

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES,**
recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite
constitucional, que concede permiso para
trabajadores al interior de la locomoción colectiva.

BOLETÍN Nº 4.332-15.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, enunciado en el rubro, originado en una Moción de los Honorables Diputados señoras Denise Pascal y Alejandra Sepúlveda y señores Sergio Aguiló, Pedro Araya, Fidel Espinoza, Sergio Ojeda, Carlos Olivares y Gonzalo Uriarte.

- - - - -

Se deja constancia de que vuestra Comisión, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 del Reglamento del Honorable Senado, acordó proponer a la Sala discutir sólo en general este proyecto de ley, no obstante ser de artículo único y haber sido rechazado en la Comisión.

- - - - -

A una de las sesiones en que se consideró esta iniciativa legal, asistió el Honorable Diputado, señor Sergio Aguiló.

Durante la discusión de este proyecto de ley vuestra Comisión contó con la colaboración y participación del Subsecretario (S) del Interior, señor Jorge Claissac; del Asesor Legislativo del Subsecretario de Transportes, señor Lautaro Pérez; de la Abogada de la División Legal de la Subsecretaría de Transportes, señora Paulina Ávalos; del Asesor del Ministro del Trabajo, señor Francisco del Río Correa; del Jefe de la Oficina de Fiscalización de Comercio Clandestino del Servicios de Impuestos Internos (SII), señor Manuel Navarrete y del Funcionario de la Subdirección de Fiscalización del Servicios de Impuestos Internos (SII), señor Alberto Cuevas.

Además fueron especialmente invitadas las siguientes entidades:

- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo F.G.N., concurriendo la Asesora Legal del Presidente, señora Francisca Gostling; el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Seguridad y Antidelincuencia, señores Sydney Houston y Jorge Lee, respectivamente.

- Sindicato Nacional de Trabajadores Independientes Ambulantes del Transporte y Anexos (SINTRALOC), concurriendo su Presidente, señor David Peña; su Secretario General, señor Hardy Vallejos; su Tesorera, señora Johana Mora; la Directora, señora Gloria Guarda y los Directores, señores Joan Núñez y Claudio Gómez.

- Federación Gremial Nacional de Buses de Transporte de Pasajeros Rural, Interurbano, Interregional e Internacional de Chile (FENABUS), concurriendo su Presidente señor Marcos Carter y su Abogado, señor Antonio Rodríguez.

Enviaron por escrito sus observaciones el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Rabindranath Quinteros y el Presidente de la Confederación del Transporte Mayor de Pasajeros IV Región, señor Jorge Castex.

- - - - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley en informe tiene por finalidad, modificar la ley de tránsito, con el objetivo de habilitar el ejercicio del comercio ambulante a bordo de los vehículos de locomoción colectiva, con los requisitos y condiciones a determinar por el respectivo reglamento.

Para ello se propone eliminar la expresión “desaseados” y la frase final “o cualquier clase de comercio en el vehículo”, que figura en el número 3 del artículo 91 de la ley N° 18.290, de Tránsito, que prohíbe a los conductores de estos vehículos, “3.- Admitir individuos ebrios, desaseados, que fumen o que no guarden compostura debida, o que ejerzan la mendicidad o cualquier clase de comercio en el vehículo.”.

Asimismo, propone agregar un artículo 91 bis que habilite el ejercicio de la actividad comercial o artística al interior de los buses urbanos, interurbanos y rurales, a las personas naturales que cuenten con la autorización municipal respectiva, para lo cual cada comerciante o artista

autorizado deberá portar una tarjeta de identificación personal, que incluya el nombre completo y una fotografía del mismo.

ANTECEDENTES

1.- De hecho

La moción que dio origen a esta iniciativa legal en la Honorable Cámara de Diputados señala que, actualmente, a propósito del artificioso debate sobre delincuencia e inseguridad que existe entre las personas cuando transitan por la calle o cuando se trasladan a través de la locomoción colectiva, se ha estigmatizado a un segmento que se desempeña honradamente pero sin reconocimiento legal. De ahí que se hace necesario regularizar adecuadamente el comercio ambulante al interior de los buses, debido a que, no obstante, a que se encuentra actualmente prohibido por ley, este tipo de comercio sigue desarrollándose -en los hechos- sin mayor inconveniente.

Los comerciantes ambulantes tienen un grave problema laboral a raíz de la instauración del Transantiago, lo que se proyecta a las diferentes regiones del país, siendo una situación a nivel nacional. Pequeñas, medianas y grandes empresas basan sus producciones en el comercio ambulante, el cual depende del nuevo sistema de transportes, y donde no se ha legislado para entregar una estabilidad laboral y formalización del trabajo, al contrario, durante años se ha perseguido y atentado física, psicológica y económicamente contra los trabajadores.

Es innegable que el comercio ambulante existe a diario, ante la necesidad de sobrevivencia, y por lo mismo, respetando los acuerdos nacionales e internacionales con la CUT y la OIT, para crear empleos decentes, se hace necesario regularizar esta situación, y garantizar además de mayor seguridad y orden, previsión, salud, educación, vivienda, seguridad laboral, y todo lo que conlleva un trabajo serio y estable.

