo, con informe de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, unidas.

—Los antecedentes sobre el proyecto (2137-10) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de acuerdo:

En segundo trámite, sesión 3ª, en 9 de junio de 1998.

Informe de Comisión:

R. Exteriores y Trabajo, unidas, sesión 2ª, en 20 de octubre de 1998.

Discusión:

Sesión 2ª, en 20 de octubre de 1998 (queda aplazada la votación).

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Si le parece a la Sala, se aprobará en general y particular el proyecto de acuerdo.

El señor PRAT.- Señor Presidente, entiendo que la votación en las Comisiones unidas fue dividida.

¿Podría leerse la relación de la votación?

El señor LAGOS (Secretario).- En la parte resolutive del informe, se señala que las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, unidas, proponen, por la unanimidad de sus miembros, aprobar el proyecto de acuerdo en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados.

--Se aprueba en general y particular el proyecto de acuerdo.

SUSPENSIÓN DE INSCRIPCIÓN DE TAXIS EN REGISTRO NACIONAL DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional e iniciado en moción de diversos señores Diputados, que suspende la

inscripción de taxis en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, con informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

Señores Senadores, un señor Comité ha pedido segunda discusión del proyecto. Por tal motivo, no es posible tratarlo en esta ocasión.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, cuando se solicita segunda discusión de una iniciativa no hay pronunciamiento, pero sí primera discusión.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- De acuerdo.

—Los antecedentes sobre el proyecto (2074-15) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 6ª, en 16 de junio de 1998.

Informes de Comisión:

Transportes, sesión 19ª, en 11 de agosto de 1998.

Constitución, sesión 19ª, en 11 de agosto de 1998.

El señor LAGOS (Secretario).- En su informe, la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones expresa en síntesis que la finalidad del proyecto es mantener el actual parque automotor de taxis, para lo cual se propone suspender, por dos años, su inscripción en el Registro Nacional de Servicios de Transportes de Pasajeros. Ello, habida consideración fundamentalmente de los problemas de congestión y contaminación existentes.

Asimismo, deja constancia de que a las sesiones de la Comisión asistieron el señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, su Asesor Técnico y su Jefe de Gabinete. Además, a una de las sesiones concurrieron los representantes de diversas organizaciones gremiales del rubro, el ex Senador señor Otero y personeros del Instituto Libertad y Desarrollo.

En seguida, hace presente que luego de la discusión de la iniciativa surgieron dudas sobre su constitucionalidad, en cuanto a que podría afectar o contravenir algunos derechos y libertades consagrados en el artículo 19 de la Carta Fundamental. Por ello, se acordó unánimemente consultar sobre el particular a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Dicha Comisión resolvió por 3 votos contra 2 que el proyecto no se aviene con la normativa constitucional. Los fundamentos de ambas posiciones están consignados en el informe de la Comisión de Transportes.

En atención a lo expuesto, la Comisión de Transportes acordó omitir la discusión particular del proyecto, y sólo votar la idea de legislar, la que fue aprobada por tres votos a favor y dos abstenciones. Se pronunciaron a favor los Honorables señores Cordero, Muñoz Barra y Páez y se abstuvieron los Honorables señores Fernández y Lagos.

En consecuencia, la Comisión propone al Senado aprobar en general la iniciativa conforme al texto de la Honorable Cámara de Diputados.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En la primera discusión general, tiene la palabra el Honorable señor Muñoz Barra.

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, esta iniciativa tiene su origen precisamente en la concordancia de Diputados de todas las bancadas políticas sobre la importancia de ella. Es decir, hay coincidencia entre Parlamentarios preocupados por los problemas que provoca la situación que se trata de normar en el proyecto.

Quiero partir señalando, en forma muy concreta y lo más objetiva posible, que el crecimiento del parque auto motor en Chile ha sido extraordinariamente fecundo. En 1973 había 17 mil taxis. Si consideramos nuestra actual población, esa cifra sería técnicamente aceptable, porque la proporción sería de un taxi por cada mil habitantes. En cambio, hoy existen en el país 115 mil taxis. El cálculo proporcional correspondiente indica que en Santiago tenemos un taxi por cada 40 habitantes. La sobredimensión alcanza a alrededor del 60 por ciento, porque los usuarios no son tan numerosos y la mayoría de los vehículos circulan vacíos, como hemos podido comprobar en las grandes ciudades y especialmente en la Capital.

En la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones (de la cual soy integrante) se ha impugnado esta iniciativa aduciendo que tendría vicios de inconstitucionalidad, porque implicaría deteriorar aspectos relativos a la libertad de trabajo y al derecho a realizar cualquier actividad económica, que están garantizados en el artículo 19, N°s. 16° y 21°, respectivamente, de la Carta Política.

Los Senadores que aprobamos en general la iniciativa en dicha Comisión, sostuvimos que, a nuestro parecer, ella no vulnera las normas constitucionales, en primer lugar porque se trata de una mera restricción específica que apunta, entre otras cosas, a proteger el medio ambiente, que constituye un tema de mucha sensibilidad para la ciudadanía chilena. Y éste es un aspecto que debemos cuidar, ya que el N° 8° del artículo 19 del Texto Fundamental consagra claramente la responsabilidad del Estado en el cuidado del medio ambiente.

