

INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE SERVICIOS SANITARIOS.

BOLETÍN Nº 3.590-09.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pasa a informaros sobre el proyecto de ley, originado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, que modifica el decreto con fuerza de ley Nº 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, ley General de Servicios Sanitarios, en materia de licitación de la provisión del servicio sanitario dentro del límite urbano.

El propósito del proyecto es modificar la legislación referida a los servicios sanitarios para lograr mayor coherencia entre lo denominado área urbana y lo llamado zona concesionada, situación que resulta indispensable para el desarrollo de nuevas zonas urbanas. Por lo tanto, con la enmienda propuesta se busca evitar la existencia de "islas" o terrenos habitados, situados en el interior de zonas urbanas, carentes de los servicios sanitarios esenciales.

Para el estudio del proyecto de ley, la Comisión contó con la asistencia y la colaboración de las siguientes personas:

Del Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Jaime Ravinet De la Fuente; del Jefe de la División de Política Habitacional de dicho Ministerio, señor Jaime Silva Arancibia, y de la Asesora Jurídica del mismo, señora Luz Elena Alcántara; del Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Fernando Echeverría Vial; del Vicepresidente del Comité de Vivienda de la mencionada Cámara, señor Domingo Valenzuela, y de la Asesora Jurídica de la misma, señorita Karla Lorenzo; de la Secretaria Técnica de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asociación Chilena de Municipalidades, señora María Amalia Jeria; de la asesora urbanista de la Municipalidad de Peñalolén, señora Cecilia Aracena, y del abogado y encargado de la Comisión de Agua Potable de la Junta de Vecinos de Maitencillo, señor Cristián Infante.

I.FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

En el mensaje se plantea que existen ocasiones en que el desarrollo urbano e inmobiliario no coincide necesariamente con la expansión en la cobertura de servicios sanitarios (agua potable y alcantarillado), por lo que es posible encontrarse con sectores urbanos con una concentración de población relativa y que, sin embargo, carecen del servicio sanitario público y arriesgan no tenerlo, a menos que intervenga la autoridad para conducir a un operador a hacerse cargo de ellos. Se trata de pequeñas porciones de territorio urbano en las que, no obstante, no hay cobertura de servicios sanitarios, posiblemente porque no constituyen un

mercado atractivo para las empresas sanitarias, ya sea por su baja densidad o, simplemente, porque la proyección inmobiliaria no coincide con ese ámbito.

Se indica que la actual ley General de Servicios Sanitarios le impone a la Superintendencia de Servicios Sanitarios la obligación de llamar a licitación pública cada vez que exista la necesidad de asegurar la provisión del servicio en alguna zona en el interior del límite urbano (artículo 33-A). Sin embargo, la norma no especifica quién, cuándo y cómo se establece la forzosidad de extender geográficamente la concesión sanitaria. En la práctica, tal condición la ha determinado la Superintendencia de Servicios Sanitarios, normalmente respondiendo a la real necesidad social de contar con atención de tales servicios, representada en ciertas ocasiones por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y, en otras, por la comunidad que carece de ellos.

Se efectúa un llamado a licitación pública, al cual puede concurrir todo aquel que reúna las exigencias legales para operar una concesión sanitaria en Chile, pero que, sin embargo, puede fracasar, ya sea por falta de interesados o porque los postulantes no califican para adjudicarse el servicio.

Se explica que, en el caso de no prosperar la licitación, la Superintendencia se encuentra facultada para exigir a la sanitaria que presta servicios en el área próxima la ampliación de su territorio operacional, al objeto de cubrir el área que se necesita atender. Para imponer esta exigencia al concesionario más cercano, la ley requiere que se cumpla copulativamente con los siguientes requisitos:

a) que la incorporación del nuevo territorio (ampliación) sea técnicamente factible, circunstancia que califica la Superintendencia por resolución fundada, y

b) que sea posible, tanto administrativa como financieramente para el prestador, asumir la ampliación del territorio operacional.

Esta última circunstancia, sin embargo, no necesita ser fehacientemente fundada, lo cual origina un vacío, en el evento de que la concesionaria compelida a extender su territorio se niegue a ello, argumentando que no le resulta factible en términos administrativos o financieros.

Se agrega que, en el supuesto de reunirse las condiciones exigidas por la ley, la Superintendencia forzará al prestador más próximo a ampliar su concesión. Una vez formalizada dicha gestión, el sector en cuestión quedará integrado a la red pública de provisión del servicio sanitario y se habrá cumplido el propósito del legislador.

Se señala que existen deficiencias en la actual regulación.