El proyecto propone como modificación esencial establecer la posibilidad de atenuar la prohibición absoluta de comercio establecida en la Ley de Tránsito, y otras medidas complementarias que por su naturaleza deberán ser implementadas por normas que emanen del órgano ejecutivo:

a) Se limita la prohibición absoluta de comercio en transporte colectivo estableciendo que estarán exentos los que se encuentren autorizados de conformidad a la ley.

b) Cada uno de estos trabajadores autorizado por el organismo pertinente deberá presentar como requisito: abrir iniciación de

actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, bajo un régimen tributario simplificado.

c) Se deberá crear un sistema de pagos de patentes ante las municipalidades del domicilio del comerciante.

d) Para colaborar con la seguridad ciudadana y ordenamiento, cada trabajador deberá portar una Tarjeta de Identificación Personal, actualizada cada seis meses para verificar el cumplimiento de los requisitos ante la autoridad municipal respectiva. Este debe incluir número visible y nombre del trabajador.

2.- Jurídicos.

La iniciativa de ley en estudio se relaciona con la ley N° 18.290, de Tránsito.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Consta de un artículo único que propone, a través de dos numerales, las siguientes modificaciones a la ley N° 18.290, de Tránsito:

Número 1

Eliminar en el número 3 del artículo 91, la expresión “desaseados,” y la frase final “o cualquier clase de comercio en el vehículo”.

Número 2

Incorporar un artículo 91, bis, nuevo, que prescribe en su inciso primero que los conductores de buses urbanos, interurbanos y rurales, podrán admitir el ejercicio de la actividad comercial o artística al interior de los buses a personas naturales que cuenten con la autorización municipal respectiva.

Su inciso segundo agrega que cada comerciante o artista autorizado deberá portar una tarjeta de identificación personal, que incluya el nombre completo y la fotografía del mismo.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Durante la discusión en general, vuestra Comisión escuchó los planteamientos del señor **Presidente del Sindicato de**

Trabajadores Independientes Ambulantes del Transporte y Anexos (SINTRALOC), señor David Peña, quien explicó que esta iniciativa legal tiene por objetivo regularizar el comercio ambulante que se desarrolla en la locomoción colectiva. Agregó que dada la forma en que esta actividad se realiza los trabajadores no han podido adquirir beneficios, puesto que no existe una ley que los ampare.

La votación alcanzada en la Honorable Cámara de Diputados demuestra que se han comprendido las necesidades de los trabajadores ambulantes, en el sentido de contar con resguardo y tener la esperanza de poder crecer y aportar a la sociedad. Mientras el trabajo se desarrolle al margen de la ley no existirá la esperanza de crecer socialmente, contar con cotizaciones previsionales y prestaciones de salud.

La entidad que representa ha adoptado medidas tendientes a uniformarse y otorgar garantías al público para poder tener una relación adecuada con las autoridades policiales.

En materia tributaria expresó su disposición a regularizar la actividad comercial que desarrollan para pagar los impuestos correspondientes a través de un procedimiento simplificado. En la actualidad, pagan impuestos al adquirir las mercaderías que comercian, sin embargo, no pueden efectuar declaraciones de impuestos, con lo cual se les produce una pérdida.

En virtud del trabajo permanente que han realizado durante los dos últimos años con las autoridades, se ha logrado obtener cursos a través del Sistema Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) para la capacitación de más de 100 socios en materia de alfabetización, tanto digital como general, término de la educación básica y media, cursos obligatorios para todos los comerciantes ambulantes que se desempeñen en la locomoción colectiva como prestación de primeros auxilios, oratoria, presentación personal, trato con el público y conocimiento del turismo local de cada una de las regiones.

La aspiración de la entidad que representa es crecer y aportar con su trabajo al país de acuerdo a la ley y a los convenios internacionales, en material laboral, que los amparan.

La única disposición legal que los afecta en el desempeño de esta actividad es la norma contenida en el artículo 91, N° 3, de la ley N° 18.290, de Tránsito, que contiene una prohibición para los conductores de vehículos de locomoción colectiva de admitir individuos que ejerzan cualquier clase de comercio, con lo cual los socios son multados y detenidos en la Penitenciaría o en la Centro de Orientación Femenina y además pierden sus mercaderías.

Finalmente expresó que, junto con lo anterior, la iniciativa legal en estudio propone agregar un artículo 91 bis, nuevo, a la ley N° 18.290, de Tránsito, que permita el ejercicio de la actividad comercial o artística al interior de los buses urbanos, interurbanos y rurales a personas naturales que cuenten con la autorización municipal respectiva que será una tarjeta de identificación personal, que incluya el nombre completo y fotografía.

El Honorable Diputado señor Aguiló informó que junto con el Diputado señor Gonzalo Uriarte, patrocinante de esta iniciativa legal, fueron invitados, hace dos años, por el Intendente de la Región Metropolitana para participar en una Mesa de Trabajo la que también estaba integrada por la Iglesia Católica, a través del Arzobispado; Carabineros de Chile, mediante dos Prefecturas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para atender la demanda de los trabajadores ambulantes de la locomoción colectiva. Después de la tercera sesión de esta Mesa de Trabajo se consideró preferible presentar una iniciativa legal para regular esta actividad, en lugar de solicitar la buena voluntad de Carabineros de Chile y de las Asociaciones de Empresas de Transportes de Pasajeros para el desarrollo de este comercio, puesto que el artículo 91, N° 3 de la ley N° 18.290, de Tránsito, prohíbe admitir individuos que ejerzan cualquier clase de comercio en el vehículo.

Este problema se presenta con mayor intensidad en las grandes ciudades del país, como Santiago, Valparaíso y Concepción.