En la Comisión sostuvimos que la restricción propuesta es sólo una limitación o reducción por un tiempo determinado (dos años), orientada a proteger la salud de la gente y a posibilitar la vida en un ambiente más libre de contaminación.

Se afirma que esa limitación implicaría una discriminación arbitraria. Consideramos que no es así. Se discrimina cuando las diferencias son arbitrarias, esto es,

cuando carecen de justificación; cuando se establece un derecho en beneficio de un grupo y en perjuicio de otro.

En el proyecto no se produce ni una ni otra circunstancia, por lo siguiente:

1) La medida tiene una justificación racional, ética, moral y legalmente relevante al encaminarse a la defensa del bien supremo que es la vida de los habitantes del país;

2) No establece un beneficio para algunas personas y un perjuicio para otras, sino que es de carácter general. No existen supuestos derechos adquiridos al respecto, y

3) No elimina ningún derecho; sólo restringe transitoriamente, por dos años, el acceso a la inscripción de nuevos taxis para el servicio de transporte de pasajeros.

Por lo tanto, señor Presidente, anuncio que los Senadores de estas bancas aprobaremos en general la iniciativa.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, en esta primera discusión del proyecto, debo manifestar que lo consideramos inconstitucional por varias razones.

No puede invocarse que tiende a proteger el medio ambiente, porque la contaminación que causan a éste las emisiones de los automóviles particulares y de los taxis son iguales. De manera que ese argumento no resiste ninguna lógica. Se puede preservar el medio ambiente si se limita en general la emisión de contaminantes; pero no al limitarse para unos y no para otros que utilizan un mismo tipo de vehículo.

Si se pretende proteger el medio ambiente podría suspenderse la importación de vehículos, pero no restringirse el uso de los destinados al trabajo. ¿Por qué aquellos que los necesitan para sus fines particulares pueden seguir usándolos, y no así quienes deben utilizarlos para ganarse la vida?

Repito: en este caso no hay ninguna lógica para aplicar la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. ¡Ninguna! Y la normativa no está destinada a ese objetivo, ya que no propone limitar el número de automóviles en las calles, a las cuales podrán ingresar cuantos vehículos se desee. Lo que limita es el número de ellos que se emplean como medio de trabajo. Y no sólo lo limita, sino que suspende durante dos años la inscripción de taxis por quienes deseen iniciarse en esa actividad.

Eso, evidentemente, está en contra de la Constitución, conforme a la cual sólo en las circunstancias extraordinarias que menciona expresamente, se pueden restringir algunos derechos. Pero no se los puede suspender, y menos aquellos que dicen relación a la libertad de trabajo. Con el pretexto de proteger el medio ambiente se podría atentar contra la libertad de trabajo garantizada por la Carta Fundamental.

Señor Presidente, comprendo el interés de los Parlamentarios por evitar la congestión vehicular en Santiago, pero se eligió mal el camino. Si se plantea suspender la circulación de vehículos, tal suspensión debe ser para todos, no sólo para algunos.

Al respecto, se ha procedido con una visión absolutamente centralista. En el país hay ciudades que necesitan más taxis o más autos colectivos. No obstante, si prospera la iniciativa, no podrán incrementarse tales medios de transporte. Y no cabe argüir una supuesta contaminación y dar una solución que -repito- no tiene lógica.

Por las razones que he expuesto en esta breve intervención, estimo que el proyecto debería ser rechazado por unanimidad. Insisto en que el argumento esgrimido acerca de la protección del medio ambiente, aparte no ajustarse a la Constitución, carece de racionalidad.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Quiero consultar a alguno de los miembros de la Comisión técnica si el proyecto está referido a Santiago o a todo el país.

El señor MUÑOZ BARRA.- A todo el país, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Viera-Gallo.

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, como se ha señalado, aquí se discuten dos tipos de materias: uno es la conveniencia o no de limitar por dos años el número de taxis, y el otro es el problema jurídico de fondo.

Creo importante referirme al segundo aspecto, que fue el que debatimos en la Comisión de Constitución, donde, con el Senador señor Hamilton, desgraciadamente tuvimos un voto de minoría. Y digo que es importante, porque sería perjudicial para el país que el Senado asumiera la tesis del voto de mayoría, en el sentido de que no se podrían reglamentar las actividades económicas en determinado sentido por cuanto eso lesionaría la libertad de trabajo.

Debo señalar que dentro de muy poco se enviará al Congreso -si es que no llegó ya a la Cámara de Diputados- un proyecto de ley que introduce una modificación sustancial a la Ley de Pesca, que cuenta con el respaldo de la inmensa mayoría de los industriales del sector y que fija cuotas de pesca.

¿Cómo podría decirse que el fijar cuotas de pesca no atenta contra la libertad de iniciar actividades económicas y, en cambio, limitar por dos años la inscripción de taxis sí lo haría? Para que haya coherencia, en la discusión de la iniciativa que nos ocupa deberemos tener en cuenta las consecuencias de las decisiones que se tomen. Porque la protección del medio ambiente y, por consiguiente, la protección del derecho a la vida y a la salud de las

personas constituyen derechos fundamentales, como lo son también la libertad de trabajo y la libertad para desarrollar cualquier actividad económica.

