

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**DIARIO DE SESIONES DEL SENADO**  
**PUBLICACIÓN OFICIAL**  
**LEGISLATURA 329ª, ORDINARIA**  
**Sesión 31ª, en miércoles 7 de septiembre de 1994**  
**Extraordinaria**  
**(De 16: 16 a 19:53)**  
**PRESIDENCIA DEL SEÑOR RICARDO NÚÑEZ, VICEPRESIDENTE,**  
**SECRETARIO, EL PROSECRETARIO,**  
**SEÑOR JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ**

---

VERSION TAQUIGRAFICA

## **I. ASISTENCIA**

Asistieron los señores:

- ¿Alessandri Besa, Arturo
- ¿Cantuarias Larrondo, Eugenio
- ¿Cooper Valencia, Alberto
- ¿Díaz Sánchez, Nicolás
- ¿Díez Urzúa, Sergio
- ¿Errázuriz Talavera, Francisco Javier
- ¿Feliú Segovia, Olga
- ¿Fernández Fernández, Sergio
- ¿Frei Bolívar, Arturo
- ¿Frei Ruiz-Tagle, Carmen
- ¿Gazmuri Mujica, Jaime
- ¿Hamilton Depassier, Juan
- ¿Hormazábal Sánchez, Ricardo
- ¿Horvath Kiss, Antonio
- ¿Huerta Celis, Vicente Enrique
- ¿Larraín Fernández, Hernán
- ¿Larre Asenjo, Enrique
- ¿Lavandero Illanes, Jorge
- ¿Martin Díaz, Ricardo
- ¿Matta Aragay, Manuel Antonio
- ¿Mc-Intyre Mendoza, Ronald
- ¿Núñez Muñoz, Ricardo
- ¿Ominami Pascual, Carlos
- ¿Otero Lathrop, Miguel
- ¿Pérez Walker, Ignacio
- ¿Prat Alemparte, Francisco
- ¿Ríos Santander, Mario
- ¿Romero Pizarro, Sergio

¿Ruiz De Giorgio, José  
¿Ruiz-Esquide Jara, Mariano  
¿Siebert Held, Bruno  
¿Sinclair Oyaneder, Santiago  
¿Sule Candia, Anselmo  
¿Thayer Arteaga, William  
¿Urenda Zegers, Beltrán  
¿Zaldívar Larraín, Adolfo  
¿Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros del Interior y de Justicia.  
Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

## **II. APERTURA DE LA SESION**

¿Se abrió la sesión a las 16:16, en presencia de 37 señores Senadores.

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

## **III. TRAMITACION DE ACTAS**

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Se da por aprobada el acta de la sesión 22a, ordinaria, en 11 de agosto del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 23a, ordinaria, en 16 de agosto del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

## **IV. CUENTA**

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

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

Oficios

Dos de la Honorable Cámara de Diputados:

Con el primero comunica que ha dado su aprobación al informe emitido por la Comisión Mixta, constituida para resolver las divergencias suscitadas durante la tramitación del proyecto de ley sobre juntas de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales, con excepción de los artículos que menciona, respecto de los cuales no se alcanzó el quórum constitucional requerido. (Con urgencia calificada de "Simple"). (Véase en los Anexos, documento 1).

¿Queda para tabla.

Con el segundo comunica que ha dado su aprobación al proyecto de ley que modifica la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, garantizando el acceso y permanencia de las estudiantes embarazadas o de las madres lactantes a los establecimientos educacionales de cualquier nivel. (Véase en los Anexos, documento 2).

¿Pasa a la Comisión de Educación y Cultura.

Del señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, con el que atiende un oficio enviado en nombre del Senador señor Zaldívar, relacionado con la posibilidad de considerar en el próximo llamado a licitación de Plantas de Revisión Técnica en la Región Metropolitana, una Planta Clase A para la Provincia de Melipilla.

De la señora Superintendente de Instituciones de Salud Previsional, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Ruiz-Esquide, referido al monto de los gastos de publicidad en que incurrieron las ISAPRES durante el año 1993 y el primer semestre del año en curso.

Del señor Alcalde de la Municipalidad de Concepción, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Frei, respecto a la posibilidad de otorgar fondos para la pavimentación de las calles que indica, en la ciudad de Concepción.

¿Quedan a disposición de los señores Senadores.

## Informes

De la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, facultándolas para ejercer funciones y colaborar con las autoridades competentes en materias relativas a la seguridad de la comunidad. (Véase en los Anexos, documento 3).

Cuatro de la Comisión de Relaciones Exteriores:

Los tres primeros, recaídos en los proyectos de acuerdo, en primer trámite constitucional, que se indican:

1.¿ El que aprueba el "Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en el Ámbito de la Información", suscrito con Malasia, en Santiago, en 1993. (Véase en los Anexos, documento 4).

2.¿ El que aprueba el "Convenio relativo a la Exención del Requisito de Visa para los Titulares de Pasaportes Diplomáticos u otros Similares", suscrito con Suriname en 1994. (Véase en los Anexos, documento 5).

3.¿ El que aprueba el "Acuerdo relativo al Establecimiento de una Comisión Binacional Permanente entre Chile y Colombia", suscrito en 1993. (Véase en los Anexos, documento 6).

El cuarto, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación de la "Convención que establece un Consejo de Cooperación Aduanera", adoptada en Bruselas el 15 de diciembre de 1950. (Véase en los Anexos, documento 7).

Uno de la Comisión de Relaciones Exteriores y otro de la de Hacienda, recaídos en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el convenio multilateral denominado "Mandato del Grupo Internacional de Estudio sobre el Cobre", aprobado el 24 de febrero de 1989 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cobre. (Con urgencia calificada de "Simple"). (Véanse en los Anexos, documentos 8 y 9).

Dos de la Comisión de Hacienda. El primero recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el artículo 8° de la ley N° 19.288, que autorizó el establecimiento de almacenes de venta libre en el Aeropuerto Comodoro Arturo Merino Benítez, de la ciudad de Santiago. (Véase en los Anexos, documento 10).

El segundo, recaído en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que otorga un aguinaldo de Fiestas Patrias a los trabajadores que indica. (Con urgencia calificada de "Discusión Inmediata"). (Véase en los Anexos, documento 11).

De la Comisión de Educación y Cultura, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que autoriza erigir monumentos en memoria del ex Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, en las ciudades de Rancagua y Concepción. (Véase en los Anexos, documento 12).

Dos de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, recaídos en los proyectos de ley, en primer trámite constitucional, que se señalan:

1.¿ El que modifica el decreto ley N° 2.695, de 1975, sobre normas especiales para la posesión y constitución del dominio de las propiedades que indica. (Véase en los Anexos, documento 13).

2.¿ El que modifica la ley N° 18.290, Ley de Tránsito, y establece un sistema de protección contra la contaminación proveniente de vehículos motorizados. (Véase en los Anexos, documento 14).

¿Quedan para tabla.

Moción

Del Senador señor Errázuriz, con la que inicia un proyecto de ley sobre capacitación y educación técnico profesional del personal de las Fuerzas Armadas que indica. (Véase en los Anexos, documento 15).

¿Pasa a la Comisión de Defensa Nacional.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Terminada la Cuenta.

El señor COOPER. ¿ Pido la palabra, señor Presidente.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra Su Señoría.

El señor COOPER. ¿ Señor Presidente, la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones está citada para mañana de 10 a 12, con el objeto de terminar el tratamiento del proyecto que reforma la Ley del Tránsito. Por lo tanto, pido autorización para que pueda trabajar paralelamente con la Sala en ese horario.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ El señor Secretario me hace presente que, entre los proyectos de tabla que se verán mañana, figuran varias materias de quórum especial. De modo que, cuando sea necesario, esa Comisión deberá suspender sus labores para acudir a las votaciones.

¿Se accede.

## **ACUERDOS DE COMITES**

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Los Comités acordaron por unanimidad que la Sala tratara los proyectos signados con los números 2, 4,12,13 y 14 en la tabla de hoy, en el término de media hora, entendiendo que éstos, por su naturaleza, pueden despacharse con rapidez.

Acordó asimismo que, inmediatamente después, el Senado se ocupará de continuar el tratamiento del proyecto sobre rentas municipales.

## **V. ORDEN DEL DIA**

**Boletín N°1244-07**

### **ERRADICACION DE MENORES DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DE ADULTOS**

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ En primer lugar, corresponde ocuparse en el proyecto sobre erradicación de personas menores de edad de los establecimientos penitenciarios de adultos.*

*¿ Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:*

*Proyecto de ley:*

*En segundo trámite, sesión 14a, en 19 de julio de 1994.*

*Informe de Comisión:*

*Constitución, sesión 22a, en 11 de agosto de 1994.*

*El señor LAGOS (Prosecretario).¿ Esta iniciativa, en segundo trámite constitucional, se originó en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República y está calificada de "Suma urgencia". La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento aprobó en general el proyecto por la unanimidad de sus miembros.*

*En la discusión particular, resolvió introducir diversas enmiendas, también por unanimidad. El texto así aprobado se compone de tres artículos permanentes y uno transitorio.*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ En discusión general el proyecto.*

Tiene la palabra la señora Ministra.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).¿ Señor Presidente, en primer lugar, deseo agradecer a los Comités la buena disposición con que han resuelto dar prioridad al tratamiento de esta iniciativa, que el Gobierno ha calificado de "Suma urgencia".

Es motivo de preocupación fundamental del Ejecutivo, entre otras materias, lograr la erradicación de menores desde las cárceles de nuestro país, y ese es, precisamente el objetivo del proyecto.

Existe atraso en la tarea de dar solución a un problema ya existente al dictarse la Ley de Menores, en 1928, época en la que se reparó en la necesidad de establecer, para los menores privados de libertad, lugares diferentes de los destinados a los adultos.

Las cifras de que disponemos son motivo de especial preocupación y ameritan la dictación de una ley al respecto.

Las estadísticas demuestran que más del 30 por ciento de los menores ingresados en cárceles de adultos tenían menos de 16 años, y, en consecuencia, no podían ser objeto de sanciones penales. Según las estadísticas proporcionadas por el Servicio Nacional de Menores, sobre la base de la información emanada de Gendarmería de Chile, entre el 1° de agosto de 1993 y el 31 de marzo de 1994, es decir, en un lapso de ocho meses, se registraron 4 mil 241 ingresos de personas menores de edad en establecimientos penitenciarios de adultos. De éstas, 16 tenían entre uno y 6 años; 153 alcanzaban una edad que mediaba entre 7 y 11 años; un mil 235 tenían entre 12 y 15 años, y 2 mil 739 jóvenes tenían entre 16 y 17 años.

Por otra parte, el 44 por ciento de los menores privados de libertad sólo permaneció entre uno y cinco días en el establecimiento penitenciario, lo que evidencia el carácter absolutamente innecesario de tal privación de libertad. Diariamente permanece en las cárceles un promedio de 350 menores.

El solo hecho de que un número de niños y jóvenes como el indicado permanezca privado de libertad en recintos penitenciarios de adultos, desde ya justifica una acción decidida de los diversos Poderes del Estado dirigida a solucionar de manera definitiva el problema. A tales recintos son enviados no

sólo los menores que han infringido la ley, sino también algunos internados por situaciones muy diversas, como es el caso de los que se han extraviado, los que buscan a sus padres, los abandonados o aquellos sometidos al examen de discernimiento.

Por eso, el proyecto tiene por finalidad modificar la Ley de Menores, el Código de Procedimiento Penal y el DFL N° 1.385, de Justicia, de 1980. En términos generales, aclara, en primer lugar las posibilidades de detención y retención de un menor de edad, y los lugares donde esto se puede verificar, modificando al mismo tiempo el artículo 29 de la mencionada ley, que persigue evitar toda posibilidad de que el juez de menores pueda ordenar la internación de un niño en establecimientos penitenciarios de adultos. Se modifica, por otra parte, el artículo 51 de la misma ley (persigue separar poblaciones dentro del mismo sistema de menores y ubicarlos en distintos Centros), reemplazándolo por una norma que establece, por una parte, los denominados centros de tránsito y distribución, que atenderán a los menores que requieran de diagnóstico, asistencia y protección mientras se adopta una medida que diga relación con ellos; y, por otra, los centros de observación y diagnóstico, que estarán destinados a acoger a los que hubieren cometido hechos constitutivos de crimen o simple delito.

En el artículo 71 de la Ley de Menores se establece la obligación del Presidente de la República de dictar, por intermedio del Ministerio de Justicia, un decreto supremo con el propósito de distinguir y diferenciar establecimientos. En esa forma se evitará el ingreso de menores a cárceles de adultos en los lugares en que existan establecimientos dependientes del SENAME, especializados en la atención de menores.

Finalmente, el proyecto aborda una modificación del artículo 347 bis A del Código de Procedimiento Penal, tendiente a lograr dos finalidades. La primera consiste en que la internación no proceda en todos los casos de determinación de discernimiento. Es perfectamente posible que algunos análisis se realicen sin privar a los jóvenes de libertad. La segunda es que el juez del crimen siempre pueda ¿y aun deba¿ otorgar la excarcelación cuando ésta proceda de acuerdo a las reglas generales.

Se da la paradoja, señor Presidente, de que existen normas para lograr la excarcelación de adultos que, desgraciadamente, no operan en los casos de menores. Por ello, nos pareció importante introducir esta enmienda.

Finalmente, se modifica el decreto con fuerza de ley N° 1.385, de 1980, relativo a las subvenciones, con el objeto de adecuarlo a la nueva terminología que en este proyecto se establece para distinguir entre los dos tipos de centros individualizados precedentemente.

Quiero dejar constancia de que esta iniciativa legal, que fue unánimemente aprobada en la Cámara de Diputados, fue acogida del mismo modo por los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado,

quienes le introdujeron algunos cambios que enriquecieron su texto en los términos antes mencionados.

Gracias.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Si le parece a la Sala, se aprobará en general el proyecto.

El señor HAMILTON.¿ Y también en particular, señor Presidente.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Senador señor Otero.

El señor OTERO.¿ Señor Presidente, en primer término, quiero saber si se fijará plazo para presentar indicaciones.

En segundo lugar, me parece que el proyecto es excelente, porque abre el camino para que el Ministerio de Justicia envíe al Senado una nueva iniciativa tendiente a eliminar el obsoleto trámite del discernimiento y reconozca, efectivamente, la responsabilidad que corresponde a las personas menores de 18 años en la comisión de actos delictuales. Uno de los motivos por los cuales no se aprobó el proyecto anterior sobre la materia fue, precisamente, la -inexistencia de disposiciones legales como las que en estos instantes se debaten, que establecen que en ningún caso se recluirá a los menores de 18 años en establecimientos carcelarios de adultos.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ La Mesa propone aprobar en general el proyecto y, si se tiene la intención de formular indicaciones, fijar plazo para ese efecto. De lo contrario, cabe aprobarlo también en particular.

El señor DIEZ.¿ Que se apruebe en general y en particular al mismo tiempo, señor Presidente.

El señor MARTIN.¿ Pido la palabra.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Puede hacer uso de ella Su Señoría.

El señor MARTIN.¿ Señor Presidente, quiero hacer una observación relacionada con un artículo a que se refirió especialmente, hace unos momentos, la señora Ministra de Justicia.

La iniciativa en estudio considera diversas medidas tendientes a mejorar, en diversos aspectos, la situación de los menores que son privados de libertad. Se advierte que, en general, éste es el propósito que se persigue. Sin embargo, en mi concepto, hay una disposición que, en parte, no se aviene con tal propósito: la del texto sustitutivo del artículo 51.

El texto vigente dispone: "En el asiento de cada Juzgado de Letras de Menores, habrá un establecimiento que se denominará Casa de Menores, destinado a recibir a éstos cuando sean detenidos o deban comparecer ante el juez.". En cambio, el inciso primero de la norma sustitutiva, establece: "Para los efectos de esta ley, podrán crearse Casas de Menores.".

La expresión "podrán crearse" constituye un retroceso frente al imperativo actual del artículo 51, que emplea el término "habrá" casas de menores. Y la considero un retroceso, porque, más que una facultad, puede convertirse en una inseguridad, en una incertidumbre, en el tiempo, en cuanto a crear lo que hoy existe.

Pienso que debe mantenerse lo establecido en la primera parte del inciso primero vigente. Por ello, sugiero reemplazar la expresión "podrán crearse Casas de Menores" por "habrá Casas de Menores". Sólo así tendremos la certeza de la existencia de tales recintos.

Pido a los señores Senadores que, en consideración a lo expuesto, se modifique el precepto aludido, en la forma señalada.

El señor ERRAZURIZ. ¿ ¿Me permite, señor Presidente?

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra Su Señoría.

El señor ERRAZURIZ. ¿ Señor Presidente, como al parecer existe el ánimo de aprobar el proyecto, propongo acoger unánimemente la sugerencia del Senador señor Martin. De este modo, quedaría despachado en general y particular.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tal vez pueda precederse de esa manera, si no hubiera inconveniente por parte del Ejecutivo.

El señor DIEZ. ¿ Señor Presidente, creo que podríamos acoger la idea planteada por el Senador señor Martin y facultar a la Secretaría para dar a la norma la redacción pertinente, a fin de cambiar su carácter facultativo por obligatorio, dejándolo igual a como está en la disposición hoy en vigor.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra el Senador señor Hamilton.

El señor HAMILTON. ¿ Señor Presidente, creo que el transformar esta facultad en obligación ¿todos concordamos en ello¿ supone que estén construidas o se construyan las casas para albergar a los menores. Como no es así y se requiere financiamiento, debiéramos atenernos, por ahora, a aprobar en general y particular la iniciativa, y adoptar un acuerdo en el sentido de sugerir al Gobierno que, a través del veto, de un nuevo proyecto o en la forma que estime conveniente, concrete la idea que ha propuesto el Honorable señor Martin.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra la señora Ministra.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia). ¿ Señor Presidente, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia discutimos largamente este tema. En la actualidad existe todo un programa de infraestructura, para los efectos de atender a esta necesidad a corto y mediano plazos. Por ejemplo, hoy funciona uno de estos centros en San Bernardo, y el Gobierno ha elaborado un plan de financiamiento para instalar otros en forma paulatina.

En atención a ese programa de infraestructura, que en su oportunidad se dio a conocer en la Comisión citada, se consideró apropiado incorporar en el nuevo artículo 51 la expresión "podrán crearse Casas de Menores.", máxime cuando en otra norma modificatoria se estatuye que, tratándose de menores que hayan sido retenidos por otra causa, serán puestos a disposición de sus padres o guardadores, y no se los derivará a esta clase de centros.

Esta fue la razón por la cual se estableció un programa progresivo para dar satisfacción a esta necesidad, sin perjuicio de que de inmediato esta iniciativa legal inhibe absolutamente el que una cantidad significativa ¿la indiqué anteriormente¿ de menores ingrese a los establecimientos penitenciarios sin justificación alguna, pues no han infringido la ley.

El señor DIEZ.¿ Pido la palabra.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ La tiene, señor Senador.

*El señor DIEZ.¿ Señor Presidente, creo que podríamos salvar el dilema en que estamos, para despachar el proyecto sin que sea preciso un segundo informe, redactando el comienzo del inciso primero del texto sustitutivo del artículo 51 de la siguiente manera: "Para los efectos de esta ley, se crearán Casas de Menores", en vez de "se podrán crear".*

*El señor HORMAZABAL.¿ De acuerdo.*

*El señor HAMILTON.¿ Conforme.*

*¿Así se acuerda, y se aprueba el proyecto en general y en particular.*

Boletín N°443-01

## **NORMAS SOBRE INSTALACION DE CRIADEROS DE GANADO. INFORME DE COMISION MIXTA**

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Corresponde ocuparse en el informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto que regula el establecimiento de criaderos de ganado en áreas cercanas a localidades rurales. (Véase en los Anexos, documento 16).

¿Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 22a, en 7 de septiembre de 1993.

En trámite de Comisión Mixta, sesión 6a, en 12 de abril de 1994.

Informes de Comisión:

Agricultura, sesión 31a, en 26 de enero de 1994.

Mixta, sesión 31a, en 7 de septiembre de 1994.

