

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**DIARIO DE SESIONES DEL SENADO**  
**PUBLICACIÓN OFICIAL**  
**LEGISLATURA 323ª, EXTRAORDINARIA**  
**Sesión 45ª, en martes 24 de marzo de 1992**  
**Ordinaria**  
**(De 16:15 a 19:18)**

**PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES GABRIEL VALDÉS, PRESIDENTE,**  
**Y BELTRÁN URENDA, VICEPRESIDENTE**  
**SECRETARIO, EL TITULAR, SEÑOR**  
**RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRÍA**

---

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

## **I. ASISTENCIA**

Asistieron los señores:

- Calderón Aránguiz, Rolando
- Cantuarias Larrondo, Eugenio
- Cooper Valencia, Alberto
- Díaz Sánchez, Nicolás
- Díez Urzúa, Sergio
- Feliú Segovia, Olga
- Fernández Fernández, Sergio
- Frei Bolívar, Arturo
- Frei Ruiz-Tagle, Carmen
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo
- Gazmuri Mujica, Jaime
- González Márquez, Carlos
- Huerta Celis, Vicente Enrique
- Jarpa Reyes, Sergio Onofre
- Lagos Cosgrove, Julio
- Larre Asenjo, Enrique
- Lavandero Illanes, Jorge
- Letelier Bobadilla, Carlos
- Mc-Intyre Mendoza, Ronald
- Navarrete Betanzo, Ricardo
- Otero Lathrop, Miguel
- Pacheco Gómez, Máximo
- Páez Verdugo, Sergio
- Palza Corvacho, Humberto
- Papi Beyer, Mario
- Pérez Walker, Ignacio
- Piñera Echenique, Sebastián

--Prat Alemparte, Francisco  
--Ríos Santander, Mario  
--Romero Pizarro, Sergio  
--Ruiz De Giorgio, José  
--Siebert Held, Bruno  
--Sinclair Oyaneder, Santiago  
--Soto González, Laura  
--Sule Candia, Anselmo  
--Thayer Arteaga, William  
--Urenda Zegers, Beltrán  
--Valdés Subercaseaux, Gabriel  
--Vodanovic Schnake, Hernán  
--Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros Justicia y Secretario General de Gobierno.

Actuó de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor José Luis Lagos López.

## **II. APERTURA DE LA SESIÓN**

**--Se abrió la sesión a las 16:15, en presencia de 40 señores Senadores.**

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

## **III. TRAMITACIÓN DE ACTAS**

El señor VALDÉS (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 43a, ordinaria, en 17 de marzo en curso, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 44a, ordinaria, en 18 del actual, queda en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

## **IV. CUENTA**

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

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

Oficios

De Su Excelencia el Presidente de la República, con el que comunica que se ausentará del territorio nacional entre los días 21 y 24 de marzo en curso, ambos inclusive, con ocasión de realizar una Visita de Estado a la República Oriental del Uruguay, accediendo a una invitación del Gobierno de esa

Nación. Durante este período lo subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro del Interior, don Enrique Krauss Rusque.

**--Se toma conocimiento.**

Dos de la Cámara de Diputados, con los que comunica que ha tenido a bien aprobar los siguientes proyectos:

1.- Proyecto de ley que interpreta y modifica normas del decreto ley N° 3.058, de 1979, y de la ley N° 18.863, relativo a remuneraciones del Poder Judicial. (Calificado de "Suma Urgencia").

**--Pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y a la de Hacienda, en su caso.**

2.- Proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales.

**--Pasa a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y a la de Hacienda, en su caso.**

Del señor Ministro de Hacienda, con el que da respuesta al oficio enviado en nombre del Honorable señor Siebert sobre la situación que afecta a los pescadores artesanales de la Décima Región.

Del señor Ministro de Educación, con el que da respuesta al oficio enviado en nombre del Honorable señor Ortiz referente a la continuación de una carrera de educación superior en Puerto Aisén.

Tres del señor Ministro de Obras Públicas:

Con el primero, da respuesta al oficio enviado en nombre del Honorable señor Arturo Frei respecto a la reparación del puente sobre el río Coelemu, en la provincia de Ñuble.

Con los dos siguientes, da respuesta a los oficios enviados en nombre del Honorable señor Ortiz sobre programas de Construcción en la Undécima Región.

**--Quedan a disposición de los señores Senadores.**

Del señor Embajador de Chile en Turquía, con el que remite copia del Acuerdo de la Asamblea Nacional de la República de Turquía, patrocinado por casi todos los partidos políticos, en el sentido de urgir a todos los países para una acción mancomunada a fin de dar solución al conflicto de Nagorno Karabaj que enfrenta a las Repúblicas de Armenia y Azerbaiján.

**--Se manda transcribir a los Comités Parlamentarios.**

Informes

De la Comisión de Relaciones Exteriores, recaído en el proyecto de acuerdo de Su Excelencia el Presidente de la República, que aprueba la

Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en su Decimosexta reunión, celebrada en París el 12 de noviembre de 1970.

Dos de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaídos en las siguientes materias:

1.- Proyecto de ley, iniciado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, que establece obligaciones a entidades que indica, en materia de seguridad pública. (Calificado de "Simple Urgencia").

2.- Consulta de la Sala acerca de la debida inteligencia del artículo 25 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en armonía con el artículo 101 del Reglamento, particularmente en lo concerniente a la facultad del Presidente del Senado para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de indicaciones previamente declaradas inadmisibles por los Presidentes de las Comisiones.

Segundo informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales relativos a la Administración del Estado.

**--Quedan para tabla.**

El señor VALDÉS (Presidente).- Terminada la Cuenta.

## **V. ORDEN DEL DÍA**

El señor VALDÉS (Presidente).- El proyecto que figura en el primer lugar de la tabla, el cual dice relación a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, está siendo conocido por las Comisiones de Transportes y Telecomunicaciones y de Hacienda, y aún no ha sido informado. En consecuencia, corresponde tratar la iniciativa que se halla en segundo lugar.

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

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Papi.

El señor PAPI.- El proyecto sobre Ferrocarriles del Estado, señor Presidente, si bien tiene gran urgencia, es bastante complejo, y la verdad es que sólo llegó a las Comisiones cuando reiniciamos nuestra labor. Estamos trabajando al respecto con bastante intensidad, ya que nos ocupamos en estudiarlo durante toda la mañana de hoy y esperamos continuar en la tarde de mañana.

Y vamos a pedir que sea retirada la urgencia, porque, en caso contrario, seguirá figurando como pendiente y dándose la impresión de que el informe

no es emitido simplemente por falta de voluntad. Lo mismo ocurre con la iniciativa relacionada con la Ley de Telecomunicaciones.

He querido dejar esta constancia a fin de que no se piense que el informe está pendiente sólo por dejación.

El señor VALDÉS (Presidente).- Su Señoría tiene toda la razón, porque este proyecto llegó al Senado después del receso, de modo que las Comisiones correspondientes recién comienzan a tratarlo.

Boletín N°565-07

## **OBLIGACIONES A DIVERSAS ENTIDADES, EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

*El señor VALDÉS (Presidente).- Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, originado en mensaje del Ejecutivo, que establece obligaciones a entidades que indica, en materia de seguridad pública, con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Su urgencia, calificada de "Simple", vence el 16 de abril próximo.*

**--Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones Que se indican:**

*Proyecto de ley:*

*En primer trámite, sesión 25a, en 10 de diciembre de 1991.*

*Informe de Comisión:*

*Constitución, sesión 45a, en 24 de marzo de 1992.*

*El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- De conformidad a lo dispuesto por los artículos 74 de la Constitución y 16 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se requirió la opinión de la Corte Suprema acerca del contenido del texto. Sin embargo, hasta el momento de emitirse el informe no se había recibido una respuesta.*

*La Comisión aprobó en general el proyecto, por cuatro votos contra uno, conformando la posición de mayoría los Honorables señores Vodanovic, Díez, Letelier y Pacheco, y la de minoría el Honorable señor Fernández. Se designó Senador informante al Honorable señor Pacheco.*

*El señor VALDÉS (Presidente).- Hago presente que los Comités han acordado que se discuta y despache en general el proyecto en esta sesión, así como que se reciban indicaciones sobre el mismo hasta el lunes a las 12, a fin de tratarlo en particular en la sesión del próximo miércoles.*

*En discusión general.*

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el Honorable señor Pacheco.

El señor PACHECO.- Señor Presidente, en nombre de la Comisión de Constitución, tengo el honor de informar acerca del proyecto de ley que

establece obligaciones a entidades que indica, en materia de seguridad pública.

A las sesiones que la Comisión dedicó a este asunto asistieron, además de sus miembros, los Honorables señores Huerta y Otero, y señora Soto; los señores Ministros del Interior, don Enrique Krauss, y de Justicia, don Francisco Cumplido; el abogado del Ministerio del Interior, don Luis Toro; el Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, General Inspector señor Alfredo Núñez, y el Subdirector de la Policía de Investigaciones, don Nelson Mery; el Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G., don Adolfo Rojas, y el señor Pablo Kangiser, Director del Programa Legislativo del Instituto de Estudios Políticos y Económicos "Libertad y Desarrollo".

Se requirió, asimismo, la opinión de la Excelentísima Corte Suprema sobre el particular, en diciembre de 1991, pero hasta el momento de emitirse el informe no se había recibido respuesta, como se expresó.

El mensaje que da origen a este proyecto tiene por objeto reforzar, adicionalmente a otras medidas dispuestas por el Gobierno, la seguridad pública y ciudadana, la que puede ser afectada por hechos delictuales de muy diverso cariz, que deben enfrentarse de distintas maneras.

Al respecto, agrega el mensaje que los delitos de robo, cuando son perpetrados en contra de ciertos organismos, proveen a los malhechores de recursos cuantiosos que les permiten continuar con su actividad delictiva, amenazando la seguridad de grupos masivos de personas y causando alarma pública. Por ello, resulta imprescindible que las entidades, en general, adopten las medidas necesarias para prevenirlos o para colaborar con su ulterior investigación judicial.

La iniciativa legal en estudio establece normas y procedimientos que exigen conductas de prevención del delito y de colaboración con los organismos policiales y judiciales por parte de las instituciones, empresas o establecimientos que, por su actividad habitual, se ven especialmente expuestas a sufrir acciones que atenten contra la seguridad subjetiva y objetiva de la población.

Explica el mensaje que, juntamente con este criterio legal corresponderá a la autoridad administrativa, mediante decreto exento, determinar las entidades de que se trata y las reglas de seguridad que éstas deberán implementar, tales como mantención de vigilantes y otras medidas de protección que tengan iguales finalidades.

El proyecto en estudio propone que sea el propio obligado el que especifique, a través de un plan, el modo como efectivamente dará cumplimiento a las medidas de seguridad establecidas por el decreto.

Por otra parte, se estatuye la obligación de los responsables de las entidades de denunciar los delitos de robo que hubieren afectado a éstas, so pena de incurrir en falta.

Además, la iniciativa reconoce y deja a salvo la facultad de quienes se sientan afectados por las cargas que se impongan, conforme a las normas que se proponen, para interponer los reclamos correspondientes.

El proyecto contempla, asimismo, la fiscalización por parte de Carabineros de Chile del cumplimiento de las medidas que deban ejecutarse, e igualmente, la necesaria colaboración que las entidades deben prestar a dicho cuerpo policial. El incumplimiento de las normas que la iniciativa prescribe podrá ser sancionado con multa.

Por último, de acuerdo con la normativa tributaria vigente, se establece expresamente que los gastos en que las empresas deban incurrir como consecuencia de la práctica y aplicación de las medidas de seguridad dispuestas constituyen ítem deducibles para los efectos de determinar el impuesto que grave la renta del respectivo contribuyente.

La Comisión aprobó la idea de legislar por 4 votos contra uno. Se pronunciaron a favor los Honorables señores Vodanovic, Díez, Letelier y el Senador que habla, en tanto que en contra lo hizo el Honorable señor Fernández.

La mayoría compartió las finalidades que persigue la iniciativa de ley en informe y concurrió a su aprobación en el entendido de que en el análisis en particular de sus preceptos se introducirían enmiendas tendientes a despejar las dudas puestas de relieve en la discusión general.

El Honorable señor Fernández fundamentó su voto negativo manifestando compartir los reparos constitucionales que se han formulado al proyecto. Además, y no obstante comprender las necesidades impuestas por las auténticas amenazas que pesan sobre la seguridad pública, el señor Senador se declaró contrario a un sistema basado en el establecimiento de obligaciones y sanciones legales, indicando que, a su juicio, la solución debiera buscarse por la vía de establecer estímulos, franquicias y compensaciones en favor de quienes se sumen, en el ámbito de sus empresas y actividades, a la tarea gubernamental de asegurar el orden.

Agregó que le preocupaba que por este camino se pueda afectar a las empresas en términos de hacerlas perder competitividad, e incluso, de amagar su supervivencia, dada la inevitable repercusión económica de las exigencias que se les impondrían.

Por último, el señor Senador expresó que tampoco podría descartarse que, por un excesivo celo funcionario, se cause perjuicio a la actividad de las entidades de que se trate, no en razón de un ejercicio abusivo de las atribuciones que el proyecto otorga, sino por la inevitable ausencia de otras

perspectivas, distintas de la que brinda la seguridad, tales como los efectos económicos en juego.

El estudio de esta iniciativa, señor Presidente, se hizo sobre la base del articulado remitido en el mensaje con que se inició su tramitación y de un conjunto de indicaciones formuladas con relación a ese texto por el Presidente de la República en oficio de fecha 15 de enero próximo pasado.

La discusión se hizo por ideas, y se facultó al Secretario, don Fernando Soffia, para reordenar los artículos del proyecto y reformar sus términos en conformidad a las decisiones adoptadas por la Comisión.

En síntesis, señor Presidente, el contenido del texto es el siguiente.

Se dispone que las entidades que por la naturaleza de sus actividades reciban o paguen valores o dinero a numerosas personas, tales como establecimientos comerciales, servicios de utilidad pública, distribuidoras de combustibles e instituciones y empresas que realizan pagos en dinero efectivo a sus trabajadores, deberán cumplir, en los recintos en que desarrollen tales labores, con las medidas de seguridad de la ley en proyecto, a fin de contribuir con la autoridad en la prevención de delitos y en la protección de la seguridad personal.

Se consigna, además, que mediante decreto supremo expedido a través de los Ministerios del Interior y de Economía, Fomento y Reconstrucción, previo informe de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones, se determinarán, en forma genérica o específica, las instituciones, empresas y demás establecimientos que, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 1°, quedarán sometidos a las obligaciones que fija esta iniciativa, los cuales, dentro del plazo de 60 días de notificado el decreto aludido, deberán presentar un plan de seguridad que contendrá el conjunto de medidas precisas y concretas que adoptarán para ceñirse a estas disposiciones. Serán personalmente responsables del cumplimiento de lo anterior los propietarios, representantes o administradores de las empresas o entidades obligadas, sean éstas comunidades, sociedades u otras personas jurídicas.

Asimismo, se prescribe que los planes de seguridad serán presentados ante el Intendente o Gobernador que corresponda al domicilio del solicitante, autoridad que, para resolver, recabará informe de la Prefectura de Carabineros respectiva.

El plan de seguridad deberá ser puesto en ejecución dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, y corresponderá a Carabineros de Chile fiscalizar su cumplimiento, quedando obligada la entidad o establecimiento que lo haya planteado a proporcionar las informaciones pertinentes que le sean requeridas. Además, deberá otorgar facilidades para inspeccionar el recinto correspondiente, con el mismo objeto.

La no presentación del plan de seguridad en los términos y dentro del plazo a que se aludió y el incumplimiento de las normas y obligaciones contenidas en

un plan aprobado serán sancionados con multa de 5 a 100 ingresos mínimos mensuales.

Las personas responsables a que se hizo referencia deberán denunciar los delitos de robo que afecten a las entidades de que sean propietarias, representantes o administradoras, dentro de las 24 horas siguientes al momento en que tomen conocimiento de los hechos.

Las entidades que, sin estar obligadas a hacerlo, voluntariamente sometan un plan a la autoridad quedarán sujetas a las disposiciones del presente cuerpo legal, con las salvedades siguientes: podrán retirarlo en cualquier momento, antes de su aprobación definitiva, y podrán dejar sin efecto el plan propuesto por ellas y aprobado por la autoridad.