Pero, como muy bien señaló el profesor Humberto Nogueira en un informe que hizo llegar a la Comisión, la Constitución es un texto sistemático y, por tanto, todos los derechos ahí consagrados deben ser interpretados en su conjunto, no poniendo uno encima de otro, sino buscando la armonía que la ley tiene que procurar en cada caso.

El congelamiento del parque de taxis no afecta, a mi juicio, el derecho constitucional a desarrollar cualquier actividad económica lícita, ya que es una medida transitoria. Igual ocurre, en otro sentido, con la restricción, por ejemplo, de las patentes de alcoholes, que tiene un fundamento similar a la aplicable a los taxis: afecta una actividad económica en razón de proteger el bien común, que en la especie está representado por el derecho a tener un aire limpio, sin contaminación, y a transitar exento de congestión.

Señor Presidente, es muy importante considerar que aquí no se está afectando el derecho en sí -cosa que la Constitución prohíbe-, sino que se está regulando su ejercicio. Y, además, en ningún caso se hallan comprometidos derechos de propiedad. Solamente estamos hablando de la posibilidad de ejercer libremente una actividad.

Las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales planteadas por el proyecto se ajustan plenamente al Texto Constitucional, el que en forma expresa autoriza restricciones específicas y limitaciones para conservar el patrimonio ambiental.

Termino diciendo simplemente, Honorable Senado, que espero que al decidirse sobre la iniciativa se acoja lo planteado por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones -el órgano técnico respectivo-, y no lo obrado por la Comisión de Constitución -de la que formo parte-, pues la tesis sustentada en el voto de mayoría aprobado en ésta, por las razones que he indicado y por las consecuencias que puede generar más allá de este caso particular, es equivocada y, además, bastante perjudicial.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, en mi calidad de Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, informaré a la Sala sobre el acuerdo que allí adoptamos a raíz de una consulta que nos formuló la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones en cuanto al proyecto en debate.

La Comisión de Transportes manifestó que entre sus integrantes había dudas e inquietudes, por una parte, sobre la constitucionalidad del texto sugerido en cuanto la limitación en ella contenida podría infringir la garantía de desarrollar cualquier actividad económica lícita, y por otra, acerca de lo erróneo de la fundamentación de la iniciativa en los

problemas derivados de la congestión vehicular y la contaminación ambiental, pues resulta inadmisibles alegar una garantía para pretender justificar la violación de otras.

El proyecto que estamos analizando tiene como propósito, según se ha señalado, suspender durante determinado período la inscripción de taxis en el Registro Nacional de Servicios de Transportes de Pasajeros en todo el territorio nacional.

Aclarado que éste es el sentido y el tenor exacto de la iniciativa, la Comisión se preguntó si suspender la incorporación a la actividad de taxista podía interpretarse como una transgresión a la libertad para desarrollar actividades económicas lícitas. Y la mayoría de sus integrantes sostuvo que el proyecto constituye una vulneración al artículo 19, N° 21°, que en su primer inciso dice: “El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.”.

Ése es, precisamente, el meollo de la discusión. La iniciativa no está regulando el ejercicio de la actividad económica en comento, sino impidiendo a quienes hoy día no se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros ejercer su actividad por dos años en todo el territorio nacional. Y, para la Comisión de Constitución, ello significa alterar el sentido del artículo 19, número 21°, que señala que las actividades económicas se pueden regular, pero que no es factible impedir su ejercicio. La ley podría decir en qué condiciones es factible desarrollar una actividad económica, siempre y cuando la regulación pertinente no impida ejercer el derecho pertinente.

El Diccionario de la Real Academia Española nos ayuda a entender el concepto de “regular”: “Ajustado y conforme a regla”; es decir, cómo se adecua el despliegue, el ejercicio de determinada actividad para que pueda desarrollarse. Se busca ajustar, en conformidad a reglas, el ejercicio de una libertad o de un derecho. Y, en tal sentido, es distinto impedir el ejercicio de un derecho que regularlo.

Ésa fue una de las razones que tuvo la mayoría de la Comisión para estimar que este proyecto, aun cuando de efecto temporal, afecta el derecho a desarrollar una actividad económica a quienes hoy día no se encuentran inscritos en el Registro ya mencionado, pues se les está impidiendo ejercerlo.

Por otro lado, se expresó que el fundamento de esta iniciativa es resguardar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Éste, señor Presidente, es un problema muy complejo. Por cierto, resulta extraordinariamente valioso e interesante buscar medidas que permitan vivir realmente en ciudades como Santiago u otras, que se encuentran contaminadas, por muchas razones. Sin

embargo, el camino seguido en esta ocasión va mucho más allá de lo que el ejercicio de las libertades permite.

En efecto, en el número 26° del mismo artículo 19 se indica cómo deben compatibilizarse y entenderse las garantías, precisamente en el afán de que la Carta Fundamental sea un texto sistemático: “La seguridad” -dice- “de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”. Vale decir, nuestro Texto Fundamental señala que cuando existe una garantía que por algún motivo justificado debe ser regulada, complementada o limitada, particularmente cuando ello se hace en nombre de principios establecidos en él, las regulaciones no pueden afectar los derechos en su esencia ni impedir su ejercicio.