Discusión:

Sesiones 5a, en 6 de abril de 1994 (queda pendiente la discusión); 6a, en 12 de abril de 1994 (se rechaza y pasa a Comisión Mixta).

El señor LAGOS (Prosecretario).¿ La Comisión Mixta, en conformidad a los antecedentes y consideraciones contenidos en su informe, propone rechazar el proyecto.

Cabe hacer presente que la Cámara de Diputados acogió dicho informe, y, en consecuencia, un acuerdo diferente del Senado al respecto no surtiría ningún efecto.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ En discusión el informe.

El señor LARRE.¿ Pido la palabra.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ La tiene, Su Señoría.

El señor LARRE.¿ Señor Presidente, este proyecto había sido rechazado por el Senado. Posteriormente, la Comisión Mixta, por mayoría de votos, también resolvió rechazar la idea de legislar.

Es preciso recordar que esta iniciativa, originada en moción, se presentó con anterioridad a la aprobación de la ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente, de manera que ésta resolvió los problemas planteados en aquella y, por lo tanto, el hecho de dictar otro cuerpo legal especial sobre la materia no haría sino complicar las disposiciones que deben comprender los reglamentos respectivos.

De allí que la Comisión Mixta proponga al Senado aprobar el informe; vale decir, rechazar la idea de legislar.

Debo agregar que ese órgano ofició al Ministerio Secretaría General de la Presidencia y a la Corporación Nacional del Medio Ambiente, para solicitar que se dicten con la mayor brevedad los reglamentos de la Ley de Bases del Medio Ambiente y superar en ellos la situación que contemplaba el proyecto.

¿Se aprueba el informe.

**Boletín N°873-07**

## **MODIFICACION DE LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLITICOS**

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Proyecto, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 49 de la ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. Esta materia cuenta con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

¿Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley: (moción del señor Cantuarias).

En primer trámite, sesión 15a, en 9 de diciembre de 1992.

Informe de Comisión:

Constitución, sesión 19a, en 9 de agosto de 1994.

El señor LAGOS (Prosecretario).¿ La iniciativa consta de artículo único y se originó en moción del Senador señor Cantuarias. La Comisión deja constancia de que las normas que contiene son de rango orgánico constitucional, de acuerdo con el artículo 19, N° 15°, de la Constitución Política.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ En discusión general.

El señor DIEZ.¿ Pido la palabra.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Puede hacer uso de ella Su Señoría.

El señor DIEZ.¿ Señor Presidente, este proyecto del Senador señor Cantuarias viene a llenar un vacío respecto de la sana doctrina acerca de la acción de los partidos políticos, al reemplazar en la Ley Orgánica Constitucional respectiva, en forma expresa, la referencia a los Consejos Regionales de Desarrollo y a los Consejos de Desarrollo Comunal, por otra a los Consejos Regionales y los Concejos municipales. De modo que estos dos últimos organismos, mediante la actualización de la ley, figuran ahora entre las instituciones, autoridades y funcionarios que no pueden recibir órdenes de partido.

Además, se agrega una disposición en el mismo sentido, por la cual se establece que la acción por la infracción de las normas que prohíben dar instrucciones de tal naturaleza también podrá ser ejercida por los Consejeros Regionales, por los alcaldes y por los Concejales municipales.

Dada su importancia, esta materia se sometió a un cuidadoso estudio en la Comisión, la que finalmente, por unanimidad y con la anuencia del autor del proyecto, acogió el texto que conoce hoy el Senado.

¿Se aprueba en general el proyecto y, por no haberse presentado indicaciones, queda aprobado también en particular, dejándose constancia, para los efectos del quórum constitucional requerido, de que se pronunciaron favorablemente 26 señores Senadores, y queda despachado en este trámite.

**Boletín N°1145-07**

## **MODIFICACION DE LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS**

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Corresponde tratar el proyecto, en primer trámite constitucional, que agrega un nuevo inciso al artículo 96 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y

Escrutinios, con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

¿Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley: (moción de la ex Senadora señora Soto)

En primer trámite, sesión 30a, en 25 de enero de 1994.

Informe de Comisión:

Constitución, sesión 19a, en 9 de agosto de 1994.

El señor LAGOS (Prosecretario).¿ El proyecto, en primer trámite constitucional, fue iniciado en moción de la ex Senadora señora Laura Soto.

La Comisión, en la parte resolutive de su informe, recomienda a la Sala, por unanimidad, rechazar la iniciativa.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ En discusión general y particular el proyecto, que consta de artículo único.

Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DIEZ.¿ Señor Presidente, el texto de la moción de nuestra ex colega doña Laura Soto consta de un artículo único que agrega el siguiente inciso final nuevo al artículo 96 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios: "En todo caso, se entenderá reclamada una elección, en el caso que el número de inscritos en un determinado distrito electoral en el lapso comprendido entre el procedimiento electoral en el cual el reclamo produce efectos y el procedimiento electoral inmediatamente anterior, sea superior en un 5% al aumento de la población mayor de dieciocho años, que informe el Instituto Nacional de Estadísticas quince días antes del acto eleccionario."

La Comisión coincidió con las observaciones formuladas por el señor Director del Servicio Electoral, quien señaló los siguientes inconvenientes.

En primer lugar, el texto establece una presunción legal de irregularidad, pues no se basa en ningún hecho y, en la práctica, se puede producir la diferencia de población a que se refiere la iniciativa.

Segundo: el Instituto Nacional de Estadísticas es un ente enteramente ajeno al sistema electoral público, y por añadidura, órgano de la Administración central, por lo que no puede transformarse en elemento determinante en la calificación de los procesos electorales, pues sería suficiente que su apreciación sobre el aumento de la población en cuatro años en determinado distrito cumpliera con las condiciones que señala el proyecto para que la elección realizada allí se considerara inválida, aunque no hubiese reclamo de por medio.

En tercer término, la iniciativa crearía un conflicto jurídico entre el procedimiento vigente para excluir a los inscritos en contravención a las normas legales y la presunción de irregularidad que ella misma establece.

Por esta razones, señor Presidente, la Comisión de Constitución, por la unanimidad de sus cinco miembros, desechó en general el proyecto.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si le parece a la Sala, se aprobará el informe de la Comisión de Constitución.

¿Se aprueba y, en consecuencia, queda rechazado el proyecto.

**Boletín N°1020-07**

### **MODIFICACION DE LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS EN MATERIA DE APODERADOS DE MESA Y VOCALES**

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ En seguida, corresponde ocuparse en el proyecto, en segundo trámite constitucional; que modifica la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo a las normas sobre apoderados de mesa y vocales, con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

¿ Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 4a, en 9 de junio de 1994.

Informe de Comisión:

Constitución, sesión 19a, en 9 de agosto de 1994.

El señor LAGOS (Prosecretario). ¿ El proyecto, que consta de artículo único, fue iniciado en moción de diversos señores Diputados y, de acuerdo con el artículo 18 de la Carta Fundamental, debe ser aprobado con quórum de ley orgánica constitucional.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ En discusión general y particular el proyecto.

Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DIEZ. ¿ Señor Presidente, la iniciativa, que es muy sencilla, fue aprobada por unanimidad en la Comisión de Constitución, con las modificaciones que se indican en su informe.

Ella persigue dos objetivos: por una parte, reemplazar en el artículo 40 de la Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios las palabras "Gobernadores y Alcaldes" por "Gobernadores y Consejeros Regionales".

Por la otra, sustituir el artículo 160 del mismo cuerpo legal, que establece los requisitos generales para ser designado apoderado de mesa, por otro que dispone lo siguiente:

"Para ser designado apoderado, se requiere ser ciudadano, tener inscripción electoral vigente y no haber sido condenado por delitos sancionados por esta ley o por cualquiera de las leyes que regulan el Sistema Electoral Público. Esta última condición se presumirá siempre existente mientras no se pruebe lo contrario ante el Presidente de la respectiva Junta, Mesa o Colegio.

"Con todo, no podrán ser designados apoderados los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Consejeros Regionales, Gobernadores", etcétera. Y menciona a una serie de otras autoridades.

¿Cuál es la diferencia con la situación actual? De acuerdo con la normativa vigente, para ser apoderado se deben cumplir los mismos requisitos que para desempeñarse como vocal. De manera que no pueden serlo quienes están relacionados con un partido político, los parientes de los candidatos, etcétera, lo que resulta absurdo. Por eso, se hace la distinción entre el vocal, que es una autoridad, y el apoderado, que es el representante de una colectividad política o de un candidato.

Esos son los dos objetivos del proyecto, señor Presidente.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si le parece a la Sala, se dará por aprobado el proyecto en la forma propuesta por la Comisión de Constitución.

¿Se aprueba en general y particular, dejándose constancia, para los efectos constitucionales relativos al quórum, de que emitieron pronunciamiento favorable 26 señores senadores.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ A continuación, corresponde retomar la discusión general del proyecto sobre rentas municipales e impuesto territorial.

El señor ALESSANDRI. ¿ ¿Me permite, señor Presidente?

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra Su Señoría.

El señor ALESSANDRI. ¿ Quiero consultar si el acuerdo fue destinar media hora a asuntos de fácil despacho o si en dicho lapso debíamos analizar sólo los cinco proyectos que ya vimos.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Sólo esos cinco proyectos. En todo caso, sólo restan dos minutos para que se cumpla la media hora.

Boletín N°396-06

## **MODIFICACION DE LEYES SOBRE RENTAS MUNICIPALES E IMPUESTO TERRITORIAL**

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ En conformidad a lo acordado por los Comités, la Sala debe seguir discutiendo en general el proyecto de la Honorable Cámara de Diputados que modifica el decreto ley N° 3.063, sobre rentas municipales, y la ley N° 17.235, sobre impuesto territorial, con informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Hacienda.*

*¿ Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:*

*Proyecto de ley:*

*En segundo trámite, sesión 16a, en 23 de noviembre de 1993.*

*Informes de Comisión:*

*Gobierno, sesión 29a, en 1° de septiembre de 1994.*

*Hacienda, sesión 29a, en 1° de septiembre de 1994.*

*Discusión:*

*Sesión 30a, en 6 de septiembre de 1994 (queda pendiente la discusión general).*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ En la sesión anterior quedaron inscritos para hacer uso de la palabra los Senadores señores Prat, Gazmuri (quien ha solicitado a la Mesa ser reemplazado por el Honorable señor Ominami), Larraín, Bitar, Hormazábal, Frei (doña Carmen) y Hamilton.*

*El señor ERRAZURIZ. ¿ Yo estoy inscrito desde ayer, señor Presidente.*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Ruego que me excuse por no haberlo inscrito, señor Senador, pero la verdad es que de ello me estoy imponiendo ahora.*

*El señor SIEBERT. ¿ Señor Presidente, ¿ no habría posibilidad de que cada Senador manifestara su opinión respecto del proyecto al fundamentar su voto? ¿ Se barajó esta alternativa en la reunión de Comités?*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ La Mesa vería con agrado poder adoptar un procedimiento de ese tipo.*

*El señor HORMAZABAL. ¿ No hay acuerdo.*

*El señor HAMILTON. ¿ Señor Presidente, esa petición la formulamos nosotros en la sesión anterior y fueron precisamente Senadores de Renovación Nacional quienes se opusieron a ella.*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ No hemos encontrado unanimidad en la Sala para proceder en la forma planteada.*

*En todo caso, quiero hacer presente a Sus Señorías que las tres intervenciones de los Senadores que hicieron uso de la palabra en el día de ayer duraron alrededor de media hora cada una. Dos de ellas eran muy importantes, por corresponder a los Presidentes de las Comisiones de Gobierno y de Hacienda, directamente involucradas en el tema. Y el mismo tiempo ocupó el Senador señor Cantuarias.*

*Entonces, la Mesa desea sugerir a los señores Senadores que, en lo posible, sus intervenciones no se extiendan por más de quince minutos, tal como se insinuó recientemente.*

*El señor ERRAZURIZ. ¿ Yo, señor Presidente, con su autorización, pido que lo acordemos así, de manera que la Mesa detenga una exposición cuando sobrepase los quince minutos.*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Es lo que propuse en los Comités, señor Senador, pero, lamentablemente, éstos no estuvieron de acuerdo, porque estimaron que significaba violentar el Reglamento.*

*Ahora, si la Sala considera lo contrario...*

*El señor HORMAZABAL. ¿ No, señor Presidente. Estamos en la discusión general y ésta debe realizarse conforme a las normas reglamentarias.*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Como no hay acuerdo, tiene la palabra el Honorable señor Prat.*

El señor PRAT. ¿ Señor Presidente, el proyecto que nos ocupa, en lo esencial, provee de mayores recursos a los municipios.

Considero importante precisar cuál debe ser la correcta fuente de recursos para las municipalidades, en particular aquella que les permita cumplir las funciones que hoy les asignan la normativa constitucional y su ley orgánica.

Me preocupan las explicaciones que dio ayer el señor Ministro del Interior, quien, para justificar la presentación de este proyecto, expresó que las municipalidades no pueden depender de superávit fiscales, pues en caso de déficit quedarían sin fondos. Además, sostuvo que los impuestos locales aparecen como el único mecanismo seguro para proveer de ingresos a las corporaciones edilicias.

Los municipios, así como reciben funciones de parte del aparato central de Gobierno, también deben recibir los recursos correspondientes.

Hace un par de años procedimos a una reforma constitucional y de la ley orgánica respectiva que tuvo por propósito aumentar las facultades de los municipios y avanzar en la descentralización de la Administración del Estado, pero también entregar a esos organismos mayores recursos desde el poder central para que pudieran atender cabalmente sus nuevas funciones.

Entonces, no puede ser que, transcurridos ya dos años y en atención al creciente déficit municipal, se impulsen leyes que incrementan los tributos aduciéndose que sólo por esta vía puede cubrirse aquél.

Hay que identificar por qué se producen los déficit municipales. Y la verdad es que se originan porque se han impuesto cargas financieras a las municipalidades, se han dictado leyes que gravan sus recursos, sin entregárseles los fondos necesarios para hacer frente a sus nuevas obligaciones.

Como es de público conocimiento, los municipios tienen hoy déficit de recursos, pues han visto aumentar sus gastos y sus funciones sin que el Estado les haya transferido los fondos equivalentes.

Analizados los presupuestos de los dos últimos años, se aprecia que en 1993 los ingresos municipales provenientes de las leyes sobre rentas municipales e impuesto territorial representaban 8,3 por ciento con relación a los ingresos fiscales totales, y que en 1994 ellos alcanzan a 7,6 por ciento. Vale decir, su participación en el conjunto de los recursos que recibe el Estado ha disminuido de un año para otro. Si el Estado central, que hoy cuenta con más fondos, provenientes del crecimiento del país, de acuerdos tributarios y de otras fuentes de financiamiento, hubiera mantenido para 1994 la proporción de 1993 en los recursos comunales respecto del total de ingresos fiscales, los municipios dispondrían hoy de 28 mil 800 millones de pesos adicionales, que permitirían atender parte importante de las necesidades que la ley en proyecto pretende cubrir.

Por lo tanto, lo primero que debe clarificarse es que para promover nuevas cargas o impuestos locales no puede aducirse el tema de la dependencia o independencia financiera de los municipios. Porque éstos son parte del Estado. Y así como se les entregan nuevas funciones y se incrementan las necesidades ciudadanas en el ámbito local, el Estado central debe dotarlos de mayores recursos reduciendo otras áreas de su acción, pues la tendencia moderna natural es cada vez más a disminuir el Estado central y a otorgar mayores recursos y atribuciones a los municipios y gobiernos locales.

Se ha dicho en la discusión pública sobre el proyecto que los que hoy se intenta imponer a través de la ley no serían impuestos, ya que los tributos locales no podrían ser considerados como tales. Y hemos oído al señor Ministro de Hacienda reclamar que las disposiciones de esta iniciativa no pueden ser analizadas a la luz del acuerdo tributario suscrito en 1993 porque no es factible pretender que los municipios están dependiendo de la Caja Fiscal. Esta es también una aseveración que corresponde rechazar con energía. Los impuestos son impuestos, sean del ámbito local o para beneficio del Fisco. Si no fuera así, ¿qué sentido o explicación habría tenido fijar, en el acuerdo tributario de 1993, el tope de las patentes municipales en mil UTM, que ahora este proyecto de ley propone alzar a 4 mil UTM? Esta situación demuestra que los impuestos locales son parte de un acuerdo tributario. Y son entendidos como impuestos, aun cuando su focalización, cobro y parte importante de su destino sea propio del ámbito comunal.

Sin embargo, cuando se analiza una iniciativa de esta naturaleza, es preciso dejar constancia de por qué se origina el déficit en los municipios.

En primer lugar, es evidente y de pública aceptación que a las municipalidades se les han entregado funciones complejas, crecientes y costosas, como la salud, en la atención primaria, y la educación básica y media, sin que se las hayan dotado de los recursos necesarios para atenderlas cabalmente. Entonces, es tarea del Gobierno central corregir la política de asignación de recursos para que, á través de las subvenciones estatales que reciben las municipalidades, así como también los privados que colaboran en estas áreas, puedan cubrir las necesidades financieras que implica desarrollar estas funciones.

En segundo término, existen problemas de orgánica y de gestión, que deben quedar consignados aquí. Hay leyes que están generando déficit en los municipios, que les han impuesto cargas que ellos no pueden solventar, que han provocado inflexibilidades, rigideces y centralizaciones respecto de la resolución de importantes materias que han terminado desvinculando a los alcaldes de la suerte de esas áreas, considerando que ahora la responsabilidad recae en los Ministerios, y que no importa generar déficit, porque en definitiva, el Gobierno central deberá pagar la cuenta. Y eso se está produciendo en el sector de la educación, donde un Estatuto Docente rigidizante y centralizador ha desligado a los alcaldes de la gestión educativa municipal, y los ha transformado en "ciegos" respecto de los déficit que se van originando, ya que saben que finalmente el Gobierno central tendrá que cubrirlos. Este cuerpo legal que ha provocado tal situación en el ámbito docente, está siendo repetido en forma casi textual en el área de la salud municipal, y se encuentra en tramitación en este momento un proyecto de ley que ¿repito? centraliza y rigidiza las funciones del alcalde, desvinculándolo de este importante sector. Por lo tanto, si se continúa avanzando con este tipo de normativas, tendremos que prever que estos déficit, que hoy día se pretenden financiar mediante la iniciativa en discusión, irán en fatal y permanente aumento.

No pueden dejar de ser identificados en este debate hechos de gestión irresponsable de parte de autoridades comunales. Hay áreas muy sensibles en esta materia. El caso de la educación es un ejemplo muy claro. Un estudio del Ministerio de Educación señala que el número de alumnos, desde 1990 a la fecha, en la educación básica municipal se ha mantenido prácticamente estable, porque los procesos de cambio estructural, tanto de la conformación estaría de nuestra sociedad, como la preferencia por la educación privada, han significado que en tres años la población estudiantil primaria no ha crecido; sin embargo, el número de profesores se ha incrementado en el mismo lapso en un ocho por ciento. En consecuencia, hay un problema de gestión que debe ser identificado, reconocido y corregido.

Por lo tanto, señor Presidente, vale la pena destacar que los déficit que hoy día nos preocupan, y también preocupan a la ciudadanía entera, son

originados en leyes que no han sido financiadas y que han desligado a la autoridad comunal de las responsabilidades que le son propias, y, además, en fallas de gestión que no pueden ser desestimadas.

El proyecto de ley en debate contiene materias que fueron parte del acuerdo tributario de 1993. Como ha pasado el tiempo y las circunstancias del procedimiento legislativo que se siguió pueden haberse olvidado, cabe señalar, para ilustración de la ciudadanía, en qué contexto fueron concordadas esas disposiciones, puesto que, analizadas aisladamente, muchas veces pierden su justificación. Subir el tope de las patentes municipales de mil UTM a 4 mil UTM es, sin duda, un alza de impuestos que significa un costo si se considera el concepto de que recursos en manos de los privados tienden a ser más productivos para la sociedad; de que el Estado debe ser particularmente austero en el uso de sus fondos, y de que hay, evidentemente, otras fuentes más propicias para allegar nuevos dineros al sistema, particularmente la del crecimiento de la nación.