Mientras mantengan en ejecución un plan de seguridad cuya vigencia obedezca a los términos ya explicados, los contribuyentes tendrán derecho a imputar como gastos necesarios para producir la renta aquellos en que deban incurrir por aplicación de estas normas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Impuesto a la Renta.

Por último, señor Presidente, se señala que en todo lo relativo a vigilantes privados el plan de seguridad y su ejecución deberán adecuarse al decreto ley N° 3.607, de 1981.

En mérito de lo expuesto, señor Presidente, la Comisión solicita aprobar en general el proyecto de ley.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, durante el estudio del proyecto de ley, se vio enfrentada a algunos aspectos de carácter constitucional y doctrinario. La intención de la iniciativa ¿sin duda, compartida absolutamente por todos los señores Senadores¿ es la de cooperar para que la función del Estado de proporcionar protección a los habitantes sea cada vez más eficiente. El problema radica en determinar si esa función, señalada en el artículo 1° de la Carta, es una atribución exclusiva del Estado, y éste debe por ello soportarla en su integridad como tal, o si, para facilitar la mantención de la seguridad, la ley puede imponer obligaciones a las personas o entidades que creen situaciones de mayor riesgo.

Sostener lo primero es afirmar una verdad parcial. Resulta indiscutible que, según la Constitución, es el Estado ¿fundamentalmente, el Poder Ejecutivo¿ el responsable de velar por la seguridad ciudadana. Pero no es menos cierto que esta disposición no puede interpretarse hasta el extremo de que, aparte el Estado, nadie está obligado a contribuir a dicho objetivo. De otro modo, eso nos llevaría a admitir que las personas podrían tener sus casas sin puertas sosteniendo que el Estado debiera cuidar sus bienes,

porque es obligación de éste velar por la seguridad. Si se aceptara esta tesis, estaríamos, indudablemente, en presencia de un Estado absolutamente hipertrofiado ¿lo estaría en sus gastos de policía¿ y que se inmiscuiría en la actividad interna de los particulares, e incluso, de los hogares de los ciudadanos, con el propósito aludido.

Lo lógico es convenir en que si bien es cierto que la seguridad es un deber fundamental del Estado, encargado al Presidente de la República, no lo es menos que es obligación de la comunidad colaborar a que esa labor estatal sea eficaz y cumplir determinadas condiciones para que la acción de la delincuencia, la violencia y el terrorismo ¿que todos estamos tratando de disminuir y, en definitiva, de erradicar¿ no revista la magnitud que hoy tiene.

Debe tenerse en cuenta, también, que los intereses de los particulares pueden no ser totalmente concordantes con los del bien común. El bien común no es la suma de los bienes particulares, sino algo más: es el bien de la comunidad toda. Y este último puede no coincidir con el del particular. A un particular que maneje importantes sumas de dinero le puede ser más conveniente tomar el seguro contra robo y precaverse, así, de los efectos de un asalto, a fin de no sufrir las pérdidas. Pero la comunidad tiene una finalidad distinta, que es la de proteger tanto a los bienes de aquél como a la sociedad en su conjunto. El seguro que se contrate constituirá un resguardo en cuanto a ciertos bienes en el primer caso, pero no respecto a la sociedad en su conjunto, porque es archisabido que parte del dinero que se obtiene con ese delito va a financiar acciones violentistas o terroristas. De manera que la acción de los propios particulares para defender sus intereses no es suficiente para que se cumpla la labor que corresponde a la sociedad de garantizar la seguridad interior de la República.

Por eso, parece lógico buscar una solución armónica. Debido a ello, a instancias del Senador que habla, la Comisión cambió el sistema propuesto en el proyecto, y en vez de fijar el Estado las condiciones que debe cumplir cada empresa, la autoridad indicará qué institución, por el manejo de dinero y la cantidad de público que acude a sus oficinas, está obligada a tomar medidas especiales de seguridad. Y en el proyecto de la Comisión dichas medidas las indica la propia empresa. No es la autoridad administrativa la que arbitrariamente las impondrá. Cada uno va a plantear sus medidas de seguridad. La autoridad administrativa, con los informes técnicos correspondientes, las estudiará y se pronunciará al respecto. Si hay acuerdo, no estamos en presencia de ningún problema. Si no lo hay, alguien debe resolver la discrepancia, ya que la sociedad cree que una empresa está creando un riesgo para la comunidad y que debe adoptar ciertas medidas. En ese caso, después de una reposición administrativa, el asunto queda entregado a la justicia ordinaria, al juez del crimen, en un juicio sumario, con recurso de apelación. Ello significa para quien está en desacuerdo no sólo la posibilidad de defenderse, sino la de pedir los informes técnicos

correspondientes, para que la situación en definitiva se ajuste a lo que cada uno debe contribuir para mantener la paz social.

Hay en el proyecto una serie de problemas de carácter legal que la Comisión no alcanzó a resolver en su primer informe. El principal de ellos dice relación al respeto al principio constitucional de que las restricciones impuestas a las libertades y los derechos garantizados en la Carta, entre los cuales están la libertad de empresa, el derecho de propiedad, etcétera, deben ser determinadas por ley.

En consecuencia, el artículo 1°, a nuestro juicio, necesita ser más preciso, para ajustarse a la Carta Fundamental: debe establecer la norma general sobre las obligaciones a que tienen que someterse las empresas.

Pero, por otra parte, no debemos olvidar que nuestra propia Constitución Política, al reglar el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, dice: "respetando las normas legales que la regulen". Entonces, ésta es una disposición legal que regla determinada actividad; pero un precepto más claro que el artículo 1° del proyecto en estudio debe fijar, con carácter general, las obligaciones de las empresas, a fin de que el juez resuelva si cumplen o no con lo establecido legalmente en materia de seguridad pública.

Ahora, pienso que no es cierto el argumento de que aquí se está violando el principio de la igualdad ante la ley porque hay discriminaciones entre empresas que deben someterse a ciertas normas, y otras, no. A decir verdad, lo que prohíbe la Constitución es la discriminación arbitraria. Y no es arbitraria la preocupación de la autoridad por evitar que los hechos delictuales en que van envueltas cantidades importantes de dinero tengan como consecuencia, además del efecto en las personas que son objeto de ellos, que organizaciones violentistas puedan disponer de recursos para comprar armas y repetir tales conductas.

Por estas razones, nosotros votamos favorablemente en general la iniciativa.

Tampoco creemos que exista desigualdad en la repartición de las cargas públicas, porque aquí se trata tan sólo de estipular la forma de desarrollar determinada actividad económica que puede constituir riesgo para la seguridad nacional.

Se defiende la tesis de que el Estado no tiene que cargar esto a los particulares y de que éste debe asumir toda la responsabilidad. Pero quizás la igualdad en la repartición de la carga pública se logre estableciendo que quien crea el riesgo contribuya, para precaverlo, con igual cantidad que aquel que no lo provoca. Yendo al fondo de la correcta repartición de las cargas públicas y de la igualdad ante la ley, pareciera indispensable buscar un sistema según el cual quien crea el riesgo contribuya a aminorarlo, sin perjuicio de la obligación principal del Estado de garantizar la seguridad pública.

Por consiguiente, no estimamos que en este proyecto de ley haya comprometido ninguno de los principios fundamentales consagrados en la Constitución. Reconocemos, sí, la necesidad de perfeccionar las disposiciones legales. Pero nos parece justo, equitativo y razonable que la legislación imponga obligaciones a quien genera el riesgo. Y no veo modo más lógico de hacerlo que decir: "Usted, que conoce su empresa o negocio, proponga las medidas de seguridad que quiera tomar y discútalas con la autoridad administrativa representante del Ejecutivo, que debe velar por la seguridad pública: el intendente y el gobernador. Y si nosotros, como autoridad, pensamos que la empresa no ha cumplido con las normas de seguridad indispensables para garantizar a la sociedad que no será fuente de nuevos delitos, que sea la justicia ordinaria quien lo determine". Porque no disponemos de alguien con mayor independencia a quien entregar la solución de este problema patrimonial, que es importante, pero que a mi juicio, en todo caso, es de categoría inferior, en los momentos que vivimos, a la necesidad de tomar todas las medidas conducentes a prevenir los atentados en contra de la seguridad de las personas.

Por este motivo, la mayoría de la Comisión solicita al Senado aprobar esta iniciativa y, además, fijar un plazo más allá del normal para perfeccionar su redacción. Porque nos encontramos ante una materia nueva, sin precedentes, en la cual queremos ajustarnos al máximo a la letra de la Constitución, de modo que la ley sea lo más precisa posible al fijar las obligaciones de cada una de las empresas, a fin de evitar los abusos, dejando al Ejecutivo nada más que la facultad de establecer qué empresas deben someterse al imperio de la legislación en trámite, y a las empresas y en subsidio a la justicia, la determinación de las medidas concretas ¿ellas tienen que guardar, lógicamente, una proporción con el tamaño y la disponibilidad económica de cada empresa¿ que deben tomarse para velar por la seguridad pública. De esta manera el Senado habrá cumplido su papel, aceptado la idea del Ejecutivo de legislar sobre esta materia y, además, perfeccionado notablemente la iniciativa, haciéndola más expedita y más apegada a la letra y al espíritu de la Carta Fundamental.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Fernández.

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, soy partidario de que se actúe con la mayor energía y eficiencia posibles en contra del terrorismo y la delincuencia, y estoy dispuesto a otorgar a la autoridad cuantas facultades e instrumentos le permitan cumplir con el objetivo esencial de todo Estado de garantizar la seguridad de sus habitantes, que en definitiva es la razón de ser del Estado, lo cual está consagrado, en nuestra Constitución y en todas las Cartas Fundamentales modernas, dentro de lo que podríamos entender como la teoría del Estado.

Sin embargo, lamentablemente, en esta oportunidad no he prestado mi aprobación al proyecto en estudio, por cuanto adolece de graves inconstitucionalidades, al mismo tiempo que es muy defectuoso en su redacción y de difícil aplicación práctica, como lo explicaré más adelante.

Antes de entrar a las cuestiones de constitucionalidad que, a mi modo de ver, hacen imposible aprobar una iniciativa de esta naturaleza, quiero referirme a algunos argumentos de mérito entregados aquí.

Se ha manifestado que quien crea un riesgo debe asumirlo y, en definitiva, responder ante el Estado.

Considero sorprendente oír esa argumentación. Porque la teoría de los riesgos está contenida en lo que entendemos como responsabilidad extracontractual ante la comisión de un acto ilícito; pero, el riesgo que aquí se consideraría ilícito sería tener una empresa, crear trabajo, ofrecer desarrollo, tener un almacén, una firma constructora, un fundo, etcétera, o desarrollar alguna de las actividades afectadas por la ley en proyecto. ¿Ése es el riesgo? ¿Crear una empresa que deba pagar salarios en dinero efectivo a sus trabajadores? ¿O tener que atender a mucho público, como ocurre, por ejemplo, en los mercados y en las ferias? Estas actividades son legítimas. Quienes las realizan, están dando trabajo, desarrollando al país, pero no creando riesgos por guardar dineros en sus cajas o por atender a mucho público que les efectúa los pagos pertinentes. Por esa vía podemos llegar al absurdo de que toda actividad constituye un riesgo.

Deseo dejar constancia de mi rechazo al hecho de que puede entenderse que la actividad de las empresas constituye un riesgo. Por consiguiente, al no ser así, resulta imposible castigar a aquéllas con cargas que deberían soportar precisamente por estar originando riqueza.

En otro orden de ideas, aquí se señala que estaríamos en presencia de un proyecto que no afectaría a la mayor parte de los empresarios, debido a que sus negocios estarían asegurados, de tal suerte que, en definitiva, les daría lo mismo que les robaran o no, porque el seguro los cubriría.

Creo que esa argumentación no admite mayor debate. El seguro es un negocio, y quienes lo otorgan cobran una prima que está en relación directa con el riesgo. De manera que para un empresario no resulta indiferente pagar una prima u otra. Y, obviamente, las primas son altas mientras mayor es el riesgo, y éste resulta superior si la persona está expuesta a asaltos, robos o hurtos. Por lo tanto, dicho argumento tampoco es efectivo.

En todo caso, nadie desarrolla una actividad comercial para que le roben en su establecimiento. Todo empresario, obviamente, adopta las medidas necesarias para evitar ser asaltado y que su patrimonio y el de sus trabajadores sean robados de modo que no es efectivo que exista tal desaprensión como consecuencia de haberse contratado un seguro.

Por otra parte, estimo conveniente señalar que se puede producir una situación muy grave al exigirse ciertas condiciones a determinadas empresas: que el riesgo se desplace a otras. Es decir, aquellas que cumplan con todas las normas de seguridad no serán asaltadas, pero el riesgo se trasladará a otras empresas; y si éstas también cumplen, el peligro crecerá en los hogares, que no estarán debidamente protegidos.

Por lo tanto, este tipo de medidas no combate eficazmente la delincuencia ni el terrorismo en su esencia, sino que, simplemente, traslada el foco de acción de los delincuentes. Se trata más bien ¿y estaremos todos contestes¿ de paliativos, pues el problema de fondo real subsiste íntegramente, creándose por añadidura dificultades a los establecimientos que manejan mucho dinero.

Sin embargo, creo que carece de sentido esta discusión, porque el proyecto es abiertamente inconstitucional. De manera que, si bien mis consideraciones podrían contribuir a corregirlo o a enriquecerlo, en definitiva no tiene objeto continuar en esa línea, ya que aquél debiera rechazarse, por vulnerar la Carta Fundamental.

Para entender la inconstitucionalidad, basta leer la iniciativa. Ésta se refiere a determinadas empresas; pero las características son tan vagas e imprecisas, que virtualmente puede aplicarse la normativa a cualesquiera empresas, incluso pequeñas.

El artículo 1° del proyecto señala: "Las entidades que por la naturaleza de sus actividades reciban o paguen valores o dinero a numerosas personas," ¿repito: "reciban o paguen valores o dineros a numerosas personas"; podría ser un almacén, un supermercado, una estación de servicios, una feria, un cine, un estadio, una empresa constructora que los días viernes paga los salarios a sus trabajadores en dinero efectivo, etcétera¿ "tales como establecimientos comerciales, servicios de utilidad pública, distribuidoras de combustibles e instituciones y empresas que realizan pagos en dinero efectivo a sus trabajadores, deberán cumplir, en los recintos en que desarrollen tales labores, con las medidas de seguridad de la presente ley"...

O sea, la indeterminación es virtualmente total. No hay precisión de ninguna especie. Son muy pocas las empresas ¿quizá las muy pequeñas¿ que no "reciban o paguen valores o dinero a numerosas personas".

Pero la ley en proyecto no sólo indetermina el sujeto de la carga pública, sino que además señala que será un decreto supremo el que precisará, en forma genérica o específica, cuáles empresas estarán afectas a dicha carga.

Primer problema de constitucionalidad: la determinación de las empresas que quedarán sujetas a la carga pública se hará mediante decreto supremo y no por ley. Nosotros sabemos que la Carta exige que toda carga sea establecida por ley. Sin embargo, aquí ¿de acuerdo con el proyecto¿ la

obligación se impondría por decreto supremo, el que diría: "Esta empresa, sí; ésa, no"; distinguiría.

Más aún: el tipo específico de carga que corresponde a cada empresa ni siquiera queda fijado por decreto supremo, sino entregado al gobernador o al intendente. Porque la empresa estará obligada a presentar un plan de seguridad a dichas autoridades, quienes ¿como se menciona en el proyecto¿ podrán aceptarlo o rechazarlo. O sea, las cargas específicas, en definitiva, las impondrá el gobernador o el intendente, y podrán ser A para una empresa, B para otra y C para una tercera, dependiendo del criterio de la autoridad.

En consecuencia, creo que pocas veces hemos estado en presencia de una iniciativa que vulnere tan abiertamente las normas constitucionales.

Pero esa contravención a la Carta Fundamental no es la única. Y, para precisar aun más la argumentación, señalaré algunas disposiciones.

El artículo 2° del proyecto entrega a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la determinación, en forma genérica o específica, de las instituciones, empresas, establecimientos y demás entidades que quedarían sometidas a la carga pública. Ésta se fijaría ¿como he mencionado¿ mediante decreto supremo, y consistiría en medidas de seguridad que los afectados por el proyecto deberían proponer dentro de un plan de seguridad que calificaría ¿según el artículo 5° del proyecto¿ el intendente o el gobernador que corresponda.