En este caso, a título de la protección del medio ambiente, se ha buscado una manera de impedir el ejercicio de un derecho, al cual no se está afectando en su desarrollo, sino en su esencia. Porque quienes no están hoy inscritos en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros no podrán hacerlo si se aplica la ley en proyecto durante el período de dos años, y no sólo en Santiago, sino en Los Angeles, Linares, Copiapó, Concepción, Coronel, Lota, Punta Arenas, en fin, en todo el territorio nacional. Y eso lleva a pensar que en nombre de una garantía constitucional se está vulnerando la esencia de otra, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 19 de la Constitución, en su número 26°.

Hay, finalmente, un problema referido a la garantía de igualdad ante la ley, asegurada en el número 2° del artículo 19 de la Carta (todos entendemos que tiene una importancia vital para el funcionamiento de cualquier ordenamiento jurídico), que en su inciso segundo preceptúa: “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”. O sea, se expresa ahí que, si hay alguna justificación objetiva que no sea discriminatoria, podrá establecerse cierta diferenciación.

En la Comisión estimamos que si el registro único nacional fuera justificado para la situación de la ciudad de Santiago, por ejemplo, ciertamente no lo sería para el resto del país.

Entonces, aquí habría una justificación arbitraria, la ley haría una diferenciación carente de fundamento y de legitimidad.

Por esos motivos, la mayoría de la Comisión de Constitución informó a la de Transportes que el proyecto es inconstitucional.

La minoría sostuvo lo contrario -como lo señaló el señor Senador que me precedió en el uso de la palabra-, por estimar que las garantías de igualdad ante la ley y de no discriminación arbitraria consisten, básicamente, en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias, pero que ellas no son obstáculo para que el legislador pueda dar tratamiento distinto a diferentes sectores o grupos de personas, siempre que las reglas que rijan para cada sector o grupo obliguen de la misma manera a todos los que estén en similar situación. En opinión de dicha minoría, conforme al criterio reseñado, la limitación que se establece se ajusta a la Carta Fundamental.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Constitución, aun cuando aquél es un parecer minoritario, no puedo dejar de mencionar la razón por la cual algunos de sus integrantes consideran que la iniciativa no vulnera las garantías constitucionales que he descrito.

Es cuanto puedo informar al Senado, a fin de que adopte una decisión al respecto.

En lo particular, haré uso de la palabra en otra oportunidad para justificar mi punto de vista.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Señores Senadores, el señor Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia ha señalado que la mayoría de ésta ha declarado inconstitucional el proyecto en discusión.

La Mesa podría declararlo inadmisibles ahora o, eventualmente, promover un debate. No lo hará. Sin embargo, estima importante que este punto, que sin duda alguna se resolverá el próximo martes en el primer lugar de la tabla, sea analizado a partir de este momento, para que el Senado se pronuncie finalmente en dicha oportunidad.

El Presidente, conforme al Reglamento -así lo estábamos viendo con Secretaría-, puede declarar la inadmisibilidad del proyecto o consultar a la Sala sobre el particular. Empero, me parece conveniente debatir el tema y conocer las distintas opiniones.

Por lo tanto, a modo de orientación, propongo que iniciemos el debate sobre el punto planteado formalmente por el señor Presidente de la Comisión de Constitución. Ello -como indiqué-, a título exclusivamente de orientación, pues los señores Senadores son libres para opinar lo que estimen conveniente sobre este punto, o bien, para referirse al proyecto mismo.

Tiene la palabra el Honorable señor Boeninger.

El señor BOENINGER.- Señor Presidente, sin perjuicio de lo que usted acaba de señalar, deseo referirme a algunos aspectos sustantivos del proyecto.

Entiendo perfectamente que hay dudas constitucionales. Los argumentos aducidos por la minoría en el sentido de que el proyecto no afecta derechos en su esencia sino que regula su ejercicio, me hacen relativamente más fuerza que los otros. Sin embargo, carezco de competencia para pronunciarme sobre el punto.

En todo caso, la iniciativa me parece inconveniente en lo sustantivo.

Se dice en primer lugar que la demanda de permisos de circulación para taxis ha experimentado un incremento promedio de 11 por ciento en los últimos diez años y que ello es muy superior al crecimiento del ingreso, al crecimiento de la población. Me parece que ese argumento carece de toda validez, porque el aumento de la demanda por servicios de transporte colectivo de pasajeros -en este caso, el de los taxis- depende fundamentalmente del incremento del ingreso de las personas. Y la elasticidad de este tipo de demanda es muy alta. Basta ver lo que ocurre con la de tráfico aéreo.

En segundo término, objetivamente, uno comprueba que las tarifas de taxis no han bajado. Es difícil suponer que aquí hay un cartel. La enorme cantidad de taxis pertenecientes a personas individualmente dificulta mucho suponer un comportamiento cartelístico u oligopólico. Por lo tanto, un exceso de taxis debiera hacer suponer una reducción de las tarifas, lo que no ha ocurrido.

En seguida, me parece que la restricción por dos años daría lugar a la formación de un mercado de compraventa de vehículos inscritos como taxis, lo que probablemente conduciría a aumentar su precio. Y las transacciones mayores se harían respecto de los vehículos que, dentro de ese parque, fueran los más baratos; esto es, los no catalíticos, los de mayor antigüedad, que en definitiva, de acuerdo con la política medioambiental, es necesario desplazar.