Un primer aspecto preocupante es el relativo a la detección de la necesidad de atender a un determinado sector, dado que, por una parte, la disposición no señala quién es el responsable de establecer dicha necesidad como algo cierto, aunque es menester tener la

determinación de la Superintendencia de Servicios Sanitarios. En definitiva, se le otorga a la Superintendencia una facultad que ejerce discrecionalmente. El punto es que la Superintendencia, tanto por omisión como por evaluación, puede desestimar la necesidad de atender un determinado sector.

Un segundo aspecto por corregir en la legislación vigente es el que se presenta cuando, una vez fracasada la licitación a que ha llamado la Superintendencia para atender el sector que presenta la necesidad, queda entregada a la apreciación de dicha institución, la facultad de exigir a la concesionaria que opera el sector más cercano, la extensión de ampliar su territorio operacional. En tal caso, la Superintendencia puede no ejercer esta opción, por considerar que no concurren los requisitos que la legislación exige para forzar la ampliación territorial de una concesión (factibilidad técnica, administrativa y financiera). No obstante, un aspecto aun más complejo es el que se puede presentar si se da el caso de que la Superintendencia exija al prestador la ampliación de su concesión y éste se niegue a ello argumentando no contar con la factibilidad necesaria. En la práctica, la Superintendencia no ha enfrentado mayor inconveniente en contar con la colaboración de las concesionarias en esta situación.

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 el mensaje.

De acuerdo con esto último, la idea matriz o fundamental del proyecto consiste en modificar la ley General de Servicios Sanitarios, con el propósito de conceder al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la facultad de intervenir o dirigir la extensión de la cobertura de servicios sanitarios públicos y así favorecer el desarrollo de sus políticas, planes y programas de urbanización.

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

No los hay.

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

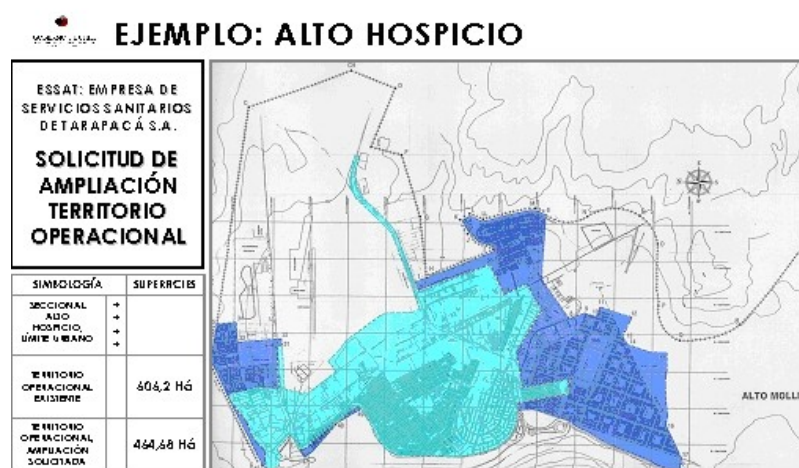
El artículo único no debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

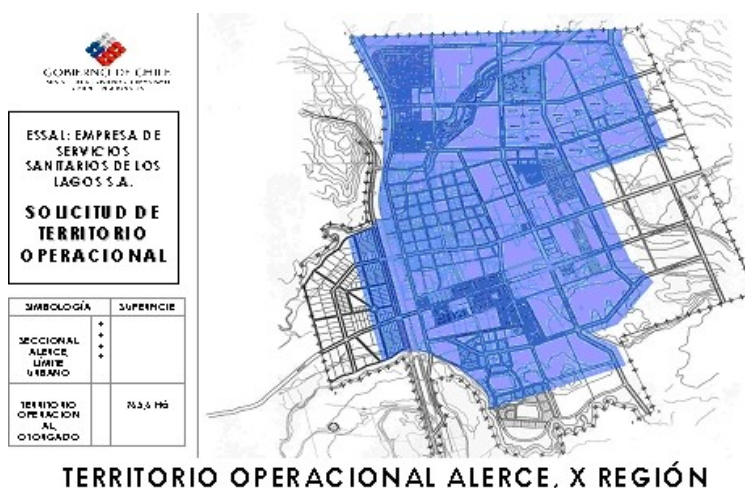
V. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

A la discusión del proyecto habida en el seno de vuestra Comisión, concurrió el **Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Jaime Ravinet De la Fuente**, quien expuso el parecer del Ejecutivo sobre el particular.

Explicó que el proyecto está basado en la experiencia obtenida por el Ministerio, la que ha demostrado, en terreno, que los que deciden realizar la urbanización son la Superintendencia de Servicios Sanitarios y las empresas de servicios sanitarios. La idea de legislar sobre este tema responde a requerimientos planteados por los alcaldes de diferentes municipalidades, por la Cámara Chilena de la Construcción y por los directores de los Servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu). Se trata de un proyecto de ley simple aunque muy importante para el desarrollo de nuevos sectores urbanos y nuevos proyectos habitacionales, especialmente cuando son de tipo social.