Entonces, estimo necesario retrotraer el análisis y la enunciación del acuerdo tributario para entender cómo esta medida aislada ¿que así, aislada, parece inconveniente¿ es parte de un marco que le da sentido, justificación y explica el costo que representa.

El acuerdo tributario significó ¿para quienes estimamos deseable menos impuestos e indeseable más impuestos¿ lograr, en primer lugar, el compromiso de la Concertación gobernante de abstenerse de promover nuevos impuestos al menos por 4 años, y circunscribir el uso de los recursos públicos de inversión en forma exclusiva en proyectos que no puedan ser adecuadamente abordados por inversiones privadas. Esto, que es parte sustancial de dicho acuerdo, a nuestro parecer, lo justifica y debe tomarse en cuenta, no sólo para abstenerse de patrocinar proyectos de ley que impulsen nuevos tributos, sino también, por ejemplo, cuando se discuta la Ley de Presupuestos, cuya tramitación está por iniciarse.

Los recursos públicos de inversión, conforme a lo convenido en el acuerdo tributario de 1993, deben circunscribirse a los proyectos donde la acción privada no puede aplicarse normalmente. Asimismo, estableció incentivos al ahorro de las personas y al aporte de las empresas a proyectos educacionales. Igualmente, redujo a 45 por ciento la tasa máxima del impuesto a las personas; eliminó la doble tributación de las empresas que invierten en el exterior; disminuyó el impuesto que pagan los royalties y asesorías técnicas externas, y elevó el estímulo a la inversión de la pequeña y mediana empresas, aparte de otros temas que quedaron para el estudio de una comisión ad hoc, sobre los cuales hay un acuerdo de seguir avanzando hasta obtener logros concretos.

Esos fueron los elementos sustanciales que nos llevaron a concurrir al citado acuerdo y a hacer cesiones, entre las cuales se halla la de alzar el tope de las patentes municipales de 1 mil a 4 mil UTM. Esta cesión es parte de un todo, y representa un costo dentro de un acuerdo que globalmente nos pareció

y nos sigue pareciendo ¿y la práctica y las tendencias que se manifiestan en el Gobierno lo demuestran¿ necesario y conveniente para la estabilidad tributaria del país y para circunscribir al Estado a las funciones que le son propias en cuanto a inversión.

Respecto al articulado en particular, señor Presidente, consideramos válido y atendible racionalizar el cobro por los servicios de aseo, puesto que hay situaciones anacrónicas sobre esta materia; pero ello debe efectuarse salvando el concepto de que las personas de menores recursos no deben ser gravadas con dicho cobro. En los acuerdos obtenidos en la Comisión de Hacienda, ha prosperado una fórmula en virtud de la cual quienes califiquen para el subsidio de agua potable ¿para lo cual se utiliza un procedimiento objetivo, según indicadores de estado de necesidad económica¿ sean automáticamente liberados del cobro de este servicio. A mi juicio, esto debería operar de otra manera, en el sentido de que el Gobierno central subsidie esa función entregando los recursos correspondientes a los municipios. Pero el subsidio que aquí se contempla no puede cargarse al presupuesto municipal, pues ello importaría financiar este gasto y, además, cubrir el subsidio de los servicios de aseo para las personas de menores recursos. Reitero: el pago de este servicio debería efectuarse mediante un subsidio de cargo de la caja fiscal, que se entregaría, en definitiva, al municipio.

Respecto de los permisos de circulación, nos parece absolutamente inconveniente pretender gravarlos, y así hemos procedido en la Comisión de Hacienda. Debe reanalizarse la concepción en que se aplican hoy día en el país los permisos de circulación, porque en algunos aspectos significan un impuesto patrimonial que no dice relación al uso de las carreteras y vías urbanas. De hecho, resulta absurdo que vehículos que durante largos períodos del año ¿40 por ciento de los días hábiles¿ sufren restricción para circular, se les grave los permisos correspondientes. O sea, se les restringe su circulación y, más aún, que se pretenda encarecer el permiso de circulación, como lo establecía el proyecto original.

Finalmente, tocante al porcentaje de las patentes municipales, que según la normativa vigente puede moverse en un rango de 2,5 a 5 por mil, el proyecto del Ejecutivo, que fija el tope en 5 por mil, genera un desincentivo a la iniciativa de la autoridad municipal para atraer ¿usando esa flexibilidad como herramienta¿ inversiones hacia su comuna.

Se dice que hoy el 90 por ciento de las comunas cobraría el tope, pero siempre está la posibilidad de que las más ágiles y audaces ¿y ojalá de lugares apartados¿ usen esta herramienta para atraer inversiones hacia su área. Por tanto, eliminar tal margen de flexibilidad equivaldría a apagar, en definitiva, la oportunidad de generar desarrollo en comunas que actualmente disponen de esa herramienta. Y, si bien es cierto que muchas de ellas no la han empleado, bien puede que el día de mañana se resuelvan a hacerlo.

Finalmente, señor Presidente, respecto del tope de las patentes, estamos contestes en aprobarlo en los términos señalados ¿esto es, en subirlo de mil a 4 mil unidades tributarias mensuales¿, en el contexto del acuerdo tributario, y entendiendo el costo que demandará como una cesión hecha con vistas a un bien mayor: la estabilidad tributaria y la circunscripción del Estado a aquello que le es propio.

He dicho.

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

El señor LARRAIN.¿ Señor Presidente, agradezco a quienes me han permitido usar de la palabra antes de lo previsto.

En esta oportunidad, deseo formular algunas consideraciones generales acerca de la iniciativa, reservándome los asuntos de detalle para su discusión en particular.

Como se ha señalado, el proyecto tiene como propósito buscar recursos para financiar la actividad comunal, lo que se hace a través de diferentes mecanismos que ¿se supone¿ permitirían aumentar los ingresos municipales. Es un tema importante, y por la misma razón debemos analizarlo con mucha altura, pero también pensando en el objetivo que el país, por distintas vías, viene buscando desde hace algún tiempo, cual es lograr una verdadera autonomía municipal.

¿Por qué surge esta necesidad? Pienso que ya se ha dicho bastante al respecto: porque hoy los municipios, cuál más, cuál menos, están enfrentando un déficit significativo. Cabría preguntarse a qué se debe esta situación. Como se ha indicado, al endoso de ciertas tareas, y, lo que es más grave, a determinadas medidas o acuerdos que se adoptan y comprometen a nivel nacional, pero de cuyo cumplimiento deben encargarse los municipios, sin que se les asignen enteramente ¿a veces, ni siquiera de modo parcial¿ los recursos necesarios, lo que genera un desequilibrio difícil de manejar. Pensemos, por ejemplo, en el caso de la educación ¿es lo que ocurrió con la unidad de mejoramiento profesional¿ y en el de la salud. Hubo, además, durante mucho tiempo, una disminución en las contribuciones centrales que, a través de subsidios, se entregaban a los municipios, y, si bien recientemente se ha corregido esa situación, produjo ya un efecto que, en su momento, también fue causa del déficit.

Por otro lado ¿creo importante mencionarlo¿, hay problemas en la administración de los municipios. Me ha tocado advertir en distintas comunas de mi Región que, no obstante los esfuerzos y la buena voluntad de los alcaldes, concejales y funcionarios, no todos los responsables de estas corporaciones comunales ¿pequeñas, rurales, con diversos tipos de dificultades¿ tienen las capacidades necesarias para afrontar debidamente las tareas propias de su gestión. Ello implica que no siempre se saca a los

escasos recursos el mejor provecho posible, lo cual, con el tiempo, también conlleva problemas de déficit.

Tales son, entre otras, las raíces del actual estado deficitario de las municipalidades. En este sentido, debo señalar que los mecanismos que propone el proyecto para entregarles mayores recursos no responden necesariamente a las causas de la situación descrita. El alza originalmente contemplada de los permisos de circulación, los aumentos de los derechos de aseo o de las patentes comerciales e industriales, en realidad no las resuelven. Es importante decirlo porque es muy posible que, a pesar de los mayores recursos que obtengan ahora los gobiernos comunales, las causas indicadas continúen gravando su situación. Por tanto, creo indispensable atender con mayor racionalidad esos problemas, los que, en mi opinión, no necesariamente serán resueltos por la presente iniciativa. Contempla, incluso, normas referentes a la administración municipal, pero aun ellas nos parecen insuficientes ante la envergadura de la materia que nos ocupa.

Ahora, el hecho de que los municipios requieren de mayores ingresos para cumplir sus funciones no está en discusión. No creo que alguien sostenga lo contrario. Lo que se debate es cuáles son los caminos, formas o procedimientos idóneos para lograr ese objetivo. El proyecto en análisis, básicamente, escogió el camino de aumentar los impuestos. Su principal vía de financiamiento es el alza de las patentes comerciales e industriales, de donde provendrá, aproximadamente, el 50 por ciento de lo que se recaudará por este medio. Cada una de las medidas restantes contribuirá en distinta proporción al mismo fin. Y esto, por distintas consideraciones, creo que es un error conceptual.

El municipio como tal es la comunidad organizada que, por la vía de los servicios, tiende a resolver problemas locales. Siendo así, sus ingresos deben estar vinculados con su actividad, con sus servicios. Por eso, juzgo positivo el cobro de los derechos de aseo, aunque ¿como plantearé en su momento? no necesariamente ofrece garantías a los sectores de menores recursos. Por lo demás, ya dijo algo en este mismo sentido el señor Senador que me precedió en el uso de la palabra. Pero los ingresos deben estar vinculados también a los servicios que el Estado considera importantes para la sociedad o que éste delega en el municipio, en forma descentralizada, como ha ocurrido en el último tiempo en materia de educación y salud.

Esas son las vías normales o naturales ¿por así decir? de financiamiento, las que están contempladas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y las cuales, a mi juicio, deben presidir las decisiones en la materia, cosa que no hace este proyecto. Al elegir el camino del alza de impuestos, se cometen diversos errores.

En primer lugar, hay un error desde el punto de vista del desarrollo económico. Obviamente, la idea, que de tiempo en tiempo es posible escuchar, de acuerdo con la cual los problemas económicos se resuelven mediante una mayor tributación, es contradictoria. Porque ello supone restar

los recursos productivos y pasarlos al sector fiscal, para que éste resuelva los problemas centrales del país. Entre éstos se cuenta, por ejemplo, la necesidad de crear mayores y mejores empleos ¿cuestión en la que, de nuevo, nadie discrepa¿, pero no es éste el camino más adecuado. Ciertamente, los recursos en manos del sector productivo serán siempre los únicos que, a la larga, podrán generar trabajo real, sustentado en riqueza de verdad, y por tanto con la posibilidad de mantenerse, permitiendo, de esa manera, a las personas desocupadas o con empleos inferiormente remunerados llevar adelante sus familias y gastos personales. Hay aquí, en consecuencia, una noción dañina para el desarrollo económico.

Un segundo aspecto equivocado de la iniciativa es que grava haberes ¿es el caso del alza de las patentes comerciales y de los permisos de circulación, esta última contemplada en un comienzo¿, con lo cual, en definitiva, está rompiendo la relación del municipio con los servicios que presta, como si fuese independiente de la realidad de su gente, de sus funciones y finalidades.

Al precederse de tal manera se contribuye a generar una diferenciación equívoca, máxime ¿y es éste un tercer error¿ cuando esos mismos impuestos están adquiriendo un cierto aire redistributivo, se están aumentando en relación a patrimonios. Es un punto al que me referiré más adelante, porque tiene otra connotación. Pero, por ahora, creo importante retener el aspecto redistributivo que he indicado, pues no parece propio de un proyecto que busca financiar a las municipalidades, cuyo principal objetivo es el gobierno local, fundamentalmente a través de los servicios.

Por consiguiente, hay problemas conceptuales complejos en la raíz misma de la idea matriz de la ley en proyecto.

En seguida, no está de más recordar que la autoridad, una y otra vez, ha señalado que los impuestos no se alzarían. Lo dijo en 1990, cuando alcanzó un acuerdo tributario con parte de la Oposición, y lo reiteró en 1993, cuando, antes de que expirara el plazo convenido, solicitó la mantención, con leves modificaciones, de los aumentos de impuestos en los niveles primitivamente pactados. Y aquí hay una nueva alza de impuestos, por lo que, una vez más, el Gobierno ha incurrido en una contradicción con sus palabras y planteamientos en estas materias.

Por otro lado, la búsqueda de recursos para los municipios por la vía ahora propuesta revela, dicho francamente, poca imaginación. Es el viejo concepto de que, a falta de fondos para cumplir las tareas del Estado, hay que subir los impuestos. En verdad, hay otras soluciones posibles.

Desde luego, no cabe la menor duda de que, en el afán real de descentralización, la idea de transferir recursos centrales a los municipios no puede ser desdeñada; menos todavía ahora que sabemos ¿así lo ha informado la autoridad¿ que el Fisco tiene un superávit. De acuerdo con el Director de Presupuestos, el año pasado éste alcanzó aproximadamente a

350 mil millones de pesos, que ¿hasta donde sé¿ equivalen a más de diez veces la cifra que se espera recaudar mediante la iniciativa en comento.

En consecuencia, el Fisco cuenta con recursos. Cabe preguntar por qué no se desprende de parte de ellos para atender finalidades como éstas, muchas de las cuales ¿particularmente educación y salud, las responsables de un creciente impacto negativo en los municipios¿ fueron traspasadas por decisiones nacionales y corresponden a intereses del conjunto de la sociedad, cuya gestión se descentralizó en las comunas. ¿Por qué, entonces, no se acompañan esas decisiones con recursos importantes que permitan superar los problemas?

El señor ZALDIVAR (don Andrés).¿ ¿Me permite una breve interrupción, señor Senador? Simplemente deseo hacer una precisión.

El señor LARRAIN.¿ Rogaría al señor Senador que no me la pidiera en esta oportunidad, porque me resta muy poco tiempo.

El señor ZALDIVAR (don Andrés).¿ Es que me parece advertir una contradicción en sus palabras...

El señor LARRAIN.¿ Es probable que haya más de una, Honorable colega, pero le ruego que me permita terminar.

En seguida, hay también falta de cumplimiento de compromisos nacionales. Se han adoptado acuerdos que después han significado que la cuenta se pase, en parte importante, a los municipios, lo cual ciertamente agrava su déficit, en circunstancias de que si se cumplieran, podría solucionarse.

Además, el proyecto contiene una generalización de exenciones cuya revisión, al menos parcial, debería permitir, en justicia, el logro de mayores recursos para los municipios. Sin embargo, la idea ha sido desechada. Se contempló en cierto sentido en el texto original, pero luego, en el transcurso del debate, se abandonó, y hoy prácticamente no hay ninguna norma sobre la materia.

Finalmente, hay un trabajo por hacer: la mejoría en la administración comunal. Es un tema muy profundo, que debe ser estudiado desde muchas perspectivas y con especial hincapié.

Tales son las consideraciones que, en términos generales, me merece la iniciativa, y que me hacen dudar respecto de sus posibilidades de éxito.

Sin embargo, creo conveniente hacer presente a la Sala un tema que ya planteé en la Comisión de Hacienda ¿me refiero a la eventual inconstitucionalidad de algunas de sus normas¿, en atención a que en ésta no se estimó pertinente que la de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento emitiera su informe para mejor resolución del Senado.

En efecto, los principales reparos surgen del artículo 24, respecto del cual se formuló una indicación para alzar el tope de las patentes municipales a 4

mil unidades tributarias mensuales. Esto, presenta las siguientes dudas de carácter constitucional: en primer lugar, el número 20° del artículo 19 de la Constitución 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,...". Con ello se establece un principio básico en nuestro ordenamiento impositivo: los tributos sólo pueden determinarse "en proporción a las rentas" y no a los haberes como lo señala en cierto modo el precepto en cuestión y como lo proponía inicialmente el proyecto de Carta Fundamental. La redacción original de ésta contemplaba la idea de que los tributos se aplicaran según los haberes, lo cual fue modificado precisamente para impedir que en Chile hubiese impuestos patrimoniales. Esa es la razón por la cual se llegó al texto actual, conforme al cual los gravámenes deben ser en proporción a las rentas. En ese sentido, al mantener en el inciso segundo del artículo 24 del proyecto el aumento en las patentes municipales, se está estableciendo un alza en relación Con el capital propio de cada contribuyente, lo cual, a mi juicio, se halla en abierta contradicción con ese postulado constitucional.

En el mismo número 20° del artículo 19, la Constitución determina: "Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.". A su vez, el inciso cuarto dispone: "Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.", precepto que a su vez reitera la letra f) del artículo 10 bis de la ley N° 19.130, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en cuanto a que, por excepción, se pueden autorizar tributos en los municipios, pero sólo para fines de desarrollo comunal.

El impuesto de las patentes municipales no tiene ese carácter. Su validez actual se origina en el hecho de estar contenido en el decreto ley N° 3.063 sobre rentas municipales, al cual se le aplica la disposición séptima transitoria de la Constitución, según la cual "Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20° del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas."

El señor HAMILTON.¿ Y no están siendo derogadas, sino sólo modificadas, señor Senador.

El señor LARRAIN.¿ Ahora bien, contrariamente a lo señalado por el señor Senador que acaba de intervenir, la norma vigente puede, por lo anterior, mantenerse. Si se modifica, como lo propone el proyecto de ley, no quedaría incluida dentro de la disposición transitoria a que hice mención, pues dejaría de ser una norma legal vigente antes de la dictación de la Carta Fundamental. La enmienda que hoy se sugiere, efectivamente la convierte en un nuevo

tributo, el cual pasaría a regirse por las disposiciones generales que prohíben estar afecto a un destino determinado. En consecuencia, esta parte del proyecto de ley de rentas municipales, adolecería de inconstitucionalidad, porque importa una derogación. Las modificaciones que cambian las normas vigentes se denominan, desde los tiempos en que se dictó el Código Civil de don Andrés Bello, "derogación".

Finalmente, el inciso segundo del citado número 20° del artículo 19 de la Ley Suprema consagra lo siguiente: "En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.". Por lo tanto, el caso en análisis merece ser estudiado también desde esta perspectiva.

Lo desproporcionado o injusto puede determinarse según la situación existente. Por algún motivo el legislador fijó en el actual orden de magnitud el valor de las patentes. Se podrá aumentar o cambiar el sistema, pero resulta discutible aceptar que cuadruplicar dicha tasa no deje de ser una desproporción, por baja que ésta haya sido anteriormente. Por lo tanto, también se puede decir que el proyecto vulneraría este precepto constitucional por tal concepto.

En mérito de lo anterior, parece del todo razonable que la iniciativa, antes de ser resuelta por la Sala, o en el momento en que se estime pertinente, sea estudiada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. A mi juicio, las materias que he señalado en relación con el artículo 24 demuestran que éste contiene aspectos de grave y dudosa constitucionalidad, por lo cual esta Corporación debe evitar este tipo de problemas que, de no ser superados, pueden hacer fracasar un proyecto de esta envergadura. De no resolverlo así la Sala, las dudas de inconstitucionalidad deberían pasar al Tribunal Constitucional.

En consecuencia, solicito expresamente enviar esta iniciativa a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia para que informe sobre esta materia en particular.

El señor DIAZ. ¿ ¿Me permite, señor Presidente?

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Está inscrito a continuación el Honorable señor Gazmuri, quien podría conceder una interrupción a Su Señoría.

El señor GAZMURI. ¿ Con mucho gusto, señor Presidente.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra el Senador señor Díaz.

El señor DIAZ. ¿ Señor Presidente, al menos nosotros nos vamos a oponer a que esta materia pase a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, por cuanto hubo un acuerdo previo en tal sentido. Además se requiere unanimidad, que no la hay.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Lo resolveremos en su momento, Su Señoría.

Tiene la palabra el Honorable señor Gazmuri.

El señor GAZMURI. ¿ Señor Presidente, quiero hacer algunos comentarios lo más sintéticos posibles en la discusión general del proyecto.