Durante el período de estudio para la presentación de esta Moción se constató la voluntad de los trabajadores del comercio ambulante de la locomoción colectiva para resolver otros problemas ajenos a la temática laboral, puesto que también se pretende regularizar su situación ante el Servicio de Impuestos Internos, para evitar la existencia de una competencia desleal con el comercio establecido, abordar el tema de seguridad, para lo cual se propone que usen uniformes y credenciales, es decir, hay un conjunto de externalidades positivas además de otorgar una permisibilidad al trabajo que desarrollan estas personas.

Por último manifestó que la aprobación de esta iniciativa legal representa la posibilidad de otorgar a los vendedores ambulantes de la locomoción colectiva un trabajo regulado y mayor seguridad y tranquilidad para los pasajeros.

El Asesor del Ministerio del Trabajo, señor Francisco del Río, señaló que el Ministerio del Trabajo ha participado en la tramitación de esta iniciativa legal que pretende la regulación de los trabajadores independientes, no siendo indiferente para el Ejecutivo el aporte que significa este proyecto de ley desde varios puntos de vista.

En primer lugar, se logra de una manera novedosa y responsable el cumplimiento de los convenios ratificados por Chile ante la OIT, principalmente, el Convenio N° 87 de libertad sindical y algunas normas que se han aprobado para expandir o entregar una cierta correlación a los tipos de sindicatos que se constituyen con las nuevas formas de empleos que surgen en la economía, más allá del trabajo dependiente.

El valor del fortalecimiento de un sindicalismo serio, responsable, que tenga como objetivo el bienestar de sus afiliados, constituye un elemento decisivo en el apoyo que se otorga por parte del Ejecutivo, tanto a esta iniciativa legal como al sindicato que se ha formado.

Luego, recalcó la importancia de lo que se ha denominado las nuevas formas de trabajo, actualmente, el empleo clásico de 8 horas de un trabajador industrial está en retroceso y se ha reemplazado la estabilidad en el empleo por la estabilidad en los ingresos y esta iniciativa se orienta en dicho marco.

La existencia de una organización seria, responsable, con objetivos claros e identificables, permite acceder a numerosos mecanismos de beneficio estatal, como es la capacitación a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y contribuye a la formación de una institución, que seguramente, será coadyuvante en la implementación de una de las normas más difíciles que se aprobó en la Reforma Previsional que consiste en la posibilidad de efectuar cotizaciones para los trabajadores independientes.

Finalmente, expresó que tanto la historia de SINTRALOC, como su fuerza para establecerse constituyen fundamentos suficientes para lograr una política pública que permita desarrollar esta actividad, ya que se trata de un trabajo que se realizará en condiciones de seguridad y dignidad para los trabajadores.

La Abogada de la División Legal de la Subsecretaría de Transportes, doña Paulina Ávalos, expresó que el Ejecutivo considera conveniente legislar en esta materia, sin embargo, existen ciertas prevenciones que es necesario considerar:

1.- Hay situaciones que van más allá del transporte urbano, rural e interurbano donde, eventualmente, se pretende desarrollar la actividad de los comerciantes ambulantes y que dice relación con la previsión, normas tributarias, inclusión de los municipios como entes que estarán a cargo de la identificación de estos vendedores y distribución de las credenciales de éstos;

2.- Conocer la opinión del Servicio de Impuestos Internos para verificar la aplicabilidad de la tributación certificada que se propone;

3.- Conocer la visión de la Asociación de Municipalidades y de los empresarios de transporte porque, aún cuando es facultativa la admisión de los vendedores ambulantes en sus vehículos, esta iniciativa legal abarca a todo el país e incluye al transporte urbano, interurbano y rural, y

4.- Conocer la visión del Ministerio del Interior que está tramitando una iniciativa legal relativa al comercio ambulante.

El Presidente accidental de la Comisión, Honorable Senador señor Novoa, señaló que es necesario efectuar algunas precisiones en relación a esta materia y escuchar la opinión de la Asociación de Municipalidades para saber si cuentan con la capacidad necesaria para entregar las credenciales a estos vendedores con lo cual se soluciona de alguna manera el problema de seguridad puesto que se trataría de personas que cuentan con identificación. Asimismo, ello permitiría que el Servicio de Impuestos Internos, para los fines que le son propios, podría acceder a un registro de estos vendedores.

También sería importante conocer la opinión de los empresarios de autobuses, sin embargo, esta iniciativa legal es una buena solución a esta realidad, se elimina la prohibición de los conductores para admitir a los vendedores ambulantes en sus vehículos y se establece una facultad.

El Honorable Senador señor Pizarro expresó que en apariencias esta Moción es muy simple, no obstante, su aplicación es compleja. Al eliminar la prohibición contenida en el artículo 91, Nº 3 de la ley Nº 18.290, de Tránsito y establecer la facultad de los conductores para admitir a los vendedores ambulantes en sus vehículos, es necesario precisar de quién dependerá el ejercicio de esta facultad porque de acuerdo a los términos propuestos quedaría entregada a la sola decisión del conductor, sin embargo, ello seguramente será una decisión entre el propietario del vehículo, de la empresa a la cual pertenece el recorrido, del sistema en que existe ese tipo de movilización, de la ciudad en que esté inserta, de las normas comunales y de los sistemas en que opere el transporte.

De este modo, lo que inicialmente puede ser una buena iniciativa puede que no tenga aplicación. Así, señaló que las bases de licitación del Transantiago no permiten el ejercicio de ninguna actividad ajena al transporte de pasajeros.

