

INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N°70, DE 1988, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, LEY DE TARIFAS DE SERVICIOS SANITARIOS, CON EL OBJETO DE CONCEDER AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ATRIBUCIONES QUE INDICA.

BOLETÍN N°2.430-09.

—

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pasa a informaros sobre el proyecto de ley, originado en una moción de los Diputados señores Patricio Cornejo, Jaime Jiménez, Pablo Lorenzini y Carlos Olivares, y del ex Diputado señor Luis Pareto, que modifica el decreto con fuerza de ley N°70, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley de Tarifas de Servicios Sanitarios, con el objeto de conceder al Presidente de la República atribuciones que indica.

El proyecto persigue que las nuevas tarifas de agua potable definidas para un prestador sean fijadas mediante decreto supremo y no como ocurre en la actualidad, en que son determinadas mediante decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, expedido bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”.

Además, propone que el Presidente de la República tenga la última palabra en la fijación de tarifas de servicios sanitarios, pudiendo, por una sola vez, modificar el porcentaje de variación de las tarifas determinado de conformidad con el procedimiento que establece la ley de Tarifas de Servicios Sanitarios.

Para el estudio del proyecto de ley, la Comisión contó con la asistencia y la colaboración del Subsecretario de Economía, señor Álvaro Díaz Pérez; del abogado asesor del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción señor Eduardo Escalona Vásquez; del Superintendente de Servicios Sanitarios, señor Juan Eduardo Saldivia Medina, y del asesor del área de aguas del Ministerio de Obras Públicas, señor Sergio Arévalo Macías.

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

En el proyecto se describe el procedimiento que establece la ley para fijar cada cuatro años las tarifas máximas que se cobrarán por los servicios de producción y distribución de agua potable, y de recolección y disposición de aguas servidas, con tratamiento o sin él, contenido en los artículos 6° al 10 de la ley de Tarifas.

Para el tema que interesa abordar, hay que destacar respecto de este procedimiento que, en la eventualidad en que existan discrepancias entre los resultados del estudio realizado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios y los del estudio del prestador, y en que estas discrepancias no se solucionen a través de un acuerdo directo entre ambos, la Superintendencia está obligada a constituir una comisión formada por tres expertos: uno nominado por el prestador; otro, por el Superintendente y, el tercero, elegido por el Superintendente de una lista de expertos acordada previamente entre la Superintendencia y el prestador. Dicha comisión de expertos debe pronunciarse sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancia, en mérito de los fundamentos y antecedentes de los respectivos estudios, y optar de manera fundada por uno de los dos valores, sin que pueda adoptar valores intermedios. El dictamen de la comisión tiene el carácter de definitivo y es obligatorio para ambas partes.

Con el objeto de hacer más transparente la fijación de las fórmulas tarifarias, se propone que éstas sean fijadas mediante un decreto supremo, y no como ocurre en la actualidad, en que son fijadas mediante un decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, expedido bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República".

Por otra parte, se propone incorporar un inciso final, nuevo, en el artículo 10, por el cual se le otorgue al Presidente de la República la facultad, con ciertas restricciones, de modificar el porcentaje de la fórmulas tarifarias resultantes de los estudios.

II. MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

Para los efectos previstos en los artículos 66 y 70 de la Constitución Política de la República, y en los incisos primeros de los artículos 24 y 32 de la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, corresponde consignar, como lo exige el artículo 287 del Reglamento de la Corporación, una minuta de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, entendiéndose por tales las contenidas en la moción.

De acuerdo con esto último, las ideas matrices son las siguientes:

a) Hacer más transparente la fijación de las fórmulas tarifarias, y

b) Otorgar al Presidente de la República la facultad para modificar el porcentaje de las fórmulas tarifarias resultantes de los estudios realizados de acuerdo con lo que establece el decreto con fuerza de ley N°70, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley de Tarifas de Servicios Sanitarios.