En primer lugar, debo decir que hemos compartido, desde el comienzo de la tramitación de la iniciativa, los objetivos fundamentales de la misma, resumidos en la Sala por el señor Ministro del Interior, en el sentido de dotar de un mayor financiamiento al sistema municipal. A mi juicio, la idea central del proyecto es la de proporcionar a los municipios, a través de una enmienda de la legislación actual, los fondos necesarios a fin de dar estabilidad a su quehacer propio, y puedan contar con recursos calculables y cuantificables para atender no sólo las demandas ciudadanas ¿que son muchas¿, sino también para hacer ejercicios mínimos de programación de su gasto. Se trata, por lo tanto, de que dichas entidades comunales no dependan exclusivamente de los aportes centrales ¿los que, por lo demás, son y seguirán siendo cuantiosos en muchos aspectos¿, sino que tengan por ley financiamiento propio, además de la posibilidad de generar directamente algunos ingresos al sistema. Esto tiene que ver con los elementos centrales ¿en los que todos decimos estar de acuerdo¿ para el proceso de descentralización; para dar a los municipios una mínima autonomía en el ámbito financiero y presupuestario y, al mismo tiempo, para mantener los mecanismos de equilibrio entre municipalidades ricas y pobres y que tienen niveles de desarrollo muy diverso.

En seguida, quiero señalar que no estamos de acuerdo con la tramitación dada a la iniciativa, por cuanto, en virtud de distintos tipos de cercenamiento, lo propuesto por el Gobierno, que iba a significar un aporte relativamente importante a un presupuesto de por sí insuficiente, ha disminuido casi a la mitad. Deseo dejar claramente establecido mi parecer al respecto. El proyecto original contemplaba un presupuesto adicional de 55 mil millones de pesos para el financiamiento municipal; y en caso de aprobarse la iniciativa en los términos actualmente planteados, estaría llegando a una cifra del orden de los 26 mil millones.

Por otra parte, se ha argumentado que el país tendría una tributación excesiva. Al respecto, quiero dejar expresa constancia de nuestra opinión contraria a esa afirmación. Creo útil, además, aclarar como dato técnico que aquí, en general, no estamos hablando de impuestos, lo cual no es una distinción menor, tanto para la consideración de lo que es la carga tributaria como para el análisis de las distintas pseudo objeciones constitucionales que se plantean al proyecto. El único impuesto propiamente tal ¿respecto del que se propusieron algunas modificaciones relativas a la variabilidad de las tasas¿ es el territorial; el resto no constituye técnicamente impuestos. Me parece que esto reviste un asunto de no menor importancia en el debate. Hay, a mi juicio, una gran confusión conceptual, cuando no se distingue entre lo relativo a las patentes o cobro por prestaciones de servicios con el tema impositivo. En las argumentaciones dadas en el debate ¿incluso en la

reciente intervención del Senador señor Larraín¿, se incurre reiteradamente en ese error conceptual y técnico, el cual ¿repito¿ no es menor por sus implicancias constitucionales.

Quiero, asimismo, hacer constar nuestra opinión en cuanto a los alcances del último acuerdo sobre la reforma tributaria en lo que dice relación al proyecto en debate. Atendida su historia, cabe señalar que tal acuerdo se refirió básicamente a la reforma tributaria de 1990 que ¿como todos recuerdan¿ vencía en 1994. Finalmente llegamos a un pacto que, en definitiva, se tradujo en la ley aprobada. Conforme a él las disminuciones de impuestos no eran tan violentas como se había aprobado primitivamente. Ese acuerdo incluyó, además, algunos compromisos del Gobierno y nuestros, como Parlamentarios de la Concertación, sobre ciertas orientaciones en materia de crecimiento del gasto fiscal. Cuando discutíamos el segundo acuerdo tributario, ya estaba en el Congreso Nacional el proyecto de rentas municipales. La única cuestión sobre la cual hubo compromiso fue el tope de las patentes comerciales e industriales. Después de un larguísimo debate, llegamos a convenir un aumento del mil a 4 mil UTM. Hay que recordar que el proyecto original no establecía tal límite. Sin embargo, eso se resolvió luego de un proceso de negociación. El único aspecto por incluir en la Ley de Rentas Municipales, conforme al acuerdo tributario, fue el tema del tope, porque los demás asuntos no fueron planteados en esa oportunidad. Este no fue un acuerdo sobre dos leyes ¿rentas municipales y reforma tributaria¿, sino una discusión sobre esta última, a la cual se le añadieron otras materias específicas.

Por lo tanto, cuando nosotros insistimos en el aumento de algunas prestaciones o servicios, como el Permiso de Circulación ¿sobre el particular anuncio que esta bancada va a votar el proyecto en los términos en que fue despachado por la Cámara de Diputados¿, patentes u otros, no estamos incumpliendo de ninguna manera el acuerdo tributario que establecimos con Renovación Nacional. Creo que esto es muy importante desde el punto de vista del buen entendimiento y de la justa observancia de los acuerdos contraídos. Anuncio que en ese sentido seremos muy estrictos, independientemente de la opinión que tengamos acerca de si el aumento del tope a 4 mil UTM fue la mejor solución o no. Creemos que había otras más convenientes; pero, en virtud de que llegamos a un acuerdo, lo vamos a acatar, y votaremos esa disposición como la convinimos. Por consiguiente, no se nos puede imputar que estamos incumpliendo el acuerdo tributario por el hecho de insistir ¿y lo seguiremos haciendo¿ en mantener algunas de las características originales del proyecto, las cuales ¿reitero¿ ya estaban en la discusión parlamentaria cuando firmamos dicho acuerdo.

Quería hacer esa precisión, porque me parece de la mayor importancia para la buena inteligencia de nuestros compromisos, máxime cuando hemos tenido problemas no sólo en este punto, sino también en acuerdos que dicen relación a otras materias, como el proyecto de condonaciones de deudas CORA. En ese sentido, por lo menos mi bancada, quiere ser muy rigurosa

con los compromisos contraídos y también en cuanto a que en éstos no se añadan otros asuntos no convenidos en su oportunidad.

Quiero decir que no es sostenible afirmar que en el país existe un esquema tributario excesivo. Este argumento lo hemos dado en otras discusiones y deseo reiterarlo. Ese esquema nos parece razonable y objetivamente moderado con respecto al de otros países. Es perfectamente compatible con las altas y sostenidas tasas de crecimiento. Y, además ¿esto es lo más importante?, ese marco tributario ha sido completamente compatible con las tasas de inversión más altas registradas en la historia económica moderna del país, por lo menos en los últimos 25 años.

Por otra parte, es indispensable tener en consideración que durante el debate del proyecto se contó con el apoyo prácticamente unánime de todos los concejos municipales del país, los cuales fueron consultados por la Comisión de Gobierno. Creo que ese es un elemento que debería estar presente al momento de votar la iniciativa. Compartimos la decisión de formular la consulta que se hizo y aplaudimos al Presidente de la Comisión por haber incluso innovado, con ello, en lo que han sido las prácticas legislativas del Senado. Y si la formulamos, también debemos recoger en algo la opinión unánime que nos hicieron llegar todos los municipios. Tengo acá la lista de ellos, y puedo afirmar que sobre los temas en discusión ¿patentes municipales, permisos de circulación y cobro por el servicio de aseo¿ no existen opiniones diversas en municipios y concejos que tienen la más plural, amplia y diferente composición política.

Por lo tanto, en los términos en que ha sido planteado el proyecto, responde a las inquietudes e indicaciones ¿a mi juicio, muy justas y razonables¿ del conjunto de los municipios que contestaron la consulta formulada por el Senado.

En consecuencia, votaremos por mantener el alza moderadísima de 10 por ciento de los permisos de circulación, que aportan 5 mil 300 millones de pesos al financiamiento de la iniciativa, con lo cual se atenúan en parte las drásticas restricciones producidas durante la tramitación de la misma. Ahora, sin perjuicio de que no es posible en este momento incluir otras iniciativas tenidas en vista, en futuras legislaciones insistiremos en algunas de las cuestiones que contemplaba el proyecto, con el objeto de que se vuelvan a poner en el debate político y legislativo. Temas, por ejemplo, como la sobretasa a los sitios eriazos, al margen del rendimiento, que no es tan grande, ya que alcanza al orden de los 400 millones de pesos, según me informan los expertos estadísticos, es evidentemente un instrumento indispensable para llevar a cabo un tipo de desarrollo urbano compatible con el crecimiento moderno y armónico de las ciudades. Por lo menos en la Séptima Región y en muchas otras, la subutilización del casco central de las urbes es brutal, salvo en algunos sectores medios y altos de Santiago.

Es un hecho que las ciudades crecen de manera exorbitada en sentido horizontal y que las viviendas ocupan las mejores tierras agrícolas de todo el

valle central de Chile. Por lo tanto, debemos establecer ciertos mecanismos que estimulen un mejor y más moderno y racional aprovechamiento del suelo urbano.

Por otra parte, estamos completamente de acuerdo con la proposición original sobre variabilidad de las tasas en el impuesto territorial, en el sentido de entregar cierta capacidad discrecional ¿y éste sí que es un impuesto¿ a los municipios que les permita variar la tasa en márgenes, hacia arriba o hacia abajo, de 0,5 por ciento. Creo que esas iniciativas propuestas también van en la línea de asegurar una gestión municipal más autónoma y responsable.

También concordamos en que es necesario revisar acuciosamente el tema de las exenciones tributarias. Y aun cuando no alcanzamos a introducir ese elemento en el proyecto, espero que el Gobierno desarrolle iniciativas legislativas sobre esta materia a la brevedad, porque efectivamente aquí también hay un caudal de recursos importantes y existen excepciones que carecen de justificación desde los puntos de vista social y económico, así como también hay muchas que seguramente sí la tienen. Por lo tanto, la fijación de pautas más objetivas sobre el tema de las exenciones es un asunto que desgraciadamente no será posible resolver durante la tramitación de esta iniciativa, pero es un tema importante que nos queda pendiente.

Quiero expresar, asimismo, que estamos conscientes ¿en particular el Senador que habla¿ de que el proyecto no resuelve todos los problemas del financiamiento de la gestión municipal. Sobre el particular, existen dificultades relacionadas con el financiamiento de la administración de los servicios de salud y educación. Y ya se ha anunciado ¿cosa que nosotros celebramos¿ que existen iniciativas en desarrollo que van a implicar un mayor aporte central respecto de estas dos materias: sobre el estatuto de salud primaria ¿acerca del cual ha habido todo un debate en el Senado y en el Congreso¿, para que efectivamente salga esta vez financiado y no sea una nueva vía de desfinanciamiento crónico del presupuesto municipal, y sobre todo lo que tiene que ver con las modificaciones que se intentan introducir al Estatuto Docente y al sistema de financiamiento de la educación municipal.

Finalmente, hay un tema que será más difícil de eludir, relacionado con la gestión municipal. Es indispensable mejorar y revisar la capacidad que tienen algunos municipios ¿sobre todo, los más pobres y pequeños¿ para gestionar los complejos sistemas de salud y educación bajo la actual modalidad. Creo que aquí hay un debate pendiente. Y si bien no es posible ni deseable volver a los niveles de centralización del pasado, creo que la experiencia demuestra que hay determinados niveles en donde los municipios, tal cual existen hoy, con sus capacidades de gestión, de recursos y de niveles técnicos, no tienen las condiciones mínimas para gestionar con eficiencia servicios tan importantes como los de la salud y la educación. Creo que allí habrá que buscar fórmulas nuevas, que no están contempladas en la actual modalidad de administración de esos servicios.

Por las razones expuestas, se desprende que obviamente votaremos en favor del proyecto en la discusión general.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Honorable señor Errázuriz.

El señor ERRAZURIZ.¿ Señor Presidente, el Estado ha traspasado a los municipios obligaciones vinculadas e inherentes a su deber, en cuanto a entregar salud y educación a nuestro pueblo. Pero no ha entregado a tales municipios los recursos requeridos para tal efecto, lo que ha creado un déficit de consideración en los presupuestos municipales. Por otra parte, han crecido notablemente los gastos de los municipios, especialmente en nuevas contrataciones de personal a honorario.

El Gobierno ¿a través del proyecto de ley de rentas municipales¿ ha buscado cubrir dicho déficit, que ha estimado en 32 mil millones de pesos, con recursos nuevos, programados por esta ley, inicialmente considerados en 55 mil millones de pesos. El proyecto aprobado en la Comisión de Hacienda proporciona alrededor de 23 mil 500 millones de pesos, al no haber aprobado el aumento de 10 por ciento a los permisos de circulación y otras fuentes de financiamiento menores.

Los tres grandes problemas enfrentados al discutir la iniciativa sobre rentas municipales ¿magnificados por algunos, al generar lamentables espectáculos públicos afortunadamente ya superados¿ han sido los cobros por el retiro de la basura, por los permisos de circulación y por las patentes municipales.

Analizaré en forma ordenada y sucinta estas tres fuentes de recursos, pues no creo oportuno ¿en aras del tiempo¿ referirme a materias que ya han sido tratadas aquí por otros señores Senadores que me han precedido en el uso de la palabra.

1.¿ Con mi voto favorable, hemos aprobado en la Comisión de Hacienda el cobro, no de un impuesto, sino el pago por el servicio de aseo. He votado favorablemente tal iniciativa, pues, en mi opinión, dicho servicio de aseo debe ser prestado tanto a ricos como a pobres. Además, porque el valor o nombre del dueño de la propiedad no guarda ninguna relación con la generación o no de basuras de un hogar. Por lo tanto, no deben haber excepciones ni favorecidos con el no pago de dicho servicio de aseo por el sólo hecho de tratarse, por ejemplo, de una orden religiosa o de una repartición pública que puedan encontrarse exentas del pago de contribuciones. La modalidad de cobro vigente persigue recuperar los gastos del servicio de aseo, pero permite, a quienes no pagan contribuciones, no pagar tampoco por el retiro de la basura.

Por eso, y como creo que los subsidios deben ser adecuadamente focalizados, he presentado una indicación que, patrocinada por el Ejecutivo, permitirá a las familias más pobres ¿según fichas CAS¿, al igual que el beneficio otorgado a los usuarios del agua potable aprobado por el Senado,

gozar de un subsidio estatal directo que los exima del pago del servicio de aseo.

De esta forma, y a través de la iniciativa que propuse y que fue unánimemente aceptada por los demás Senadores, ha quedado obviado uno de los problemas que parecían insalvables en la tramitación de esta ley, dado el acuerdo suscrito entre Renovación Nacional y la Concertación, el que no contemplaba acuerdo en esta materia que había sido considerada por algunos Parlamentarios de ese Partido como un nuevo aumento de impuestos.

2.¿ Fui contrario al aumento del 10 por ciento de los permisos de circulación, porque afecta a los tractores, camiones, buses y vehículos en general. Califiqué ese impuesto no sólo de injusto, sino además como un inadecuado recargo de costos para los hombres de trabajo y para la clase media. Afortunadamente, el propio Gobierno, recapacitando sobre el particular, optó por retirar esta proposición relativa a este aumento de impuestos.

3.¿ En lo que respecta al impuesto de patentes municipales, debo ser muy claro. Este impuesto obviamente, en mi opinión, no corresponde al cobro de un servicio, ya que se fija sobre base patrimonial, y ocurre que el patrimonio de las empresas, que no tiene vinculación alguna con los servicios que reciben de su respectivo municipio, no puede considerarse pago por un servicio, sino que simplemente un impuesto.

La elevación de la tasa del 2,5 al 5 por mil buscaba elevar dicho impuesto patrimonial, según lo acordado entre Renovación Nacional y la Concertación, como forma de evitar que los municipios pudieran en la práctica determinar la tasa impositiva. Esta disposición habría sido de muy discutible constitucionalidad. El alza del tope de mil a cuatro mil UTM establecida según ese mismo acuerdo político, elevaba aún más dicho impuesto patrimonial para las empresas afectadas.

Pero ni la elevación del 2,5 al 5 por mil, ni la fijación de un tope de 4 mil UTM, permiten transformar este impuesto patrimonial, en un impuesto constitucional. Por el precisamente por esa condición patrimonial en un impuesto constitucional. Por el contrario, dicho tope le dio al impuesto una clara inequidad y falta de justicia tributaria, al recargar la tasa de impuesto relativo para las empresas más pequeñas, en favor de las más grandes.

El caso fue que finalmente, y a instancias de ciertos Parlamentarios de la propia Concertación que habían eliminado el alza del 2,5 al 5 por mil y habían acordado por mayoría dejar sin efecto el tope, votando de esta forma en contra de la iniciativa de Gobierno y de los acuerdos políticos de la Concertación con Renovación Nacional, forzó a que otros Senadores de la misma Concertación deshicieran lo que sus propios colegas habían hecho, restaurando así el famoso "Acuerdo Tributario" suscrito entre el Gobierno y Renovación Nacional, pero volvieron a dejar al arbitrio de cada municipio la

determinación de la tasa, insistiendo otra vez, sin embargo, en la fijación del tope de 4 mil UTM como tributo patrimonial máximo.

Pese a los infundados cargos de ciertos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, que parecen buscar como oficio, para su propia gestión, el ataque personal y el descrédito ajeno, buscando la paja en el ojo ajeno para no ver la viga en el propio, he insistido en votar en contra de dicho tope 4 mil UTM. Es decir, he mantenido mi permanente posición sobre el particular, ya que estimo que tal tope, además de arbitrario, es injusto, aunque este tope beneficie a alguna de mis empresas más grandes. En otros términos, he votado en contra de los que podrían ser temporales beneficios para esas empresas, pues los permanentes beneficios para mi país son los que personalmente me interesan como Senador y accionista de esas mismas sociedades, aunque algunos puedan sorprenderse.

Es evidente que los acuerdos políticos entre la Concertación y Renovación Nacional no otorgan valor constitucional a un impuesto patrimonial ¿en mi opinión, claramente ilegal y evidentemente anacrónico¿, recuerdo de un añejo resabio de legislaciones pasadas que castigaban la inversión, el ahorro y la capitalización que requieren las empresas ¿especialmente las más pequeñas¿. Por eso, he hecho una propuesta para salvar tal inconstitucionalidad, permitiendo que los municipios reciban los dineros que necesitan, sin correr el riesgo de que la base del financiamiento del proyecto se desmorone ante la evidencia de su falta de legalidad.

En primer lugar, he planteado eliminar el tope que transforma en inequitativo a ese impuesto. Segundo, que tal impuesto establecido sobre base patrimonial sea pagado, para evitar esa clara inconstitucionalidad, con cargo al impuesto a la renta, es decir, como "pago provisional", en todo o, al menos, en aquella parte en que este impuesto exceda del actual pago que las empresas realicen por patentes municipales.

La solución que propuse asegura a los municipios, no sólo los 26 mil millones de pesos que entrega el proyecto aprobado por la Comisión de Hacienda, sino todo el dinero que necesitan, incluso el que requieren para pagar los aguinaldos de fiestas patrias ¿más de 3 mil millones de pesos¿, dineros para los cuales el propio Ejecutivo señaló hoy día no tener problemas de financiamiento con cargo al Tesoro Público.

Pero la iniciativa que en lo personal presenté requiere de patrocinio del gobierno. Y aunque parezca increíble ¿al menos para el Senador que habla¿, el Ejecutivo le negó dicho respaldo. La razón esgrimida es aún más increíble. Ha señalado que la solución que propuse permitiría traspasar, del Gobierno central a los gobiernos regionales y comunales, parte del excedente fiscal de 350 mil millones de pesos, esto es, poco más de 10 mil millones requeridos para tal efecto. Y el Gobierno no ha querido renunciar a esos recursos, que sí tiene en sus bóvedas y son indispensables para los municipios. Su entrega a estos organismos sería una demostración cierta, por parte del Gobierno, de apoyo a la regionalización del país y de respaldo económico a la solución

de los graves problemas de salud y de educación que tanto afligen a la ciudadanía.