Por lo tanto, aun desde el punto de vista medioambiental, resulta bastante dudoso el proyecto.

En mi opinión, el problema debería abordarse vía reducción de la demanda por taxis, para lo cual se puede pensar en sistemas de encarecimiento -por ejemplo, impuestos a la gasolina, a las patentes o a otros factores-, pero no en imponer una restricción como la propuesta mediante la iniciativa que nos ocupa, que significa poner cortapisas al natural crecimiento de la demanda.

Ahora, me parece francamente irracional extender la medida en cuestión a la totalidad del país, porque en numerosas ciudades pueden hacer falta muchos taxis, sin que exista ningún problema medioambiental que resolver en el plazo planteado.

En consecuencia, esa parte de la iniciativa no resuelve nada y sí es discriminatoria. De los argumentos que he escuchado, es el que me motiva más duda en el plano constitucional.

Por último, el plazo de dos años me parece muy arbitrario. ¿Por qué dos y no cinco, uno? ¿Por qué no se prohíbe -como me señaló un colega- la importación de autos en general? Con el mismo argumento, podría prohibirse la internación de todo vehículo.

Resulta francamente absurda esa discriminación contra los taxis por razones medioambientales. Por ende, considero que la iniciativa es extremadamente ingenua, ineficaz y lesiva para el funcionamiento del mercado respectivo.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Prat.

El señor PRAT.- Señor Presidente, la forma como el Senado resuelva acerca del proyecto que nos ocupa tendrá efectos relevantes en muchas actividades del país. Sobre varias -podría decirse- está pesando la contaminación o existen dificultades económicas derivadas de ella, y surgen en su interior iniciativas tendientes a controlar la oferta. Entonces, la manera como se resuelva esta materia va a despertar iniciativas múltiples en distintas actividades, tendientes a buscar para su situación de mercado una solución similar a la que nosotros aprobemos.

La argumentación dada, por su inconsistencia -ello queda demostrado por el hecho de que se pide lo mismo para todas las regiones y localidades del país-, es sin duda una motivación de dificultades de orden económico por tal circunstancia, de supuesta saturación de mercado.

Pero, en fin, dejando de lado esa situación y centrándonos en la argumentación que formalmente se da en cuanto a que habría un problema de contaminación, hay maneras razonables de abordarla sin lesionar los derechos de la personas ni al conjunto de la actividad.

En la Sala se ha hecho un símil entre estas normas y las de la Ley de Pesca, en cuanto a que las cuotas de captura no son inconstitucionales porque hay un bien público que debe protegerse. Y ello sería atendible si la solución del problema de la contaminación radicara en el establecimiento de derechos a recorridos o de cuotas de flota, en circunstancias de que se trata de mecanismos que habría que licitar para dar igual acceso a todos los que quisieran participar en la actividad. Otra alternativa sería la tarificación vial, mediante la cual se fijaría un pago por el uso de áreas o calles que tengan incidencia en el grado de contaminación. Pero sostener que debe suspenderse el derecho a trabajar en una actividad libre, generando una división entre quienes actualmente la desarrollan y los que no

han alcanzado a inscribirse en el registro respectivo, origina una diferencia arbitraria que enriquece por ley a aquéllos y priva de esa posibilidad a éstos. Y el efecto sobre la población sería claramente inconveniente. Como se dañaría la oferta, habría una demanda insatisfecha, con tarifas superiores a las propias de un mercado normal. También se afectaría la calidad del servicio, puesto que en un mercado cautivo, cerrado, desaparece la motivación para optimizarla, para renovar los automóviles o para mejorar la condición en que funcionan o para hacer más eficiente la atención de los usuarios. Por lo tanto, no sólo se están dañando los derechos de quienes legítimamente aspiran a entrar a la actividad de los taxistas, sino también los de la población en general.

Por eso, señor Presidente, la iniciativa es altamente inconveniente.

Estoy cierto -no quiero emitir un juicio peyorativo- de que, con la misma legitimidad, los productores de papas podrían invocar que su actividad ejerce un efecto contaminante por el uso de pesticidas y que, para no ejercer presión ambiental por esta vía, debería congelarse la autorización de sembrar ese tubérculo por un plazo determinado. Y, seguramente, otras actividades, con la misma orientación, podrían asegurar su mercado evitando que otros oferentes entraran a él.

Por lo mismo, señor Presidente, la decisión que tomaremos es de la más alta trascendencia.

Felizmente, la normativa constitucional vigente impedirá, si se comete un error en este ámbito, que los daños sean mayores, porque ella consigna muy claramente tres garantías: la igualdad ante la ley, según la cual ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer diferencias arbitrarias (y con este proyecto las impondríamos, porque no hay nada más arbitrario que el ejercicio de una actividad quede sujeto, por ley, al momento de inscripción en un registro); desarrollar cualquiera actividad económica respetando las normas legales que la regulen; y que los preceptos legales que reglan las garantías constitucionales, entre ellas las antes señaladas, no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones que impidan su libre ejercicio, consecuencias que se producirían con la suspensión por dos años del derecho a ejercer la actividad de taxista, plazo que después puede ser prorrogado. Y tal como sostenía un señor Senador, ¿por qué dos años y no cinco o diez años?