Para materializar las ideas matrices, el proyecto plantea que las nuevas tarifas de agua potable definidas para un prestador sean fijadas mediante decreto supremo y no como ocurre en la actualidad, en que son fijadas por un decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, expedido bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República".

Además, propone que el Presidente de la República tenga la última palabra en la fijación de tarifas de servicios sanitarios, pudiendo, por una sola vez, modificar el porcentaje de variación de las tarifas determinado de conformidad con el procedimiento que establece el decreto con fuerza de ley N°70, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley de Tarifas de Servicios Sanitarios.

III. ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO-CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

La Comisión estimó que el proyecto no contiene normas de ésta índole.

IV. ARTÍCULOS DEL PROYECTO QUE, EN CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 220 DEL REGLAMENTO, DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

El artículo único no debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

V. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

Los patrocinantes de la moción explicaron que el proyecto de ley se basa en la poca transparencia que tiene el actual sistema de fijación de tarifas, por cuanto la decisión final queda sometida al arbitrio de una sola persona, que es el perito independiente.

Los autores de la moción señalaron que conocen en profundidad el proceso de fijación tarifaria y que la moción establece una norma que le otorga al Presidente de la República una facultad para que la ejerza antes de la dictación del decreto que contiene las nuevas fórmulas tarifarias.

Explicaron además, que lo grave del actual procedimiento de fijación tarifaria radica en que, cuando hay discrepancias entre la Superintendencia de Servicios Sanitarios y el prestador y se nombra una comisión de peritos para que resuelva las controversias, a fin de cuentas es el perito independiente el que decide las discrepancias, pues se da por descartado que el perito nombrado por el prestador defiende los valores presentados por la empresa, mientras que el perito nombrado por la Superintendencia defiende los valores de ésta. En consecuencia, el decreto tarifario se dicta sobre la base de lo que decide el tercer perito. Es por esto por lo que el proyecto inserta una fase posterior al término de los estudios y previa a la dictación del decreto tarifario, consistente en que el Presidente de la República, con toda la asesoría que pueda tener de asistentes, asesores, técnicos y profesionales universitarios, etcétera, pueda decidir, por ejemplo, que el perito independiente actuó influido por alguien

o en el límite de la interpretación subjetiva, por lo que los valores decididos por él deban ser modificados.

Por lo tanto, tiene gran importancia otorgarle al Presidente de la República la facultad de decidir finalmente respecto del alza de las tarifas, en base a todos los antecedentes aportados. Aunque el Presidente gozará de cierta discrecionalidad, de todas maneras es un positivo factor de corrección del actual sistema. Chile siempre ha tenido Presidentes honorables y respetados por la ciudadanía. Por eso, es absolutamente pertinente otorgarle a él la facultad de revisar las decisiones de los peritos, con la adecuada asesoría técnica y apolítica.

Además, el Presidente de la República está sujeto a responsabilidades que se pueden hacer efectivas si actúa arbitrariamente, mientras que el perito independiente no está sujeto a responsabilidad alguna por sus decisiones.

Finalmente, reiteraron la importancia que tiene la aprobación del proyecto, lo cual constituiría una señal de preocupación de la Cámara de Diputados frente a un tema que interesa a toda la ciudadanía.

A la discusión en general del proyecto de ley concurren las siguientes personas invitadas por la Comisión, las que formularon las opiniones que en cada caso se indica.

El Superintendente de Servicios Sanitarios, señor Juan Eduardo Saldivia Medina, explicó que el proceso de determinación de tarifas se realiza de acuerdo con la ley, mediante estudios que deben hacer tanto la empresa de servicios sanitarios como la Superintendencia. Agregó que, una vez terminados, esos estudios se intercambian entre las partes. La empresa tiene la facultad de discrepar de los parámetros de la Superintendencia. Esas discrepancias se traducen en un informe pormenorizado. La ley permite que sean resueltas directamente entre la Superintendencia y la empresa. Si no existe

acuerdo, deben ser resueltas por una comisión de expertos, quienes emiten un fallo obligatorio.