La obligación, por tanto, se impondría en forma vaga e imprecisa, dejándose entregada su determinación a funcionarios a quienes la Carta Fundamental en ningún caso ha encomendado la delicada función de establecer cargas públicas.

En consecuencia, se vulneran específicamente los artículos 19, número 20°, y 62, número 1°, de la Constitución, que contienen el principio fundamental en cuya virtud las cargas públicas sólo pueden imponerse por ley.

La iniciativa en análisis, además, es incompatible con el número 20° del artículo 19 de la Ley Fundamental en cuanto éste asegura a todas las personas "La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.". El proyecto violenta esta norma, porque impone una carga pública, en forma desigual, sólo a un sector de personas: a las determinadas mediante un decreto supremo.

Por el contrario, el recto principio constitucional es que el Gobierno proporcione seguridad a todas las personas por igual, con cargo a fondos públicos.

Tocante a las obligaciones que impondría este proyecto de ley, son una carga pública con destino especial. Su naturaleza es plenamente equiparable a la

de un tributo. Pero, en cuanto tributo, no puede "estar afecta a un destino determinado". No debemos olvidar que lo prohíbe expresamente el inciso tercero del número 20° del artículo 19 de la Constitución.

El proyecto quebranta, igualmente, el número 21° del artículo 19 de la Carta, que reconoce a toda persona el derecho a desarrollar las actividades económicas que desee, si no atentan contra la moral, el orden público o la seguridad nacional. Corresponde al Gobierno garantizar el orden público, que es el medio y la condición necesaria para permitir el cabal ejercicio de esta garantía constitucional.

La iniciativa vulnera también el número 22° del artículo 19 del Texto Fundamental, que consagra el principio de la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, pues establece que sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán establecer gravámenes especiales que afecten a algún sector, actividad o zona geográfica.

Es obvio que la decisión discrecional de un intendente o de un gobernador respecto de las empresas no cumple con los requisitos constitucionales.

El proyecto infringe, asimismo, los números 23° y 24° del artículo 19 de la Carta. El primero de ellos garantiza la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, y señala que sólo una ley de quórum calificado, y cuando así lo exija el interés nacional, puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes. Y el número 24° estipula que "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social."

Esta iniciativa, al contrario, significa que por simple decisión de una autoridad administrativa pueden establecerse respecto de la propiedad limitaciones, obligaciones y modos de uso y goce, lo cual violenta la garantía constitucional pertinente.

Señor Presidente, éstas son, someramente, las inconstitucionalidades que advierto en el proyecto, las cuales me han inducido a votar en contra de la idea de legislar.

Además, la redacción misma de la iniciativa es defectuosa y contiene numerosos errores. Ellos podrían subsanarse por la vía de indicaciones. Y creo que existe la mejor voluntad para acoger proposiciones que perfeccionen el texto en tal sentido. Sin embargo, a mi entender, la estructura, la filosofía y la orientación del proyecto motivan que éste sea insalvablemente inconstitucional.

Ahora bien: aparte las inconstitucionalidades, la iniciativa adolece de otros graves defectos.

Por ejemplo, las obligaciones impuestas a un empresario por resolución de un intendente o de un gobernador pueden derivar en que su actividad sea antieconómica y pierda competitividad frente a lo que disponga la autoridad de otra Región en cuanto a otro empresario (¡y para qué hablar de los competidores extranjeros!).

El establecimiento de dichas cargas es de extraordinaria gravedad y puede afectar la esencia misma de la empresa, pues por esa vía la autoridad, sin cometer abuso, sino tratando de hacer aquélla lo más protegida y segura posible, puede exigir requisitos tales que, en definitiva, coloquen al empresario ante la imposibilidad de continuar con su actividad, lo cual produciría consecuencias indeseables, que se traducen en desempleo y falta de actividad en la zona o en el país.

Empero, se expresa que el empresario tendría la garantía de reclamar si la autoridad regional o provincial rechazara el plan de seguridad y exigiera el cumplimiento de requisitos que aquél no pudiera cumplir. Puede reclamar; es cierto. ¿Pero ante quién? Ante el juez del crimen, quien no es competente para resolver problemas de seguridad. Creo que todos estaremos contestes en que ésa no es una autoridad calificada para determinar si las medidas que el empresario impugna son adecuadas o no, pues carece de elementos en ese sentido. Y, por otra parte, no olvidemos nuestra realidad judicial: el juez del crimen vive abrumado por el número de procesos pendientes.

Es decir, por discrepar de lo que debe ser la seguridad de su empresa, el empresario queda sometido a la justicia del crimen, a una autoridad que no es competente en esta materia. Puede serlo jurídicamente, porque es factible que la ley le otorgue dicha competencia; pero no lo es técnicamente. ¿Qué antecedentes podrá tener el juez del crimen para resolver al respecto? Deberá solicitar peritos.

Pero, además (como manifesté), estamos en presencia de un juez abrumado por miles de causas. Y la reforma en estudio precisamente tiene por objeto perfeccionar el proceso judicial, para evitar que el magistrado tenga una labor excesiva y, así, permitir hacer justicia.

Éste no es un asunto de competencia del juez del crimen, pues el empresario no comete ningún delito por el hecho de discrepar de la autoridad administrativa en cuanto al plan de seguridad de su empresa. Y, como dije, aquél no tiene ningún conocimiento para resolver sobre la materia.

En consecuencia, señor Presidente, el proyecto es extremadamente defectuoso. Y, a mi entender, no existe más salida que la de redactar un nuevo texto, inspirado en otras ideas, orientado a algo que no sea perseguir al empresario y obligarlo a cumplir lo que le exija la autoridad. Porque ésta podrá actuar de muy buena fe, pero, en definitiva, quien corre el riesgo del negocio es el empresario y no la persona que impone medidas de seguridad que aquél no puede llevar a cabo. Y no corresponde al juez del crimen determinar qué actividades pueden seguir subsistiendo en Chile.

Por lo tanto, la esencia del proyecto debe modificarse sustancialmente para lograr el objetivo que se persigue: permitir que la autoridad cumpla con su obligación principal y exclusiva de garantizar el orden y la seguridad de los habitantes del país, pero en un esquema donde el particular pueda colaborar otorgando todas las facilidades necesarias para que aquélla le sugiera medidas y no se las imponga; le otorgue ayuda; le conceda beneficios; le señale caminos. O sea, que la autoridad utilice la vía de la persuasión, del convencimiento, lo que me parece muy superior a la senda de la imposición por la vía legal, que en este caso no logrará ningún objetivo.

Por otra parte, dejemos en claro que no hay ningún empresario en Chile que quiera ser robado, vale decir, que no adopte las medidas necesarias para resguardar el producto de su patrimonio. Los miles y miles de pequeños empresarios que hay en Chile lo defienden con coraje y valor, porque es el resultado de su esfuerzo y trabajo, y no están dispuestos a que se lo roben. Pero tampoco lo están para empeñar todo ese patrimonio en establecer medidas de seguridad que, en definitiva, los conduzcan a la ruina, por cuanto estamos en presencia de obligaciones que pueden llevarlos a tal situación.

Ésas son, señor Presidente, las razones de orden constitucional y de conveniencia que me motivan a tener que votar en contra de la idea de legislar respecto de este proyecto, además de los defectos que en él advierto.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Vodanovic.

El señor VODANOVIC.- Señor Presidente, dicho sin ironía alguna, es tan vasto el catálogo de reproches constitucionales que se formulan a esta iniciativa que uno tiene la impresión de estar frente a una entidad o a un ser absolutamente monstruoso. No recuerdo en las discusiones de nuestras sucesivas legislaturas que se haya objetado alguna otra por tantos conceptos. Y, a veces, conviene analizar las abstrusas normas jurídicas en función de la realidad, ver qué hay o qué se esconde tras ellas, y volver un poco a la esencia del tema o del problema que se intenta resolver.

Para nadie es un misterio que en el país ¿algunos sectores políticos lo han destacado con mucha intensidad¿ hay problemas de seguridad ciudadana, un evidente recrudecimiento de cierta clase de delitos, particularmente los de robo con violencia o intimidación; y esos hechos delictivos se suceden y no sólo constituyen una amenaza para el patrimonio de empresas o establecimientos afectados, sino fundamentalmente importan un peligro para la integridad corporal y la vida de numerosos ciudadanos, fenómeno que no es exclusivo de Chile, sino que se extiende por todo el mundo. Podrían citarse estadísticas de países más avanzados o más desarrollados que el nuestro que indican cómo el fenómeno de la violencia o el asalto a establecimientos comerciales o instituciones bancarias constituye algo cotidiano y en permanente ascenso.

Frente a esta realidad, y atendida la circunstancia de que éste es un Estado no sólo pobre, sino con limitaciones, yo diría que el sentido común se encarga de señalar que debe haber una colaboración ciudadana para afrontar esta situación riesgosa y contribuir a subsanarla.

Lo que se define como cargas públicas, y que el Senador señor Fernández equipara incluso a tributos, son deberes, obligaciones ¿yo diría¿ de solidaridad social, que pesan naturalmente sobre aquellas empresas o instituciones más expuestas al citado tipo de riesgos, los que derivan también hacia otros ciudadanos que, por el hecho de recurrir a ellas, pueden ser pasibles de situaciones delictivas.

Por otro lado, deseo traer a colación un cuerpo legal dictado hace mucho tiempo, en el que se contienen cargas, limitaciones o deberes ¿no quiero entrar a discutir¿ de análoga naturaleza a las consignadas en el proyecto en análisis: el decreto ley N° 3.607, de 8 de enero de 1981, dictado durante el Gobierno militar, bajo las firmas del entonces Presidente de la República, don Augusto Pinochet, y, entiendo, de don Sergio Fernández, en su calidad de Ministro del Interior, que establece nuevas normas sobre funcionamiento de vigilantes privados. Entre otras disposiciones, hay una que dispone que las autorizaciones a que se refiere ¿vale decir, para tener vigilantes privados en ciertas empresas o establecimientos¿ serán concedidas por decreto supremo que llevará las firmas de tales y cuales Ministros, y que dicho cuerpo legal determinará, con carácter obligatorio, tanto el número de vigilantes como los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la organización y funcionamiento de dicho servicio, situación muy análoga a la que estamos viendo en el proyecto de ley en análisis, en que mediante decretos supremos se materializa la voluntad legislativa, singularizándola en situaciones concretas. Y ese mismo decreto ley agrega que las instituciones bancarias y financieras de cualquier naturaleza que sean, las entidades públicas, las empresas de transporte de valores, las de carácter estratégico, los servicios de utilidad pública y los establecimientos comerciales que se determine deberán contar con su propio servicio de vigilantes privados y, además, mantener un organismo de seguridad interno del cual dependerá la oficina de seguridad. Es decir, sobre los establecimientos comerciales ¿para sólo precisar uno de los rubros de la enumeración¿ se hace pesar una carga, una obligación o limitación.

La situación es absolutamente idéntica desde el punto de vista de sus fundamentos y alcances a la contenida en esta iniciativa. La naturaleza de las normativas no se distancia por el hecho de que en un cuerpo legal se hable de vigilantes privados y en este proyecto se aluda a un conjunto de obligaciones o deberes que conciernen a la seguridad de determinadas instituciones. El tema es el mismo; los preceptos de aquél se han aplicado, por cierto, durante diez años y no han merecido ni merecen reproches de constitucionalidad. Cito ese decreto ley porque me parece que, como existió cierta voluntad

legislativa en un momento para afrontar el problema, esa voluntad debería persistir en otro contexto histórico y bajo otro Gobierno.

Por lo demás, el proyecto no emerge de la sola voluntad, imaginación o libre albedrío de esta Administración. Yo diría que interpreta el sentido común ciudadano y, sobre todo, es digno de remarcar que en su elaboración también han intervenido empresarios. Es así como se deja constancia en el informe de que en su redacción o preparación tuvo papel importante la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET), de la misma forma como se hace constar la opinión contraria del Presidente de la Asociación de Bancos. Pero lo que deseo hacer resaltar es que no todos los empresarios ¿o a lo mejor tampoco su mayoría¿ tiene un juicio antagónico respecto del proyecto, sino que un sector muy importante de ellos debe sentirse interpretado por las ideas matrices de la iniciativa.

Ahora bien, el Senador señor Fernández, en apoyo de su tesis, elabora una teoría que yo podría definir como dispersión o socialización de los riesgos, conforme a la cual, cuando en determinada actividad se establece un mecanismo para obviar la ocurrencia de riesgos o para superarlos, ellos se van desplazando hacia otras áreas de la sociedad. La verdad es que la aplicación integral de ese criterio tendría que llevar, entonces, a no intentar recurrir a ningún mecanismo para eliminar los peligros, sea en esta materia o en cualquiera otra que concierna o comprometa a la sociedad, porque cada vez que se elimine uno en algún sector social, por aplicación de esta teoría ese riesgo, o algún otro de tipo subsidiario, se estaría desplazando a otra actividad, lo que nos llevaría a concluir que el Estado nada puede hacer ante ciertas contingencias ¿sobre todo si son graves¿ en determinada actividad o sector social.

En lo tocante a las objeciones de constitucionalidad, y en el ánimo sólo de comentarlas en general, deseo señalar que las imputaciones formuladas pecan quizás del mismo reproche que las fundamenta; vale decir, son muy vagas e imprecisas. Por ejemplo, al señalar que hay un atentado al derecho de propiedad, se cita el número 23° de la norma fundamental relativa a los derechos y deberes constitucionales, que asegura "La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes", y luego señala que una ley de quórum calificado "puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio", etcétera. La verdad es que quien lea el texto del proyecto no puede llegar a la conclusión de que se está afectando, ni siquiera indirectamente, el derecho a adquirir el dominio. El contenido de la iniciativa no tiene absolutamente nada que ver con la adquisición del dominio.

Y el número 24° de la misma disposición constitucional, que consagra el derecho de propiedad mismo, tampoco se ve afectado, porque establece que "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social." Si entendemos que la iniciativa en estudio dispone alguna limitación

u obligación, por cierto que ello tiene una referencia o un amparo en la propia Constitución.

Quizás la objeción más contundente que pueda hacerse deriva de la circunstancia de que no sería la propia ley, sino el decreto o el reglamento el que impondría las cargas o limitaciones. Yo creo que ése es un examen muy a la letra del texto, porque la preceptiva que analizamos define, en primer lugar, cuáles son las entidades o establecimientos que pueden ser objeto de tales limitaciones; y, si bien lo hace en términos generales, es suficientemente precisa para entender que se refiere a "entidades que por la naturaleza de sus actividades reciban o paguen valores o dinero". Y después ejemplifica: "tales como establecimientos comerciales, servicios de utilidad pública, distribuidoras de combustibles," etcétera.

En verdad, sin dictar reglamento alguno, la sola aplicación del artículo 1º, o de la definición que él contiene, bastaría para determinar cuáles son las entidades o establecimientos que pueden verse sujetos a cumplir con las medidas de seguridad que la iniciativa consagra. La dictación del decreto supremo tiene otra finalidad: señalar que entre todas esas empresas, cuya determinación fluye de la aplicación del artículo 1º, puede haber algunas ¿pero otras no¿ sujetas a esa obligación. Y ello por una razón de mérito: evidentemente, habrá ciertos establecimientos o entidades que, por sus características o por una situación de hecho que incumbe a la autoridad apreciar, podrán estar en condiciones de ser objeto de mayor riesgo que otros. Pero ¿insisto¿, aunque no se radicara en un decreto supremo la facultad de singularizar los establecimientos, por la mera aplicación del artículo 1º estarían definidas las entidades o establecimientos que deben cumplir las medidas de seguridad.

Por otro lado, cuando se alude a la repartición de las cargas públicas y de cómo la limitación debe tener su fuente en la ley y no en un decreto, creo que se insiste en el mismo predicamento: es la ley, no el reglamento o decreto, la que genera la carga, si la queremos calificar de esa manera. Porque basta leer el proyecto para deducir que en él se define cuáles son los establecimientos y se señala de qué forma o según qué procedimientos pueden establecerse las cargas. Incluso más: se consigna un sistema de reclamación para su imposición. O sea, se trata de preceptos que norman en su extensión todos los contenidos básicos de la ley. Y el reglamento o decreto sólo tiene por objeto precisar en el hecho algunas de sus consecuencias o efectos.