Por lo tanto ¿y para concluir¿, aprovechando la presencia en la Sala de los representantes del Ejecutivo, me permito solicitarles ¿si de verdad desean soluciones reales y seguras, sin el riesgo de ver derrumbarse el proyecto por falta de financiamiento, a causa de la inconstitucionalidad de la fuente de recursos considerada para el efecto¿ que contemplen, entonces, en la discusión particular, la posibilidad de que el Gobierno patrocine la proposición que formulé. Es decir, pido que se haga lo mismo que respecto de la indicación que presenté tocante al cobro de los servicios de aseo, que permitió solucionar dicha materia y a su fuente de financiamiento. Solicito que nadie se aferre equivocadamente a posiciones políticas inconducentes al objetivo perseguido, y que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia informe respecto de la constitucionalidad del proyecto, hecha aquí presente también por otros señores Senadores, a fin de asegurar la aprobación de esta iniciativa y los recursos que requieren los municipios.

He dicho.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Honorable señor Hormazábal.

El señor HORMAZABAL.¿ Señor Presidente, la discusión del proyecto que nos ocupa ha durado bastante en el Parlamento y, además, ha abordado diversas materias que han producido algunas confusiones que, a estas alturas del debate, considero interesante aclarar.

En primer lugar, quiero señalar que contribuye a un debate apropiado la actitud asumida por Senadores de Renovación Nacional, al dejar adicionalmente sin vigencia una acción que habían iniciado por una supuesta situación que los agraviaba en forma personal. Pienso que como en el debate político sostenido no hubo intención ni de agraviar ni de injuriar, la decisión adoptada ratifica lo que son los buenos términos de la discusión política. De modo que resulta apropiado saludar este gesto, que ¿repito¿ contribuye a la claridad tocante a las diferencias existentes en este tipo de materias.

Hay una segunda cuestión respecto de la cual podríamos también concordar.

La presente iniciativa es abordada en el Parlamento por personas provenientes de distintas corrientes ideológicas, que representamos diversos proyectos históricos y que, dentro del marco de los legítimos intereses que se dan en la sociedad chilena, defendemos a menudo posiciones diferentes.

Lo anterior no implica hacer una cuestión dogmática de las diferencias de clases. Porque eso no es así para quienes, como el Senador que habla, comparten las concepciones cristianas. "El espíritu burgués" ¿señaló Emmanuel Mounier¿ "empapa todas las clases sociales". Existe la mejor vinculación humanista en hombres que pueden estar en cualquier estrato

social; y a veces, la semilla del individualismo, del odio y de la pequeñez recorre y traspasa todos los estratos sociales.

No se trata de eso, pero no hay duda de que en política muchas veces se agrupan legítimamente, a partir de los principios en que se cree, personas que defienden ciertos intereses. Otros defendemos una visión distinta. Creo que ambas posiciones son legítimas, y tenemos la necesidad de confrontarlas aquí, en el Parlamento, donde nos eligieron para defender esos principios y las tesis consideradas más apropiadas para el país.

En ese sentido, por ejemplo, en el debate habido sobre esta materia no existe una visión negativa sobre quiénes son accionistas de determinadas empresas. Y señalé en una reunión, en una discusión, que tengo acciones en un banco donde trabajé por más de doce años, originadas, precisamente, porque en una negociación colectiva nos pagaron el 50 por ciento de las indemnizaciones en dichas acciones. No me considero estar en pecado por tener aún en mi patrimonio esas acciones obtenidas de un modo tan legítimo.

Empero, existen otras personas que en el ánimo de polemizar señalaron esta situación como un "escándalo". Al respecto, estoy dispuesto a confrontarme positivamente con esos Honorables colegas e indicar cómo adquirí esas acciones y cuánto me costaron. Pero, al mismo tiempo, solicitaría a esos señores Senadores que procedieran de la misma manera. Considero que eso ayudaría a la claridad del debate, porque, a mi juicio, tal hecho no quiere decir que uno se encuentre en una situación pecaminosa.

Adicionalmente, tuvimos una discusión relativa al rol de los municipios. Y ocurre que en esa materia concordamos en darles a estas entidades más atribuciones. Restablecimos, bajo el Gobierno del Presidente Aylwin, el carácter autónomo de los municipios. Los que somos Senadores representativos de Regiones hemos buscado la manera de que existan más decisiones tomadas en el ámbito local, provincial y regional. En ello, hay un avance importante que ha concitado un gran acuerdo entre nosotros.

Cuando se señalan las carencias que poseen los municipios en la actualidad, quisiera decir que ellas no son provocadas por el hecho de haberse democratizado en 1992. En el mensaje que da origen al proyecto en 1991 ya se manifiestan los problemas de financiamiento que tienen los municipios, que a la sazón todavía se encontraban administrados por alcaldes designados por el Régimen del General Pinochet. De modo tal que lo relativo a mayores atribuciones entregadas a los municipios, a sus mayores déficit, es un tema también antiguo.

Y la constatación de ese hecho ¿mayores atribuciones, necesidad de responder en mejor forma al problema planteado por los ciudadanos¿ ubicó a los Parlamentarios y a los gobiernos democráticos en la línea de ver la forma como asignarles más recursos.

Ese fue el sentido original del proyecto, que, como ya se recordó, no fue una iniciativa aislada, pues estaba enmarcada dentro del proceso referente a la

constitución de la ley orgánica de municipalidades y sus modificaciones a la elección directa de los alcaldes y a otras materias.

Señor Presidente, ¿dónde se hallan otros asuntos respecto de los cuales hemos sostenido debate como cuestiones constitucionales? Deseo abordar esos temas de manera sintética en determinado momento. Lo que ahora quiero señalar, en este ánimo de explicitar con claridad algunas cosas, es que lo propuesto no sería un nuevo impuesto ¿como aquí algunos recordaron¿, porque tanto Renovación Nacional como los representantes de la Concertación firmaron, en el año 91, un acuerdo sobre reforma tributaria en el cual, en uno de sus párrafos ¿si no me equivoco, el número cuarto¿ se expresó que iba a reducirse el proyecto presentado por el Presidente Aylwin en esta materia, que venía con una indicación que dejaba las patentes comerciales e industriales sin tope. Y por requerimiento de Renovación Nacional se estableció un tope de 4 mil unidades tributarias mensuales.

En esa circunstancia, nos encontramos con un proyecto que siguió su tramitación normal en el Parlamento. Pero, llegado al Senado y entrado a la Comisión de Hacienda ¿porque la iniciativa no se cuestionó en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización¿, nos enteramos, al asistir a dicha Comisión, y luego por los medios de comunicación, los que informaron profusamente sobre el particular, que mi Honorable colega Senador señor Piñera planteó el retiro del proyecto; y adicionalmente, anunció en la Comisión ¿según consta en el respectivo informe¿ lo siguiente: "Nosotros nos vamos a oponer a la aprobación de este proyecto por múltiples razones. Primera razón, de carácter económico. Vemos que cualquier inyección de recursos hoy día al sector público, tanto a nivel central como a nivel municipal, apunta en la dirección equivocada."

Es decir, uno de los suscriptores del Acuerdo político sostuvo, primero, en forma privada, en Comisiones, que se opondría a la aprobación del proyecto por no compartir la idea de dar recursos al sector público, fuera éste municipal o del nivel central. En segundo lugar, señaló que lo que sucedía en el país es que ya no se requería de mayores impuestos, sino, al contrario, de un esfuerzo de austeridad a nivel municipal. Pero, además, reconociendo que el Acuerdo tributario contemplaba el punto relativo a aumentar el tope de mil a 4 mil UTM, en su opinión existían, además, muchas otras cosas que no se estaban cumpliendo. De modo tal que fuimos notificados por un señor Senador de Renovación Nacional, firmante del Acuerdo y Comité de dicho partido en la sesión de Comisión del 2 de agosto ¿luego, nos impusimos de ello por los medios de comunicación¿ de que se rechazaría el proyecto. Después, el 9 de agosto, nos enteramos ¿también por los diarios¿ de que el Pacto Unión por Chile, integrado por Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente y Unión de Centro Centro, acordó oponerse a las reformas propuestas por el Gobierno destinadas a gravar con mayores impuestos a los contribuyentes para allegar fondos a los programas municipales. Entonces, nuevamente, en una legítima acción los partidos de Oposición manifiestan

que rechazarán un proyecto que, en lo sustantivo, se originó en un acuerdo suscrito por una buena parte de los miembros de ese Pacto.

El señor ERRAZURIZ. ¿ ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor HORMAZABAL. ¿ Señor Presidente, no quiero ser interrumpido, para así no afectar el derecho de los señores Senadores que intervendrán en seguida.

El señor ERRAZURIZ. ¿ Era sólo para corregir un asunto de hecho, señor Senador.

El señor HORMAZABAL. ¿ Señor Presidente, consiguientemente con el criterio que expongo, el Senador señor Piñera señaló que si rechazaba esto era porque había una "catarata de impuestos".

Su Señoría expresó que no sólo sube el tope de las patentes industriales y comerciales, sino que también se eleva la tasa del impuesto, que hoy día fluctúa entre 2,5 y cinco por mil y la duplica, fijándola en cinco por mil. Sostuvo que la mayoría de los municipios aplica la tasa de 2,5 por mil, y dijo que esto afecta a 300 mil pequeñas y medianas empresas, lo cual incluye ¿agregó¿ desde el pequeño almacén, al puesto de diario, a la botillería y a cientos de otros.

Señor Presidente, esa afirmación es falsa. Creo que el error que indujo a la afirmación realizada por mi Honorable colega, que califico de "falsa", se debe a una carencia de información, que el señor Director de Impuestos Internos no entregó oportunamente a la Comisión. Porque sólo después del debate sostenido en esa oportunidad se acreditó que la abrumadora mayoría de las comunas del país cobraban, en realidad, la tasa de cinco por mil. De manera que ¿entiendo¿ este error se basa, precisamente, en una información insuficiente proporcionada en la Comisión específica. Pero, ahora, acreditado esto ya en los hechos, digo que no es efectivo que cerca de 300 mil pequeños comerciantes, dueños de quioscos, u otros, puedan verse afectados porque se incrementa la tasa de 2,5 a cinco por mil, puesto que ¿repito¿ se acreditó fehacientemente que, salvo tres o cuatro municipalidades en el país, todas las demás aplican la tasa de cinco por mil.

En seguida, se sostiene que, además, se pretende extender el pago de esta patente a los profesionales independientes, que hoy no pagan.

Eso es falso, señor Presidente. Pero esta vez no corresponde asumir la responsabilidad a ningún funcionario del Gobierno, porque ocurre que la norma que establece la posibilidad de que los profesionales deban pagar esta patente se encuentra en el artículo 23 del decreto ley N° 3.063, dictado en 1979, que señala: "El Ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal". Y el artículo 32 del mismo decreto ley establece que "Las personas que ejerzan profesiones liberales o cualquiera otra" pagarán una

patente anual. De este modo, la afirmación a que me refiero, dada a conocer a todo el país, es falsa, y corresponde a una insuficiente preparación de los argumentos que se entregan a la Comisión y a la opinión pública.

Se señaló, luego, que viene un incremento de 10 por ciento al valor de los permisos de circulación, lo que afecta a un millón 300 mil propietarios de vehículos. Esa afirmación es correcta. Así se estableció por una indicación que el Gobierno creyó entender que obedecía al criterio establecido en la Comisión de Gobierno. La verdad es que era sólo parcialmente entendida en esos términos.

Desde mi punto de vista de Senador demócratacristiano, esa medida debe ser rechazada, no porque piense que vaya a producir un drama el pagar un incremento de 10 por ciento, sino porque considero que, estableciéndose un privilegio irritante para 198 grandes empresas en el país, no es prudente recargar así a la clase media y media baja, que han llegado con mucho sacrificio a tener un vehículo, en tanto que otros poderosos se liberan de la obligación correlativa de pagar como corresponde. Pero esa afirmación sí es correcta, aunque en el informe pertinente consta que una indicación del Senador señor Andrés Zaldívar, que respaldamos con el Senador señor Lavandero, determinó eliminar dicha alza.

Después se afirmó que el proyecto establecía que debían pagar derechos de aseo todas las viviendas y establecimientos, con lo cual los que están exentos del pago de contribuciones, debido a que el avalúo de su vivienda es bajo, tendrían que empezar a pagar. Esto va a afectar a cerca de 2 millones de personas. Esta afirmación es falsa. No se compadece con lo establecido en el decreto ley que ya he citado tantas veces.

Me permitiré leer su artículo 6°, que dice:

"El servicio domiciliario por extracción de basuras se cobrará en los sectores urbanos y suburbanos de las comunas."

El cobro de este servicio está establecido desde 1979. No es, entonces, imputable a la legislación que se discute un alza que podría afectar ¿según se dice de una manera tan liviana¿ a tantos chilenos como los que he señalado.

Hago presente, además, que en el artículo 9° del mencionado decreto ley N° 3.063 se ha establecido la modalidad de que se reciba el pago por ese concepto en las tesorerías comunales o municipales juntamente con la contribución de bienes raíces respectiva. En el mismo artículo, inciso segundo, se dice: "Sin embargo, las Municipalidades quedan facultadas para cobrar directamente o contratar con terceros el servicio de cobro del derecho de aseo."

Sostener, entonces, que esta legislación está creando un gravamen adicional para millones de chilenos dueños de viviendas modestas constituye un error

serio, que induce a una percepción equivocada por parte de la población sobre lo que se busca mediante una determinada normativa.

He querido clarificar estos puntos con el objeto de dirigir la atención hacia algunos aspectos a mi juicio relevantes.

Lo que está haciendo el Gobierno con el presente proyecto es otra cosa, que me parece tremendamente positiva para la mayoría de la gente. Permítaseme decirlo de una manera muy sintética. La norma vigente del decreto ley N° 3.063 dispone que debe cobrarse el costo del servicio, y establece la posibilidad de que se efectúe un cobro adicional sólo para aquellos usuarios que usen frecuentemente el servicio. Pero no autoriza al municipio para cobrar menos del costo a las personas que tengan menos ingresos. Un precepto en este último sentido, que es de justicia y que favorece a los más humildes y pobres, sí viene en el proyecto del Ejecutivo. Así que esta vez el municipio podría establecer que el costo de la extracción de basura, urbano o suburbano, es de 100, pero que, dado el hecho de que estas personas son de condición humilde, no se les cobrará, o se les fijará una cuota de tal otro carácter. Es decir, mejora la norma legal existente. En esta forma, en lugar de ser ello una amenaza, constituye un perfeccionamiento de la normativa vigente.

Es cierto, sin embargo, que, como el cobro se ha hecho a través de la modalidad indicada (junto con el pago del impuesto territorial), han quedado de hecho fuera de la obligación las personas que no pagan contribución de bienes raíces.

Pero el gran progreso y avance en estas materias es que, dejando en manos del municipio la responsabilidad, se le faculta ahora por ley para cobrar menos del costo, e incluso, para eximir de ese pago. Esto ha quedado expresamente establecido en el informe, donde, además, se precisa que todas las personas que a través de las fichas CAS se han hecho merecedoras del subsidio del agua potable deben estar exentas de pago, como fue planteado, antes de que el distinguido Senador señor Errázuriz lo hiciera presente, por determinados miembros de la Comisión. Y ello fue, a mi juicio, positiva y correctamente acogido en el debate posterior.

En consecuencia, desde el punto de vista de la presentación del proyecto, esto, en vez de dañar a los sectores más humildes, está generando una oportunidad legal para facilitar una decisión propia en la comuna y da la excusa válida, legal, para que no paguen los que no tengan recursos.

Por la naturaleza del debate, no quiero entrar a señalar todo lo que significa el funcionamiento o no del régimen municipal, los problemas de déficit en distintas esferas, en el ámbito de la salud, de la educación, porque pienso que ese es un tema más profundo, sobre el cual debemos iniciar una gran discusión. Conozco, más allá de diferencias políticas, a alcaldes y concejales, incluso de partidos de Oposición, que tienen serios reparos a la modalidad de mantener cada uno de esos servicios en el ámbito municipal, en razón de

que los municipios pobres carecen de los recursos apropiados para enfrentar su costo. Pero no es ese el punto que quiero abordar. Sólo he querido mencionarlo como algo vinculado al tema que nos ocupa.

En seguida, tocante a las patentes, ha quedado claro para todos que la iniciativa se origina en un acuerdo político entre Renovación Nacional y la Concertación, y que, de una manera intempestiva ¿y, afortunadamente, superada¿, hubo un señor Senador y representantes del pacto de Oposición que declararon que iban a votar en contra, con lo cual se violentaba dicho acuerdo. Ello motivó que algunos de nosotros, que no concordábamos con el acuerdo, tal como estaba concebido, aprovecháramos la circunstancia de que una de las partes lo hubiera desahuciado y entráramos a la cuestión de fondo que se abordaba con las patentes municipales.

En este ámbito, debo decir que no se trata de un impuesto nuevo ni un intento de sorprender a quienes firmaron el acuerdo tributario, porque esto ya estaba establecido en la forma y modalidad que señalé.

En segundo lugar, se ha entrado a la discusión de si este texto es o no constitucional. Al analizar el informe de la Comisión, se constata que, al asistir los representantes de la Sociedad de Fomento Fabril a su debate, sostuvieron que la disposición respectiva sería inconstitucional, por cuanto las patentes se están orientando en contra del patrimonio, y adolecería, además, de desproporcionalidad. Señalaron que también contravenía el artículo 19, número 20 de la Constitución (la igual repartición de los tributos), y el 19, número 24 (derecho de propiedad). Y, naturalmente, pidieron recordar que el impuesto vulneraba la Constitución al afectar específicamente una contribución de esta naturaleza.

Los mismos argumentos han sido repetidos por el Honorable colega Larraín en la Sala, y constan, además, en el informe, con un solo componente, a mi juicio interesante, que ayuda a resolver buena parte de la cuestión planteada. Su Señoría ha hecho presente que, sin perjuicio de creer que estas normas afectan las disposiciones constitucionales, en la misma medida en que entra a jugar la disposición séptima transitoria de la Carta se obvian los problemas de constitucionalidad. Agrega que, para que siga jugando esta última norma, es indispensable que no se modifique el precepto, de modo que quede establecida la disposición relativa a que se pagan patentes sobre el patrimonio, pero con el tope de mil unidades tributarias mensuales.

Esa interpretación ¿como todas, en Derecho, controvertida¿ me parece que no tiene asidero sólido, por las razones que me permito expresar.

La disposición séptima transitoria determina que las normas a que alude dejarán de tener vigencia si son expresamente derogadas. Y ocurre que no hay ninguna derogación expresa, ni tácita, de los elementos sustantivos, esenciales, de la norma en comento. Porque, si analizamos los preceptos del Código Civil que citaba el Honorable colega señor Larraín, el artículo 52 nos dice que hay derogación expresa y tácita. Pero, ¿cuáles son las

derogaciones expresas que hay en este ámbito? El precepto de que se trata se mantiene vigente; no se deroga. ¿Cuál sería la derogación tácita? La sustancia de la norma está, y a eso me voy a referir ahora.

El diccionario señala que derogar significa "abolir, anular una norma establecida como ley o costumbre". La norma de este caso está siendo modificada; no derogada.

¿Y qué dice el diccionario de la palabra "modificar"? "Transformar o cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes"; "Dar un nuevo modo de existir a la sustancia material".

Sigamos con las definiciones. ¿Qué es lo "accidental"? Lo "no esencial". ¿Qué es "accidente"? La calidad o estado que aparece en alguna cosa, sin que sea parte de su esencia o naturaleza. ¿Cuál es la esencia de la norma establecida en el decreto ley N° 3.063? La de que, estando vigente el Acta Constitucional N° 3, que permitía gravar sobre la base de los haberes, dispuso que el pago de patentes se iba a hacer con relación al capital. Ello se consagró en 1979, mientras estaba vigente el Acta Constitucional mencionada, de modo que, desde el punto de vista de la institucionalidad jurídica, era perfectamente coherente. Y ese precepto continuó rigiendo después de entrar en vigor la Constitución Política de 1980, a raíz de la disposición séptima transitoria, a la cual aludimos.

Por consiguiente, a despecho de lo que sostiene el Honorable colega Larraín, lo que yo veo en esto es que la norma en discusión ratifica la vigencia de aquel precepto, y sólo le introduce cambios para que armonice mejor con las disposiciones permanentes de la Constitución Política de la República.