Planteó que la iniciativa tiene su origen en la actual ley General de Servicios Sanitarios, donde se establece la obligación de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de llamar a licitación pública cada vez que exista la necesidad de asegurar la provisión del servicio sanitario dentro del límite urbano. Agregó que, en caso de no existir postulantes o de no haber sido adjudicada la licitación por no haberse reunido los requisitos exigidos por la ley, la Superintendencia puede exigir al prestador que opere en el área geográfica más cercana la ampliación de su concesión a la zona licitada. Sin embargo, tal situación es una facultad de la Superintendencia y no una obligación para ella. Además, se requiere, para ejercerla, constatar que exista la factibilidad técnica y la capacidad administrativa y financiera para efectuar el proyecto, lo que en la práctica no siempre ocurre, debido a que no siempre hay plena correspondencia entre los terrenos declarados urbanos y la extensión del territorio operacional. Por la falta de correspondencia, se originan efectos negativos o adversos, los que se ilustran con los ejemplos de las localidades de Alto Hospicio, en la Primera Región y de Alerce, en la Décima Región.





Expresó que, a raíz de los ejemplos señalados, se puede entender lo que ocurre en la práctica con los nuevos terrenos urbanos. Indicó que en muchas ocasiones las Direcciones de Obras Comunes conceden el permiso de construcción, y el Ministerio, por su parte, otorga el subsidio. Pero finalmente, la urbanización, esto es, la instalación de agua potable y de alcantarillado, cuesta más que el sitio. Esta situación puede repetirse en muchas otras ciudades, razón por la cual es necesario legislar al respecto.

Por último, recalcó que el proyecto de ley tiene una tremenda relevancia para el desarrollo de las políticas habitacionales, tanto del sector público como del privado, así como de los planes y programas del Ministerio. Agregó que la iniciativa fue elaborada con el parecer favorable de los Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades y la Cámara Chilena de la Construcción.

También fue invitado a la Comisión el **Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Fernando Echeverría Vial**, quien señaló que la institución que preside, a través de sus delegaciones regionales, ha constatado que lo planteado por el proyecto es una situación que sucede en distintos sectores del país, donde las zonas urbanas no cuentan con provisión de servicios sanitarios en toda su extensión, o bien donde sus costos son muy elevados. Sobre este punto, comparte la inquietud del Ministro de Vivienda y Urbanismo. Afirmó que debería existir perfecta coincidencia entre el límite urbano y el de la concesión sanitaria, lo que resulta muy importante para las viviendas sociales. A modo de ejemplo, indicó que, en la localidad de Padre Hurtado, la empresa sanitaria más próxima exigió a la constructora un pago previo de 25 unidades de fomento por casa para ampliar su concesión y así proveer del servicio a las viviendas afectadas. Consideró que la normativa sirve cuando se trata de concesiones destinadas a cubrir nuevas áreas incorporadas al radio urbano, pero que, cuando se trata de concesiones que ya están en explotación, la normativa no favorece la concordancia. Por último, opinó

que, si bien el proyecto en análisis es el adecuado, sería necesario introducirle algunos cambios.

Asistió, además, la **Secretaria Técnica de la Comisión de Desarrollo Urbano, señora María Amalia Jeria**, quien expresó su opinión favorable respecto del proyecto en estudio. No obstante, planteó algunas preocupaciones sobre su texto, a saber: a) No es posible que las municipalidades no participen en la toma de decisión de llamar a licitación; b) Es inquietante para las municipalidades que se obligue a la concesionaria cercana a prestar el servicio sanitario, dado que éste puede ser más caro para el usuario. Al no poder el usuario pagar ese mayor costo, podrá solicitar la cobertura de subsidio de agua potable, situación que afectará el presupuesto de la municipalidad respectiva; c) La condiciones especiales en que operará la sanitaria, en ciertos casos, pueden plantear una serie de dudas, y d) Finalmente, una duda de fondo, surge de la extensión del territorio.

Concurrió también a la Comisión la **Asesora Urbanista de la Municipalidad de Peñalolén, señora Cecilia Arcena**, la que se refirió a las modificaciones de los límites urbanos. En particular, en el proyecto en la discusión también se considera dicha enmienda. Si bien parece atractiva una ampliación automática, los municipios no tienen participación vinculante en tal decisión. En rigor, lo que preocupa es determinar si las ampliaciones que se plantean, hacen relación a los límites urbanos dispuestos por el municipio son atinentes a todo territorio urbanizable. Por otra parte, el proyecto de ley, al aludir a los planes y programas, ¿comprende únicamente los del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, o los que puedan desarrollar los municipios?