Cuando se señala que se afecta el derecho constitucional a desarrollar actividades económicas, creo que también se está exagerando. La verdad es que no se divisa cómo la actividad económica en sí puede ser impedida, limitada, por la circunstancia de imponerse esta modestísima carga.

Aún más: yo diría que, en el plano de la lógica, a lo mejor sucede exactamente lo contrario, es decir, que a través de la aplicación de un sistema como el que se desea implantar, la actividad económica de que se trate funciona

en forma mucho más idónea que si no se establece esta carga, porque, evidentemente, un establecimiento comercial o de cualquier otra naturaleza de los señalados en la iniciativa desarrollará más plenamente su actividad, con menos trabas, obstáculos y problemas, con un determinado sistema de seguridad que sin ninguno de ellos.

En general, creo que los reproches que se formulan derivan de un exagerado criterio formalista para apreciar las instituciones y, sobre todo, el espíritu y objetivo de un proyecto como el que se halla en discusión. Las circunstancias de que éste responda a una necesidad social, de que corresponda al sentido común ciudadano y de que internacionalmente medidas de esta naturaleza tengan pleno vigor en cualquier país avanzado y no sean objeto de mayor atención contribuyen, en mi opinión, a concluir que estamos en presencia de una buena iniciativa, que merece ser aprobada y que, naturalmente, puede ser perfeccionada, como ya se intentó en la Comisión a través de las modificaciones de varios de sus preceptos.

Nada más, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Sinclair.

El señor SINCLAIR.- Señor Presidente, después de un acabado análisis, con espíritu constructivo y de cooperación para optimizar la seguridad ciudadana, se estima que el proyecto en estudio afecta directamente las atribuciones que el decreto ley N° 3.607, de 1981, sobre vigilantes privados, otorga a las respectivas Comandancias de Guarnición de la Defensa Nacional en cuanto al control y tuición del sistema de vigilantes privados.

En efecto, dicho cuerpo legal, en su artículo 3°, señala las entidades que deben contar con un sistema de vigilancia privada, para lo cual los intendentes o gobernadores, a proposición de las Comandancias de Guarnición respectivas ¿éste es el matiz de diferencia con el proyecto en debate¿, evaluarán, dentro de su ámbito jurisdiccional, las que serán objeto de estas medidas y les notificarán la circunstancia de encontrarse en esta situación.

La iniciativa en comento, en sus artículos 1° y 2°, dispone que el Ministerio del Interior, mediante decreto supremo, exento del trámite de toma de razón, determinará, en forma genérica o específica, las instituciones, empresas o establecimientos que, por su actividad habitual, se vean especialmente expuestos a sufrir delitos.

Como se puede apreciar, las entidades a que se refiere el proyecto, sin mencionarlas, son aquellas que señala el decreto ley 3.607 en su artículo 3°, las que, por su condición de estratégicas o económicas, están expuestas a sufrir delitos. De lo anterior se puede colegir que, de aprobarse la iniciativa en debate, las Comandancias de Guarnición, que son los organismos técnicos, dejan de tener la atribución de proponer las entidades que necesariamente deben contar con vigilantes privados, quedando radicada dicha facultad

exclusivamente en el Ministerio del Interior y dejándose de lado la enorme experiencia y conocimiento que tienen las Fuerzas Armadas al respecto.

Por otra parte, el decreto ley 3.607 establece que las entidades notificadas del hecho de encontrarse en la situación de mantener un sistema de vigilantes privados deben presentar un estudio de seguridad, dentro del plazo de 60 días, a fin de que sea aprobado o modificado por la Comandancia de Guarnición respectiva, la que, a su vez, tiene que informar de su aprobación para que se dicte el decreto supremo pertinente, que deben suscribir los Ministros del Interior y de Defensa Nacional "Por orden del Presidente de la República". En cuanto a la clasificación, el estudio de seguridad debe tener carácter secreto y ser archivado y custodiado.

El proyecto en discusión, en su artículo 5°, dispone que las instituciones obligadas por decreto supremo del Ministerio del Interior a adoptar medidas para prevenir delitos deben presentar, dentro de un plazo de 60 días, un plan de seguridad que contenga el conjunto de medidas precisas y concretas que tomarán para dar fiel cumplimiento a lo preceptuado en la ley. Este plan de seguridad debe presentarse al gobernador o intendente del domicilio del solicitante, y será aprobado por éstos previo informe de la Prefectura de Carabineros respectiva.

Como se puede apreciar, la aprobación del llamado plan de seguridad sólo corre por cuenta de la autoridad de Gobierno Interior, estableciéndose como instancia superior de reclamo al Ministro del ramo. Además, el proyecto vulnera el carácter reservado que deben tener tanto el decreto supremo como el plan de seguridad, con las consecuencias que son previsibles, pues, sin duda, serán conocidos por funcionarios ajenos al sistema y sujetos a cambios imprevistos.

El estudio de seguridad fijado por el decreto ley 3.607 y el plan de seguridad que consigna el proyecto del Ejecutivo son similares en cuanto al contenido mismo de cada uno de ellos, motivo por el cual es dable suponer que el objetivo que se ha tenido en cuenta al establecer el segundo es dar a la autoridad de Gobierno Interior, en sus respectivos niveles, la facultad de aprobarlo, dejando de lado la intervención técnica de las Comandancias de Guarnición. Al respecto, es bastante diferente elaborar un plan de seguridad para prevenir el accionar de delincuentes que idear uno que, fuera de ello, contemple medidas contra acciones subversivas que operan con otros sistemas, de lo cual existe bastante experiencia en el país.

Por su parte, el artículo 8° del proyecto dispone que, en todo lo relativo a los vigilantes privados, el plan de seguridad y su implementación deberán adecuarse a lo dispuesto en el decreto ley 3.607 en aquello que no resulte incompatible con la nueva ley. Ahora bien, por el tenor de esta disposición, se puede determinar que la acción de las Comandancias de Guarnición de las Fuerzas Armadas sobre el sistema de vigilantes privados continúa, pero con las variables señaladas anteriormente, lo que, a juicio de la Guarnición Militar de la Región Metropolitana, presenta una vulnerabilidad al separar funciones

de un mismo decreto ley en manos de dos instituciones, perdiéndose una experiencia de años y sin aprovechar conocimientos técnicos más profundos sobre el accionar subversivo.

Por todo lo expuesto, y al tenor de la iniciativa en discusión, se aprecia que, de aprobarse ésta, se derogarían tácitamente disposiciones fundamentales del decreto ley 3.607 relativas a las atribuciones de las Comandancias de Guarnición de las Fuerzas Armadas en el sistema de vigilancia privada, como, por ejemplo, las proposiciones en la determinación de las entidades que necesariamente deben contar con vigilantes privados, la participación técnico-profesional en la aprobación de los estudios de seguridad y la fiscalización y control de las empresas y del sistema de vigilantes privados.

Del mismo modo, de aprobarse el proyecto, la legislación sobre el sistema de vigilancia privada se visualiza en dos frentes: por una parte, el decreto ley 3.607, con las atribuciones de las Comandancias de Guarnición afectadas por la nueva ley, y por la otra, las normas de esta última, que traspasan las facultades técnicas a las autoridades de Gobierno Interior.

Concluyendo señor Presidente:

Primero: si bien la iniciativa presentada por el Ejecutivo al parecer no incide expresamente en otro cuerpo legal en vigor, deroga tácitamente disposiciones explícitas de la ley sobre vigilantes privados, modificándola sustancialmente.

Segundo: la iniciativa traspasa implícitamente la función integral de control de los vigilantes privados desde las Comandancias de Guarnición a Carabineros de Chile, tanto en materias de planificación como de ejecución, lo que se traduce en la pérdida de toda la experiencia existente en el país sobre el particular. Cualquier proyecto que tenga atingencia con el sistema de vigilantes privados debe enriquecer y mejorar el decreto ley N° 3.607 y no dejar de lado la participación de las Comandancias de Guarnición anteriormente señaladas.

Tercero: considerando que las instituciones de las Fuerzas Armadas reclutan, forman, emplean y egresan o licencian personal dentro de principios fundamentales de confianza, seguridad y lealtad, entre otros, no debe desestimarse el hecho de que gran parte de los funcionarios que conforman la actual dotación de vigilantes privados perteneció a dichas instituciones, lo que otorga a este grupo humano una característica especial, afín a los objetivos permanentes institucionales, de manera que la consecencial pérdida de una reserva activa y entrenada de aproximadamente 20 mil hombres también afectaría a las distintas ramas de la Defensa Nacional.

Cuarto: siendo los planes de seguridad una materia de alto grado de complejidad y tecnicismo, corresponde mantener la facultad de aprobarlos o rechazarlos en la autoridad técnica que contempla la legislación actual.

Quinto: cabe considerar que, conforme a la redacción del proyecto, el Estado se estaría desligando de una de sus responsabilidades exclusivas, cual es la de garantizar el orden público y la seguridad pública interior, traspasando esta obligación al sector privado.

Asimismo, con el sistema propuesto se podría limitar el derecho de propiedad mediante decreto supremo, en circunstancias de que la Constitución Política establece que ello sólo es posible por medio de una ley.

Y sexto: se estima altamente positivo otorgar a empresas que deban incurrir en inversiones para implementar medidas de seguridad el derecho a imputarlas como gastos necesarios para producir renta, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley de Impuesto a la Renta, toda vez que ello incentiva el interés de las entidades afectadas a prestar una mayor colaboración.

Por estas razones, señor Presidente, votaré en contra de la idea de legislar. He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, sólo formularé algunas consideraciones en este debate que, a mi juicio, está resultando sumamente ilustrativo para la corrección de un proyecto que corresponde a una idea sana, esencialmente constitucional, pero que requiere ajustes y perfeccionamientos para que no se produzcan inconvenientes que podrían ser graves y llegar a inutilizarlo.

En primer lugar, me voy a referir al aspecto constitucional. He escuchado con mucha atención a mis versados e ilustres colegas que me han precedido en el uso de la palabra. Mi manera de razonar es la siguiente. Para mí, el derecho de propiedad, como ya se ha anotado aquí, está sujeto a limitaciones y obligaciones que derivan de su función social. Al respecto, la Constitución es muy explícita, pues su artículo 19, número 24°, dice que esta función social comprende "cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental."

A mi juicio, la esencia de este proyecto apunta a disponer algún tipo de limitación en la actividad de una empresa privada, es decir, una forma de ejercicio de la propiedad privada en razón de un aspecto de su función social, que es el que tiene que ver con la seguridad nacional en su más amplio sentido.

Por consiguiente, no creo que el establecer disposiciones que impongan exigencias propias de medidas de seguridad implique de suyo una inconstitucionalidad. Tanto nuestra legislación antigua como la actual ¿la anterior y la posterior a la Carta vigente¿ están llenas de normas que fijan y determinan esas limitaciones. Hay aspectos que, aunque no exactamente

iguales, son similares; por ejemplo, las restricciones dispuestas en función de la seguridad social.

Recién se mencionó la teoría de los riesgos. En realidad, en este sentido, desde el punto de vista ¿por citar un caso? del derecho laboral y de la seguridad social, se ha admitido que la empresa, con su establecimiento como tal, genera un tipo de riesgo en cuanto a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que justifica y mantiene hasta hoy, como norma diferencial en todo el cuadro del financiamiento de la seguridad social, un aporte empresarial para contribuir a los gastos derivados de ésta.

Ahora, si no entiendo mal ¿por lo que sé y por lo que he escuchado aquí, pareciera que no estoy equivocado?, el proyecto en estudio es cuidadoso en un punto que, al parecer, la Comisión corrigió del texto primitivo. Su artículo 12 establece: "Mientras mantengan en ejecución un plan de seguridad aprobado en conformidad a esta ley, los contribuyentes tendrán derecho a imputar como gastos necesarios para producir la renta aquellos en que deban incurrir por aplicación de las normas de esta ley, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Impuesto a la Renta.". Por consiguiente, los mayores costos que implique la adopción de las medidas de seguridad que este proyecto impone pueden deducirse para los efectos de la tributación en la forma recién mencionada.

Sin embargo, ¿dónde existen problemas que, a mi juicio, será conveniente esclarecer por la vía de indicaciones? Al respecto, creo que algunos Honorables colegas tienen razón en cuanto a que se requiere una mayor precisión para determinar el tipo de empresas a las que se aplicarán las normas de este proyecto.

Si el texto dispusiera que deberán contar con un plan de seguridad para prevenir actos delictuales las empresas que la autoridad administrativa arbitrariamente señale, me parece que todos estaríamos de acuerdo en que esa norma sería claramente discriminatoria. Pero tampoco se va a requerir que la ley establezca una precisión tal que invada las atribuciones reglamentarias, bastante más amplias, que fijó la Constitución, la que redujo el ámbito propio de la legislación aumentando correlativamente las facultades reglamentarias del Presidente de la República.

¿Cómo se puede precisar en forma tal de no caer en la arbitrariedad, ni de llegar a un exceso de detallismo, impropio de la normativa legal? A mi juicio, dando pautas, como hay muchos ejemplos en las legislaciones tributaria y laboral y en otras. Pienso que a las normas en proyecto les falta alguna precisión, pero ellas no son esencialmente inconstitucionales.

Pondré ejemplos que son mucho más ¿excúsenme Sus Señorías la expresión un tanto folclórica? "peludos".

Está vigente el artículo 160 de la ley N° 19.069, hace muy poco aprobada por este Senado, que establece: "No podrán declarar la huelga los trabajadores de aquellas empresas que:

"a.- Atiendan servicios de utilidad pública, o

"b.- Cuya paralización por su naturaleza cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional."

En seguida, especifica condiciones que deben reunirse para entrar a la aplicación del precepto. Muy de excepción es esta norma, pero, ¿qué agrega? Termina preceptuando: "La calificación de encontrarse la empresa en alguna de las situaciones señaladas en este artículo, será efectuada dentro del mes de julio de cada año, por resolución conjunta de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía, Fomento y Reconstrucción."

Es así como cada año, por resolución de tres secretarios de Estado, se amplía o reduce el ámbito de una veintena ¿no son muchas más? de empresas en las cuales queda prohibida la huelga, y a las que se impone el mecanismo de arbitraje obligatorio.

Tenemos ahí el caso de una cierta especificación que la ley realiza; y, finalmente, una calificación o determinación, que no es genérica, que llega a ser específica, fundada en una consideración o apreciación de tipo general establecida en el citado artículo 160.

Hay otros casos. Por ejemplo, la legislación contiene ciertos preceptos distintos para el derecho a sindicarse, según si la empresa tiene más de cincuenta trabajadores, o menos, casos en que la normativa entra a ser diferente. Existen disposiciones, asimismo, para establecer comités paritarios de seguridad social, según, también, el número de trabajadores del establecimiento. Todo ello implica discriminaciones justificadas que hace la ley, pero que escapan a lo arbitrario.

Por tal razón, señor Presidente, pienso que convendría introducir algunas correcciones a este proyecto, aun cuando el texto primitivo fue, a mi juicio, mejorado de modo importante por la Comisión que lo estudió.

Coincido con lo expresado por algunos de mis Honorables colegas que intervinieron con anterioridad, en el sentido de que no es conveniente la reclamación ante el juez del crimen. Si no se quiere estar a las normas comunes del recurso de protección y se desea establecer en cambio un recurso ordinario, preferiría que se presentara ante el juez ordinario, con una obligación, tal vez reglamentada (en todo caso va a ser así), de informe pericial de alguna entidad competente. Pero pienso que, con ciertos acomodos, el principio aquel de que el legislador señale la pauta general; de que el reglamento efectúe una aplicación de ésta, y de que quede entregada al propio interesado la elaboración del proyecto de plan de seguridad y su

proposición, constituye una norma sana para contribuir a lo que las empresas deben ciertamente llevar a cabo en cuanto a la adopción de medidas internas a ese respecto. A mi juicio, éstas no sólo les interesan a las empresas, ni son cuestión puramente privativa de las entidades que pagan sumas importantes a los trabajadores, o de los bancos, que manejan montos elevados de dinero del público. Hemos visto de qué manera la delincuencia común o la terrorista toman rehenes, causan daño, riesgos y aun muerte. Todo ello hace necesaria una reacción colectiva de la comunidad para precaver los peligros que, de una u otra manera, a todos nos afectan.