El proyecto de ley busca, en definitiva, que el Presidente de la República tenga la facultad de modificar la decisión de los expertos.

Al respecto, la Superintendencia de Servicios Sanitarios opina que se trata de una materia de política regulatoria y de orden público económico, respecto de la cual la Superintendencia carece de atribuciones para pronunciarse, pues no hay aspectos técnicos involucrados. La opinión del Ejecutivo sobre este proyecto de ley debe ser dada por los organismos políticos respectivos, especialmente por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. En todo caso, no se trata de una reforma menor dentro del marco regulatorio, sino sustancial.

Señaló que, a su juicio, en el aspecto administrativo, a raíz de las controversias que se suscitan entre las empresas y la Superintendencia, es necesario perfeccionar dos aspectos que son muy complejos. Uno, es que no sea sólo la empresa la que tenga la posibilidad de discrepar del estudio realizado por la Superintendencia, pues eso produce la distorsión de que dicho estudio sea la base de cualquier resultado. Dos, es necesario modificar la integración de la comisión pericial.

Planteó que el proyecto no es la mejor forma de corregir los defectos que existen en el sistema actual, pues introduce un elemento de discrecionalidad y arbitrariedad en los procesos tarifarios. Además, el proyecto no señala que se aplicará solamente a los futuros procesos de fijación tarifaria - que no tendrán lugar hasta cuatro o cinco años más-, lo que puede producir una incertidumbre en las tarifas fijadas.

Finalmente, indicó que es necesario evitar todo factor que induzca a que la fijación de tarifas se haga según criterios políticos, que puedan favorecer a determinadas empresas o usuarios. En la actualidad, no existe ese riesgo político. Pero sí hay otro riesgo: que las tarifas no puedan ser pagadas por la comunidad.

El Subsecretario de Economía, señor Álvaro Díaz Pérez, señaló que el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción comparte la preocupación de fondo que ha motivado este proyecto de ley, pero no concuerda con la forma por la que se ha optado para solucionar los problemas detectados, por lo que manifiesta su opinión contraria al mismo. Sin embargo, anuncia la disponibilidad del Ministerio para aportar todo tipo de estudios y antecedentes, a fin de elaborar alternativas viables.

Añadió que, evidentemente, el tema está abierto a la discusión y revisión, porque todo proceso de fijación tarifaria es perfectible. Sin embargo, la fórmula por la que opta el proyecto no es la más adecuada.

Explicó que es necesario tener en cuenta lo que ocurre en la fijación tarifaria en los otros servicios públicos. En materia de telecomunicaciones también hay peritos, pero ellos no dirimen las discrepancias que se produzcan entre la Subsecretaría de Telecomunicaciones y la empresa regulada, sino que hacen recomendaciones al Subsecretario y es él quien decide. En el caso del servicio de distribución de electricidad, también hay peritos y estudios, pero es la Comisión Nacional de Energía la que resuelve en definitiva.

Agregó que en el sector sanitario se optó por peritos con atribuciones para resolver discrepancias, en razón de la arbitrariedad que puede afectar a la autoridad regulatoria.

En todo caso, es claro que siempre existe el peligro de “captura” de la autoridad regulatoria; por eso los procesos son tan reglados.

A continuación se refirió, por separado, a los dos números del artículo único del proyecto, que modifica el decreto con fuerza de ley N°70, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley de Tarifas de Servicios Sanitarios.

Mediante el **número 1** se propone substituir el inciso segundo del artículo 2º por el siguiente: “La fijación de las fórmulas tarifarias se realizará mediante decreto supremo, el que deberá llevar la firma del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.” Según el proyecto de ley, esta modificación persigue dar más transparencia al proceso de fijación tarifaria.

Indicó que el precepto actualmente vigente dispone que la fijación de las fórmulas tarifarias se efectúa por decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, expedido bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”.