Por eso, más allá de razones de conveniencia pública que avalan la necesidad de resolver problemas de contaminación o congestión vehicular, hay instrumentos válidos que no dañan ni a la sociedad en su conjunto ni los derechos de las personas, de acuerdo con las garantías constitucionales.

En consecuencia, estimo que el proyecto es inconstitucional. Y desde ya formulo reserva de constitucionalidad a su respecto.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Canessa.

El señor CANESSA.- Señor Presidente, la medida que se propone -congelar por dos años el ingreso a una actividad económica lícita- contradice el espíritu de uno de los pilares de nuestra sociedad consagrado constitucionalmente, cual es el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulan.

En mi opinión, no se puede restringir el acceso a la actividad de taxista, sin violentar un derecho garantizado en el número 21° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

En efecto, la Constitución permite que la ley regule el ejercicio de un derecho, en este caso, mediante la inscripción en un registro, acto administrativo que sólo tiene por objeto acreditar que los vehículos que prestarán un determinado servicio cumplen con ciertos requisitos técnicos que la autoridad estima indispensables para garantizar la seguridad de los usuarios y del público en general.

Los efectos de esta regulación no pueden ser tan amplios como para impedir o prohibir el libre acceso a esta actividad. En la práctica, ello implicaría negar a algunas personas el ejercicio de un derecho, configurando, mediante una discriminación, una situación de privilegio para quienes cuentan hoy con dicha autorización.

El tratadista de Derecho Constitucional señor Enrique Evans de la Cuadra, en su obra sobre los derechos constitucionales, refiriéndose a esta materia, afirma lo siguiente: “Para estudiar la significación jurídica y la trascendencia práctica de este precepto, digamos, primero, que las personas que ejerzan una actividad económica deben someterse a las leyes que la regulan.”.

Pues bien, regular una actividad significa someterla al imperio de una reglamentación que indique *cómo puede realizarse*. Pero en caso alguno, bajo el pretexto de “regular” un accionar privado en la economía, el legislador puede llegar hasta obstaculizar o impedir, a través de facultades excesivas a organismos fiscalizadores, por ejemplo, la ejecución de actos lícitos amparados por esta garantía constitucional. Una regulación que procure o produzca estos efectos sería” -concluye el profesor Evans- “abiertamente inconstitucional.”.

No se puede ser más claro. En consecuencia, estimo que este proyecto no es conveniente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Gracias por los antecedentes que ha proporcionado a la Mesa sobre el tema anterior, señor Senador.

Tiene la palabra la Honorable señora Matthei.

La señora MATTHEI.- Señor Presidente, es obvio que la contaminación de Santiago es enorme. Basta ver en invierno los consultorios llenos de niños congestionados por problemas respiratorios para darse cuenta de la necesidad de dedicar grandes esfuerzos a la solución de este problema.

La semana pasada un grupo de Senadores visitamos Londres, que tenía fama de ser una ciudad gris, cubierta de neblina. Hoy es otra: luce cielos limpios, es bonita, y nunca vimos neblina,

Lo que debe preocuparnos hoy, por lo tanto, es determinar si el presente proyecto es eficaz para alcanzar el resultado que pretende. Me parece que no lo es, básicamente por dos razones. Primero, impone un costo enorme a todo el resto del país que no tiene contaminación; y segundo, no resolverá el problema de Santiago, que sí existe pero que debe abordarse de otro modo.

Creo que la iniciativa no tendrá eficacia alguna. Todos sabemos que en general los automóviles más nuevos son los que contaminan menos, y serán éstos los afectados por la suspensión propuesta, no así los ya inscritos en el registro pertinente. Entonces, seguirán circulando taxis antiguos, que sí contaminan, pero no taxis nuevos, que no contaminan. Es un contrasentido.

Los automóviles nuevos, pintados de negro y amarillo, no estarán autorizados para ejercer la actividad de taxista porque se supone que ensucian el aire; sin embargo, si esos mismos vehículos están pintados de blanco, rojo u otro color, podrán hacerlo sin impedimentos. Al parecer, el color del auto determinará si se considera o no contaminante. Realmente, no entiendo la lógica de este proyecto.

¿Cuál es la forma verdaderamente adecuada de enfrentar este problema en Santiago? Hay numerosos estudios, muy serios, que demuestran que la primera causa de su contaminación es el polvo en suspensión. Por consiguiente, lo que hay que procurar es pavimentar y lavar las calles. Está absolutamente comprobado que, si así ocurriera, la contaminación se reduciría de modo muy importante. Obviamente, esta solución no se ha aplicado por su alto costo.

La otra forma de limpiar la atmósfera de Santiago es disminuyendo la cantidad de vehículos -buses, taxis, autos particulares-, cuyo desplazamiento eleva el polvo depositado en el pavimento y lo transforma en partículas en suspensión. Si aprobásemos un proyecto de ley que impusiera un costo por usar las calles de Santiago, se reduciría el número de

vehículos circulando, disminuyendo el smog. Con la cantidad recaudada por ese concepto, perfectamente se podría empezar a lavar calles, por lo menos las más utilizadas.