Por eso, señor Presidente, encuentro muy atinada la decisión que adoptaron los Comités en cuanto a fijar un plazo especial para formular indicaciones al proyecto, ya que, a mi modo de ver, tal como está es objeto, indudablemente, de reparos, aunque responde a un propósito que estimo sano y que merece, por consiguiente, la aprobación general.

El señor FERNÁNDEZ.- ¿Me concede una interrupción, señor Senador, con la venia de la Mesa?

El señor THAYER.- Con mucho gusto, Honorable colega.

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, deseo hacer una precisión, porque en mi concepto no ha habido la suficiente claridad para fijar el ámbito de aplicación de la ley. Las normas de este proyecto no se aplican a los bancos ni a las instituciones financieras, por cuanto ellos se rigen por otras leyes, tienen una reglamentación distinta; de manera que aquí estamos hablando de otras empresas. La banca y los entes financieros están sujetos a una normativa diferente, incluso reglada por un decreto supremo dictado al efecto.

Formulo esta aclaración para especificar el ámbito de competencia de la iniciativa en estudio.

El señor THAYER.- Señor Presidente, en relación al alcance hecho con mucha razón por el Honorable señor Fernández, en la medida en que una legislación no ha sido declarada inconstitucional (que yo sepa); en que establece limitaciones como las que se han mencionado, y en que ella existe respecto de los bancos, no habría motivo alguno para que normas parecidas, mutatis mutandis, no se aplicaran a empresas cuyo funcionamiento envuelva una peligrosidad de esta especie.

Hace unos instantes dije que es conveniente una mayor precisión. Quizás convendría especificar que se trata de empresas que supongan, por ejemplo, un movimiento económico "mayor que"; o un número de trabajadores "superior a", para que no quedara tan demasiado indefinido, en el artículo 1º, el alcance de una norma cuya redacción actual me parece inadecuada, pero que es posible perfeccionar.

Nada más, señor Presidente.

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

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, Honorable Senado, con relación a este proyecto de ley, deseo referirme en primer término ¿como un tema separado, aunque tiene vinculación directa con aquél¿, al uso de las armas en Chile.

La ley N° 17.798, de octubre de 1972, estableció el derecho exclusivo y excluyente de las Fuerzas Armadas a usar y tener armas de fuego. De acuerdo con los términos de ese cuerpo legal, esto significa que sólo las Fuerzas Armadas pueden usar y tener toda clase de armas. Los particulares se encuentran impedidos de usarlas o de tenerlas, salvo los casos que especifica la misma ley.

Por su parte, la Constitución Política que nos rige, en el artículo 92, señala: "Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta.". Es decir, de acuerdo con la Carta Fundamental, el uso de las armas requiere de una ley aprobada con quórum calificado, la que naturalmente, señalará de manera precisa y determinada en qué condiciones se dará el permiso correspondiente.

Por su parte, el decreto ley N° 3.607, que constituye el texto definitivo del decreto ley N° 194, de 1973, establece que "Sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades que el ordenamiento jurídico asigna a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública autorízase, en la forma y condiciones que establece esta ley, el funcionamiento de vigilantes privados que tendrán como único y exclusivo objeto la protección y seguridad interior de edificios destinados a la habitación, oficinas o a otra finalidad; de conjuntos habitacionales;" ... "cualquiera sea su naturaleza, tales como industrias," ... "Constituyendo para esta sola finalidad oficinas de seguridad.". Y en el inciso segundo expresa: "Los vigilantes privados desempeñarán sus funciones dentro del recinto o área de cada empresa,", señalando la forma en que deberán manejarse los servicios de vigilantes privados.

La ley en proyecto, en cambio, establece, en su artículo 3°, que "las entidades obligadas deberán presentar un plan de seguridad" ¿no determina cuándo, ni cuáles son las medidas que aquél debe contener¿, agregando: "Cuando el plan incluya la tenencia o porte de armas de fuego, se especificará la cantidad y características de éstas, precisando a nombre de quién o quiénes se solicitarán las inscripciones y permisos respectivos.".

Es decir, señor Presidente, el proyecto entrega la autorización para que existan grupos con armas de fuego de manera genérica y absolutamente indeterminada, contraviniendo, a mi juicio, lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política, que en el inciso primero estatuye: "Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares

que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta."

Por otra parte, consigna que el plan de seguridad deberá aprobarlo el intendente o gobernador respectivo, en circunstancias de que, conforme al inciso segundo del mismo artículo 92 de la Carta, "El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.". En este caso, se entrega la supervigilancia y control de ellas a organismos diferentes.

En cuanto a aquellos a que se refiere esta iniciativa, el artículo 1° estatuye lo siguiente: "Las entidades que por la naturaleza de sus actividades" ¿no indica cuáles son? "reciban o paguen valores o dinero a numerosas personas," ¿no señala a cuántas? "tales como establecimientos comerciales servicios de utilidad pública," ... "deberán cumplir, en los recintos en que desarrollen tales labores, con las medidas de seguridad de la presente ley, a fin de contribuir con la autoridad en la prevención de delitos y en la protección de la seguridad de las personas."

Esto significa, señor Presidente, que, contrariamente a lo afirmado en esta Sala, la determinación de a qué empresas afectará el proyecto queda entregada a un decreto supremo. Porque se dice que serán aquellas que "reciban o paguen valores o dinero a numerosas personas," ¿¿cuántas comprende el término "numerosas": cinco, diez, quince, veinte?¿ "tales como establecimientos comerciales," etcétera. Además, se puede pagar mucho dinero a pocas personas. O poco dinero, a muchas personas.

En realidad, la disposición está redactada en forma tan indeterminada que no permite concluir a cuáles empresas o entidades se aplicará la iniciativa. Por ello, en definitiva, será el decreto supremo el que necesariamente deberá especificar los sujetos afectados.

La obligación que se impone a empresas no determinadas produce una evidente falta de igualdad ante la ley. Porque respecto de entidades o empresas que desarrollen actividades similares, algunas tendrán un costo superior al precisarse que se encuentran en condiciones de peligro y que por ello deben cumplir planes con mayores normas de seguridad.

En cuanto a las medidas concretas que deban adoptarse, señor Presidente, la Comisión de Constitución, en su voto de mayoría, plantea que éstas quedarán entregadas a la creación o imaginación de las personas obligadas a presentar un plan de seguridad. Considero que esto también es sumamente discutible, porque los planes podrán contener medidas pequeñas o grandes y, naturalmente, todas de costo muy disímil.

Ahora bien, se dispone la responsabilidad personal de los propietarios, representantes o administradores de las entidades, comunidades, sociedades u otras personas jurídicas en el cumplimiento de la exigencia de presentar un plan. Pero lo cierto es que ello no es así, pues si la autoridad no

está de acuerdo con ese plan, finalmente lo aprobará o rechazará la Corte de Apelaciones correspondiente, cuyo criterio, lógicamente, no podrá ser igual en las distintas Cortes que existen en el país. Cada una resolverá conforme a su propio juicio. Y por esa razón, también, las empresas o entidades de igual naturaleza estarán afectas a planes de distinto costo, según sean el criterio o ponderación de la respectiva Corte de Apelaciones. Esta materia no es propia de ley.

Por otro lado, lo dispuesto en la iniciativa que nos ocupa constituye una limitación a los derechos de las personas. Afecta de manera clara el derecho de dominio consagrado en el número 24° del artículo 19 de la Constitución, y, también, la garantía que establece el número 21° del mismo precepto, que permite a las personas ejercer actividades lícitas sin más restricciones que las que contemple la ley. El proyecto en sí no contiene tales limitaciones, sino que las deja entregadas a un decreto.

Se ha recordado, señor Presidente, que esta situación podría ser similar a la consignada en el artículo 160 de la ley N° 19.069, la cual, por lo demás, reproduce la primitiva modificación introducida al Código del Trabajo por el decreto ley N° 2.200. En mi opinión, no es así. Es la propia Carta Fundamental la que, en el inciso final del número 16° del artículo 19, preceptúa que tampoco podrán declararse en huelga "las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional". Y agrega: "La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso."

La norma de la ley mencionada está perfectamente acorde con la Constitución Política; no así la disposición del proyecto de que se trata. Ésta, como afecta...

El señor THAYER.- ¿Me concede una interrupción, señora Senadora?

La señora FELIÚ.- Con la venia de la Mesa, no tengo inconveniente.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, la disposición constitucional establece una norma genérica. Lo que indiqué es que hasta ahora ¿que yo sepa¿ no se ha estimado que una norma genérica de orden constitucional no pueda aplicarse a través de un decreto. Tampoco lo consideró de este modo el Honorable Senado, hace muy poco tiempo, al aprobar el texto del artículo 160 de la ley N° 19.069, cuyo inciso final expresa:

"La calificación de encontrarse la empresa en alguna de las situaciones señaladas en este artículo, será efectuada dentro del mes de julio de cada

año, por resolución conjunta de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía, Fomento y Reconstrucción."

Por consiguiente, en julio de cada año tres Ministros de Estado, en virtud de un decreto, proceden a incorporar a una empresa a la prohibición dispuesta en esta norma, o a eximirla de ella.

Lo expuesto implica la aceptación del principio de que mediante un decreto se puede aplicar específicamente una prohibición genérica de carácter constitucional.

Nada más.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Puede continuar la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, reitero que, a mi juicio, la situación es distinta. La ley N° 19.069 se refiere expresamente al procedimiento y, por lo mismo, existe una norma con una referencia determinada a empresas que tienen una calidad también determinada, con una situación de hecho específica. Pero lo establecido en el artículo 1° de este proyecto es algo absolutamente genérico. Porque dice: que "reciban o paguen valores o dinero a numerosas personas,". ¿A cuántas: tres, cuatro, diez? ¿Y mil son pocas, o muchas? No sé.

Como se puede apreciar, la situación es por completo diferente.

Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 61 de la Constitución Política, tampoco esta materia sería propia de un decreto con fuerza de ley, porque la autorización para dictar tales disposiciones "no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía,"... "como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado."

Como señalé, señor Presidente, la norma citada precedentemente afecta garantías constitucionales, razón que impide al Congreso delegar en el Presidente de la República la facultad para dictarla. Y, además, en cuanto se refiere al uso de armas de fuego, debería atenerse a lo prescrito en el artículo 92 de la Carta, que exige su autorización por una ley de quórum calificado.

Por todo lo anterior, señor Presidente, estimo que la materia de este proyecto de ley, aparte ser inconstitucional, está redactada en forma inconveniente.

En mi opinión, lo correcto es el principio del uso de las armas que recoge la Constitución Política en el artículo 92, y que con anterioridad estableció de manera tajante la ley N° 17.798, sobre Control de Armas.

Creo que la norma del artículo 3° del proyecto, relativa a los planes de seguridad, posibilitaría la formación de ejércitos paralelos en las empresas, en el país, sobre la base de aquéllos.

Finalmente, señor Presidente, quiero formular otras observaciones con relación al proyecto.

Su artículo 5° entrega al juez del crimen el conocimiento de la reclamación que se formule respecto del plan de seguridad objetado. La verdad es que dicha materia es totalmente ajena al juez del crimen. Éste carece de competencia en asuntos de seguridad. Además, tales magistrados tienen un recargo de trabajo que es de todos conocido, y el conocimiento de estos reclamos significaría una carga más, en circunstancias de que no disponen de los elementos de juicio, ni del tiempo necesario para abocarse a ellos.

El artículo 8° de la iniciativa sanciona, a los obligados que no presentaren el plan de seguridad y a quienes incumplieren las normas de uno aprobado, con una multa de 5 a 100 ingresos mínimos mensuales. Asimismo, establece la competencia del juez del crimen para conocer y resolver el requerimiento de la autoridad al respecto.

La verdad es que como no se encuentran establecidas en el proyecto las medidas de seguridad que deben contener los planes, esta norma se transforma en una especie de ley penal en blanco, ya que obliga a responder por una conducta que no está descrita con anterioridad en la propia iniciativa. Ello vulnera el artículo 19, número 3°, inciso final, de la Constitución Política, que establece que ninguna ley puede consagrar la figura de un delito "sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella;". Reitero: esto es ley penal en blanco.

El artículo 10 se refiere a la obligación de los representantes de las entidades que han sido objeto de los delitos de robo, de denunciarlos dentro de un plazo determinado. Su incumplimiento los hará acreedores de una sanción.

En realidad, estimo sumamente grave que a la víctima de un delito se le imponga además una sanción por el hecho de no hacer la denuncia, que a lo mejor por razones de fuerza mayor no efectuó en forma oportuna. No debemos olvidar que esas personas son las víctimas de los delitos, y no los autores de los mismos.

Por último, señor Presidente, reitero que la supervigilancia en materia de control de armas que en definitiva se establezca en el proyecto, necesariamente debe ajustarse al artículo 92 de la Carta; vale decir, solamente podrá efectuar esas labores el Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia, no aquellos que señala ahora esta iniciativa.

He dicho, señor Presidente.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, creo que en esta discusión se están analizando tres cosas de distinta naturaleza: primero, la conveniencia o

inconveniencia de la ley en proyecto; segundo, su correcta interpretación ¿parece que en algunos discursos ha habido confusión respecto del verdadero alcance y contenido que tiene¿, y tercero, su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Respecto de la conveniencia o inconveniencia de esta iniciativa, los argumentos entregados por algunos de los señores Senadores que me antecedieron en el uso de la palabra son, básicamente, cuatro. En primer lugar está el tema del traspaso del riesgo. Es cierto: cada vez que nosotros protegemos en forma especial a una persona, empresa o entidad, indudablemente estamos desprotegiendo, en términos relativos, a otras instituciones, y se puede producir un trasvasije o traspaso de la actividad delictiva desde las zonas más resguardadas hacia aquellas menos protegidas. Eso es verdad. Sin embargo, no basta con este argumento para descalificar la conveniencia de la medida. La pregunta es si con este traspaso de riesgo se aumenta o se disminuye el riesgo global de la comunidad. En mi concepto, en la medida en que protegemos en forma especial a aquellas áreas más sensibles, por el valor de los recursos involucrados y por la cantidad de gente que puede estar afectada, estamos disminuyendo los incentivos y los premios, desde el punto de vista de la lógica del delincuente o del terrorista, que inducen a éstos a efectuar sus actos. Y si los asaltos sólo fueran a afectar a actividades de menor cuantía en el aspecto económico, o a pocas personas, es obvio que con esto los podemos desincentivar.

Por lo demás, creo que de acogerse ese argumento, ello nos impediría prácticamente actuar en materias públicas. Por ejemplo, cuando se instala una comisaría en una población, indudablemente que se está desprotegiendo a todo el resto de las poblaciones que no cuentan con una comisaría adicional, porque los delincuentes se van a desviar hacia estas últimas. Lo mismo ocurre a nivel de países. Cuando una nación aprieta la mano sobre el narcotráfico, indudablemente también está produciendo el efecto traspaso hacia otros sectores, como lo estamos viendo hoy día debido a las políticas de mano dura seguidas en países como Colombia.

En consecuencia, el argumento del traspaso del riesgo ¿hay que reconocerlo¿, no es suficiente. La pregunta que debemos hacernos es si, al proteger las actividades más vulnerables, estamos o no estamos mejorando la seguridad de la nación y de la ciudadanía como un todo. Y en este caso me parece que es así.

El segundo argumento lo constituye el costo económico de las obligaciones. Éstas, correctamente impuestas ¿después me referiré a la posibilidad de abusos o discriminaciones¿, pueden afectar la rentabilidad de la actividad. Creo que de eso se trata. Las empresas no funcionan en el vacío, sino dentro del contexto de una sociedad. Y, por lo tanto, desde el punto de vista de la política de bien público, no solamente debe tratar de medirse el costo privado, o sea, aquel que enfrenta directamente el empresario. Para que funcione bien una economía libre, se requiere, en teoría y en lo óptimo, que

los empresarios no sólo asuman los costos privados que ellos generan, sino también los sociales.