Explicó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución Política de la República, los decretos supremos deben ser firmados directamente por el Presidente de la República más el Ministro respectivo, o bien pueden ser expedidos con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, cuando una ley autoriza expresamente esa delegación. Ambos decretos son decretos supremos y producen el mismo efecto, por lo que esta primera propuesta en nada cambia el sistema actual.

El **número 2**, por su parte, incorpora un inciso final en el artículo 10, según el cual el Presidente de la República, por una sola vez, terminadas las fases de estudio, resueltas las controversias -si las hubiere- y antes de la dictación del decreto que fija las tarifas, podrá modificar el porcentaje de variación de las tarifas determinado de conformidad con el procedimiento legal.

Señaló el Subsecretario de Economía que la ley de Tarifas contiene un procedimiento similar al que rige en otros servicios públicos en los que hay fijación de tarifas (telecomunicaciones y distribución eléctrica), basado en el modelo de una empresa eficiente y que se aplica en Chile desde hace más de veinte años.

El procedimiento de fijación de tarifas de los servicios sanitarios está absolutamente reglado, tanto en la ley como en su reglamento, con etapas y fases muy ordenadas, por lo que no da lugar a discrecionalidad o arbitrariedad alguna.

Añadió que, una vez fijadas las tarifas, la ley vigente contempla dos posibilidades de modificación de las mismas.

La primera está reconocida en el artículo 3º de la ley de Tarifas de Servicios Sanitarios y nace de una decisión de la autoridad basada en fundamentos sociales. Mediante ese precepto excepcional, por decreto supremo fundado, dictado por el Presidente de la República y firmado por los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Hacienda, podrá suspenderse temporalmente la aplicación de las fórmulas tarifarias en vigencia y establecerse,

en su reemplazo, tarifas inferiores a las que se obtuvieren de aplicar las determinadas por la Superintendencia, con determinados requisitos, siempre que se pague una compensación mensual a los prestadores afectados, en un monto equivalente a la diferencia entre la facturación efectiva registrada y la que hubiera resultado en el respectivo mes, de haberse aplicado las fórmulas tarifarias generales.

La segunda situación se contempla en el artículo 12 A de la misma ley, según el cual las fórmulas tarifarias pueden modificarse antes del término del período de su vigencia cuando existan razones fundadas en cambios fundamentales de las circunstancias y supuestos de hecho considerados para su cálculo, y siempre que haya acuerdo entre la autoridad reguladora y el prestador. Las nuevas tarifas fijadas rigen por cinco años. En este caso no procede compensación alguna.

Señaló que el proyecto de ley no modifica la situación que ocurre con posterioridad a la dictación del decreto que contiene las nuevas fórmulas tarifarias, sino que introduce una nueva etapa en el proceso anterior a la firma de ese decreto. O sea, que, finalizado el proceso de estudio de las nuevas tarifas, pueda haber una decisión del Presidente de la República que señale que las tarifas no podrán variar más de determinado porcentaje.

Según el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, esta propuesta introduce una seria incertidumbre en el procedimiento de fijación de tarifas. El hecho de que a un procedimiento reglado se le introduzca un elemento de discrecionalidad vulnera el procedimiento fijado en los artículos 7º, 8º, 9º y 10 de la ley de Tarifas y, lo que es más grave, hace que todo el procedimiento legal carezca de sentido.

Al otorgar al Presidente de la República la facultad que indica el proyecto, para ejercerla después de la dictación del decreto tarifario, se podría producir una situación similar a la contemplada en el artículo 3º de la ley, pero sin el correspondiente pago de compensación, por lo que tendría carácter expropiatorio, pues de las tarifas fijadas nacen derechos para los prestadores, de los cuales el principal es el de obtener utilidades.

El Diputado señor **García, don René Manuel**, hizo presente que, de acuerdo con la minuta elaborada por la Secretaría de la Comisión, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 263 del Reglamento de la Corporación, se plantea la inconstitucionalidad de la moción, por cuanto infringe la disposición contenida en el artículo 62, inciso cuarto, número 2º, de la Constitución Política de la República.