Eso es lo que puedo señalar, advirtiendo que entre las normas constitucionales citadas hay una en el sentido de que en ningún caso la ley puede establecer impuestos manifiestamente desproporcionados o injustos. A este respecto, reitero que lo que está haciendo la norma legal es evitar una desproporción e injusticia entre chilenos que quebranta el mandato establecido en el número 2° del artículo 19 de la Carta, de igualdad ante la ley.

¿En qué me baso para hacer esta afirmación? En que me parece desproporcionado que haya un contribuyente que, vigente el tope de mil unidades tributarias mensuales, pague 0,002 por ciento de su capital, mientras hay otros que están pagando, por ejemplo, 0,392 por ciento ó 0,5 por ciento de su capital. La variación no es de 10, ni de 20, tampoco de 100; es superior: más de 200 veces. De manera preferencial, hoy día una persona que tiene un capital propio de casi 3 mil millones de pesos (no vamos a decir que se trata de un proletario), y que es mediano empresario o comerciante, paga 0,500 por ciento de su capital, mientras, por ejemplo, una empresa como ENDESA, que tiene 308 mil millones de pesos, paga sólo 0,005 por ciento. ¡Eso es desproporcionado! ¡Eso es injusto! Y no estoy haciendo una relación con el rango en donde se ubican los pequeños comerciantes de

Illapel, La Serena, Ovalle o de cualquier otra ciudad importante a lo largo del país.

Lo que está en vigencia hoy, a partir del decreto ley N° 3.063, es una desproporcionada e injusta distinción entre ciudadanos que ejercen una misma actividad, el comercio o la industria. De modo tal, entonces, que es la norma en vigor la que niega la esencia de las garantías constitucionales de la igualdad ante la ley y de la igual repartición de los tributos.

Según el profesor Enrique Evans, "La esencia de cada derecho se expresa en uno o más bienes jurídicos que garantizan su real vigencia, que distinguen el precepto singularizándolo, y sin los cuales la consagración constitucional aparecería como expresión de una intención meramente discursiva.". El mantener el tope de mil unidades tributarias mensuales es sólo discursivo para los medianos y pequeños comerciantes, que de esta manera tan injusta son tratados por el legislador.

Ahora, el profesor Evans, al referirse concretamente a la igualdad ante la ley y a la igual repartición de los tributos, afirma que "la esencia se encuentra en la prohibición, debidamente sancionada, de discriminaciones arbitrarias;".

La permanencia de la discriminación va en contra de los que originaron la Constitución del 80 (en cuyo estudio no participé, por la cual no voté y que cuando se aprobó estaba preso); de sus artífices; de sus creadores; de los que defienden la integralidad de la propuesta que hizo el texto constitucional. Y el poner fin al abuso no afecta a la Carta Fundamental y no es injusto ni desproporcionado. El mantenerlo sí que lo es.

Por eso, otro destacado estudioso del tema, don Juan Eduardo Figueroa Valdés, en su libro "Las garantías constitucionales del contribuyente en la Constitución Política de 1980", dice: "La justicia tributaria se logra, desde el punto de vista de la igualdad impositiva, en la medida en que el legislador, a través del sistema impositivo, iguala el sacrificio que experimentan los contribuyentes al pagar los tributos".

Ese es el tema. Pero, como puede ser tan circunstancial y todavía está de moda el liberalismo, me permitiré citar a un señor que muchos conocen: Adam Smith, a través de lo expresado por el profesor Figueroa en la página 165 de su libro, ya mencionado: "Esta doctrina tuvo su formulación originaria en la regla de la justicia o equidad de Adam Smith, según la cual los súbditos de un Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en la cantidad más aproximada posible a la proporción de sus respectivas capacidades, es decir, en proporción a los ingresos, de que respectivamente disfrutaban bajo la protección del Estado."

En consecuencia, esta iniciativa, que busca dar recursos a los municipios, se halla orientada por un criterio de mejorar la injusta distribución que existe, la cual, si adolece de inconstitucionalidad, es, precisamente, por tratar de manera inadecuada a la abrumadora mayoría de los contribuyentes chilenos. Al respecto, señor Presidente, dejo constancia muy clara ¿y pido que se

me desmienta si no es así¿, de que el tope de 4 mil unidades tributarias mensuales establecido por exigencia de Renovación Nacional sólo beneficia a 198 grandes empresas, ya que el noventa y nueve coma setenta y tantos por ciento de los empresarios chilenos no se ven favorecidos.

Por las razones indicadas, señor Presidente; atendido el hecho de que, a mi juicio, la garantía de igualdad ante la ley, establecida en la Constitución, se ve resentida, y sobre la base de aprovechar el tiempo dejando para más adelante la discusión de las materias constitucionales, hago expresa reserva del derecho a recurrir, eventualmente, al Tribunal Constitucional, en los términos consignados en el artículo 82, número 2, de la Carta, si del examen más acucioso que haré del asunto ratifico que esta norma vulnera garantías constitucionales como las aludidas en mi intervención.

En todo caso, como considero que estas disposiciones son muy importantes para los municipios en general y los de mi Región (de Coquimbo) en particular, ya que implican que los municipios más pobres incrementarán sus ingresos en más de 10 por ciento ¿es poco para lo que requieren; pero, como decía el célebre Confucio, "paso a paso se empieza un camino de mil millas"¿, apruebo en general el proyecto.

El señor LAVANDERO.¿ Su Señoría estuvo tan "confucio" como Renovación Nacional.

El señor SIEBERT.¿ Señor Presidente, después de escuchar la crítica a todos y cada uno de los juicios que se han atrevido a expresar los Senadores de Oposición con respecto a este proyecto de ley, sea en la Comisión, en la Sala o ante la opinión pública, haciendo uso de su legítimo derecho y orientados por su respectiva ideología política, social y económica, me permitiré exponer, también, algunas reflexiones.

Desde ya, anuncio que aprobaré la idea de legislar en materia de rentas municipales e impuesto territorial; pero, antes, quiero aprovechar la oportunidad para representar algunos conceptos que, a mi modo de ver, deben considerarse al formular indicaciones para la posterior discusión particular.

Tengo la firme convicción de que las municipalidades necesitan de mayor financiamiento, proveniente de la ley que propiamente se los otorga, de la reasignación del Fondo Común sobre la base de las normas establecidas o de lo que el Gobierno central debe entregarles, por las razones que indicaré.

Es indiscutible que estos organismos atraviesan por una crisis. Y, para colmo, en algunos de ellos ¿así lo he observado en algunas comunas de mi jurisdicción¿ los bienes de las corporaciones municipales están siendo objeto de embargo, a raíz de demandas entabladas en su contra por personal afectado por las carencias que se observan.

Pienso que el Gobierno central tiene la obligación de suplementar los fondos de los municipios, por las siguientes razones:

1.¿ Porque así lo establece y lo permite la Ley de Rentas Municipales, en su artículo 35.

2.¿ Porque los servicios traspasados a su administración involucran mayores obligaciones; pero no se otorgaron los recursos necesarios para cumplirlas. Cuando se encomienda una misión, deben otorgarse los medios necesarios para llevarla a cabo. Aquí no vale "el mensaje a García", porque eso implicaría postergar las demás obligaciones municipales.

3.¿ Porque en 1993 el Gobierno, al acordarse la reforma tributaria, se comprometió a no alzar más los impuestos, con excepción de la elevación del tope de mil a 4 mil unidades tributarias mensuales, para los efectos de las patentes industriales.

Estos fondos deben destinarse a obras de bien público en las comunas, como lo señalan la Constitución y la ley, y, por ende, no pueden emplearse a cubrir los déficit en la educación y salud municipalizadas.

4.¿ Porque los aportes que prevé la enmienda del Estatuto Docente, al igual que el proyecto de ley sobre Estatuto de Salud Primaria, conforme a lo que explicó en esta Sala, ayer, el señor Ministro del Interior, que en conjunto suman casi 30 mil millones de pesos, están constituyendo el mejor precedente de que existen los recursos en el nivel central cuando no falta voluntad política. Así lo demuestran, por ejemplo, el superávit de más de 300 mil millones de pesos en 1993 ¿aprovecho la ocasión para expresar mis felicitaciones por la administración que ha hecho posible que esto ocurra¿ y el sobrante de 30 mil millones de pesos reconocidos recientemente aquí, durante el debate de la prolongación de plazos para los exonerados.

Cabe hacer presente que los 30 mil millones de pesos mencionados en primer término, más los 26 mil millones que generará este proyecto de ley, arrojan una cantidad mucho más alta que los 52 mil millones de pesos a que asciende el déficit municipal en este momento.

5.¿ Porque creo que el centralismo que evidencia, en algunos aspectos, la recaudación de impuestos no se compadece con la descentralización y la desconcentración que, por otro lado, se propalan y se dice impulsar. Para muestra, un botón: en mi Región hay una empresa que abarca el 50 por ciento de una comuna.

El señor HAMILTON.¿ ¿Es del Senador señor Errázuriz?

El señor SIEBERT.¿ No, Su Señoría.

No obstante que esa empresa es la mayor productora unitaria de carne, leche y madera de Chile, la municipalidad respectiva no recibe de ella ingreso alguno por concepto de patente. ¿No sería lógico y de plena justicia que el Gobierno central, que seguramente recauda significativos impuestos de esa

firma, devolviera al municipio, al menos en parte, lo que éste le entrega en servicios a aquélla? Por eso, me permitiré estudiar y apoyar la indicación que en tal sentido presentará el Senador señor Errázuriz.

Las patentes industriales deben reflejar el servicio que las municipalidades otorgan a las empresas locales. Cuando hay diferencia en su magnitud, el límite superior tiende a consolidarse y, por ende, se justifica el tope máximo del cual se ha hablado. Por ningún motivo se podría aceptar su ampliación, porque entonces tendría lugar un impuesto patrimonial, lo que está expresamente prohibido en la Constitución Política.

Pienso que las mayores recaudaciones fiscales o municipales desincentivan la inversión, afectan las fuentes laborales y, a la larga, más que gravar a las empresas y sus propietarios, perjudican a los trabajadores. Los dineros en manos del sector productivo son más eficientes que si están en manos del Estado o el municipio, luego de ser recaudados.

Celebro la aprobación de este proyecto de ley bajo la orientación del acuerdo tributario que, con un grave costo político, suscribimos el año pasado ¿nos lo echan en cara día a día, desde todos lados¿ y que dio la posibilidad de que, con una buena administración, por primera vez en muchos años se produjera un superávit comercial. Este hecho fue ratificado por el señor Ministro de Hacienda en su última exposición, al manifestar que "hay patrones de impuestos y gastos que hemos suscrito y que no podemos alterar". Es necesario tener en cuenta esta aseveración al discutir el Presupuesto 1995.

He dicho.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Senador señor Hamilton.

El señor HAMILTON.¿ Intervendrá primero la Senadora señora Frei, señor Presidente.

La señora FREI (doña Carmen).¿ Y luego del Honorable señor Hamilton lo hará el Senador señor Díaz.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Muy bien.

Puede usar de la palabra, señora Senadora.

La señora FREI (doña Carmen).¿ Señor Presidente, deseo expresar mi respaldo a este importante proyecto y, al mismo tiempo, destacar la importancia que reviste el aprobarlo hoy en general, por cuanto su trámite legislativo se ha prolongado por demasiado tiempo.

Me parece fundamental hacer hincapié en que sus ideas matrices tienen como finalidad lograr lo siguiente:

- 1) Posibilitar un flujo de recursos para solventar la realización de las actividades municipales;

- 2) Perfeccionar los mecanismos de redistribución de los ingresos de los municipios;
- 3) Asegurar que los servicios prestados sean efectivamente pagados, eliminando las exenciones, y
- 4) Simplificar el sistema impositivo local.

Todos los Senadores hemos podido comprobar en nuestras Regiones la escasez de recursos de las municipalidades para llevar adelante la enorme responsabilidad de la educación y la salud, que, a mi juicio, son los pilares esenciales del desarrollo a que aspiramos en el país. Y por el hecho de ser los municipios los encargados de la administración y mantención de tales servicios, se han visto enfrentados a la obligación de ejecutar algunos programas sin contar con el financiamiento necesario. Esto ha perjudicado, de manera directa ¿lo constatamos a diario?, la atención de salud y educación de los habitantes de las comunas, y ha redundado en un grave detrimento de la eficiencia y calidad de las prestaciones que se entregan en esos ámbitos.

El acuerdo alcanzado y que permite despachar esta iniciativa de ley sólo traerá beneficios a la población, ya que contempla nuevos recursos para que el municipio cumpla eficazmente el papel que le corresponde dentro del gobierno regional y nacional. De ese modo se evitará que el órgano público más cercano a la gente, como es el municipio, arrastre debilidades de un sistema que debimos asumir, a pesar de sus imperfecciones.

Por ello, las municipalidades deben tener realmente capacidad financiera y de gestión para administrar de buena forma los servicios de salud y educación, lo cual no resta importancia al Gobierno central en la implementación de políticas públicas, globales que conduzcan al mejoramiento sustancial de la calidad de los mismos.

Lo que la gente espera de nosotros, como legisladores y como representantes, es que sepamos combinar las reales posibilidades financieras del país con la búsqueda de mecanismos de apoyo a la población más pobre, mejorando su calidad de vida.

Este proyecto de ley de rentas municipales se transforma, así, en un tema esencial.

Quiero hacer resaltar aquí que, superando divisiones políticas, la unanimidad de los mil 200 delegados al Congreso Constituyente de la Asociación Chilena de Municipalidades acordó, en mayo de 1993, apoyar un aumento en las patentes comerciales, lo que en definitiva el Ejecutivo patrocinó.

El Alcalde Ravinet, cuando concurrió a la Comisión de Gobierno, recalcó que esta iniciativa, de ser aprobada, podría rendir, de acuerdo con una hipótesis pesimista, recursos del orden de 30 mil millones de pesos, esto es, el 8 por ciento de los presupuestos municipales, lo que significa un impacto

tributario bajo para los contribuyentes del país, considerando los beneficios que reportaría para los mismos.

Como integrante de la Comisión de Gobierno, quiero señalar que estudiaremos con gran atención las indicaciones destinadas a mejorar el proyecto. Además, deseo hacer presente, antes de terminar, que dicha Comisión, tal como ya expresó su Presidente, Honorable señor Ríos, por ser el organismo técnico en la materia, consultó a todas las municipalidades y Gobiernos Regionales del país. Escuchamos allí a los más amplios sectores de la población, de manera que el texto que hoy estamos debatiendo refleja el profundo sentir de la gente común y corriente, que espera que nosotros, los legisladores, aportemos los recursos necesarios para mejorar su calidad de vida.

Muchas gracias.

El señor LAVANDERO.¿ ¿Me permite, señor Presidente?

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra Su Señoría.

*El señor LAVANDERO.¿ Señor Presidente, como aún quedan varios Senadores inscritos y lo más probable es que no alcancemos a votar hoy día, sugiero hacerlo mañana, a una hora que podría fijarse.*

*El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ A eso mismo quería referirme, señor Senador.*

*Resulta que todavía quedan cinco Senadores inscritos para intervenir y, por otra parte, aunque se tocan los timbres, sería muy difícil que lográramos reunir el número de Senadores necesario para aprobar en general el proyecto, que es de 25.*

*Por lo tanto, quiero proponer a la Sala que escuchemos a los oradores que aún no han hecho uso de la palabra y votemos la iniciativa en la sesión de mañana, a primera hora.*

*¿Habría acuerdo?*

*Acordado.*

Tiene la palabra el Senador señor Hamilton.

El señor HAMILTON.¿ Señor Presidente, me voy a referir sólo a los aspectos generales del proyecto, ya que, considerando la larga discusión que se ha suscitado, posteriormente tendremos ocasión de abordar el articulado con mayor profundidad.

En primer lugar, quiero hacer resaltar la importancia de la iniciativa que estamos debatiendo en función de los objetivos que persigue, definidos aquí con mucha claridad y precisión por el señor Ministro del Interior.

Primero: favorecer la regionalización y descentralización del país (proceso en el que nos hemos empeñado desde hace ya más de cuatro años) a través

de la entrega a los municipios ¿elegidos ahora por la gente a la cual deben servir¿ de recursos que les permitan otorgar mayores y mejores soluciones a las múltiples dificultades que afectan a los vecinos.

Segundo: mejorar la posición de los municipios para abordar los problemas normales que siempre han cubierto, y en este caso particular, los derivados de la atención de salud y educación municipales.

Hace un rato un señor Senador se preguntaba a qué se debía el arrastre que carga la mayoría de los municipios. Es muy simple. A éstos se les entregó durante el Gobierno militar la tuición sobre parte de la salud y parte de la educación. Y hoy constituye un axioma común ¿a mi juicio, lo compartimos todos los Senadores, al margen de nuestras discrepancias políticas o ideológicas¿ que la peor parte de la salud es la municipalizada, y la peor parte de la educación, la que llevan a cabo las municipalidades. Pero esto no es culpa de ellas, porque si bien se les traspasaron esas responsabilidades, en un afán descentralizador, en definitiva no recibieron los recursos necesarios para cumplirlas debidamente.

Al respecto, quiero citar lo que señaló ante la Comisión de Hacienda la Secretaría General de la Asociación Chilena de Municipalidades, doña Sofía Prats, Alcaldesa de Huechuraba. Expresó que la necesidad de los municipios de contar con mayores recursos derivaba, entre otras razones, del "déficit que generan los servicios traspasados a la administración municipal, los cuales adquieren cada vez montos más altos. En efecto," ¿manifestó¿ "en el año 1993, los déficit en salud y educación habrían alcanzado la suma de \$ 30 mil millones."

Por su parte, el señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo indicó como uno de los objetivos del proyecto ¿yo lo enumero como tercero¿ el de "Perfeccionar los mecanismos presupuestarios municipales, incentivando a que sean los propios municipios los encargados de la administración de sus recursos, fortaleciendo y agilizando los procedimientos recaudatorios, mejorando la aplicación, fiscalización y cobro de los derechos y tasas establecidos en la actual ley."

Cuarto: posibilitar un flujo de recursos que permita solventar la realización de las actividades municipales, de acuerdo con las funciones que impone la ley.

Por último ¿no por ello menos importante¿, reorientar la inversión local, vecinal, a través del Fondo Común Municipal, con un sistema de mayor equidad, de manera que se produzca una especie de solidaridad social en el país, según la cual los municipios con más ingresos contribuyan en mayor y mejor forma a solventar las necesidades de los que cuentan con menores entradas.

Quisiera referirme a continuación, aunque brevemente, a la tramitación que ha tenido la iniciativa.

El proyecto ingresó al Senado el 18 de noviembre de 1993, después de haber sido aprobado, en primer trámite constitucional, por la Cámara de Diputados. Fue la respuesta del Gobierno del Presidente Aylwin al problema de los municipios, que en su totalidad ¿como se ha señalado aquí reiteradamente¿ la respaldaron, al igual que la organización que los agrupa.

No obstante el trabajo acucioso realizado en la Comisión de Gobierno y el interés que ha puesto en" la materia el Presidente de la misma ¿nadie lo puede negar¿, lo que permitió que estemos discutiendo ahora el proyecto es la urgencia que le hizo presente el Ejecutivo a solicitud nuestra, que permitirá votarlo en general mañana para iniciar su análisis en particular. Al respecto, existía un acuerdo de la Comisión de Gobierno en el sentido de que la iniciativa sería despachada ¿al menos ésa era la sana intención de sus miembros y de su Presidente¿ "antes de fines de marzo de 1994".

En seguida, quiero referirme a la actitud que han adoptado sectores de la Oposición.

La demora y las críticas al proyecto ¿como lo ha demostrado el debate que hemos tenido esta tarde¿ han corrido aquí, en el Senado, por parte de la Oposición.

A grandes rasgos, podemos recordar algunos hitos importantes.

El primero que me viene a la memoria corresponde a la intervención del candidato presidencial de la Derecha en el foro que se realizó a propósito de la última elección. En él, respondiendo a una pregunta específica sobre el tema, dijo que no era partidario de establecer nuevos impuestos por esta vía.

El señor ALESSANDRI.¿ ¡Lo mantengo!