Sobre el particular, pienso que cuando una empresa, por negligencia o por falta de cuidado, es asaltada, no sólo sufre ella misma el costo de tal acción, sino también la sociedad, por múltiples mecanismos: porque se está alimentando financieramente a grupos delincuentes o terroristas que pueden volver a perpetrar actos de esa naturaleza; porque aquéllos causan alarma pública, y porque alteran la seguridad y la tranquilidad de la ciudadanía. Por lo tanto, nadie puede pretender que es el empresario o la persona afectada quien paga los costos cuando ocurren tales hechos.

También hay costos que se externalizan, con un concepto económico, al resto de la sociedad.

Por tal motivo, lo que se busca en teoría moderna para lograr el bien común es precisamente el traspaso de esos costos sociales al empresario privado, a fin de que él, al tomar sus decisiones, adopte las que no solamente sean favorables a su bienestar personal, sino también al bien común, que es lo que debe buscar siempre toda ley.

En tercer lugar, me parece que la iniciativa, indudablemente, debe ser perfeccionada en esta materia. A mi juicio, debe evitarse el abierto grado de arbitrariedad que ella contempla, lo cual puede llevar a funcionarios sin criterio a aplicar normas de seguridad absolutamente exageradas, inconvenientes o desproporcionadas y que, finalmente, puedan atentar contra la viabilidad económica de una empresa. Por lo tanto, lo que debemos apuntar no es que haya un costo para la empresa, pues ésta tiene que asumir los costos que realmente origine. Y lo que debemos tratar de evitar en esta normativa es que la autoridad, en forma arbitraria y no justificada, pueda establecer costos de carácter discriminatorio. Por eso, el proyecto de ley debe ser perfeccionado respecto de esta materia.

Hay un tercer argumento: la vaguedad en cuanto a las empresas que podrían verse afectadas. Y comparto plenamente tal crítica. Creo que aquí nuevamente hay que hacer un esfuerzo importante para evitar la discriminación, el abuso o la falta de criterio con que pudiera actuar un intendente o un gobernador. Por esa razón, el artículo 1° de la iniciativa en análisis, a mi juicio, habría que redactarlo de manera muy distinta. Debe apuntar al hecho de que la ley en estudio pretende afectar a aquellas empresas que en términos relativos se encuentran expuestas a un alto riesgo, por la magnitud de los recursos que manejan y por la cantidad de gente que pudiera verse perjudicada en caso de que las afecte un atentado terrorista o un hecho delictual. El artículo en cuestión, en los términos en que se encuentra redactado, realmente constituye una verdadera caja de Pandora, pues permite cualquier cosa.

En consecuencia, también habría que corregir la iniciativa respecto de esta materia. Pero eso no significa que el argumento sea suficiente para pretender eliminar o desechar el proyecto.

También se da un argumento de apelación. A cualquiera puede parecerle sorprendente que un juez del crimen tenga que resolver un asunto sobre el cual no se encuentre habilitado o carezca de competencia, ni sea parte propia del giro que al menos el legislador intentó darle cuando estableció atribuciones y responsabilidades dentro de la ley. Lo correcto en este caso, a mi juicio, es preguntarse cuáles son las alternativas; y una de ellas es que no haya apelación ¿lo cual me parece mucho peor? y la otra es que sí la haya siempre cuando los hechos deriven de la voluntad de un funcionario. Vale decir, el ciudadano común y corriente debería tener derecho a apelar frente a un ente independiente.

Por lo tanto, estimo importante que se propongan alternativas. Y debemos estar muy abiertos en la Comisión para encontrar otras posibilidades distintas a la del juez del crimen, a fin de que el afectado pueda apelar. En todo caso, me parece positivo que en el proyecto la iniciativa en materia de seguridad provenga de la persona afectada, porque es quien mejor conoce su industria, su negocio y sus riesgos; que, además, tal situación deba ser calificada por alguien que represente al bien común, y, finalmente, que frente a discrepancias, para evitar abusos, atropellos o discriminaciones, se pueda recurrir a un tercero. A mi juicio, el juez del crimen no es lo óptimo. Hay alternativas mejores, las cuales se sugerirán en las indicaciones al proyecto en análisis.

Algunos Senadores piensan que no existen soluciones, en cuyo caso la mejor volvería a ser la del juez del crimen. En todo caso, ése es un tema de carácter utilitario respecto de esta normativa, pero tampoco permite descalificar la bondad de la iniciativa.

Por otro lado, pienso que en el debate ha habido una confusión, un error de interpretación. Me refiero al planteamiento de un señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra cuando citó el artículo 14, conforme al cual se "mantendrá la vigencia en lo que se refiere a Vigilantes Privados y se aplicará subsidiariamente a las instituciones, entidades o empresas obligadas por esta ley". En esos términos se encontraba redactado el texto de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el aprobado finalmente por la Comisión dice algo muy distinto: "En todo lo relativo a vigilantes privados el plan de seguridad y su ejecución deberán adecuarse a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.607, de 1981,".

Por lo tanto, a esas personas no se les está quitando ninguna atribución que hayan ejercido durante largo tiempo, para lo cual, evidentemente, tiene ventajas comparativas frente a las Comandancias de Guarnición de la Defensa Nacional.

En cuanto al tema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto, en primer lugar, quisiera decir que, si aplicamos con estricto criterio y en forma absoluta cada una de las normas de la Carta Fundamental, puedo afirmar que todas las leyes actualmente en vigencia son inconstitucionales. Por ejemplo, la Constitución dice que todo individuo tiene derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Si consultamos el Diccionario, nos encontramos con que "libre de contaminación" significa que no existe ningún tipo de contaminación, vale decir, nivel cero. La Carta no establece que tiene derecho a vivir en un ambiente razonablemente libre de contaminación, ni determina calificativos ni dimensiones entre blanco y negro.

En consecuencia, puedo mencionar infinidad de actividades amparadas dentro del marco de la ley que sí producen contaminación. Por lo tanto, la aplicación estricta de ese precepto constitucional, el cual es seguido inmediatamente después por la obligación del Estado de velar por el total cumplimiento de aquel derecho, significaría que los automóviles particulares, las industrias y el fumar serían inconstitucionales, con lo cual le daríamos una gran satisfacción...

El señor SINCLAIR.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador, con la venia de la Mesa?

El señor PIÑERA.- ¡Por supuesto!

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Sinclair.

El señor SINCLAIR.- El artículo 2° del proyecto de ley en comento establece que, mediante decreto supremo expedido a través de los Ministerios del Interior y de Economía, Fomento y Reconstrucción, previo informe de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones, se determinarán en forma genérica o específica las instituciones, empresas o establecimientos, etcétera. Es decir, se quita la responsabilidad de las Comandancias de Guarnición, y eso no fue modificado en el informe. Lo mismo se produce en el artículo 5° y después en el 7°.

El señor PIÑERA.- Pero el artículo 13 del proyecto aprobado por la Comisión establece que en lo relativo a vigilantes privados...

El señor SINCLAIR.- Señor Senador, yo me he referido al artículo 2°, el cual encuentro que está mal.

El señor PIÑERA.- He dicho que los artículos 1° y 2° de esta iniciativa deben ser corregidos y modificados. En todo caso, el espíritu de la Comisión ¿y así lo entiendo¿, que queda expresamente contemplado en el artículo 13, es mantener plenamente vigente lo establecido en el decreto ley N° 3.607. Por lo tanto, no se pretende restar atribución alguna a las Comandancias de Guarnición de la Defensa Nacional en lo que a vigilantes privados

se refiere. Por eso pienso que deberían ser corregidos esos preceptos y perfeccionarlos.

El señor SINCLAIR.- Eso es en lo que a vigilantes privados se refiere. ¿Y quién aprueba la planificación? Siempre ha sido elaborada, aprobada e implementada con informes de las Comandancias de Guarnición. Y ahora eso también desaparece con el proyecto.

El señor DÍEZ.- ¿Me permite una interrupción, Honorable colega, con la venia de la Mesa?

El señor PIÑERA.- Con todo gusto, señor Senador.

El señor DÍEZ.- El artículo 13 dispone que cuando hay vigilantes privados ¿aunque sea uno¿ el plan de seguridad y su ejecución debe adecuarse al decreto ley N° 3.607, de 1981.

El señor SINCLAIR.- ¿Y qué pasa cuando no hay vigilantes privados, Su Señoría?

El señor DÍEZ.- En ese caso no procede lo anterior.

El señor SINCLAIR.- Pero en este momento lo hace la Comandancia de Guarnición. Y ahora se le quita esa facultad.

El señor DÍEZ.- No es así; dicho organismo interviene cuando hay gente armada; pero no participa en la medida en que no la haya.

El señor PIÑERA.- Quisiera recuperar el uso de la palabra, señor Presidente.

El señor SINCLAIR.- Hoy en día toda la planificación está en manos de la Comandancia de Guarnición.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Ruego evitar los diálogos.

Continúa con el uso de la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Deseo terminar, señor Presidente.

El decreto ley N° 3.607, complementado por el decreto N° 988, de 1991, es el que regula a los bancos, a las instituciones financieras y a las entidades transportadoras de valores. En esos casos, naturalmente, están involucrados guardias y vigilantes privados que se encuentran autorizados para portar armas. Y como se dijo anteriormente, ésta es una materia que, de acuerdo con aquel cuerpo legal ¿y nos parece lógico¿, es de competencia de las Comandancias de Guarnición de la Defensa Nacional. Pero eso no significa que en aquellos casos en donde se establecen planes de seguridad de otra índole que no contemplan ni involucran vigilantes privados ni armas, éstos deban ser conocidos y aprobados por esos órganos.

En todo caso, éste es un tema que, por lo demás, corresponde al Poder Legislativo, el cual debe determinar a quién le compete ejercer de mejor forma esa atribución. El señor Senador que me antecedió en el uso de la

palabra ¿conforme a lo que yo entendí¿ piensa que ella debe quedar en las Comandancias de Guarnición. Conviene tener presente que con este proyecto se viene ampliando el ámbito desde los bancos, las instituciones financieras y las entidades de valores a otras empresas. Por lo tanto, el argumento de Su Señoría podría ser por qué no se extiende esta facultad adicional también a las Guarniciones. Pero acá no se viene produciendo ninguna disminución de atribuciones; por el contrario, se mantienen aquellas propias del decreto ley N° 3.607, en lo que se refiere a bancos, instituciones financieras y entidades transportadoras de valores, y se hacen extensivas a las otras empresas que no estaban bajo la vigilancia o supervigilancia de la Comandancia y que cuenten con vigilantes privados.

Por lo tanto, cabría entender que el ámbito de acción de esos organismos se estaría extendiendo más allá de lo que establece la normativa. Pero no se puede concluir que esta normativa esté restringiendo el ámbito de acción de las Comandancias.

Respecto de la inconstitucionalidad del proyecto ¿y con esto quisiera terminar, señor Presidente¿, se han dado muchos argumentos, en todos los cuales ¿como siempre¿ hay una parte de verdad y otra que no la tiene.

En primer lugar, se ha dicho que las cargas se establecen por ley y que ésta sería una de ellas. Pero quisiera recordar que diversas cargas se encuentran plenamente vigentes, las cuales nunca nadie ha cuestionado, y que no fueron establecidas por ley. Por ejemplo, todas las normas de sanidad para las instituciones que atienden público ¿hoteles, restaurantes, etcétera¿ también son producto de un decreto del Ministerio de Salud. Indudablemente, significan una carga en el sentido del gasto, porque se establecen reglas de sanidad, de aseo y de pulcritud. Sin embargo, tal situación nunca ha sido contemplada en una ley. Además, ha sido muy cambiante, ya que varía enormemente de acuerdo a las circunstancias. Basta saber, por ejemplo, que la crisis del cólera motivó un cambio profundo en las normativas de sanidad de las instituciones públicas que expenden alimentos. Y eso no fue por ley, como tampoco lo fue toda la reglamentación referente a la protección de la ecología, el medio ambiente y la naturaleza. Recién ahora hemos conocido normativas que establecen cargas desde el punto de vista de las obligaciones. ¿A qué apuntan todas ellas? Exactamente a lo que mencionaba al comienzo: a que la persona que está ejerciendo una actividad económica cargue no solamente con los costos privados que la afectan directamente, sino que, en lo posible ¿porque esto es necesario para una correcta asignación de recursos¿, también se haga cargo de los costos sociales que afectan al resto de la comunidad, debido a la actividad que ejerce.

Por lo tanto, interpretar en extremo que esto es una carga sería echar abajo una gran cantidad de legislación que nunca ha sido interpelada ni en estos últimos dos años ni tampoco en los períodos anteriores ¿y me refiero

a muchos Gobiernos pasados¿, porque estas normas de contaminación y ecología vienen de 1903 y las de sanidad, de 1917.

Por otra parte, en cuanto a la libertad para desarrollar cualquier actividad económica que no atente contra la ley, la moral o las buenas costumbres...

El señor URENDA (Vicepresidente).- Perdón, señor Senador.

Ha terminado la hora y se requeriría el asentimiento de la Sala para prorrogarla. Propongo hacerlo hasta por 60 minutos, pues se encuentran inscritos siete señores Senadores, sin perjuicio del derecho del señor Ministro de Justicia.

Si no hay objeción, así se procederá.

Acordado.

Puede continuar Su Señoría.

El señor PIÑERA.- Gracias, señor Presidente.

Deseo hacer presente que el hecho de que se le carguen a una actividad económica las externalidades negativas que produce no solamente constituye algo con muchos precedentes desde el punto de vista constitucional, como lo acabo de mencionar, sino que es estrictamente necesario para el buen funcionamiento de una economía libre, una economía de mercado como la que rige en Chile.

Por lo tanto, lo que debemos evitar ¿esto lo quiero enfatizar una y otra vez¿ es que la ley contemple demasiados espacios para la arbitrariedad o para los abusos de las autoridades administrativas. Eso, a mi juicio, debe ser corregido. Pero el solo hecho de que esta situación pudiera afectar la rentabilidad de una actividad, no constituye, en mi opinión, un argumento de inconstitucionalidad, como tampoco lo son la normas de sanidad ni las de protección del ambiente y de la naturaleza.

Lo mismo se podría establecer respecto del derecho de propiedad. Indudablemente, nosotros somos partidarios de él; sin embargo, tiene ciertas limitaciones propias de su función social, entre las cuales están, por ejemplo, la seguridad y la salud de la población, la calidad y protección del medio ambiente y la naturaleza. Esos factores constituyen restricciones al ejercicio de aquel derecho. Es así en Chile y en todas partes del mundo.

Deseo terminar, señor Presidente, diciendo...

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Senador, ¿me permite una interrupción?

El señor PIÑERA.- Por supuesto, Honorable colega.

El señor FERNÁNDEZ.- Todos concordamos en que la propiedad desempeña una función social. La Constitución lo preceptúa así; pero

señala algo muy importante: que las limitaciones a tal derecho sólo pueden consagrarse por ley. Y en este proyecto, las establece un funcionario.

La diferencia es diametralmente distinta: si la limitación la estipula la ley, la graduará el Congreso; en el otro caso, la carga la va a determinar el gobernador correspondiente.

El señor PIÑERA.- Comparto el punto de vista teórico del señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra. Pero yo quisiera dar un paso más allá, para ver qué significa eso en la práctica. ¿Significa que la ley tendría que contemplar hasta el último detalle todas y cada una de las restricciones al ejercicio de la propiedad que pudiera establecer la misma ley? Por ejemplo, en el caso de la restricción al derecho de propiedad que establece normas sobre la contaminación para protección de la naturaleza, ¿implica que en la propia ley tendrían que detallarse los estándares de anhídrido carbónico, de anhídrido sulfuroso o de las partículas en suspensión? Eso nunca ha sido así.

Por lo tanto, si en la preceptiva legal estuviera contemplado íntegramente hasta el último detalle, en la práctica gran parte de la legislación actualmente vigente sería inconstitucional.

En consecuencia, a mi juicio, aquí hay dos caminos: o lo consignamos todo en la ley, lo cual es imposible; o no ponemos nada en ella, con lo cual abrimos un enorme espacio a la arbitrariedad. Me parece que el sentido común indica que el legislador tiene como obligación precisar en la ley, en la medida de lo posible, las restricciones que se autoriza ejercer a un funcionario público, de forma de permitir su operatividad y, al mismo tiempo, proteger a las personas y a las empresas de arbitrariedades en la materia.

El señor FERNÁNDEZ.- ¿Me concede una interrupción, señor Senador?