El Diputado señor **Lorenzini, don Pablo**, uno de los patrocinantes de la moción, recordó que la Cámara de Diputados declaró admisible el proyecto de ley, por lo que la Comisión ya no podría declararlo inadmisibles por inconstitucional.

El Diputado señor **Alvarado, don Claudio**, opinó que si la aprobación de la moción incentivaría a la autoridad a presentar una solución alternativa, debe hacerse, pero con la advertencia de que tal anuencia afecta la imagen del Parlamento, por haber aprobado un proyecto inconstitucional, a sabiendas de que es así.

El proyecto en informe consta de un artículo único, por el cual se modifica el decreto con fuerza de ley N°70, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley de Tarifas de Servicios Sanitarios.

Por el **número 1** se sustituye el inciso segundo del artículo 2º por el siguiente:

“La fijación de las fórmulas tarifarias se realizará mediante decreto supremo, el que deberá llevar la firma del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción”.

El artículo 2º, inciso segundo, vigente, dispone lo siguiente:

“La fijación de las fórmulas tarifarias se realizará mediante decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, expedido bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República".

Mediante el **número 2** se incorpora, en el artículo 10, el siguiente inciso final, nuevo:

“No obstante lo anterior, el Presidente de la República, por una sola vez, antes de la dictación del decreto a que se refiere el artículo 2º, inciso segundo, podrá modificar el porcentaje de variación de las tarifas determinado de conformidad con el procedimiento que establece esta ley.”

- Puesto en votación en general y en particular el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes, señores Jiménez (Presidente), Alvarado, Ceroni, Delmastro, García, Lorenzini (Luksic), Norambuena, Pareto, y Pérez, don Ramón.

Constancias reglamentarias.

Para los efectos previstos en el artículo 287 del Reglamento, se hace constar lo siguiente:

1. No hay artículos que deban ser calificados como normas orgánicas constitucionales o de quórum calificado.
2. No hay artículos que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda.
3. No hay indicaciones rechazadas.
4. La aprobación en general del proyecto se efectuó por la unanimidad de los Diputados presentes.

VI. TEXTO DEL PROYECTO APROBADO.

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado Informante, vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones os recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY.

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N°70, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley de Tarifas de Servicios Sanitarios, en la siguiente forma:

1.- Sustitúyese el artículo 2°, inciso segundo, por el siguiente:

“La fijación de las fórmulas tarifarias se realizará mediante decreto supremo, el que deberá llevar la firma del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.”

2.- Incorpórase, en el artículo 10, el siguiente inciso final, nuevo:

“No obstante lo anterior, el Presidente de la República, por una sola vez, antes de la dictación de decreto a que se refiere el artículo 2°, inciso segundo, podrá modificar el porcentaje de variación de las tarifas determinado de conformidad con el procedimiento que establece esta ley.”

Se designó Diputado Informante al señor **Roberto Delmastro Naso.**

SALA DE LA COMISIÓN, a 14 de junio de 2002.

Tratado y acordado, conforme se consigna en las actas de las sesiones de fechas 14 de mayo y 11 de junio de 2002, con la asistencia de los Diputados señores Jiménez, don Jaime (Presidente); Alvarado, don Claudio; Ceroni, don Guillermo; Delmastro, don Roberto; Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; Hales, don Patricio; Lorenzini, don Pablo; Luksic, don Zarko; Meza, don Fernando; Norambuena, don Iván; Pareto, don Cristián; Pérez, don Ramón, y Salaberry, don Felipe.

Se deja constancia de que en la sesión 9ª, de fecha 11 de junio de 2002, el Diputado señor Lorenzini, don Pablo, reemplazó al Diputado señor Luksic, don Zarko.

PATRICIO ÁLVAREZ VALENZUELA,
Secretario de la Comisión.