Esta Moción presenta contradicciones evidentes, basta que el conductor señale que no lo autorizó el propietario del vehículo para que este comercio no funcione, aún cuando cuenten con identificación, autorización y un sistema certificado de tributación.

Además, se deben establecer en forma mínima las condiciones en que se podrá ejercer este comercio ambulante, porque siempre será más conveniente trabajar en las horas en que hay más afluencia de público, pero ello ocasionará un problema a las personas que administran el sistema de transporte y también para los pasajeros, por lo que es necesario establecer los recorridos, las horas en que se podría desarrollar este tipo de comercio y las mercaderías que se venderán.

Esta iniciativa legal requiere una autorización municipal y además abarca a todo el país con lo cual quedará abierto de una manera muy amplia que se volverá en contra del mismo objetivo que persiguen los socios de este sindicato. Cualquier municipio sometido a la presión de un sector de comerciantes, por ejemplo, feriantes que fueron sacados de algún lugar en que trabajaban, insistirán para hacerlo en la locomoción colectiva, con lo cual no existirá ningún control ni obedecerá a una lógica ejercer un oficio como pretende este sindicato.

En su opinión, esta autorización debería entregarla el Ministerio de Transportes.

En relación a la seguridad ciudadana, manifesté que el gran reclamo de las personas es que el mayor foco de conflicto, drogadicción, alcoholismo, violencia e inseguridad, se produce entorno al comercio ambulante y el Gobierno ha planteado dentro de su Agenda de Seguridad atacar este problema.

La proposición de eliminar en el N° 3 del artículo 91, de la ley N° 18.290, de Tránsito, la expresión “desaseados” permitirá que cuando lleguen los informales, que podrán estar desaseados, se producirá un conflicto porque no se les podrá impedir su admisión al vehículo de transporte, por lo que es importante que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones formule proposiciones para regular el ejercicio de esta actividad comercial en forma digna y seria.

El Honorable Senador señor Muñoz Barra señaló que esta iniciativa legal contiene un propósito noble, sin embargo, en su aplicación se producirán muchos inconvenientes. En ese sentido, señaló que estos vendedores, a pesar de contar con la autorización municipal respectiva, dependerán de la voluntad de los conductores para el ejercicio de su actividad comercial, es decir, la autorización municipal quedará sujeta a lo que estime pertinente el conductor del bus. De esta forma, se puede crear

una manipulación que no resguardará a estos comerciantes ambulantes en el desarrollo de su actividad.

Por otra parte, indicó que la moción señala que se permitirá el ejercicio de la actividad comercial sin especificar qué tipo de mercadería se comercializará lo que podría significar la venta de diversos artículos tales como anteojos, discos compactos y remedios, sin existir límites con lo cual esto podría prestarse para presiones y guerrillas entre personas que ejercen la actividad de vendedores ambulantes.

Finalmente manifestó que esta iniciativa legal debe ser modificada en forma sustancial para acotar la forma en que se desarrollará esta actividad.

La Tesorera de Sintraloc, doña Yohana Mora, señaló que se debe considerar el ámbito social de esta situación, puesto que este Sindicato ha logrado reinsertar en la sociedad a personas que estuvieron en la cárcel, personas que no pueden continuar con su educación o que por motivos de salud no se les permite trabajar en otros lugares.

En cuanto al tema tributario reiteró que pretenden pagar lo que corresponde en impuestos.

Respecto de la seguridad expresó que existe un estigma en relación al ejercicio de este comercio, sin embargo, muchas de las personas que lo desarrollan cuentan con mucha educación y desean trabajar y salir adelante.

El Secretario General de Sintraloc, señor Hardy Vallejos aclaró que no trabajarán en horarios punta porque no se puede vender, en seguida, informó que en la tramitación de esta iniciativa legal en la Honorable Cámara de Diputados se acordaron una serie de normas tendientes a evitar las presiones y guerrillas entre personas que ejercen el comercio ambulante.

El Presidente de la Comisión de Seguridad y Antidelincuencia de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo F.G.N., señor Sydney Houston señaló que la entidad que representa vela por los intereses de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que otorgan el 80% de los puestos de trabajo en el país y, desde esa perspectiva, es importante destacar que el comercio ambulante forma parte del comercio ilegal y muchas de las mercaderías que venden corresponden a importaciones ilegales o tienen su origen en hechos delictivos, contrabando, falsificación y producción nacional que en algunos casos evaden el pago de tributos.

Asimismo, señaló que es difícil controlar y regular este comercio ilegal que cuenta con centros de acopio, que trabajan con personas que pueden ser menores de edad y no existe ningún control en ese ámbito. Por otra parte, el ejercicio de este comercio ilegal en los vehículos de transportes de pasajeros no es objeto de ningún tipo de control y si existiera alguna fiscalización sería impracticable por la cantidad de transporte que existe.

El punto de venta del comercio ilegal está organizado de la misma forma que el comercio legal, cuenta con recepción, transporte, exhibición, despachos y puede ser origen de una mercadería falsa o producto nacional que no cumple con la legalidad o es de origen delictivo.

El Presidente accidental de la Comisión, Honorable Senador señor Novoa, consultó la razón por la cual no se ataca el comercio ilegal en su origen.

Por su parte, el Honorable Senador señor Muñoz Barra señaló que algunos comerciantes establecidos entregan mercaderías a vendedores ambulantes, con lo cual se produce una red en la que participan establecimientos comerciales de tamaño mediano y que por esa vía evaden tributos y crean un comercio informal.