El señor PIÑERA.- Se la concedo de inmediato, Honorable colega.

Por consiguiente, volviendo a lo anterior, considero que la aplicación extrema y hasta las últimas consecuencias de cada precepto constitucional nos lleva a la conclusión de que ellos son contradictorios entre sí; porque, por ejemplo, el ejercer cualquier actividad económica es totalmente incompatible ¿en la expresión más total y absoluta¿ con el derecho de todos a vivir en un ambiente libre de contaminación. Porque cualquier actividad económica contamina. Por lo tanto, esos dos preceptos siempre chocan entre sí, por lo cual corresponde al legislador interpretar la Constitución en su conjunto, en armonía, y no llevar una norma hasta las últimas consecuencias.

Quiero preguntar al señor Senador a quien le voy a conceder una interrupción de inmediato lo siguiente: si tuviéramos que interpretar que la restricción de la propiedad debe estar contemplada en la ley y que ésta debe consignar todo y que nada puede ser delegado, ni siquiera las normas de carácter técnico, administrativo o funcionario, ¿cómo podrían regir actualmente las normas sobre sanidad, ecología o las de seguridad? Por ejemplo, en Chile no se puede andar en moto sin casco protector, como tampoco una persona se

puede bañar en una playa sin un salvavidas. Y éstas son restricciones al derecho de propiedad. Esas limitaciones deberían estar consignadas en la ley, pero no sería posible. Por lo tanto, nuestro desafío es redactar una norma legal que limite la arbitrariedad funcionaria en la medida de lo posible, para proteger al ciudadano; pero, al mismo tiempo, que haga aplicable la misma ley.

Por eso, señor Presidente, deseo terminar diciendo que, en mi opinión, esta iniciativa de ley requiere de importantes perfeccionamientos para proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad y del eventual abuso de funcionarios públicos, lo cual significa mejorar algunos de sus artículos, en particular el 1° y el 2°.

Me parece que el proyecto en debate es conveniente desde el punto de vista de la eficiencia del funcionamiento del sistema económico y también desde el punto de vista de la protección de personas inocentes, pero que sufren las consecuencias de conductas negligentes de algunos empresarios o instituciones.

Por último, considero que, interpretada en un conjunto armónico, esta iniciativa no atenta contra la Constitución; pero, requiriendo de perfeccionamientos, debe ser aprobada por el Congreso.

Concedo una interrupción al Honorable señor Fernández.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Puede hacer uso de ella el señor Senador.

El señor FERNÁNDEZ.- Gracias, señor Presidente.

Al hacerse referencia a las normas sobre ecología o de salud, debemos anotar que se trata de disposiciones generales para toda actividad, las cuales, además, son conocidas de antemano pero no para cada caso en particular, pues no son determinadas. Puede ser que estén contenidas en leyes dictadas con anterioridad a la Constitución de 1980 y, por lo tanto, deben entenderse tácitamente derogadas por ella.

Por otra parte, siguiendo en rigor el razonamiento señalado aquí por el señor Senador que me precedió en el uso de la palabra, sería válida o constitucional una ley conforme a la cual el monto de los tributos debería ser determinado por un funcionario, porque es exactamente lo mismo una carga que un tributo.

De tal suerte que aquí nos encontramos frente a una indeterminación absoluta en la ley, y que en definitiva quien impone la carga es el funcionario que aprueba o rechaza el plan de seguridad. Ese servidor es quien lo hace, porque él dice: "Es insuficiente, gaste más. Utilice tales o cuales medios, que le van a costar determinadas sumas.". Eso es lo que ocurre. Y lo mismo sucedería ¿repito¿ si la cantidad por pagar en impuestos fuese determinada por cierto funcionario que dijera: "Pague tal cantidad, porque en definitiva usted está sometido a esta tasa y no a otra".

Cuando la Constitución dispone que la ley debe establecer las cargas, lo hace precisamente para evitar la arbitrariedad y mantener las reglas del juego; para que no sea un funcionario ¿como en este caso el gobernador¿ de una determinada provincia quien establezca una condición, y el de la inmediatamente vecina, por pensar distinto, consagre otra. Porque a la postre los que van a sufrir las consecuencias son las empresas. Y cuando digo "las empresas" me estoy refiriendo al empresario, a los trabajadores y al Estado; a todos.

Por eso, señor Presidente, considero extraordinariamente grave prescindir de la aplicación de las normas constitucionales, ya que éstas tienen un sentido. Y cuando se dice que las cargas públicas se consagran por ley, el constituyente quiso que fuese el Congreso el que lo hiciera. Naturalmente, el detalle o la aplicación práctica de ello es otra cosa; pero la ley es la que debe señalar la carga, en forma conceptual. Porque, de otra manera, por la vía de una sola persona ¿un gobernador sin el criterio suficiente para medir el grado de efecto que produce en una empresa¿, se podrían aplicar a una empresa condiciones tales que signifiquen su ruina. Y eso, aunque no sea atribuible a mala fe, podría ser necesario para la seguridad.

Por otra parte ¿y con esto termino la interrupción¿, al mencionar la negligencia de los empresarios, se habla como si éstos estuvieran dispuestos a ser asaltados o robados. Quiero desvirtuar ese concepto. Los empresarios cuidan sus bienes, los cuales son el producto de su trabajo. Están expuestos a un riesgo, pero éste no fue creado por ellos, como tampoco la delincuencia.

Me parece que estamos ante una concepción muy equivocada. El concepto de riesgo, o la teoría del riesgo que se emplea aquí, es extraordinariamente grave, porque se están aplicando concepciones que, a mi entender, tienen una repercusión que va mucho más allá de un debate de esta naturaleza. Los empresarios no crean el riesgo de que se trata. El empresario que maneja dinero y que tiene un numeroso personal, o que atiende a muchas personas, crea una empresa, pero no un riesgo. De tal manera que estamos en presencia de una ley penal que castiga no sólo al empresario negligente que no cumple con las normas, sino a todos los empresarios.

Muchas gracias por la interrupción, Honorable colega.

El señor PIÑERA.- Recupero la palabra, señor Presidente.

En primer lugar, no debemos crear hombres de paja que después no podamos destruir. Obviamente que nadie está acusando a los empresarios de ser los creadores, autores o incentivadores de la delincuencia.

En segundo término, nadie está eximiendo al Estado de su responsabilidad fundamental, establecida en la Constitución, de garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. Pero, indudablemente, también debemos reconocer que existen muchas actividades empresariales de alto riesgo. Y si uno analiza las normas de seguridad que se adoptan, podrá apreciar que

prácticamente son inexistentes. No obstante, algunos empresarios toman muchas providencias.

Por lo tanto, puedo informar a los Honorables colegas que, si se comparan las normas de seguridad de las empresas internacionales que hay en Chile con las normas de seguridad que rigen en el mercado local, podrá verse que hay un abismo entre unas y otras. Es posible que las compañías multinacionales estén exagerando o que las compañías chilenas subestimen el riesgo; pero debemos convenir en que en esta materia existe negligencia. Hay que decir las cosas por su nombre.

Pero, en el fondo, desde un punto de vista conceptual, estoy plenamente de acuerdo con el Honorable señor Fernández. Si dijéramos aquí que vamos a aplicar un impuesto por ley y que el monto de él será fijado por un funcionario, estaríamos cumpliendo muy mal nuestra tarea. Porque aquí tenemos la posibilidad de consagrar que el gravamen será de 10 por ciento sobre las utilidades; que la utilidad son los ingresos, menos los egresos y la depreciación. Lo podemos hacer. Pero, en otros casos, es absolutamente imposible.

Por lo tanto, para no llevar las cosas al absurdo de decir que el Senador Piñera está abogando por que los impuestos sean fijados por los funcionarios, debo decir que jamás haría eso. O, en el otro extremo, expresar que estamos propiciando que todo debe quedar consignado en la ley, en tal caso no habría leyes sobre el medio ambiente de sanidad ni de seguridad. Son dos extremos. ¿De qué se trata? De lo que dije anteriormente: de fijar en este proyecto, en la medida de lo factible y con el mayor rigor posible, el ámbito, la cobertura o la jurisdicción que la ley va a tener en cuanto a las empresas, personas o instituciones que se verán afectadas. Y también establecer el orden, la magnitud y la cobertura de las medidas de seguridad que pueden exigirse en virtud de la ley. Por eso, considero que debe perfeccionarse.

Por otro lado, sostener que la ley debe contemplarlo todo y que un funcionario no puede tener ninguna facultad delegada por el Congreso, en la práctica, significa que ella no tenga aplicación. Por eso, siempre nos hemos movido aplicando el criterio de una situación intermedia; y eso es lo que sugiero ahora. Me parece que el proyecto en análisis no está cerca de esa situación sabia e intermedia, pues más bien se aproxima demasiado a la vaguedad y a la amplitud y, por lo tanto, abre demasiados espacios a la discrecionalidad, al mal criterio o al abuso.

Insisto en que la iniciativa debe ser perfeccionada en esos dos aspectos. Pero ello no significa que tengamos que evitarla o desecharla por la sola razón de que no es posible poner en el texto hasta el último detalle de la eventual carga que va a afectar a los empresarios o a otras instituciones chilenas.

Con la venia de la Mesa concedo una interrupción al Honorable señor Díez.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra su Señoría.

El señor GAZMURI.- La doctrina indica, señor Presidente, que las interrupciones se conceden en la mitad de la intervención de los señores Senadores. Las interrupciones "póstumas", en buen Castellano, no son tales.

El señor PIÑERA.- Continuaré con el uso de la palabra, Honorable señor Gazmuri, para cumplir con la doctrina.

El señor DÍEZ.- Con la venia de la Mesa, señor Presidente, me han concedido una interrupción.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Quiero hacer presente que, según se me expresó, existiría acuerdo de la Sala para que, después de la intervención del señor Ministro, se suspendiera el debate y continuarlo mañana.

Como el Honorable señor Díez está inscrito para más adelante, si habla de inmediato ello simplemente significa adelantar su intervención y alterar el espíritu del acuerdo que se me ha comunicado.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, no pienso usar ahora todo el tiempo de mi intervención, sino referirme a aspectos puntuales que se han estado discutiendo; ni tampoco abarcar la totalidad de los conceptos doctrinarios y de la visión de la sociedad, de las obligaciones de las empresas y de los deberes que los nuevos tiempos imponen, tanto a nuestra legislación como a nuestros pensamientos.

En verdad el mundo actual es distinto al de ayer, por la cantidad de personas que hay, por los peligros que existen. Y, dentro del respeto a los preceptos constitucionales y a las normas clásicas del Derecho, debemos buscar la flexibilidad necesaria que nos permita abordar las nuevas situaciones.

Señor Presidente, es necesario que el Senado tenga conciencia de qué sucedió con este proyecto.

Esta iniciativa tiene urgencia y la Comisión de Constitución se vio abocada a despacharla. Para ello tenía dos caminos. Como el proyecto del Ejecutivo, enviado por la Cámara de Diputados, era evidentemente insatisfactorio, podíamos haberlo rechazado en general y decir que las disposiciones aprobadas por la Cámara de Diputados eran inconstitucionales. Esa vía nos permitía cumplir con la urgencia; pero, en una materia tan grave como la seguridad pública, estábamos negándole a la sociedad un instrumento que estimamos indispensable. Así que en la Comisión ¿como lo dijimos expresamente? optamos por el camino de tratar de corregir el proyecto de la Cámara de Diputados. Todas sus disposiciones las discutimos por ideas, porque no teníamos tiempo para analizarlas por artículo. Y encargamos a la Secretaría ¿la que representó muy bien nuestras ideas? traducirlo en preceptos. En todo caso, dejamos constancia en la Comisión de que íbamos a pedir tiempo para la presentación de indicaciones, para perfeccionar el texto.

El principal problema que tenemos ¿y lo planteamos en el debate¿ es el de fijar el alcance del artículo 1°. ¿A qué empresas se le aplica? Y aquí está todo el debate. Una cosa es la dictación de la ley como norma general ¿en este caso necesita ser legal, porque afecta derechos garantizados por la Constitución¿ y otra distinta es la ejecución de ella. En el caso de la ejecución de la ley, rige la potestad reglamentaria del Presidente de la República. En estas materias, de difícil o imposible determinación casuística, es evidente que la potestad reglamentaria debe tener una latitud mayor. Lo importante es fijar la norma y dar al Ejecutivo la posibilidad de reglamentarla.

No se puede partir presumiendo el abuso de la autoridad, tal como es un pecado pensar a priori que la libertad es fuente de excesos y que, en consecuencia, hay que suprimirla. Debe partirse del supuesto de la buena fe razonable para aplicar las leyes. Cuando hablamos de "intendentes" y "gobernadores", lo hacemos para señalar ante quién debe presentarse el plan de seguridad, y quién resuelve sobre él, pero es evidente que en un Estado de Derecho unitario, con un Presidente de la República que debe reglamentar la ley, las instrucciones y los criterios de unos y otros van a ser iguales en todo el país para iguales circunstancias, porque ellos no son sino los representantes del Presidente de la República. No podemos presumir la anarquía cuando no hay ninguna razón para hacerlo en el estado actual de la República.

Este proyecto de ley tiene ciertamente muchos defectos que corregir, y por eso solicité al señor Presidente del Senado que expusiera ante la Sala la necesidad de que el plazo para presentar indicaciones se prolongara hasta el miércoles o jueves de la próxima semana, y de que le pidiéramos al Ejecutivo el retiro de la urgencia del proyecto, a fin de armonizar lo que debemos armonizar: la ley con el reglamento.

¿Qué es lo que corrigió la Comisión en esta materia? Dijo: debe darse libertad al interesado, que conoce su industria, para proponer el sistema, en lugar de dejarlo al arbitrio de la norma general impuesta por el criterio administrativo. Y, en caso de desacuerdo ¿si lo que propone la autoridad es desproporcionado a la industria, si es injusto, si viola derechos¿, no sólo cabe el recurso de protección, que está vigente contra cualquier resolución de la autoridad: además creamos la competencia del juez del crimen, que no estaba capacitado para ello. Puede pedir informes de peritos. En la Comisión nos preguntamos a quién entregábamos la competencia: ¿a una autoridad administrativa o a una judicial? Como se afectaba el patrimonio de personas en el territorio de la República, pensamos que lo lógico era entregársela a la autoridad judicial. ¿Qué autoridad judicial podría tener más experiencia en seguridad, el juez civil o el penal? ¿Quién conoce los delitos cometidos en su zona, el juez civil o el penal? ¿En qué consiste la experiencia, en ser licenciado en Harvard en seguridad o en tener conocimiento de los delitos que se están cometiendo en la propia región? Es evidente que

elegimos al juez del crimen porque no teníamos a otro, reconociendo todas las limitaciones y todos los defectos de tal decisión.

Sin embargo, la independencia de la justicia es la máxima garantía. Nada impide al juez, a la Corte en el recurso de apelación o al abogado defensor de la empresa, según el caso, acompañar todos los estudios y los informes de peritos que consideren convenientes para determinar si son o no son adecuados la proporcionalidad y el régimen de seguridad propuestos.

Señor Presidente, las incorrecciones del proyecto se originan en la forma como se está tramitando y en la necesidad de darle una ayuda al Gobierno en materias de seguridad. Aquí se ha dicho: "Esto es sólo un paliativo, no una solución de fondo". Así es, pero frente a un mal, yo acepto los paliativos, porque la búsqueda de la solución de fondo, definitiva, es la búsqueda de lo imposible, e impide aplicar paliativos. La solución de fondo va a llegar cuando demos los paliativos adecuados a todo, y esto no obsta a la obligación que tiene el Estado ¿y que representa el Presidente de la República¿ de velar por las normas de seguridad. Pero eso no impide que otros elementos de la sociedad ¿principalmente las empresas que crean el riesgo¿ asuman también la suya.

El crear el riesgo no es un pecado. Si uno instala una fábrica de alimentos, debe saber que existe el riesgo de contaminación, de microbios, y está obligado a tomar las medidas a fin de que sus productos sean adecuados para la gente que deba usar de ellos y para proteger la salud de la población. Cuando uno erige una industria que tiene chimenea, evidentemente está creando un riesgo de contaminación. No estoy condenando a nadie; eso es un hecho.