El señor HAMILTON.- El segundo hito lo constituye la declaración del Pacto Unión por Chile, publicada en la prensa el 9 de agosto recién pasado, en orden a no aprobar la idea de legislar sobre la materia, por los mayores impuestos que significaba la iniciativa. Felizmente, esta situación fue superada gracias a los acuerdos logrados.

Tercero: las declaraciones del Senador señor Piñera, quien pidió pública y reiteradamente el retiro del proyecto, y en la Comisión de Hacienda ¿como figura en la página 21 de su informe¿ sostuvo: "Nosotros nos vamos a oponer a la aprobación de este proyecto por múltiples razones.". Palabras textuales.

Aquí mismo, en la Sala, hemos escuchado las expresiones del Honorable señor Prat y las dudas planteadas por el Senador señor Larraín.

Esas posiciones ¿no digo de toda la Oposición, sino de parte de ella; y por eso lo he precisado¿ están en contradicción, primero, con el acuerdo tributario de 4 de junio de 1993, que se refiere específicamente a las patentes municipales; segundo, con el acuerdo logrado por el Presidente de la Comisión de Gobierno del Senado y el Ejecutivo el 27 de enero de este año; y por último, con la actitud de los Parlamentarios de la propia Oposición

que concurrieron con su voluntad y sus votos a la aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados.

Ahora bien, quiero hacer presente que no sólo la demora ha perjudicado a los municipios y a los vecinos, sino también la circunstancia de que se haya jibarizado el financiamiento. Esto provoca serios trastornos a las corporaciones edilicias, a las tareas que deben cumplir y a los habitantes, quienes esperan un beneficio de parte de ellas.

El proyecto de la Cámara de Diputados generaba alrededor de 55 mil millones de pesos, mientras que el que actualmente estamos discutiendo ¿según su última versión, contenida en el informe de la Comisión de Hacienda¿ apenas se empina sobre los 23 mil millones.

Nos decía el señor Ministro del Interior que el Gobierno del Presidente Frei intenta paliar en parte esa diferencia con el proyecto relativo a la salud primaria ¿pendiente en la Cámara Baja¿, que arrojará aproximadamente 8 mil 600 millones de pesos, y con los aportes a la educación subvencionada, que representarán para los municipios una suma cercana a los 14 mil 500 millones. Normalmente, la Oposición ha señalado que la gente no está interesada en los asuntos políticos ¿por ejemplo, las reformas constitucionales que auspicia el Gobierno¿, sino en los problemas concretos que la afectan. Este proyecto dice relación precisa y directa a las más urgentes necesidades de la población, en especial la de los sectores más humildes. No obstante, parte de la Oposición en el Senado ha planteado diversos problemas para su aprobación, recortes a su financiamiento y múltiples dudas y argumentos en contra de su constitucionalidad.

Uno de los temas más socorridos es el de que el financiamiento no debiera emanar del aumento de las patentes o de servicios, sino de aportes del Gobierno central. ¡Curioso argumento! Porque proviene de los mismos que nos señalan a diario la necesidad de ahorro del sector público, y ahora exigen que se inviertan los ocasionales excedentes en un gasto de carácter permanente en beneficio de los municipios, olvidando que el financiamiento municipal debe ser indefinido en el tiempo y, por tanto, no puede depender de una circunstancia eventual, como el superávit de la Caja Fiscal.

Por último, señor Presidente, este proyecto revela con claridad la importancia que "para la solución de los problemas de la gente" tienen las reformas políticas pendientes, que tienden a mejorar la administración comunal; a perfeccionar los procedimientos para elaborar las leyes en el Congreso Nacional, y, por sobre todo, a democratizar lealmente la generación del Poder Legislativo.

Si estos objetivos estuvieran cumplidos, no se escucharían las críticas ¿muchas de ellas injustas¿ que se han formulado a la gestión municipal y los municipios estarían en mejores condiciones para atender las necesidades de los vecinos, en especial las de los más pobres.

Por esas razones, votaré favorablemente la idea de legislar.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DIEZ.¿ Señor Presidente, el proyecto en discusión tiene una importancia evidente. Algunos señores Senadores han recordado los hechos acaecidos durante su estudio desde su personal punto de vista. Tratar de analizar buenas disposiciones mirando hacia atrás implicaría revivir circunstancias ya pasadas y poner fin al clima real en que deseamos despachar esta iniciativa.

No obstante, debo hacer presentes algunas cosas globales.

Es cierto que el proyecto significaba 55 mil millones de pesos de traspaso de fondos del sector privado al público y que hoy representa 23 mil millones. Por eso queríamos que se retirara hasta llegar a un acuerdo, el cual finalmente se logró en la Comisión de Hacienda. De manera que celebramos que esa cantidad importante de dineros, que deben ir a inversión en el sector privado, no aumente las arcas fiscales, que, según se ha reconocido públicamente, tienen superávit. Si el Estado registra superávit, no debe obtener más recursos de los contribuyentes mediante nuevos impuestos. Y aunque los gastos sean permanentes y los excedentes transitorios, el problema debe enfrentarse cuando el Fisco no disponga de fondos y no en el momento en que confiesa un superávit.

Sin embargo, esto no es lo fundamental. Se han planteado dudas de carácter constitucional que he analizado con mucho cuidado, porque este proyecto, por tener normas orgánicas constitucionales, debe ir al Tribunal Constitucional. En consecuencia, es necesario estudiarlo minuciosamente, ya que un organismo distinto del Parlamento juzgará la constitucionalidad de los artículos correspondientes. En todo caso, existen graves dudas respecto de ciertas materias.

La Comisión que elaboró el borrador de la Constitución de 1980, cuando se ocupó en los impuestos, incluyó el concepto de "tributo a los haberes". El Consejo de Estado suprimió la palabra "haberes", dejando expresa constancia de que no se deseaba volver a los impuestos al capital y que debían gravarse las utilidades y no los haberes.

Esa es una realidad en un texto sustantivo de la Carta, que debe analizarse ¿es cierto¿, no sólo en su contenido, sino también en la forma en que el país ha interpretado la Ley Fundamental. Porque no podría decirse que las contribuciones de bienes raíces son inconstitucionales por tratarse de impuestos a los haberes y que no podríamos legislar sobre ellas. No me atrevería a sacar una conclusión tan radical. A lo mejor de la sola lógica resulta.

Por otra parte, llama la atención lo que se ha citado de la disposición séptima transitoria de la Constitución Política, que señala: "Sin perjuicio de

lo dispuesto en el inciso tercero del número 20° del artículo 19," (dice este precepto: "Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.") "mantendrán su vigencia las disposiciones legales"... ¿Cómo mantienen su vigencia los preceptos legales? Quedando en la misma forma en que estaban al momento en que se dictó la Carta Fundamental. La idea es conservar en vigor normas legales. Esas son las vigentes; fueron fijadas en la fecha de puesta en vigor de la Constitución Política. De otra manera no tendría sentido el artículo pertinente, porque yo podría afectar todos los impuestos, aumentando las proporciones.

Confieso, señor Presidente, que me preocupa esta materia. Y creo que debiéramos analizarla seriamente, con la mayor celeridad posible, no con ánimo de dificultar el proyecto ¿como se ha manifestado¿, sino para cumplir con la Carta Fundamental, que hemos jurado respetar lealmente y a nuestro saber y entender, evitando aprobar una disposición con un financiamiento que estamos contabilizando como municipal y que, por contravenir lo establecido en el número 20° del artículo 19 de la Ley Fundamental, puede ser declarada inconstitucional por el Tribunal correspondiente.

Por estas razones, señor Presidente, concuerdo con el Honorable señor Larraín en que la materia específica debe ser analizada por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que tendrá que ser citada en forma extraordinaria, a la brevedad, para conocer este asunto, que no es banal y no puede tratarse con ligereza. Y, al respecto, hoy sólo me atrevo a decir que existen razones para analizar la materia, sin sacar conclusiones antes de estudiar la historia de los preceptos y la forma como los hemos ido aplicando, que también sirve para interpretar el correcto sentido de la ley.

Es lo que nos corresponde hacer, pues forma parte del cumplimiento de nuestro deber. Y en esto no hay ánimo de perturbar la tramitación de la iniciativa. Se ha llegado a un acuerdo en la Comisión de Hacienda del Senado, y estamos dispuestos a respetarlo para posibilitar que el proyecto siga adelante. Ello, sin perjuicio de algunas indicaciones que presentaremos, seguramente en materias que no afecten el financiamiento, pero recogiendo ideas distintas de las propuestas por nuestras Comisiones. Porque para eso estamos los Senadores que pertenecemos a otras Comisiones y para eso llegan las iniciativas a la Sala.

Por lo tanto, sería prudente que el Senado enviara la disposición respectiva a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, solicitándole un pronunciamiento rápido sobre la materia específica. El informe puede ser evacuado después de la aprobación general. Y dentro del plazo fijado para presentar indicaciones a un proyecto tan importante como el que nos ocupa, la Comisión de Constitución puede analizar el tema y, quizá, sugerir una redacción que permita obviar las eventuales inconstitucionalidades.

Señor Presidente, siempre hemos sostenido que honraremos el acuerdo tributario. Cuando firmamos un acuerdo, no lo atacamos ni desprestigiamos,

porque eso no es leal. Nosotros cumpliremos fielmente lo que suscribimos con la Administración anterior. Y nos parece positivo para la estabilidad del país que puedan lograrse nuevos acuerdos, a fin de mantener, en la opinión pública y en los hombres que toman decisiones a todo nivel en Chile, la confianza de que el Gobierno y el Parlamento tienen muy claro el sentido del bien común y desean aprovechar estos años ¿como señaló el Ministro señor Aninat¿ para dar un paso gigantesco hacia adelante.

No es otro el espíritu que nos ha motivado en este proyecto, ni otra mi razón para, fuera de lo programado, distraer la atención del Senado por algunos minutos.

Gracias, señor Presidente.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Honorable señor Díaz.

El señor DIAZ.¿ Señor Presidente, desde ayer estamos escuchando argumentos en el sentido de que hay un desfinanciamiento municipal ¿todos lo conocemos y es importantísimo¿ y de que los culpables son los servicios traspasados a las municipalidades. Sin embargo, habría que preguntar cuáles son estos servicios. Son dos: los de educación y salud. ¿Quién los traspasó? El Gobierno militar. ¿Y a quién le preguntó? A nadie. Por lo menos a los que trabajábamos en distintos estamentos del área de la salud, nunca se nos pidió opinión sobre si el personal debería laborar dentro o fuera de los hospitales, dependiendo de un servicio o de una municipalidad.

El señor SIEBERT.¿ Se dictó una ley sobre el particular, señor Senador.

El señor DIAZ.¿ Efectivamente. Pero no hubo ¿contrariamente a lo que sucede ahora¿ consultas ni estudios. Y la prueba es que todos los colegios profesionales ¿el de médicos, el de odontólogos, etcétera¿, que conocían la materia, no estuvieron de acuerdo.

Obviamente, el déficit no se produjo ayer, sino que viene arrastrándose desde hace bastante tiempo. Por lo tanto, aquí hay una culpa a lo menos compartida por un traspaso inadecuado y carente de financiamiento.

Ese déficit en salud se ha acrecentado por el sistema en aplicación según el cual cada municipalidad debe negociar con los trabajadores, especialmente los médicos, lo que se pretende evitar, porque significa un peregrinaje constante, una falta de identificación con la zona donde trabajan y una verdadera puja entre los municipios para conseguir el personal médico y paramédico, a fin de no dejar desamparada a su gente.

Se trata de un tema bastante debatido, especialmente cuando tratamos el proyecto sobre atención primaria de salud municipal, y volveremos a discutirlo el próximo mes con motivo de la sesión destinada a ocuparse en los problemas de la salud.

Quienes estuvimos a cargo de municipios y, por ende, tenemos algún conocimiento de la materia podemos dividir su historia en varias etapas. Antes de 1973 eran democráticos y pobres ("pobres, pero honrados", como diría un huaso). Desde 1973 hasta 1992, con autoridades designadas, eran bastante pudientes, ricos (no les estoy quitando el título de honrados). Desde 1992 a la fecha, nuevamente son democráticos, pero pobres. Y esta iniciativa del Ejecutivo pretende que, aparte ser democráticos, cuenten con financiamiento.

Al respecto, entiendo que los compromisos de los Ministerios de Hacienda, de Salud y de Educación son para financiar en su totalidad la operación de los referidos servicios, aunque continúen dependiendo de la municipalidad, y no para sueldos y salarios.

Y la filosofía del actual Gobierno, me parece, es financiar totalmente los llamados "servicios traspasados".

Señor Presidente, escuché aquí un argumento que me impactó: que es absurdo que vehículos con restricción para circular paguen lo mismo que los que no la tienen. ¡Me parece una falta de solidaridad increíble, porque las municipalidades requieren más recursos! Si se aceptara esa medida, ¿quiénes van a pagar los días de restricción? ¿Los que vivimos en provincias? Porque alguien tendrá que hacerlo. Si el 40 ó 50 por ciento de los Mercedes Benz no están saliendo a las calles y sus dueños no pagan por ese concepto ¿son bastantes millones de pesos? deberemos asumir el costo las provincias, con lo cual, una vez más, se las estará perjudicando con cargas que deberían ser absorbidas exclusivamente por quienes viven en las ciudades contaminadas. Cabe recordar que todos los chilenos ya están aportando bastante para resolver el problema ambiental de Santiago. Sus Señorías pueden ver en los diarios de hoy lo que significa éste en enfermedades ¿especialmente de las vías respiratorias y en niños? y muertes, incluso.

En consecuencia, reitero: argumentar que las provincias u otra gente debiera asumir esa diferencia en los permisos de circulación, me parece una falta de solidaridad, y, obviamente, la rechazo en forma rotunda.

El proyecto en análisis, de alguna manera, focaliza los mayores recursos hacia las comunas más pobres. Tengo en mis manos una minuta sobre "Impacto Monetario Modificación Ley de Rentas Municipales a Nivel Comunal", calculado al 31 de diciembre de 1993 respecto de todas las Regiones del país. Y veo con grata sorpresa que el incremento es mucho mayor en las comunas de menores recursos. Daré sólo un ejemplo. De acuerdo con las estimaciones hechas, Rancagua aumentaría sus ingresos sólo en 3,93 por ciento, pero comunas más necesitadas como Lolol, Pumanque, Paredones, Navidad, Litueche, Marchigüe,...

El señor NUÑE2 (Vicepresidente). ¿ Pichilemu, señor Senador.

El señor DÍAZ. ¿ ...¿ así es, también Pichilemu ¿ los incrementarían en una cifra cercana al 10 por ciento, lo cual me parece de toda justicia.

Es una medida muy sabia. Permanentemente hablamos del desamparo y del despoblamiento que afectan a algunas comunas rurales. Pues bien, la iniciativa, con mucha sabiduría y lógica, les concede mayores aportes, a fin de que se vuelvan más atractivas, de que cuenten con mejor educación, mejor salud. No estamos, pues, ante una iniciativa que esté al margen de la filosofía general del Gobierno. Tiene que ver con la educación y con la atención primaria de salud. Al aprobar el estatuto de ésta, hemos decidido que las comunas rurales tendrán una ponderación especial de ruralidad, de pobreza, de aislamiento, de riego, de analfabetismo. Todos estos proyectos se enmarcan dentro de una lógica, a mi juicio, muy sabia y justa, propia de los Gobiernos de los Presidentes Aylwin y Frei.

Para terminar, señor Presidente, quiero recordar un dicho bíblico, porque estas materias vienen desde hace milenios. Tobías el Viejo decía a Tobías el Joven: "Hijo mío, si tienes mucho, da mucho; si tienes poco, da poco, pero siempre con alegría de corazón". En lo personal, espero que los que tienen mucho den mucho, y con alegría de corazón.

He dicho.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra el Honorable señor Larre.

El señor LARRE. ¿ Señor Presidente, el desfinanciamiento del sector municipal es de tal cuantía que el estudio y modificación de la actual Ley sobre Rentas Municipales ha provocado gran controversia en el Congreso Nacional ¿ lo hemos podido observar en esta Sala ¿, y, a mi juicio, para lograr éxito en nuestra gestión resulta indispensable que imperen, fundamentalmente, conceptos técnicos.

Durante la discusión, escuchamos, por ejemplo, una crítica a la postura mantenida por los Senadores de Renovación Nacional en cuanto a no dejar sin tope las patentes municipales, en circunstancias de que ella no surge de una mezquindad, sino, simplemente, de aplicar buen criterio.

Antes que nada, veamos la definición que el Diccionario de la Lengua Española da del término "patente": "Documento expedido por la hacienda pública, que acredita haber satisfecho determinada persona la cantidad que la ley exige para el ejercicio de algunas profesiones o industrias."

Aquí se han dado a conocer cifras. Por mi parte, estimo que no sería lógico que las cincuenta principales empresas del país financien la totalidad de la crisis de las rentas de los trescientos y tantos municipios del país. Lo señalo, porque de acuerdo con las estimaciones de que dispongo, si se deja sin límite la determinación de las patentes, CODELCO debería pagar alrededor de 3 mil 400 millones de pesos al año; Ferrocarriles del Estado, actualmente quebrada, una cifra cercana a los 2 mil 300 millones de pesos; ENTEL,

una empresa privada exitosa, mil 545 millones de pesos; la Compañía de Teléfonos, mil 223 millones de pesos y el Banco de Chile, 980 millones de pesos.

Es decir, sobre la base de ese supuesto, si se suman las patentes de las cincuenta empresas más importantes, se superan con creces los 30 mil millones de pesos que se espera recaudar fruto de la iniciativa en debate. Pregunto a la Sala: ¿resulta lógico que por los servicios que prestan los municipios chilenos a CODELCO ésta deba pagar 3 mil 400 millones de pesos como derecho de patente? De modo que es sólo el buen criterio lo que nos ha llevado a insistir en el cumplimiento del acuerdo tributario del año pasado en lo relativo al tope de esos derechos en 4 mil unidades tributarias mensuales.

Por otra parte, se ha seguido insistiendo en la situación ocurrida en la Comisión de Hacienda. Con agrado he participado en la conversación que sostuvimos hoy los Senadores de Renovación Nacional con el señor Subsecretario de Desarrollo Regional, quien tuvo la gentileza de venir a darnos una explicación ¿esta vez pública¿ sobre la discrepancia que mantuvo con el Honorable señor Piñera. Y deseo reiterar, una vez más, que nuestra solicitud de retiro del proyecto o nuestro anuncio de votarlo negativamente no obedecía a la falta de voluntad de cumplir el acuerdo tributario, sino a nuestra renuencia a aprobar un aumento de impuestos, como se hacía al elevar en 10 por ciento los permisos de circulación (lo cual afectaba a más de un millón de chilenos de ingresos medios), o al hacer efectivo el cobro del aseo domiciliario a todos los propietarios de inmuebles. Ello, a pesar de que todos tenemos perfecta conciencia de que en el pasado no ocurría así, por cuanto, a raíz de la exención de la contribución territorial, muchas estaban liberadas del pago de dicho servicio.

Por consiguiente, creo que esa declaración reiterativa ha terminado por ser una majadería y ha dilatado la tramitación del proyecto.

Se ha argumentado que el motivo del déficit de los municipios sería, fundamentalmente, la situación de los sistemas de educación y salud traspasados por el Estado en el pasado reciente. Al parecer, mis Honorables colegas han olvidado que uno de los mayores gastos de aquéllos es la mantención de la red de caminos. Si dejara de incurrir en él, la producción nacional no contaría con vías de transporte adecuadas y nuestra economía sufriría no sólo un grave revés, sino un verdadero colapso. Y, a mi juicio, tal como el Estado entrega subsidios a los sistemas de educación y salud de los municipios, debería hacerles aportes importantes por concepto de atención de la red vial.

En un comienzo manifesté la conveniencia de aplicar criterios técnicos en la discusión particular de la presente iniciativa. Quienes hemos sido alcaldes ¿es el caso, también, del Senador señor Cantuarias¿ entendemos perfectamente la desesperación de muchos ediles del país.