El Honorable Senador señor Pizarro expresó que existe un esfuerzo de estos vendedores ambulantes por regularizar su actividad y, en estricto rigor, plantean salir de esta condición, al formalizarse y requerir de los permisos municipales o de transportes. Luego, se relacionen con el Servicio de Impuestos Internos para pagar los impuestos, por lo que consultó si de todas maneras existirá una oposición a este proyecto de ley por parte de la Cámara de Comercio.

Este comercio ilegal existe y esta iniciativa legal podría ser la oportunidad para tratar de formalizarlo.

El Presidente de la Comisión de Seguridad y Antidelincuencia de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo F.G.N., señor Sydney Houston respondió que la Cámara no está en contra de las personas ni del sindicato en pos del progreso y del comercio, para la Cámara es mejor contar con un mayor número de comerciantes que operen de acuerdo a la ley, no obstante, debe considerarse que el control de esta situación será prácticamente imposible y no se podrá distinguir entre los vendedores autorizados y los ilegales.

En la actualidad, existe la imposibilidad de controlar el pago de los pasajes en el Transantiago y, por ende, será imposible fiscalizar a estos vendedores y resulta absurdo destinar fuerzas

policiales a controlarlos, por lo tanto, se debe establecer qué es lo mejor para el comercio.

A la Cámara de Comercio le conviene aumentar las ventas pero debe entenderse las del comercio formal y los comerciantes que han sido sorprendidos vendiendo mercaderías a los informales han sido expulsados de la Cámara.

Cuando se autoriza a un grupo de vendedores ambulantes se generan “las fronteras vivas” en que será muy difícil distinguir al ambulante autorizado del ilegal. La fiscalización en un mercado atomizado como es el de la locomoción colectiva será imposible. Por otra parte, con esta normativa se da un vuelco completo en lo que se refiere a cumplimiento de jornadas de trabajo, tampoco es posible tener un control de las mercaderías que se venden, pudiendo comerciarse remedios con lo cual se pueden producir graves lesiones por la venta de un remedio mal etiquetado o falsificado.

El Honorable Senador señor Muñoz Barra señaló que existe un problema social, sin embargo, este proyecto de ley atenta en contra de las PYMES, que pagan patentes, derechos de aseo, impuestos, servicios de suministro, cotizaciones previsionales y que otorgan el 80% de los puestos de trabajo en el país. La proliferación de este tipo de comercio apunta a perjudicar a las PYMES que cada vez están más complicadas.

Las personas que tienen un pequeño puesto de venta responden por la calidad de las mercaderías que venden, están ubicadas, existe un control, situación que no ocurre con este tipo de comercio.

En los demás países no se realiza esta actividad en el transporte de pasajeros, con esta proliferación de comerciantes ambulantes y de artistas al interior de los buses.

Asimismo, puede ocurrir que posteriormente se presenten las luchas por determinados recorridos con lo que se producirá la delincuencia.

Finalmente, expresó que considerando el esfuerzo que hacen las PYMES y el hecho que en este comercio no esté determinado el tipo de mercaderías que se podrán vender, los buses se transformarán en verdaderas tiendas, con lo cual todo lo que puede transportar una persona lo podrá comercializar dentro de un bus y con ello se afectará seriamente a las PYMES.

El Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Rabinbranath Quinteros Lara, envió por escrito sus observaciones a la iniciativa de ley en estudio señalando que tiene el mérito de reconocer una actividad precaria e informal, pero que representa el medio de sustento de un importante número de trabajadores y sus familias.

El mecanismo de la autorización municipal para el ejercicio de este trabajo puede ayudar para que las políticas sociales y de empleabilidad que impulsan los municipios lleguen a más gente, incluidos quienes se niegan a formalizar su actividad o transitar hacia otros oficios. Sobre esto existe una larga experiencia en los municipios que han desarrollado proyectos de formalización y emprendimiento, con mayor o menor éxito, con vendedores ambulantes, feriantes, coleros, cartoneros, y otros oficios.

En todo caso, debe tenerse presente que, en sí misma, se trata de una actividad que afecta la seguridad del tránsito y el orden de las ciudades. En consecuencia, esta medida no puede interpretarse como un incentivo para ejercer este oficio, sino que un mecanismo transitorio que permita apoyar su tránsito hacia otra actividad. Por lo mismo, algunos municipios pueden definir, dentro de su autonomía, prohibir totalmente su ejercicio.

Por lo tanto, la actividad siempre quedará condicionada a dos autorizaciones, la municipal, que podrá fijar las condiciones a través de ordenanza (plazo de vigencia, vías autorizadas, pago de derechos, etc.) y que, en todo caso, opera sólo dentro del territorio comunal correspondiente, y la de la empresa, operador o conductor del vehículo de locomoción colectiva.

El Presidente de la Federación Gremial Regional Norte del Transporte de Pasajeros de Chile, señor Jorge Castex Cruz con asiento en la ciudad de La Serena IV Región de Coquimbo, y **Vicepresidente de la Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte de Pasajeros de Chile, cuyo Presidente Nacional es el señor José Muñoz Retamal, Presidente de FETRAM, Federación Regional de la Región del Maule**, enviaron sus observaciones por escrito, en la que señalan que tratándose de una actividad honesta y legal y que de estar debidamente controlada por la autoridad competente, no debiera transformarse en un inconveniente para la normal conducción de los vehículos destinados al transporte remunerado de pasajeros ya sea en trayectos urbanos, interurbanos y rurales, por lo tanto, observando el aspecto social, en que toda persona necesita trabajar para subsistir honradamente, hay que entregar las herramientas para que así sea y, por lo tanto, se pronuncian a favor de legislar en este sentido, con los resguardo pertinentes.