Por lo expresado, la presente iniciativa no tiene efecto alguno, ni el más mínimo. Sí, en cambio, lo tendrá en las Regiones. Eso es lo que más me preocupa. Resulta que, para atacar la contaminación de Santiago, se quiere reducir el número de taxis en todo el país. Yo represento a una Región tan extensa como la Décima, la Novena o la Octava. Personas de la Cuarta Región que viven en Chillepín, en Canela o en Río Hurtado deben trasladarse por kilómetros y kilómetros para efectuar cualquier trámite, como cobrar una pensión, llevar a un niño al médico, ir al hospital, cumplir un trámite en el Servicio de Impuestos Internos, etcétera, y para ello ocupan taxis básicos o colectivos, porque la mayoría no tiene auto particular.

Los taxis ya inscritos no van a aumentar mucho sus tarifas, porque saben que si lo hacen surgirán otras líneas que les harán competencia. Pero si por ley se les asegura que no entrarán vehículos nuevos a ese mercado, obviamente subirá el costo del pasaje, afectando a gente muy pobre de Regiones que no sufren contaminación. En consecuencia, éstas pagarán el pato por tratar de resolver la que afecta a Santiago, con la agravante de que allí tampoco se la habrá superado. Ya los habitantes de Regiones se encuentran muy molestos, porque, con el argumento del combate contra la contaminación santiaguina, los impuestos a la gasolina han subido en forma impresionante, al punto de que hoy día más de la mitad de su precio, que pagamos todos los chilenos, corresponde a carga impositiva. Este gravamen, generalmente, se ha justificado sobre la base de que en Santiago debe reducirse el número de automóviles que circulan; pero resulta que su pago también recae sobre habitantes de La Serena, de Iquique, de Illapel, donde no hay contaminación. ¿Hasta cuando, por los problemas de Santiago, hacemos pagar inmensos costos a la gente de las Regiones? ¡No más, señor Presidente! ¡No más!

Vivo en Santiago, así que conozco los efectos de su contaminación; pero represento a personas que no están afectadas por ese problema y que sí lo están por las enormes distancias que deben recorrer. La vida se les hace más cara por el impuesto a la gasolina, que ahora se les quiere encarecer aun más, porque para utilizar taxis básicos o colectivos deberán pagar tarifas mayores. Si las dificultades originadas por la contaminación son de Santiago, ataquémoslas en Santiago. Pero basta ya de hacer la vida más difícil a quienes viven en Regiones.

Por eso, señor Presidente, y por el compromiso que tengo con la gente de la Cuarta Región -tanto con la que votó por mí como con la que no lo hizo- me pronunciaré en contra del proyecto.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Urenda.

El señor URENDA.- Señor Presidente, la circunstancia de encontrarnos en la primera discusión general y por ser éste el último asunto de la tabla de esta sesión, permite extenderse en mayores consideraciones que las que habitualmente corresponden al análisis de un proyecto de este tipo, como las relativas a aspectos aparentemente vinculados con sus ideas, aunque, según veremos, no coinciden exactamente con ellas.

Tengo la convicción, que se acrecienta cuanto tengo la oportunidad de estar en otros lugares, de que en Chile, específicamente en Santiago y en dos o tres grandes ciudades, enfrentamos un gran problema de transporte colectivo, y en Santiago, de contaminación. No hemos sabido regular estos aspectos en la medida adecuada, para que la gente tenga siempre la oportunidad de un buen servicio de locomoción, pero sin que él se traduzca en tacos y en otros problemas que dificultan la vida de cada día, y en una contaminación que, obviamente, afecta no sólo nuestra comodidad, sino, también, la salud, en especial la de los menores.

Por esa razón analicé el origen del proyecto, a fin de ver si éste podía dar lugar a un debate más amplio o si era susceptible de ser modificado por la vía de las indicaciones. Lamentablemente, la iniciativa tiene todos los inconvenientes que aquí se han señalado. Creo que, tal como está, es inconstitucional. No voy a insistir en las razones que se han dado. Además, es inconveniente y, en el fondo, no soluciona ninguno de los dos problemas a que me he referido. No ayuda a resolver realmente un problema de transporte colectivo; no ayuda a solucionar el problema de la congestión, ni siquiera en el propio Santiago, ni el de la contaminación. Y tampoco resulta justa o adecuada para todas las Regiones de Chile.

De ahí que, no obstante considerarla inconstitucional en su redacción, en su proposición, quise explorar la posibilidad de realizar un debate más amplio en torno a ella para, quizá, introducirle otras normas más adecuadas. Pero, por desgracia, su texto es muy preciso y limitado, y en la práctica no incluye consideraciones respecto de lo que pueda ser una buena regulación del transporte colectivo. Tampoco hace una referencia importante a su influencia en la vida de las personas, ni discrimina adecuadamente entre los problemas de Santiago -que se confunden con los de Chile- y los que afectan a prácticamente todas las demás Regiones.