Ahora bien, decir que ésta constituye una ley penal para los empresarios es una caricatura. Eso no está en el espíritu del proyecto, y tampoco lo ha estado en el debate. Algunos de nosotros, lejos de ser contrarios a la empresa, creemos que ella es fundamentalmente la que empuja el crecimiento del país, la que da trabajo. Sin embargo, como decía el Senador señor Piñera, ella no está sola, sino inserta en una realidad social ante la que debe responder.

En consecuencia, sugiero al Senado que aprobemos en general el proyecto, que determinemos un plazo para hacer las indicaciones necesarias y que en el debate en particular seamos especialmente acuciosos en el cumplimiento de las normas constitucionales que siempre he defendido en esta Sala. Y siempre lo he hecho aplicando la letra de la Carta, porque creo que las constituciones tienen que aprobarse por su letra. La nuestra dice: "Los independientes tendrán siempre iguales derechos que los candidatos políticos", y hay que respetarlo.

El señor GAZMURI.- ¡Iba tan bien, señor Senador...!

El señor DÍEZ.- Cuando la Constitución expresa que el que sea condenado a pena aflictiva por su delito debe ser rehabilitado por el Senado, debe serlo, aunque haya una ley de amnistía. Creo que habrá llegado

el momento de cumplir la letra de la Constitución cuando analicemos en particular el proyecto; ahora lo estamos votando en general, y ha quedado suficientemente claro cuál es la idea que lo informa y hasta dónde lo queremos llevar quienes lo estamos defendiendo por considerarlo indispensable para la seguridad nacional.

Gracias, Honorable señor Piñera.

El señor VODANOVIC.- Estamos de acuerdo con el compañero Díez.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor CUMPLIDO (Ministro de Justicia).- Señor Presidente, doy excusas en nombre del señor Ministro del Interior por no haber él podido participar en el debate de un proyecto que es de su Ministerio, pero ello se debió a que tuvo que participar en la transmisión del mando al Presidente de la República. Asumo, pues, la defensa de la iniciativa.

El debate ha sido interesante en la Sala, como en la Comisión, en la cual, en mi opinión, el proyecto fue perfeccionado. Tanto el Ejecutivo como algunos señores Senadores han hecho indicaciones que no alcanzaron a ser integradas en el informe, por lo que me parece importante hacer un par de observaciones.

Desde luego, es notorio que una serie de empresas productivas o de servicios han sido afectadas por delitos, especialmente robo con violencia. Para enfrentar el problema, el Ministerio del Interior creó una Comisión en la que hubo una amplia participación de los empresarios ¿principalmente, de ASIMET¿, los cuales no sólo aportaron ideas importantes a la formulación de esta normativa en proyecto, sino que, incluso, una vez enviada ésta, hicieron llegar algunas observaciones que el Gobierno acogió y presentó como indicaciones.

El Gobierno asume su misión de preservar la seguridad y el orden públicos, pero ello no es una obligación solamente suya, sino de todas las personas, naturales o jurídicas. Así lo establece expresamente la Constitución Política vigente. Si bien la primera responsabilidad corresponde al Estado, la verdad es que es indispensable que la comunidad y las empresas participen en el cumplimiento del deber de la seguridad.

Se han planteado aquí algunas observaciones sobre la constitucionalidad del proyecto. De acuerdo con las normas interpretativas fijadas por la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, la Carta Fundamental debe ser interpretada en un análisis contextual con las debidas concordancias, y no yuxtaponiendo artículos. Ella refleja un pensamiento que el constituyente tuvo en un momento determinado. Por eso, en el artículo 19 establece diferentes normas sobre la igualdad ante la ley, sobre la actividad económica y su regulación jurídica, sobre el derecho de propiedad

y, también, sobre los deberes que corresponde cumplir en función del bien común.

El proyecto en análisis no atenta en contra de la igualdad ante la ley, ni contra la igual repartición de los tributos o cargas. El principio de la igualdad ante la ley, como lo han establecido reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Suprema y la del Tribunal Constitucional, no significa que todos deban regirse por la misma norma, sino que deben hacerlo todos los que estén en las mismas condiciones. Lo que la Constitución asegura es que no se establezcan diferencias arbitrarias. Es decir, la ley puede contener estatutos jurídicos distintos cuando hay fundamentos razonables para ello considerando el beneficio de la comunidad.

Es más: con frecuencia la ley no hace sino marcar estas diferencias: mayores y menores de edad, nacionales y extranjeros, civiles y militares, hombres y mujeres. Lo que la Constitución prohíbe es la discriminación producto del capricho, de actos carentes de racionalidad. Dice que "Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias". Este punto fue ampliamente debatido en la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980, donde quedó expresa constancia de que sólo es arbitraria una distinción que no está asentada en una razón de justicia o de protección del bien común.

Como ha declarado la Corte Suprema en más de una oportunidad, la igualdad ante la ley no es un obstáculo para que el legislador contemple las circunstancias especiales que afectan a ciertos sectores y les otorgue tratamientos diferentes de aquellos de que gozan otros, siempre que las normas obliguen a todos los que se encuentran dentro de esos grupos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha dicho: es inconstitucional dar un trato igual a situaciones desiguales. Un trato tal no resulta razonable, y, como bien se ha dicho, la racionalidad es el cartabón estándar de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de la igualdad o desigualdad.

Si se analiza el proyecto, se descubrirá que la exigencia de sujetarse a un procedimiento de seguridad afecta por igual a todas las empresas o actividades que se encuentren dentro del concepto que establece la ley en su artículo 1º, que, obviamente, puede ser más precisado si el legislador así lo estima. Pero, si reconocemos que existe una necesidad de legislar en esta materia, no hay que rechazar la idea de legislar en general, sino, por el contrario, aprobarla, a fin de perfeccionarla si se estima que las conceptualizaciones respectivas no son suficientes.

La igualdad ante las cargas públicas es una simple aplicación particular de la igualdad ante la ley. No se impide en forma alguna que una ley establezca cargas a determinado sector de la ciudadanía o de la actividad económica. Por lo demás, esto ya se aplicó; no es una novedad en nuestro Derecho.

Se ha traído a colación aquí el decreto ley N° 3.607. Éste establece expresamente la obligatoriedad para determinadas empresas de tener

vigilantes privados y someterse a normas de control general establecidas en un decreto supremo. De manera que existe una legislación muy amplia que impone cargas a ciertos sectores de las actividades social y económica, y eso no infringe la Constitución. Al contrario: está cumpliendo el principio de no aplicar una misma ley a los desiguales.

En el fondo, lo que hace este proyecto es extender las exigencias del decreto ley N° 3.607 a otros casos. Nosotros inicialmente seguimos la misma técnica legislativa que se usó en el decreto ley N° 3.607 y en sus modificaciones posteriores. Sin embargo, nos convencieron los argumentos de la Comisión en el sentido de que era mejor que presentaran el plan de seguridad los propios interesados. Pero, obviamente, ese plan de seguridad debe ser examinado por la autoridad competente, con los informes que señala la Constitución de 1980. Y, en caso de haber discrepancia, ésta, como en todos los desacuerdos respecto de resoluciones de funcionarios de la Administración del Estado, debe ser resuelta por un tribunal, ¡Si los jueces no son expertos en todas las materias y técnicas! Para eso existen los informes técnicos, especialmente el informe de peritos. De esa manera un juez puede resolver con equidad y con justicia quién tiene la razón: si la autoridad unipersonal, el intendente o gobernador que ha planteado una exigencia determinada dentro de una política general, o si la tiene el empresario que ha presentado su propio proyecto.

Se ha impugnado, además, la constitucionalidad del artículo correspondiente, olvidando que las actividades mencionadas en el proyecto son de índole económica, y si tienen este carácter, pueden ser limitadas por la ley. Lo que ésta hace aquí es establecer limitaciones, que en la especificidad se concretan en el ejercicio de la potestad reglamentaria. De otra manera, al igual que el decreto ley N° 3.607, la ley tendría que consignar hasta el menor de los detalles referentes a la forma técnica de disponer el plan de seguridad. Y eso es absolutamente variable, dadas las diferentes condiciones, la diversa naturaleza de las empresas, las distintas situaciones geográficas, etcétera. Por eso existe la potestad reglamentaria, que es la facultad del Presidente de la República para dictar decretos e instrucciones con el fin de aplicar las leyes. Si fuera efectivo que el Jefe de Estado no tiene potestad reglamentaria respecto de los derechos fundamentales, ello significaría que todo el sistema jurídico chileno entró en crisis. Porque, evidentemente, no ha sido jamás la intención del constituyente del año 80 derogar tácitamente toda la legislación que se establece sobre la forma de ejercer la actividad económica. ¡Ni mucho menos! Sólo garantiza que no haya una discriminación arbitraria, pero bajo ningún respecto que el Presidente de la República no pueda ejercer la potestad reglamentaria. Y como aquí se ha dicho muy bien, señor Presidente, estos derechos están amparados por el recurso de protección. No puede el legislador afectar esos derechos en la esencia, y creo que exigir un plan de seguridad no es afectar el ejercicio de la actividad económica en la esencia. Y si las exigencias son de tal entidad que así lo establecen, los recursos

consagrados en la Constitución y en la propia ley serán suficientes para corregir cualquier abuso o desviación de poder.

Se ha sostenido, asimismo, que el proyecto no se ajustaría al número 23° del artículo 19 de la Carta Fundamental. La verdad es que no veo la relación entre uno y otro. Más bien debe tratarse del número 24° de ese artículo, que se refiere también al derecho de propiedad, pero en cuanto a su función social. ¡Si la propiedad no es absoluta! Ella debe cumplir la función social que prescribe la Constitución, y precisamente uno de los fundamentos de la función social es la seguridad. Por consiguiente, aquí el legislador no sólo no está transgrediendo la Constitución, sino que la está aplicando, la está haciendo realidad.

No quiero abundar más en este punto, por estimar que los argumentos que se han dado en este debate son suficientes para confirmar la constitucionalidad de las normas relacionadas con el proyecto. Quiero decir que el decreto ley N° 3.607 fue dictado bajo el imperio de la Constitución del 25, más la vigencia del Acta Constitucional N° 3. Pero tanto aquella como ésta reconocieron plenamente esta interpretación de la igualdad ante la ley, y también la posibilidad de no afectar, en el caso de las Actas Constitucionales, los derechos en su esencia.

No queda desprotegida la persona. A nadie se le va a exigir un plan de seguridad incompatible con la naturaleza de la empresa, con su envergadura, con la circunstancia de riesgo, etcétera.

Se han planteado además dos problemas adicionales.

Se ha dicho, primero, que a través de esta iniciativa se están afectando las facultades constitucionales y legales que corresponden a las Fuerzas Armadas. Quiero ser muy preciso. Si uno lee el artículo 90 de la Carta Fundamental comprobará que señala explícitamente que las funciones ordinarias referentes a la mantención del orden público y la seguridad interior, corresponden a Carabineros. En consecuencia, cuando se aprobó la ley orgánica de este servicio se estableció expresamente por el Gobierno anterior que todas estas atribuciones, la tuición de los vigilantes privados, debieran quedar bajo la dependencia de Carabineros de Chile. Y en este momento está en trámite en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que traspasa a Carabineros las facultades que tenían las guarniciones, en cumplimiento de la obligación establecida en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile y en el artículo respectivo de la Constitución de la República. Las Fuerzas Armadas tienen facultades para intervenir sólo en lo que se refiere a la seguridad pública interior en los casos de estados de excepción, y tanto la Carta como la Ley de Estados de Excepción señalan expresamente cuáles son sus atribuciones.

En segundo lugar, se ha impugnado el proyecto aduciendo que está transgrediendo la Ley de Control de Armas, y, por consiguiente, el artículo 92 de la Constitución. Por el contrario, señor Presidente, se cumple

estrictamente dicho cuerpo legal, porque si uno lee el articulado comprobará que se señala explícitamente que las autorizaciones para el uso de las armas se otorgarán en conformidad a la Ley de Control de Armas. O sea, se está aplicando plenamente esta legislación; no se la está transgrediendo. La parte pertinente dice "precisando a nombre de quién o quiénes se solicitarán las inscripciones y permisos respectivos". En consecuencia, aprobado el plan correspondiente, para todo lo relacionado con el control de armas deberá presentarse la solicitud respectiva a la autoridad que corresponda, de acuerdo con la Ley de Control de Armas.

Se ha dicho también, señor Presidente, que se están vulnerando las normas sobre responsabilidad en Chile al asignar a las empresas una obligación que no les correspondería en forma exclusiva, por ser común a toda la comunidad, o porque sería una responsabilidad en que se estaría afectando a la víctima de los delitos. La verdad es que basta con señalar que toda la conceptualización de la responsabilidad es materia de ley. De manera que la ley podría modificar las normas actuales.

Es cierto que la regla general en Chile es la responsabilidad subjetiva. Pero, afortunadamente, ha ido avanzando nuestra legislación en el sentido de establecer responsabilidad objetiva sobre la base del riesgo creado. Todos los que han tenido que renovar sus permisos de circulación saben que deben contratar un seguro obligatorio, por el hecho de crear un riesgo al manejar un vehículo y poder afectar a una persona en su vida y en su integridad.

No es suficiente, en algunos casos, exigir solamente el seguro. Todos los bancos tienen asegurado su dinero; sin embargo, el propio decreto ley N° 3.607 les impone un plan de seguridad adicional. ¿Por qué? Porque no se trata únicamente de proteger el patrimonio, sino a las personas que trabajan, a los clientes que están allí. Y eso va mucho más allá de la mera contratación de un seguro.

Por consiguiente, el hecho de que se establezca una responsabilidad objetiva por la ley, no significa que se esté transgrediendo la Constitución. En mi opinión, se está avanzando en los criterios actuales respecto de la responsabilidad.

Creo, señor Presidente, que el proyecto cuya aprobación el Presidente de la República pide al Congreso Nacional puede ser perfeccionado, y ya lo fue en la propia Comisión. Ésa es la labor legislativa: elaborar precisamente la mejor ley posible. Y no me parece conveniente rechazar una idea de legislar respecto de una iniciativa cuya finalidad todos comparten, por el hecho de estar en desacuerdo con la forma como se ha legislado. Si el decreto ley N° 3.607 legisló sobre las empresas bancarias y financieras en los términos ya descritos, no veo por qué no pueda legislarse de la misma manera respecto de otro tipo de empresas.

Por otra parte, la igualdad ante la ley es precisamente una igualdad de los que están en las mismas condiciones, y si, como dije, el legislador desea

precisar más en el artículo 1°, no existe inconveniente. Lo que a nosotros nos interesa es que se cuente con los instrumentos necesarios para fortalecer las políticas de seguridad pública que se están realizando por el Gobierno.

Muchas gracias, señor Presidente.

*El señor URENDA (Vicepresidente).- En conformidad a lo resuelto, ha llegado la hora de término del Orden del Día, de modo que el debate sobre el proyecto continuará en la sesión de mañana*

## **VI. TIEMPO DE VOTACIONES**

### **COMUNICACIÓN DEL VICEPRESIDENTE DE BOLIVIA RESPECTO DE CONFERENCIA INTERPARLAMENTARIA SOBRE POLÍTICAS DE JUVENTUD Y LEGISLACIÓN EN IBEROAMÉRICA**

El señor URENDA (Vicepresidente).- El señor Secretario dará a conocer una indicación formulada por el Honorable Jarpa.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- Ella está redactada en los siguientes términos: "Formulo indicación para que se remita a la Comisión de Relaciones Exteriores la comunicación del Vicepresidente de la República de Bolivia, en relación con la Conferencia Interparlamentaria sobre Políticas de Juventud y Legislación en Iberoamérica, a efectuarse los días 6, 7 y 8 de mayo próximo, de la que se dio cuenta en la sesión ordinaria del martes 17 de marzo en curso."

Sobre esta materia hay una circular ¿la N° 665, de 18 de marzo del presente año¿ en la cual se transcribe la comunicación del Vicepresidente de la República de Bolivia.

El señor URENDA (Vicepresidente). Si le parece a la Sala, se enviaría dicha comunicación a la Comisión de Relaciones Exteriores.

El señor PAPI.- Estamos de acuerdo.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Acordado.

En conformidad a lo resuelto, por haberse dejado sin efecto la hora de Incidentes y no haber otras materias que tratar, se levanta la sesión.

**--Se levantó a las 19:18.**

Manuel Ocaña Vergara,

Jefe de la Redacción