El Subsecretario del Interior (S) señor Jorge Claissac, informó que el Ejecutivo está en contra de esta iniciativa legal, cuyo enfoque, según los autores de la Moción está equivocado al situarlo en la lógica de solucionar un problema social, sin embargo, su aplicación no lo soluciona y genera otros problemas de índole social.

El texto de la Moción propone que los vendedores ambulantes puedan realizar su actividad en los vehículos de transporte remunerado de pasajeros para lo cual sólo deberán contar con un permiso municipal y portar una credencial, lo que es considerado una formalización de una actividad informal.

Desde el punto de vista del Ejecutivo, en este caso sólo se produce la legalización de una informalidad completa, porque más que una autorización municipal se debería exigir que aquél que desarrolle una actividad lucrativa de esta naturaleza pague las patentes correspondientes para su desarrollo, cumpla las obligaciones tributarias asociadas a su giro y pague los impuestos pertinentes, sin embargo, ninguno de estos requisitos se exigen en esta Moción.

En consecuencia, aún cuando se puedan compartir los argumentos tendientes a entregar soluciones a ciertos problemas sociales esta no es la vía para hacerlo. Además, esta Moción es contradictoria con los esfuerzos del Gobierno, de las Municipalidades, del Congreso Nacional, de la Cámara de Comercio y de distintos actores frente al comercio ilegal, para lo cual se ha presentado a trámite legislativo un proyecto de ley, en conjunto con el Servicio de Impuestos Internos, para sancionar en forma adecuada este comercio y contar con herramientas útiles para su combate. Así, la Intendencia de la Región Metropolitana, en conjunto con la Municipalidad de Santiago, han elaborado el Plan denominado “Santiago más Seguro” que tiene por objetivo principal la erradicación del comercio ambulante e ilegal del centro de Santiago.

Por último, expresó que esta Moción otorga señales equívocas a la población y no soluciona el problema social que pretende abordar.

El representante de la Subdirección de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, señor Alberto Cuevas, informó que la Ley sobre Impuesto a la Renta contempla una serie de disposiciones relativas a regímenes de tributación simplificada para contribuyentes que realizan actividades menores. A su vez, el artículo 40 de la ley establece una exención respecto de actividades similares a las que son materia de esta iniciativa legal.

Desde el punto de vista del Impuesto al Valor Agregado, también hay regímenes de tributación simplificada para ciertas

operaciones menores y existe la posibilidad de liberar del cumplimiento ciertas obligaciones tributarias, sin embargo, se debe considerar que hay actividades de distinta naturaleza, porque algunas dicen relación con el comercio y otras son de naturaleza artística.

Agregó que en consideración a los instrumentos de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos existe preocupación por lo que pudiera significar esta actividad comercial en relación con los esfuerzos que desarrolla el Servicio en el combate de otras actividades que generan serios problemas desde el punto de vista del Impuesto al Valor Agregado como de otros aspectos tributarios y en ese sentido, señaló que esta iniciativa legal debe abordarse desde una perspectiva integral y no sólo en los efectos que se producen en las personas que desarrollan estas actividades, sino que como etapas terminales de una cadena donde se pueden producir efectos tributarios de gran trascendencia y la iniciativa legal no otorga herramientas claras para controlar actividades relacionadas que, en el contexto global, podrían tener algún tipo de efecto en la propiedad intelectual, en que se han realizado esfuerzos muy importantes en conjunto con el Ministerio del Interior para formalizar actividades con las herramientas de fiscalización que permitan resguardar el interés fiscal, la libre competencia y la igualdad entre los distintos actores que realizan actividades comerciales.

El Jefe de la Oficina de Fiscalización de Comercio Clandestino del Servicio de Impuestos Internos, señor Manuel Navarrete, informó que desde el año 2002 el Servicio de Impuestos Internos se ha dedicado a combatir el comercio clandestino informal que produce un grave daño a la economía nacional. Agregó que esta misma situación se presenta en países limítrofes en que la economía informal supera a la economía formal.

Considerando la situación anterior y el respeto al principio de igualdad ante las cargas tributarias, en el sentido de que los contribuyentes que no cumplen con las normas son sancionados con la clausura de su local comercial, sin embargo, dicha sanción no se puede aplicar a un vendedor informal por lo que el SII ha pretendido lograr el cumplimiento de este principio aplicando las mismas reglas con lo cual se han presentado muchas acciones criminales para terminar con el comercio informal, sea en el ámbito de la venta de música, de los libros, contrabando de tabaco, para lo cual se ha trabajado en conjunto con organizaciones privadas, tales como la Cámara de Comercio, la Cámara Nacional del Libro, la Compañía Chilena de Tabaco, el Ministerio del Interior, la Intendencia Metropolitana y otros actores del sector público.

Con el trabajo realizado se han obtenido más de 350 condenas en los tribunales de justicia y 7 fallos de la Corte Suprema han validado la actuación del SII en materia criminal y en todas aquellas actividades de carácter ilícito de comercio, incluso en algunas sentencias se

ha resuelto el tema de la tributación ilícita estableciendo que estos vendedores informales cuando obtienen incrementos patrimoniales deben tributar por esa actividad ilícita.