Por otro lado, el artículo 24 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dice que “Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”, por lo que, a mi criterio, resulta casi imposible modificarlo, por la inconstitucionalidad de su letra actual y por el objeto preciso que tiene. Naturalmente, la consulta que se formuló a la Comisión de Constitución no versó sobre ello. Se refirió exactamente a la norma, y la Comisión, en un

dictamen con el cual coincido plenamente, lo declaró inconstitucional. Pero no se hizo una exploración siquiera de la posibilidad de modificar las disposiciones concretas que propone. No sé. Dejo la duda planteada, aunque adelanto ya mi propio criterio de que, dados los términos de la iniciativa -por eso he pedido el texto original- y dados sus considerandos, que dicen relación exclusivamente al problema de los taxis (no hacen prácticamente referencias al problema de la movilización colectiva, que es complementario con aquél, ni a los que puedan afectar a otras ciudades o a otras circunstancias), no sería procedente mejorarla por la vía de las indicaciones.

En cualquier caso, dejo planteada a la Sala la inquietud de si podría ampliarse el informe de la Comisión de Constitución en el sentido que he mencionado: abordando aspectos más trascendentes, como es el de la movilización colectiva en el país entero, o la manera de atacar la contaminación. Hago presente esa duda porque me ha surgido; no me atrevo ni siquiera a pedir concretamente una ampliación del informe. No obstante, mi propio análisis me lleva a la conclusión de que los autores del proyecto lo han hecho demasiado preciso como para que podamos ahora apartarnos del problema específico de la inscripción de taxis, en cuyo caso, en cumplimiento de las normas que nos rigen, no podríamos ni siquiera mejorarlo por la vía de las indicaciones.

Por último, quiero expresar que estoy por rechazar el proyecto, por su propio mérito, porque es inconveniente e inadecuado para los objetivos que se persiguen, y además, porque adolece de inconstitucionalidades que harían imposible aprobarlo en su texto actual, el cual, como he adelantado, no es susceptible de modificarse sin apartarnos del objeto o fin específico que sus propios autores le dieron.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, en verdad, en esta materia vamos a empezar a enfrentar desafíos cada día mayores, ya que la libertad de las actividades se da dentro de medios restringidos en cuanto a superficie, cantidad, capacidad, etcétera. Es lo que sucede con el uso del suelo, del agua o, tratándose de los recursos naturales, de los peces, donde justamente las regulaciones entran por la vía de la fijación de cuota o de esfuerzos. Ése es el caso más similar al presente proyecto de ley. Y cabe agregar, curiosamente -pero así va a ser-, el ejemplo del aire, como recurso natural limitado.

Sin embargo, hay muchas otras fórmulas para solucionar la contaminación y la congestión, y, evidentemente, son más eficientes y eficaces. En el caso del tránsito público, a diferencia de los países europeos, el nuestro no ha sabido valorar los beneficios de una buena combinación de trolebuses o tranvías con nuevos metros, buses y taxibuses, a la cual

se pueden agregar prácticas bastante más saludables, como, por ejemplo, la de dar facilidades para los peatones y las bicicletas. Santiago es una ciudad magnífica como para andar a pie o en bicicleta, si se pudiese hacer en condiciones de seguridad y con un uso racional, diferenciado, de las vías, pero no es lo que sucede.

Evidentemente, la solución propuesta en la iniciativa no es buena. Un camino mucho mejor es el de la licitación de las vías, o, tal vez, la revisión de los registros de inscripción -en este caso, de los taxis-, y buscar la tarificación vial más bien por zonas que por vías. Y los fondos que ingresen por ese concepto deben ir específicamente dedicados en una proporción importante al mejoramiento de la infraestructura y del sistema de transporte público.

En nuestro país carecemos de una ley de ordenamiento territorial. La que se refiere al Ministerio de Vivienda y Urbanismo es muy compleja, burocrática y demasiado planificadora desde un punto de vista exclusivamente estatal. Y eso no funciona. La planificación hoy en día es abierta, dinámica, libre, y en ella confluyen el sector público y el privado. Esa ley no la tenemos todavía.

Por otra parte, la normativa hace una discriminación totalmente arbitraria y perjudicial entre la Región Metropolitana o las zonas metropolitanas donde se produce el problema y el resto de las Regiones del país, y eso, evidentemente, es inaceptable. O sea, resolver las dificultades de Santiago afectando a todo el resto del país es algo que nosotros no podemos aceptar, y menos en este Congreso, donde debiera hacerse notar -hasta la fecha no ha sido así, pero esperamos que eso cambiará en el futuro- la representación de los Parlamentarios de Regiones.

Otro problema que gravita en esta materia -y ahí sí que habría que hacer un esfuerzo mayor- es medir las externalidades en nuestro país, tanto positivas como negativas. La verdad es que, desde el punto de vista económico, cada proyecto se evalúa en su propio contexto interno, pero no en los efectos que produce. Y mientras no sepamos cuánto le cuesta al país la congestión y la contaminación de Santiago, evidentemente que no se van a poder tomar las medidas adecuadas. Así que debe efectuarse un trabajo en ese sentido.

El proyecto en estudio, por desacertado que sea -por decirlo de alguna manera, con todo respeto-, por lo menos nos llama a poner la atención en ese aspecto. Sin embargo, a nuestro juicio, la fórmula que nos propone es inconveniente y, por lo tanto, lo votaremos en contra.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Terminada la primera discusión del proyecto.

Por haberse cumplido su objetivo, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 12:5.

Manuel Ocaña Vergara,
Jefe de la Redacción