Cabe destacar que, en materia de patentes municipales, todas las municipalidades están aplicando la tasa máxima de 5 por mil sobre el capital propio. Al aumentarse ahora a 4 mil unidades tributarias mensuales el valor máximo de las patentes y mantener variable la tasa entre el 2,5 por mil y el 5 por mil, se corre el peligro de que las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura ¿que aportan el 55 ó 65 por ciento de sus ingresos por concepto de patentes al Fondo Común Municipal¿, rebajen al mínimo la tasa y recuperen estos menores ingresos por vías indirectas, mediante convenios con las empresas afectadas, perjudicando notablemente así los recursos que deben enviar a dicho Fondo.

Del mismo modo, el mayor ingreso por el aumento del tope a 4 mil UTM no favorecerá preferentemente al Fondo Común Municipal, toda vez que el valor de la patente se distribuye en relación al número de trabajadores que tienen la casa matriz y cada sucursal. Tomemos, por ejemplo, el caso de CODELCO: sobre el 100 por ciento de distribución de la patente, el 57,02 por ciento corresponde a otras comunas del país; el 26 por ciento a la Municipalidad de Diego de Almagro; el 15 por ciento a la de Calama, y solamente el 1,98 por ciento a la de Santiago. De manera que lo que se va a distribuir a través del Fondo Común Municipal es solamente el 2 por ciento del pago de patentes municipales a que está obligado CODELCO.

El pago de patente municipal se acepta como un gasto propio del giro de la empresa. Luego, el contribuyente disminuye sus utilidades, o simplemente traslada estos gastos a costos de los bienes o servicios que produzca, con perjuicio de los respectivos usuarios.

He dado estos ejemplos para demostrar que las modificaciones propuestas no resuelven definitivamente el problema.

A nuestro juicio, el proyecto debería contemplar la obligación por parte de Impuestos Internos de informar a la municipalidad respectiva de toda iniciación de actividades; la ampliación del plazo para presentar las declaraciones anuales del capital propio a la municipalidad en 10 días hábiles, contados a partir del vencimiento del plazo para presentar la declaración de la renta al Servicio de Impuestos Internos; la exigencia de que el capital tributario declarado anualmente en el formulario N° 22 a dicho Servicio corresponda al mismo capital propio declarado para el cálculo de la patente municipal.

La declaración del capital propio por el contribuyente en cada municipalidad en que tenga sucursal y el hecho de que cada municipalidad receptora determine el capital y la proporción de la patente, me parece realmente un riesgo para el ingreso de estos recursos a los municipios. Cabe preguntarse si las comunas pequeñas podrán interpretar y determinar el capital propio de cada banco que funcione en la comuna. Tanto las municipalidades como los contribuyentes serán perjudicados con una norma de esta naturaleza, que constituirá una expresión de centralismo en el país.

En materia de permisos de circulación, el sello autoadhesivo propuesto para acreditar su pago debe ser de distinto color según el año que corresponda, así se perfeccionará el sistema de fiscalización visual, que ha dado muy buenos resultados en otros países.

En cuanto al Fondo Común Municipal, algunos de los factores que se señalan en el proyecto para determinar coeficientes, tanto de 90 por ciento como de 10 por ciento de dicho Fondo, son poco medibles. Por ejemplo, "la pobreza relativa de las comunas", "la eficiencia en la gestión municipal", "los gastos derivados de emergencias", lo cual los hace muy dependientes del criterio del Gobierno central.

Además, debería modificarse el 10 por ciento por partes iguales entre las comunas y favorecer sólo a las que tengan un ingreso propio inferior al promedio de ingreso propio nacional.

El Fondo Común Municipal sólo se debe aumentar con recursos provenientes del nivel central, a través de aportes directos, y no continuar acrecentando los aportes de determinados municipios afectando seriamente el principio de localidad o distribuyendo los mismos recursos propios del sector, pues se corre el peligro de perjudicar seriamente a algunas comunas del país.

Finalmente, en cuanto a impuesto territorial, me parece mucho más lógico y de equidad tributaria autorizar a las municipalidades para llamar a licitación pública y aplicar conjuntamente con el Servicio de Impuestos Internos el denominado "sistema de normalización del impuesto territorial", aplicado por la comuna de Santiago, consistente en verificar caso a caso o puerta a puerta la situación de cada propiedad, sin que este sistema signifique un aumento de tasa o de avalúos cuando no corresponda.

Estimo, señor Presidente, que conforme a estos conceptos técnicos debe llevarse la discusión del proyecto, a fin de satisfacer la inquietud de millones de chilenos que viven en Regiones, especialmente en comunas chicas, y están esperanzados de que la nueva ley de rentas resuelva la aflictiva situación financiera de la mayoría de los municipios.

Por consiguiente, en atención al comentario inicial respecto a nuestra voluntad de colaborar a solucionar el problema, anuncio mi voto favorable al proyecto, como lo hará la gran mayoría de mis Honorables colegas.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ Tiene la palabra el Honorable señor Alessandri.

El señor ALESSANDRI.¿ Señor Presidente, no voy a efectuar un análisis completo del proyecto, por cuanto ya se hizo en forma exhaustiva. Sólo quiero referirme al anuncio de un señor Senador en orden a que cuando fui candidato a la Primera Magistratura de la nación dije que no era partidario de aumentar ninguna clase de tributo. Ello es efectivo. Por eso, en este caso, si bien, por una parte, voy a votar ¿si puedo hacerlo, ya que estoy pareado con el Honorable señor Valdés¿ favorablemente la iniciativa, en atención a que

comprende una serie de materias, como los derechos de aseo, lo cual me parece muy lógico, por otra, apoyaré la supresión del aumento del impuesto de las patentes municipales que grava a las empresas.

Otro señor Senador, en una brillante posición, hizo un distinguo ¿aparentemente¿ entre quienes defendían intereses, que eran legítimos, y los que, inspirados en postulados cristianos, defendían principios. Es decir, había "buenos" y "malos". Aquí no se trata de buenos y malos ni de defender intereses, porque, en definitiva, un alza de dicho impuesto, conforme se propone en el proyecto ¿como señaló el Honorable señor Larre¿ hará que las empresas trasladen el mayor costo a gasto y, por tanto, suban los precios. De ese modo, quien finalmente pagará será el público consumidor, todos los chilenos, o sea "Moya". Por eso, precisamente, me opongo a que se eleve tal tributo.

Es cierto que las municipalidades atraviesan por momentos muy graves. Basta observar lo que sucede en Antofagasta: la huelga de profesores lleva 38 días, la cual, si bien está a punto de solucionarse, ha significado un enorme trastorno para todos los alumnos, especialmente para los que cursan cuarto medio, quienes ven peligrar su posibilidad de dar la prueba de aptitud académica a fin de año.

Lo anterior nos lleva a poner en duda la administración de algunos municipios en cuanto a los fondos que reciben. Por ejemplo ¿según una estadística que tengo en mi poder¿, la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Antofagasta, en 1988, disponía de 28 millones de pesos y, ahora, en 1994, de 418 millones de pesos. Ciertamente hay que descontar 83 millones de pesos por concepto de pago de renuncias voluntarias y 75 millones de pesos por asignaciones de zona, etcétera. De manera que existe un problema de manejo de recursos. A lo mejor, los municipios poseen una planta de personal en exceso de acuerdo con lo que en realidad necesitan y pueden mantener.

Aquí se dijo ¿y es efectivo¿ que el sistema de municipalización de la salud y de la educación, tal vez, nació con una falla, porque los distintos Gobiernos no han dotado a las entidades comunales de suficiente financiamiento para solventar tales servicios. Algunos abogan por que éstos vuelvan a depender directamente de la Administración central, por cuanto así se dispondrá de los fondos necesarios para pagar al personal. A mi juicio, ya sea que estén subordinados a uno u otro régimen, es el Gobierno central en general, quien debe proporcionar a los municipios los fondos suficientes para enfrentar esos compromisos.

Por último ¿no quiero extenderme, pues ya se han emitido bastantes opiniones sobre el proyecto en análisis¿, resulta paradójico que, mientras los municipios afrontan una situación algunas veces desesperada, por otra parte, el Gobierno haya presentado un proyecto de ley tendiente a postergar el pago de las patentes mineras, en circunstancias de que esos fondos van en beneficio directo de aquéllos. Es decir, por un lado, se exige aumentar los impuestos para subsanar el problema de financiamiento de las

municipalidades y, por otro, se propone aplazar el pago de dicho tributo, que constituye una fuente de recursos para éstas, con las consecuencias no sólo de tipo económico que ello involucra, sino también de orden jurídico que pueden afectar a la propiedad minera.

Por consiguiente, apoyaré en general el proyecto y votaré en contra de las disposiciones que aumentan el tope de las patentes municipales, pues ¿reitero¿ es un impuesto adicional que, en definitiva, gravará a toda la población.

He dicho.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ No queda ningún señor Senador inscrito para intervenir. Debo recordar a la Sala que existe el compromiso de votar el proyecto al inicio de la sesión de mañana, lo cual requiere la presencia de a lo menos 25 ó 26 señores Senadores.

Tiene la palabra el señor Ministro, quien me la ha solicitado.

El señor CORREA (Ministro del Interior). ¿ Señor Presidente, seré muy breve. En primer lugar, deseo expresar nuestra satisfacción por el tono elevado que en general ha tenido el debate. Podemos sustentar juicios diferentes sobre algunas de las materias aludidas, no obstante la discusión para nosotros ha sido importante. Hemos observado un espíritu de apoyo en todas las bancadas.

Sólo quiero puntualizar algunos aspectos e insistir en ellos, pese a que algunos señores Senadores ya lo han señalado, en el sentido de que el Gobierno sí está traspasando recursos al sistema municipal a través de los dos proyectos de ley ¿relativos a educación y salud¿ que se hallan en trámite en este momento, lo cual permitirá disponer de un financiamiento adicional de alrededor de 30 mil millones de pesos.

Por otra parte, debo recordar que el Presidente Frei, en su discurso a la nación de 21 de mayo recién pasado, señaló el compromiso ¿que pensamos cumplir ineludiblemente¿ de incrementar en forma sustancial el traspaso de recursos para inversión ¿decidido por las Regiones y, por ende, también por las municipalidades¿, al doble de lo que actualmente se transfiere. Hoy, del total de inversión pública, aproximadamente 21 por ciento es administrado por las Regiones y municipios, porcentaje que pensamos elevar a 42 por ciento durante el sexenio (es decir, más/menos un 20 por ciento anual de aumento), lo cual también significa una importante cesión de fondos para que sean decididos por las comunas de acuerdo con los diagnósticos y realidades de las mismas.

Por lo tanto, el Gobierno y el Fisco sí están realizando un gran esfuerzo en tal sentido, y lo vamos a seguir haciendo. Naturalmente, esto debe ir acompañado, como ya lo señalé en mi primera intervención, de un sustancial incremento en la calidad de la gestión de las municipalidades, a fin de asegurar que esos mayores recursos se utilicen con el máximo de eficacia

y transparencia. Como se sabe, el Ejecutivo se halla también analizando un conjunto de medidas administrativas y legislativas, incluyendo una reforma constitucional, tendientes a acrecentar en general la transparencia de la gestión pública, con motivo del trabajo que ha efectuado la amplia Comisión designada por el Presidente Frei para estudiar el problema de la ética pública y la probidad funcionaria. En segundo término, respecto al acuerdo tributario de 1993, debo insistir en que éste es posterior al inicio del trámite del proyecto en debate, el cual ya incluía en sus orígenes las distintas fuentes de recursos ¿hoy en discusión¿ para las municipalidades. Y en dicho acuerdo sólo se incluyó uno de esos aspectos: el relativo al aumento del tope a 4 mil UTM para las patentes comerciales e industriales cobradas por los municipios. Sin duda ¿como dijo el Senador señor Prat¿, este acuerdo es más amplio, por cuanto contiene no sólo este punto y los concernientes a tributaciones e impuestos, sino también compromisos en orden a que esos acuerdos serían efectivos en relación con el esfuerzo del Gobierno por reducir gastos y, al mismo tiempo, procurar la participación del sector privado en todos los ámbitos que éste pueda desarrollar, a fin de que el Estado vaya disminuyendo sus aportes en tal sentido.

Debo recordar que el Ministro de Hacienda, señor Aninat, en el discurso que pronunció hace algunos días, en nombre del Gobierno, destacó las prioridades para el sexenio, en el cual habrá un importante esfuerzo por traspasar al sector privado la responsabilidad en la liberación de los recursos que el Estado requiere para enfrentar esas tareas fundamentales, a fin de que el país pueda aprovechar esta oportunidad histórica, en la cual todos coincidimos ampliamente, y dar un paso sustancial en su desarrollo sostenido y sólido en el futuro. En tal sentido, en el área de infraestructura se harán las modificaciones legales para permitir que buena parte de esa inversión, que hoy asciende aproximadamente a 800 millones de dólares anuales, sea asumida por el sector privado y el Estado pueda liberar recursos y destinarlos a la transformación sustancial de la educación y a otros objetivos sociales fundamentales que debemos enfrentar como país en los próximos años.

Por lo tanto, también compartimos y respetamos el acuerdo tributario, no sólo porque todos los acuerdos deben ser respetados, como ya hemos señalado, sino también porque es parte sustancial del programa del Gobierno liberar la mayor cantidad de recursos del Estado mediante el incremento de la participación del sector privado, particularmente en infraestructura, con el objeto de invertirlos en las prioridades socioeconómicas vitales que el Gobierno y el país requieren en este período.

En tercer lugar, en cuanto a algunos aspectos puntuales, creo conveniente insistir en que, para nosotros, aquí está en discusión el tema de la constitucionalidad de ciertos puntos del proyecto.

A nuestro juicio, el tope de 4 mil UTM no constituye un impuesto al patrimonio. Aquí hay un dato más bien referencial para señalar una tasa sobre la cual las empresas deberán pagar las patentes, pero ¿reitero¿ no hay referencia

directa al capital. Si fuese así, tendríamos que eliminar el tope, y con ello cada cual contribuiría con una tasa sobre el patrimonio, y se caería exactamente en la crítica que algunos señores Senadores han formulado. De modo que las 4 mil UTM son más bien un punto referencial, que una tributación relativa al patrimonio.

Por último, un asunto meramente puntual, pero no de menor importancia, se refiere a la decisión que el Parlamento deberá tomar en el futuro próximo, y viene de hace mucho tiempo. Lo digo por experiencia propia al haber sido antes Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

Se ha hecho presente la inconveniencia de elevar los permisos de circulación. Al respecto, seguimos manteniendo la necesidad de recuperar recursos para las municipalidades por la vía de subir en 10 por ciento los permisos de circulación. Y debemos señalar ¿junto con el Honorable señor Díaz¿ que no obstante, Santiago debe pagar por el costo de contaminación que produce. Y de allí provienen los datos, exactos, que mencionó el Senador señor Díaz, los que en su momento también hicimos presentes: el sobrecosto en la educación que significa enfrentar el problema de la contaminación producida por el exceso de vehículos en las calles de Santiago.

Pero, más allá de eso, señor Presidente ¿y a ello me referí al decir que esta Corporación deberá enfrentar una importante decisión en el futuro próximo¿, existe la necesidad de que también en el área del transporte y en la inversión que estamos efectuando allí haya una recuperación del costo, la que debe provenir de quienes lo producen.

Desde 1991 se encuentra en el Parlamento un proyecto de ley sobre tarificación vial ¿me correspondió enviarlo¿, y su texto está siendo enriquecido y reformulado por el Ministerio de Transportes con el objeto de permitir la agilización de su trámite parlamentario. También en este aspecto habrá una importante forma de liberar recursos estatales mediante el pago por parte de los usuarios del costo vial. Ello posibilitará, al mismo tiempo, modificar sustancialmente el sistema de permisos de circulación a fin de que esté más relacionado con la gestión de la infraestructura, cobro que es horizontal y poco aporta, desde el punto de vista de una mejor operación y reducción del peso que para el Estado y el país significan la infraestructura nacional y la inversión en ella.

Señor Presidente, agradezco la forma como se llevó a cabo la discusión. Y, respecto de algunas divergencias surgidas en la materia, que se han recordado, creo que lo más importante es lo señalado por el Senador señor Larre: las discrepancias han sido superadas en un gesto de respeto mutuo que se deben tanto el Gobierno como el Parlamento, única forma de trabajar de modo adecuado por el país.

Termino expresando mis excusas por no poder estar presente durante la votación de mañana...

El señor ZALDIVAR (don Adolfo). ¿ Me permite una interrupción, señor Ministro, con la venia de la Mesa?

El señor CORREA (Ministro del Interior). ¿ Voy a terminar, si me lo permite, señor Senador.

Reitero: doy excusas al Senado por no poder acompañarlos el día de mañana durante la votación, debido a que tendré que permanecer en Santiago en virtud de mis responsabilidades y compromisos con el Presidente de la República.

Muchas gracias.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra el Honorable señor Adolfo Zaldívar.

El señor ZALDIVAR (don Adolfo). ¿ Señor Presidente, creo que la intervención del señor Ministro ha sido realmente clarificadora en un punto que hemos tenido en discusión, porque al precisar el sentido del tope de 4 mil UTM que tiene la patente, se ha despejado uno de los problemas que nos preocupan.

Aquí no estamos en presencia de un tributo o impuesto propiamente tal, sino de algo distinto. Al existir ese tope de 4 mil unidades tributarias mensuales, queda claro que ello ha sido tomado en cuenta sólo en forma referencial. Pero ¿ repito ¿ no es un impuesto.

Por lo anterior, en gran medida, ciertas aprensiones manifestadas por algunos señores Senadores en cuanto a la constitucionalidad quedan debidamente despejadas con la aclaración hecha por el señor Ministro.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente). ¿ Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

El señor RÍOS. ¿ Señor Presidente, al concluir este debate he quedado muy disconforme, porque, si bien es cierto que se llegó a algunos acuerdos, y que el propio señor Ministro del Interior los ha reiterado, la verdad de las cosas es que, en definitiva, aquel pactado antes de que el proyecto fuera visto por la Comisión de Hacienda, referido a los recursos de los municipios ¿ que personalmente convine con las anteriores autoridades de Gobierno ¿, consignaba ingresos bastante más altos para aquéllos y tributos mucho menores.

Se establecieron allí ¿ lo reitero ¿ ingresos del orden de los 20 mil millones de pesos, producto de lo que los vecinos debían aportar básicamente a través de dos elementos: el aumento, de mil a 4 mil UTM, en las patentes comerciales, y los recursos provenientes de la revisión de los derechos de aseo ¿ en lo que todo el Senado está de acuerdo ¿, que ascendían aproximadamente a 6 mil millones de pesos. Por lo demás, a esa cifra se acerca el rendimiento. Y los 18 mil millones de pesos restantes ¿ con lo cual se llegaba a la cantidad de 38 mil millones de pesos ¿ los aportaba el

Gobierno nacional, como se reconocía en dicho acuerdo, redactado por el propio señor Correa, Ministro Secretario General de Gobierno en la época, con la aprobación ¿supongo¿ del Ejecutivo. Ello permitía a los municipios contar con un ingreso seguro de 38 mil millones de pesos. Hoy estamos analizando una iniciativa, producto de ese acuerdo, que se menciona tanto en la Comisión de Hacienda, que en el mejor de los casos proporcionará 24 mil millones de pesos.

Es obvio y evidente que lo que señalé al comenzar mi intervención de ayer, ocasión en la que manifesté mi molestia y mi crítica hacia todo lo ocurrido en el debate primario de esta materia, antes de ingresar el proyecto a la Comisión de Hacienda, resulta mucho más negativo por todo lo que hoy se está acordando para los municipios del país.

Entonces, quiero reiterar que la Comisión de Gobierno y el Senador que habla ¿quien, incluso, estuvo cuestionado públicamente¿, en términos reales, habíamos obtenido 38 mil millones de pesos para las municipalidades, y que hoy día sólo se están acordando 24 mil millones de pesos.

El señor NUÑEZ (Vicepresidente).¿ En realidad, ahora no hemos acordado nada, señor Senador, porque resolvimos votar mañana, lo que pensamos hacer a primera hora.

Se levanta la sesión.

¿Se levantó a las 19:53.

Manuel Ocaña Vergara,

Jefe de la Redacción

PAGE 532

PAGE 52