En consecuencia, todo el esfuerzo que ha realizado el Servicio de Impuestos Internos en esta materia, en conjunto con otros organismos, se verá afectado puesto que esta iniciativa legal apunta a formalizar lo informal, produciendo un problema tributario porque el SII persigue, principalmente, a los proveedores, sin embargo, la aprobación de esta iniciativa legal puede significar una vía para que los proveedores saquen sus productos de manera irregular tapando muchas irregularidades de tipo económico.

Asimismo, el control que se exigiría a esta nueva actividad comercial es mínimo, sólo bastaría con un permiso y una acreditación menor, con lo cual se perderá el esfuerzo realizado en esta materia, sin perjuicio de considerar que existe un proyecto de ley, que se tramita en la Comisión de Economía del Senado, relativo al comercio ilegal que aumenta las medidas para combatir el comercio ilegal.

Informó que en diciembre de 2007, en conjunto con la Municipalidad de Santiago y la Intendencia Metropolitana, se elaboró un plan denominado “Navidad Segura” para erradicar el comercio ilegal del centro de Santiago por todos los efectos perniciosos que produce y se logró un efecto muy importante combatiendo a todos aquellos que desarrollan esta actividad ilegal, con lo cual mediante la aprobación de esta Moción se estaría otorgando una autorización que opera en contra de todo el trabajo que se ha realizado y que provoca grandes daños a la economía del país.

Finalmente, señaló que el SII no está en contra de ayudar a estas personas que desarrollan esta actividad comercial, sin embargo, esta no es la vía para hacerlo, puesto que incentivará a la comisión de actos ilícitos en la cadena que se forma.

La aprobación de esta iniciativa legal sólo producirá daños a la economía del país.

El Presidente de la Federación Gremial Nacional de Buses, Transporte de Pasajeros Rural, Interurbano, Interregional e Internacional de Chile (FENABUS), señor Marcos Carter, expresó que esta iniciativa legal es contraria a la normativa legal que regula el transporte de pasajeros. En ese sentido explicó que en los buses de transporte interurbano, el artículo 51 del decreto supremo Nº 212, impide el transporte de pasajeros de pie.

Por su parte, en el transporte rural se permite el transporte de pasajeros de pie por un máximo de 50 kilómetros, sin embargo,

el artículo 55 del decreto supremo mencionado establece ciertas reglas para el uso de la radio debiendo apagarse cuando un pasajero lo solicita.

En el caso de los buses interurbanos, el decreto 66 establece la obligación de contar con audífonos para la música, televisión y videos que se transmiten para no molestar a los pasajeros.

De esta forma, señaló que para el gremio que representa, la aprobación de esta iniciativa legal importa grandes inconvenientes. Se han realizado esfuerzos en los terminales para impedir los vendedores ambulantes al interior de los buses puesto que los pasajeros son responsables de sus pertenencias y en algunas ocasiones han ocurrido hurtos de maletines y bolsos por parte de estos vendedores ambulantes, que el resto de los pasajeros no los identifica como tales.

Finalmente, señaló que la entidad que representa está en contra de cualquier actividad que se realice al interior de los buses, ya sea venta o expresiones artísticas, puesto que las normas legales que rigen el transporte de pasajeros no permiten estas actividades al interior de los buses.

La Honorable Senadora señora Matthei consultó al SII de qué forma se puede formalizar la actividad comercial de una persona que pretende ejercer un comercio de poco monto.

En seguida, agregó que las normas del transporte público de pasajeros impiden transportar pasajeros de pie y podría ocurrir que estos vendedores, al contar con la autorización municipal y la credencial respectiva viajen sentados, con lo cual existiría una manera muy barata para viajar sin pagar. Así, las personas intentarán obtener en las municipalidades esta autorización y viajar gratis, porque no existe ninguna limitación en cuanto al trayecto que pueden realizar. De esta forma, a través de este sistema se resolverá el transporte de muchas personas que en lugar de solicitar recursos para los pasajes obtendrán una autorización que los habilita para desempeñarse como vendedores ambulantes.

El representante de la Subdirección de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, señor Alberto Cuevas respondió que la Ley sobre Impuesto a la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado contemplan sistemas simplificados de tributación para actividades económicas de pequeña importancia. El artículo 22 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, regula la situación de los denominados pequeños contribuyentes y se refiere a los pequeños comerciantes que tienen un régimen simplificado de tributación del Impuesto a la Renta y tributan sobre la base de $\frac{1}{2}$ UTM por el período anual con un impuesto único de primera categoría que se pagan en forma simultánea con la patente municipal. El

sentido de que ese impuesto sea único significa que esas rentas no están afectas al Impuesto Global Complementario.

Respecto del comercio ambulante, informó que el artículo 40 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contiene una exención de impuesto de primera categoría, sin embargo, en consideración a los montos de su actividad deberían quedar exentos del pago de impuestos finales. Si los contribuyentes obtienen rentas de los tramos exentos no están obligados a declarar el Impuesto a la Renta.

En relación con el Impuesto al Valor Agregado señaló que también existe un régimen simplificado de tributación y de acuerdo al Título VII se consagra la posibilidad de liberar a ciertas operaciones cuando su carácter económico es exiguo. No obstante, no existen solicitudes para su aplicación.

El vendedor que ejerce este comercio en la vía pública agrega un valor al bien que vende, sin embargo, se podría estudiar una exención para estos casos.