Asimismo, asistió y colaboró con la Comisión el **Jefe de la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Jaime Silva Arancibia**, quien recalcó que el proyecto en estudio tiene como único propósito transformar una facultad que hoy posee la Superintendencia de Servicios Sanitarios, a efectos de que pueda ser forzada en virtud de un requerimiento del Ministerio, sin alterar en nada el actual marco regulatorio.

Señaló compartir la idea de que el servicio sea prestado en condiciones especiales durante dos años, después de los cuales debería otorgarse una nueva concesión.

Explicó que el aumento automático del territorio operacional, si bien aparece como una posibilidad en principio atractiva, no es tal, pues requiere de un proceso de licitación, así como de un proceso de competencia, para una mejor determinación de tarifas y de otras condiciones.

Finalmente, indicó que la definición de límite urbano es la que la ley contempla, que es la suma de la zona urbana y de la expansión urbana. Por lo tanto, al autorizarse un cambio de uso de suelo, el único efecto es el de permitir construcciones en una zona rural, sin cambiar la naturaleza de zona rural.

-Puesto en votación en general y en particular el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes, señores Luksic (Presidente), señoras Mella y Sepúveda, y señores García, Hernández, Ibáñez y Norambuena.

Constancias reglamentarias.

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

- 1.- El artículo único del proyecto no contiene normas de rango orgánico constitucional.
- 2.- El artículo único no debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.
- 3.- No hay artículos rechazados.
- 4.- No hay indicaciones presentadas.
- 5.- La aprobación en general del proyecto se efectuó por la unanimidad de los Diputados presentes.

VI. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 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 aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY.

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N°382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

1) Modifícase el artículo 33 A en los siguientes términos:

a) Intercálase, a continuación del inciso primero, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales incisos segundo, tercero y cuarto a ser incisos tercero, cuarto y quinto, respectivamente:

“Esta licitación tendrá el carácter de obligatoria cuando lo requiera el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para el desarrollo de sus políticas, planes y programas. En tal caso, el llamado a propuesta deberá realizarse en el plazo de seis meses, a partir de la fecha del aludido requerimiento. El señalado plazo podrá prorrogarse, por causa fundada, por

la Superintendencia de Servicios Sanitarios, por un período no superior a seis meses.”

b) Agréganse los siguientes incisos nuevos, que pasarán ser incisos sexto y séptimo:

“Con todo, en aquellos casos en que la licitación se hubiere iniciado a requerimiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y no fuere económica ni técnicamente posible la ampliación forzada de la concesión del prestador más cercano y mientras tal imposibilidad se mantenga, será admisible el establecimiento de un servicio en condiciones especiales. Este servicio estará a cargo de un concesionario sanitario, que deberá cumplir con todas las exigencias de un sistema público. Además, estará bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que quedará facultada para resolver, en estos casos, las discrepancias que se presenten, especialmente en cuanto a las condiciones y precios de estos servicios.”

“Para los efectos previstos en el inciso anterior, la Superintendencia de Servicios Sanitarios dictará una resolución sujeta a trámite de toma de razón, autorizando la existencia del servicio especial y fijándole, a la vez, un plazo de duración a ese servicio. Dicho plazo no podrá ser superior a dos años, vencido el cual la Superintendencia deberá llamar a licitación pública para la adjudicación de las respectivas concesiones o bien el prestador de dicho sistema especial deberá solicitar tales concesiones, conforme con las normas generales de esta ley.”

2) Intercálase, en el inciso segundo del artículo 33 B, después del primer punto y seguido (.) y antes de la expresión “En este caso”, la siguiente oración: “Se entenderá que existe causa fundada cuando el proceso se haya iniciado a requerimiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.”

Se designó Diputado informante al señor **Zarko Luksic Sandoval**.

SALA DE LA COMISIÓN, a 26 de agosto de 2004.

Tratado y acordado, conforme se consigna en las actas de las sesiones de fechas 3 y 17 de agosto de 2004, con la asistencia de los Diputados señores Luksic, don Zarko (Presidente); Alvarado, don Claudio; Ceroni, don Guillermo; Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; Hales, don Patricio; Hidalgo, don Carlos; Ibáñez, don Gonzalo; Meza, don Fernando; Norambuena, don Iván; Salas, don Edmundo, y Sepúlveda, doña Alejandra.

Se hace constar que, en una de las sesiones, la Diputada Mella, doña María Eugenia, reemplazo al Diputado Salas, don Edmundo.

Se adjunta texto comparado.

PATRICIO ALVAREZ VALENZUELA,
Secretario de la Comisión.