La iniciativa legal en estudio no se refiere a la etapa final de la cadena de pago de IVA y podría suceder que un comerciante establecido determinara en base a esta nueva ley contratar a diversos distribuidores de sus productos en la locomoción colectiva, por lo tanto, en su opinión debe establecerse un procedimiento que permita controlar que los temas relacionados con la propiedad intelectual y con el IVA, sean los que corresponden de acuerdo a la ley porque la fiscalización es muy difícil para determinar que la etapa terminal no sea la puerta de salida de la tributación de las etapas anteriores en el proceso.

El Honorable Senador señor Pizarro consultó si SINTRALOC ha realizado acciones tendientes a regularizar su actividad porque dicha agrupación expresó su intención en ese sentido lo que sería positivo.

Se respondió que no hay información porque no han trabajado con Sintraloc en esta materia, sin embargo, desde el punto de vista de la formalización se expresó que no corresponde al SII manifestarse en relación al objetivo económico y de empleo, al Servicio sólo le corresponde el control de los impuestos involucrados en estas actividades considerando que se trata de la etapa final de una cadena, tanto desde el punto de la Ley de Impuesto a la Renta como del IVA. La formalización es posible pero no con las disposiciones actuales contenidas en la Moción.

Para que los contribuyentes se formalicen requieren inscribirse en un Registro que permite operar con un número de identificación tributaria o con un RUT asociado a la empresa que ha formado,

se requiere la verificación de un domicilio conocido para que el SII pueda interactuar.

Asimismo, una materia muy sensible es el origen de las mercaderías que se comercializarán puesto que existe una estructura documentaria informatizada que debe ser controlada para determinar el origen lícito de las mercaderías. También hay un tema de justificación de gastos de vida de las personas que ejercen estas actividades y sin esa información se pueden amparar otras operaciones que serían imposibles de fiscalizar.

Por último, señaló que estos permisos municipales permitirán que el comercio se ejerza en comunas diferentes a aquella en se otorgó la autorización.

En seguida, el señor Senador señaló que la Moción, en estudio, establece la posibilidad de desarrollar estas actividades al interior de los buses por lo que resulta importante conocer cuál será la posición de los conductores de los buses.

El Presidente de FENABUS, señor Marcos Carter, respondió que no están de acuerdo porque estas actividades afectan el servicio que se entrega a los pasajeros, además se relató la situación que se produce en el Terminal de Estación Central, en que existen 150 “hacheros” que engañan a los pasajeros con eventuales descuentos de tarifas, intervienen mafias, tráfico de drogas, existiendo una verdadera guerra, se venden boletos falsos, etc. Para erradicar este comercio se han realizado considerables esfuerzos y esta nueva forma de actividad ambulante constituirá una nueva presión y riesgo para los conductores que serán amenazados por este comercio que engaña a los usuarios y que sólo requerirá una autorización municipal para operar.

- En votación en general el proyecto, fue rechazado con los votos de los Honorables Senadores señora Matthei y señores Cantero y Novoa y con la abstención del Honorable Senador Pizarro.

En consecuencia, vuestra Comisión os propone rechazar en general el proyecto de ley en informe, con la votación anteriormente señalada.

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas los días 7 y 14 de mayo y 4 de junio de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Cantero Ojeda (Presidente); señora Evelyn Matthei Fornet;

Roberto Muñoz Barra (Guido Girardi Lavín); Jovino Novoa Vásquez (Presidente Accidental) y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 6 de junio de 2008.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que concede permiso para trabajadores al interior de la locomoción colectiva.

BOLETÍN N°: 4.332-15.

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS:** tiene por finalidad, modificar la Ley de Tránsito, con el objetivo de habilitar el ejercicio del comercio ambulante a bordo de los vehículos de locomoción colectiva, con los requisitos y condiciones a determinar por el respectivo reglamento.

Para ello se propone eliminar la expresión “desaseados” y la frase final “o cualquier clase de comercio en el vehículo”, que figura en el número 3 del artículo 91 de la ley N° 18.290, de Tránsito, que prohíbe a los conductores de estos vehículos, “3.- Admitir individuos ebrios, desaseados, que fumen o que no guarden compostura debida, o que ejerzan la mendicidad o cualquier clase de comercio en el vehículo.”.

Asimismo, propone agregar un artículo 91 bis que habilite el ejercicio de la actividad comercial o artística al interior de los buses urbanos, interurbanos y rurales, a las personas naturales que cuenten con la autorización municipal respectiva, para lo cual cada comerciante o artista autorizado deberá portar una tarjeta de identificación personal, que incluya el nombre completo y una fotografía del mismo.

- II. ACUERDOS:** rechazado por 3 votos en contra y una abstención.
- III. URGENCIA:** No tiene.
- IV. ORIGEN INICIATIVA:** Moción de los Honorables Diputados señoras Denise Pascal y Alejandra Sepúlveda y señores Sergio Aguiló, Pedro Araya, Fidel Espinoza, Sergio Ojeda, Carlos Olivares y Gonzalo Uriarte.
- V. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite.
- VI. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** aprobado en la sesión 37ª ordinaria de 14 de junio de 2007, con 84 votos a favor y 5 abstenciones.
- VII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** ingresó al Senado el 20 de junio de 2007, dándose cuenta en la sesión 28ª especial, de la misma fecha.

VIII. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

**IX. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA
MATERIA:** Ley N° 18.290, de Tránsito.

Valparaíso, a 6 de junio de 2008.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario