INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA encargada de proponer la forma y modo de superar las discrepancias producidas entre el Senado y la Cámara de Diputados, respecto del proyecto de ley que establece incentivos especiales para las zonas extremas del país.

BOLETÍN Nº 8.011-05

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS,

HONORABLE SENADO:

La Comisión Mixta constituida en conformidad a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de la República, tiene el honor de proponer la forma y modo de resolver las divergencias surgidas entre el Senado y la Cámara de Diputados durante la tramitación del proyecto de ley de la referencia, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

- - -

La Cámara de Diputados, cámara de origen, en sesión de 17 de octubre del corriente designó como miembros de la Comisión Mixta a los Honorables Diputados señores Gabriel Ascencio Mansilla, Nino Baltolu Rasera, Felipe Salaberry Soto, Alejandro Santana Tirachini y Orlando Vargas Pizarro. En la segunda sesión celebrada por la Comisión, el Honorable Diputado señor Salaberry fue reemplazado por el Honorable Diputado señor David Sandoval Plaza.

El Senado, por su parte, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2012, designó como integrantes de la Comisión Mixta a los integrantes de la Comisión de Hacienda, Honorables Senadores señora Ximena Rincón González y señores Eduardo Frei Ruiz-Tagle, José García Ruminot, Ricardo Lagos Weber y Jovino Novoa Vásquez. La Honorable Senadora señora Rincón fue remplazada, de manera permanente, por el Honorable Senador señor Patricio Walker Prieto; el Honorable Senador señor Frei, en la primera sesión celebrada por la Comisión, por el Honorable Senador señor Carlos Bianchi Chelech; y el Honorable Senador señor Novoa, en la segunda sesión celebrada por la Comisión, por el Honorable Senador señor Jaime Orpis Bouchon.

Previa citación del señor Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 5 de noviembre de 2012, con la asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Bianchi, García y Walker, don Patricio, y Honorables Diputados señores Ascencio, Baltolu y Vargas. En dicha oportunidad, por unanimidad eligió como Presidente al Honorable Senador señor García, y acordó que el reglamento por el que se

regiría sería el del Senado. Enseguida, se abocó al cumplimiento de su cometido.

A las sesiones celebradas por la Comisión asistió, además de sus integrantes, el Honorable Diputado señor Marinovic.

Del mismo modo concurrieron, del Ministerio de Hacienda, el Subsecretario, señor Julio Dittborn; el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Ramón Delpiano; el Asesor de Políticas Tributarias, señor José Domingo Peñafiel; el Coordinador Legislativo, señor Francisco Moreno; la asesora, señorita Carmina Hernández, y la Jefa de Prensa del Subsecretario, señorita Angela Sierra.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los asesores, señorita Constanza Castillo y señores Omar Pinto y Pedro Pizarro.

De la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), el abogado del Programa Legislativo, señor Sebastián Pavlovic.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista del Área Economía, señor Andrés Muñoz.

El asesor de la Honorable Senadora señora Rincón, señor Josué Vega.

Los asesores del Honorable Senador señor Walker, don Patricio, señorita Paz Anastasiadis y señor Nicolás Gutiérrez.

El asesor del Honorable Senador señor Bianchi, señor Manuel José Benítez.

El asesor legislativo del Honorable Diputado señor Marinovic, señor José Barría.

El asesor de prensa del Honorable Diputado señor Sandoval, señor Sebastián Puebla.

El coordinador legislativo de la Bancada Demócrata Cristiana de la Cámara de Diputados, señor Valentín Volta.

- - -

En forma previa al análisis de las discrepancias habidas entre la Cámara de Diputados y el Senado con ocasión del presente proyecto de ley, el **Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor García**, puso de relieve que la principal diferencia estriba en el tratamiento que se otorga a la bonificación a la contratación de mano de obra de la ley N° 19.853 (que remplazó al beneficio similar consagrado en el decreto ley N° 889, de 1975). De acuerdo con lo expresado por los representantes de las

diversas regiones extremas del país a lo largo de la tramitación de la iniciativa, indicó, es de interés de la Región de Arica y Parinacota que la bonificación no quede supeditada al pago de remuneraciones superiores en un 20% al salario mínimo mensual vigente en el país. En las regiones de Aysén y Magallanes y la provincia de Palena, en tanto, el objetivo es que la bonificación sí quede condicionada a ese mayor pago.

En ese escenario, dio a conocer a los integrantes de la instancia que en comunicación sostenida con el señor Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, éste le manifestó la disposición del Ejecutivo para analizar las propuestas al respecto planteadas.

El **Honorable Diputado señor Vargas** expresó su opinión favorable a que en la Región de Arica y Parinacota exista exactamente el mismo tratamiento que en Aysén y Magallanes para la bonificación a la contratación de mano de obra, esto es, sujeta al pago de remuneraciones superiores en 20% al salario mínimo. Tal es, destacó, también el parecer de la Central Unitaria de Trabajadores de la ciudad de Arica.

El **Honorable Diputado señor Ascencio** precisó que, en rigor, son dos las materias en las que se ha trabado divergencia entre ambas cámaras legislativas. En primer lugar, el establecimiento de un recargo de 20% a las remuneraciones para poder acceder a la bonificación en la contratación de mano de obra, que fue aprobado en el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y rechazado en el segundo, en el Senado. En este sentido, hizo ver que, hasta ahora, lo que se sabía era que los representantes de Arica y Parinacota estaban por que no se consagrara para esa región, por lo que los dichos del Diputado señor Vargas obligan a revisar cuál es el criterio que en realidad se va a plasmar.

El segundo punto, en tanto, guarda relación con la posibilidad de satisfacer el compromiso adquirido por el Gobierno con miras al establecimiento de una zona franca en la Región de Aysén. Para ello, tanto el Mensaje original del Ejecutivo como el proyecto aprobado por el Senado contemplaban, como fórmula, que debe estarse en presencia de una “región” geográficamente aislada, entendiendo por tal aquella que no cuente con conectividad vial terrestre íntegra y por rutas nacionales con el resto del territorio nacional. Con este fin, será un decreto del Ejecutivo el que determine qué región cumple con el requisito, cuestión que permitiría crear en el futuro otras zonas francas distintas de Aysén.

Lo aprobado por la Cámara de Diputados en dos oportunidades, sin embargo, dispone que exactamente el mismo tratamiento se otorgue no en función de una “región”, sino de una “zona” geográficamente aislada. La diferencia, que parece ser sólo semántica, tendría efectos, por ejemplo, en la Región de los Lagos, que claramente cuenta con conectividad, pero que tiene en su interior una zona, Chiloé, que no. Si primara el criterio de que una zona franca sólo podría crearse en las regiones geográficamente aisladas del país, una zona como Chiloé nunca podría llegar a tener una. De esta forma, explicó, al cambiar “zona” por “región”, lo que se está haciendo es solamente ampliar la facultad con que se

está dotando al Ejecutivo, de manera que, llegado el momento, el mismo Poder del Estado decida si es pertinente o no crear una nueva zona franca, ya no sólo pensando en lo que pase con Chiloé, sino también en otros lugares del país que pudieran encontrarse deprimidos económicamente.

La admisibilidad del cambio de referencia de "región" a "zona", recordó, había sido en su oportunidad cuestionada por el Ejecutivo. Sin perjuicio de no compartir esa apreciación, culminó, lo relevante sería discutir el fondo de la enmienda que introdujo la Cámara de Diputados, pues de ello podría seguirse que sea justamente el Gobierno quien pueda patrocinar que sea el vocablo "zona" el que finalmente quede en la ley.

El **Honorable Diputado señor Baltolu** puso de manifiesto que su postura respecto de la bonificación a la contratación de mano de obra se distancia sustancialmente de lo expresado por el Diputado señor Vargas. Si lo que se quiere es otorgar beneficios a los trabajadores, cuestión con la que en todo caso se mostró de acuerdo, debe hacerse a través de otro instrumento legal, pero no en el que se está discutiendo en esta oportunidad, pues sus efectos serían perniciosos para los micro y pequeños empresarios.

El beneficio de la bonificación a la contratación de mano de obra, resaltó, fue concebido como un incentivo para la pequeña empresa, que de acuerdo con las modificaciones que se están proponiendo hoy, resultaría de la aplicación del 17% sobre la parte de las remuneraciones imponibles que no exceda de $182.000, reajustada de acuerdo con la variación de Índice de Precios al Consumidor. Para acceder al beneficio, no obstante, se pretende ahora que sólo sea en función de remuneraciones superiores en 20% al salario mínimo mensual vigente en el país, lo que significaría un castigo no para las grandes empresas que pagan altas remuneraciones, sino para las pequeñas que pagan las cercanas al mínimo.

La discusión, en consecuencia, no se sitúa en si se está a favor o en contra de mejorar las condiciones de los trabajadores. Radica, en rigor, en que la ley N° 19.853 es un instrumento de incentivo empresarial, el único, por lo demás, con que cuentan los pequeños emprendedores de la Región de Arica y Parinacota.

El **Honorable Senador señor Bianchi** hizo ver, primeramente, que la instalación de una zona franca comercial, y no industrial, en la Región de Aysén, trae consigo el riesgo de que los comercios actualmente allí establecidos sucumban ante tamaño competidor. En este sentido, señaló, hace falta una mirada estratégica por parte del Ejecutivo, orientada al establecimiento de una zona franca de carácter industrial que genere valor agregado para esa región.

Enseguida, sostuvo que una figura que podría contribuir a aliviar la situación de las regiones extremas es la de las "zonas remotas", en las que pudiera eliminarse el impuesto a los combustibles, recogiendo así el espíritu de lo acordado por el Gobierno con el Movimiento Social de Aysén.

En relación con esta región, asimismo, advirtió sobre el grave problema que deberá enfrentar el Ejecutivo si, como acordó con el Movimiento Social, avanza hacia un sueldo diferenciado para Aysén y no adopta la misma medida para las otras regiones aisladas del país, como Arica y Parinacota y Magallanes, por ejemplo. No resultaría comprensible, enfatizó, que el Estado de Chile tuviera un criterio dispar sobre esta materia.

Respecto de la contratación de mano de obra en regiones extremas, puntualizó que el porcentaje de la bonificación, 17%, en realidad no es tal, pues al ser imponible se reduce al 14,3%. Y que la indicación que aprobó la Cámara de Diputados contiene la imprecisión de aludir al salario mínimo vigente en el país, en circunstancias que el artículo 2° de la ley N° 19.853 establece una guarismo, que a partir de la ley que se está discutiendo será $182.000, en base al cual se determina el beneficio, que difiere de los $193.000 del sueldo mínimo nacional.

Al establecer el recargo de la remuneración para obtener el beneficio, además, la citada indicación aparejaría el efecto de crear dos categorías de trabajadores. De un lado, los de aquel empleador pequeño que no puede pagar más del mínimo y que, en consecuencia, no podrán alcanzar un sueldo 20% superior; y, del otro, los del empleador que sobrepasa el mínimo y sí tendrán salarios más altos. De ahí que lo apropiado sea que, en el primer caso, el Estado se haga cargo de que aquellos trabajadores sí puedan acceder a una mayor remuneración. Sólo así, destacó, se haría efectiva la pretensión de que todos los trabajadores obtuvieran el sueldo diferenciado, y se atacaría la enorme discriminación a que habría lugar si se toma en cuenta que en Chile el 70% de la empleabilidad tiene sueldos superiores al mínimo. Idealmente, del mismo modo, debiera el Estado asegurar que respecto de estos últimos operara la totalidad de la bonificación, vale decir, el 17% íntegro, de manera de propender a que los sueldos que se paguen sean mejores.

Lo expresado, finalizó, no resulta en absoluto una pretensión desmedida, pues desde hace tiempo el Estado de Chile ha reconocido que la vida en las zonas extremas es más onerosa que en el resto del país. Prueba de ello es el pago del bono de zonas extremas que cada año se realiza.

El **Honorable Senador señor Walker, don Patricio,** recordó que la indicación a que se ha venido haciendo referencia, aprobada en la Cámara de Diputados, fue posteriormente rechazada en el Senado, Corporación en la que se trató de mantener pero donde fue declarada inadmisible. En su opinión, empero, tal declaración no resultaba procedente, pues lejos de aumentar el gasto fiscal, la indicación reduce el aporte que el Estado debe hacer. Hizo hincapié, al efecto, en que el sentido de la propuesta se origina en un acuerdo transversal que trasciende a la Región de Aysén y constituye un compromiso, que contribuyó a desactivar el conflicto social en dicha región, hasta ahora no cumplido por el Ejecutivo.

Hasta el año 1975, prosiguió, la bonificación que pagaba el Estado ascendía al 35%, que posteriormente se rebajó al 17% por trabajador contratado.

En cuanto a la posición de la Región de Arica y Parinacota respecto de la nueva condición que se propone establecer para obtener el beneficio, señaló que es un tema que sin duda se debe aclarar. Sin perjuicio de ello, anunció la presentación de una proposición, en conjunto con los Diputados señora Goic y señores Ascencio y Marinovic, que recoge lo aprobado en su momento por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional, pero sólo en relación con las regiones de Aysén y Magallanes.

El promedio de los salarios en Arica, Castro, Aysén y Punta Arenas, culminó, es de $325.000, $368.000, $388.000 y $450.000, respectivamente. No se puede soslayar, afirmó, que se está en presencia de realidades diferentes entre sí y en comparación con el resto del país, que requieren ser abordadas competentemente.

El **Honorable Diputado señor Marinovic** dio a conocer su desacuerdo con que un empleador que paga sueldos de $1.500.000, por ejemplo, pueda tener acceso a la bonificación del 17% para la contratación de mano de obra. La finalidad que persigue la indicación que se ha venido refiriendo, consignó, no es otra que hacer que las condiciones de vida de los trabajadores más modestos de las zonas extremas del país sean más llevaderas. Porque no se puede eludir que, en la práctica, con $200.000 de remuneración se come más en Santiago o Rancagua que en Punta Arenas o Arica. De esta forma, de lo que se trata es que los trabajadores privados que menos ganan en las regiones extremas tengan una mejora efectiva de sus remuneraciones, lo que constituye un primer paso para que el salario mínimo sea diferenciado.

La adopción de esa medida y la consecución del objetivo buscado, explicó, no generará un mayor costo para los empresarios ni aumento del desempleo, porque la diferencia entre el recargo del 20% y el sueldo mínimo será asumida por el Estado.

En conjunto con esta enmienda, agregó, en su oportunidad en la Cámara de Diputados se había planteado también que la bonificación a la contratación de mano de obra dejara der tributable, volviendo al tratamiento de que gozaba hasta hace unos 4 años. Si esta propuesta fuera aceptada, y en consecuencia no quedara sujeta al 20% de impuesto a la renta, la bonificación pasaría a ser ganancia neta para el empresario.

En cuanto a la admisibilidad de la indicación aprobada en la Cámara de Diputados para el pago de la bonificación por remuneraciones superiores en 20% al salario mínimo, en concreto, consignó que bajo ninguna circunstancia se trasuntaría en mayor gasto para el erario fiscal. Del mismo modo, expresó que de manera alguna importa modificar las normas bajo las cuales se administra dicho beneficio, por cuanto sólo se introduce un requisito para su acceso. Por tanto no incide, tampoco, en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

En la siguiente sesión celebrada por la Comisión, el **Subsecretario de Hacienda, señor Julio Dittborn**, expresó que el

Ejecutivo no presentaría una nueva proposición para resolución de las divergencias surgidas entre ambas Cámaras. En consecuencia, propuso poner en votación los puntos sobre los que no ha sido posible alcanzar acuerdo.

- - -

A continuación se efectúa una relación de las diferencias suscitadas entre ambas Corporaciones durante la tramitación de la iniciativa, así como de los acuerdos adoptados a su respecto.

En tercer trámite constitucional, la Cámara de Diputados, mediante oficio N° 10.441, aprobó las enmiendas introducidas por el Senado en segundo trámite constitucional, con excepción de las recaídas en el numeral 3) del artículo primero y en el artículo séptimo, que las rechazó.

Artículo primero

El artículo primero aprobado por ambas Cámaras, introduce una serie de modificaciones en la ley N° 19.853, que crea una bonificación a la contratación de mano de obra en las regiones I, XI, XII y provincias de Chiloé y Palena.

Número 3)

Modifica el artículo el artículo 2° del citado cuerpo legal, que en su inciso primero dispone que la bonificación no se pagará a los empleadores que no cumplan oportunamente con los pagos previsionales que deben efectuar a sus trabajadores; en su inciso segundo, que el pago fuera de plazo de estas obligaciones no dará derecho a reclamar retroactivamente el beneficio; en su inciso tercero, sanciones si es mal habida; y en su inciso cuarto, que su fiscalización corresponde al Servicio de Tesorerías, facultado para requerir la entrega de antecedentes a los empleadores por medios magnéticos.

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó un numeral 3) que contenía, a su turno, dos literales.

El primero, i), remplazaba la referencia a medios magnéticos en el inciso cuarto, por otra a cualquier medio de soporte.

El segundo, ii), agregaba un inciso final al artículo 2°, del siguiente tenor:

“Dicha bonificación se pagará por las remuneraciones que sean superiores en un 20% al salario mínimo mensual vigente en el país.”.

En segundo trámite constitucional, el Senado aprobó, como única enmienda del numeral 3) al artículo 2° de la ley N° 19.853, la de sustituir la expresión “medios magnéticos” por “cualquier medio de soporte”. En consecuencia, eliminó el inciso final, nuevo, aprobado por la Cámara de Diputados.

Con el objeto de resolver esta discrepancia, fue presentada una **proposición, de los Honorables Diputados señora Goic y señores Ascencio y Marinovic, y del Honorable Senador señor Walker, don Patricio**, para agregar en el numeral 3) del artículo primero, un nuevo inciso final, del siguiente tenor:

“En las regiones de Aysén y de Magallanes, esta bonificación se pagará sólo en los casos que las remuneraciones sean superiores en un 20% al salario mínimo mensual vigente en el país.”.

Posteriormente, la precedente proposición fue reemplazada por otra, **de los Honorables Diputados señora Goic y señores Ascencio, Marinovic, Sandoval y Santana, y del Honorable Senador señor Walker, don Patricio**, para agregar en el numeral 3) del artículo primero, un nuevo inciso final, del siguiente tenor:

“En las regiones de Aysén y de Magallanes y en las provincias de Chiloé y Palena, esta bonificación se pagará sólo en los casos que las remuneraciones sean superiores en un 20% al salario mínimo mensual vigente en el país.”.

El **Honorable Senador señor Walker, don Patricio,** insistió en consultar al Ejecutivo por un pronunciamiento sobre la materia de la proposición presentada. Recordó que entre los compromisos en su momento asumidos por dicho Poder del Estado, se encontraba el que en la región de Aysén el subsidio a la contratación de mano de obra iría en directo beneficio de los trabajadores. Si, como se ha argumentado, se estima que una medida de este tipo puede afectar el empleo, sugirió volver a implementar el funcionamiento que tuvo dicho mecanismo hasta el año 1975, cuando el subsidio ascendía a 35% en las regiones extremas. En términos de costos, afirmó, esta decisión implicaría unos $5.300 millones para Aysén, y $54.000 millones para todas las regiones extremas.

El **Honorable Diputado señor Vargas** señaló que en recientes reuniones sostenidas en la ciudad de Arica con el señor Ministro Secretario General de la Presidencia, se abordó la necesidad de dar con una solución para el problema que se ha suscitado con la bonificación a la contratación de mano de obra de la ley N° 19.853 (que remplazó al beneficio similar consagrado en el decreto ley N° 889, de 1975). Ello, atendida la existencia de muchos proyectos empresariales que están a la espera de conocer las condiciones en las que se podrán desarrollar.

El **Honorable Diputado señor Sandoval** puso de relieve que la indicación aprobada por la Cámara de Diputados para que el pago de la bonificación a la contratación de mano de obra se haga por

remuneraciones superiores en 20% al salario mínimo, responde en su origen a un acuerdo político rubricado por el señor Vicepresidente de la República. Gracias a eso, resaltó, fue posible desactivar el conflicto social en la Región de Aysén.

Su contenido, además, cuenta con un respaldo transversal que incluye a los gremios del mundo de las empresas.

El **Honorable Diputado señor Marinovic** advirtió sobre la pérdida de su sentido original que diversos instrumentos de incentivo han tenido en el tiempo. Las zonas francas, por ejemplo, fueron concebidas para beneficiar a las comunidades locales. Sin embargo, en la última licitación de la que existe en Magallanes, fue adjudicada al empresario que pagó más por ella, sin que se haya considerado a quienes en realidad entregaban más beneficios a los habitantes de la región. Una licitación de ese tipo, reflexionó, debiera ser entregada a quien pone bienes o servicios a disposición de la ciudadanía a menores precios, y no a quien le entrega más dinero al Estado.

Otro tanto, remarcó, acontece con las leyes de excepción, y con la decisión política de pagar, de una buena vez, salarios más dignos a quienes menos ganan en las regiones extremas del país. Este es el sentido de la proposición que en esta ocasión se reitera, la que, por cierto, no hace sino contribuir a que el Gobierno pueda dar cumplimiento a uno de los compromisos que adquirió con la comunidad aysenina.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor García, declaró inadmisible la proposición de los Honorables Diputados señora Goic y señores Ascencio, Marinovic, Sandoval y Santana, y del Honorable Senador señor Walker, don Patricio.

Fundó la declaración de inadmisibilidad en el hecho de tratarse de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el número 4° del artículo 65 de la Constitución Política de la República, particularmente en lo relativo a la fijación de las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, el aumento obligatorio de remuneraciones y demás beneficios económicos o la alteración de las bases que sirven para determinarlos.

El establecimiento de una exigencia -en la especie, que la bonificación a la contratación de mano de obra sólo se pague por remuneraciones superiores en 20% al salario mínimo mensual-, argumentó, incide en la administración financiera del Estado, pues se trata nada menos que de un requisito para la concesión de un beneficio. Y constituye, enfatizó, una alteración de las bases con arreglo a las cuales se debe determinar un beneficio de carácter remuneracional en el sector privado.

El **Honorable Diputado señor Sandoval** expresó que la proposición que se acaba de declarar inadmisible no supone ninguna

exigencia para el Estado, pues serían solamente las empresas las que, para acceder al beneficio, deberían incrementar las remuneraciones que pagan.

No debe perderse de vista, añadió, que una diversidad de herramientas, como la existencia de asignaciones de zona o la ley austral, por ejemplo, ya da cuenta del tratamiento especial que el Estado de Chile confiere a las zonas extremas.

El **Honorable Diputado señor Marinovic** manifestó que la proposición formulada es, en realidad, completamente admisible, toda vez que no genera ningún aumento del gasto fiscal. Por el contrario, podría implicar incluso que, ante la mayor exigencia para acceder al beneficio, el aporte estatal disminuya. De ahí que sostener que a los parlamentarios les está vedado el derecho a intervenir sobre la materia, equivale a que, entonces, su ámbito de acción es prácticamente inexistente.

Con todo, observó, más allá de la discusión sobre admisibilidad, es el Gobierno el que debe hacerse cargo de esta sentida demanda, que ha convocado transversalmente a representantes de todos los sectores.

Por último, solicitó la reconsideración de la declaración de inadmisibilidad realizada por el señor Presidente de la Comisión Mixta.

El **Honorable Senador señor Walker, don Patricio,** sostuvo que la proposición en comento no constituye una fijación, ni mucho menos aumento, de las remuneraciones al sector privado, sino que, simplemente, es una limitación para la entrega de un beneficio determinado. No importa, tampoco, un aumento del gasto fiscal; a la inversa, permitirá un ahorro de recursos.

Por lo demás, agregó, se inserta absolutamente dentro de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, dando estricto cumplimiento a lo prescrito por el artículo 69 de la carta Fundamental.

Finalmente, resaltó que el contenido de esta proposición ya fue declarado admisible, y aprobado, en el trámite constitucional seguido en la Cámara de Diputados, lo que genera un precedente que no se puede desatender.

El **Honorable Diputado señor Ascencio** llamó la atención sobre la tozudez y falta de interés demostrada por el Ejecutivo al no considerar una aspiración tan concreta como la que se ha venido debatiendo. Más allá de la discusión sobre la admisibilidad de la proposición, lo esperable hubiese sido que, después de tanto tiempo, el Gobierno se abriera a ella, o presentara una fórmula de redacción distinta que aunara voluntades u otra que permitiera reconducir la discusión. Empero, ha llegado a esta Comisión con las manos vacías para forzar, sin más, la votación de las discrepancias.

En relación con la declaración de inadmisibilidad de la proposición formulada, el **Honorable Senador señor García** aclaró

que ella no ha respondido a alguna solicitud o presentación del Ejecutivo para obrar en ese sentido.

Efectivamente, complementó, el nuevo inciso que se propone incorporar no supone un incremento del gasto. Sin embargo, no es posible obviar que la preceptiva constitucional en materia de atribuciones exclusivas del Presidente de la República es mucho más amplia, ni, en lo específico, el contenido del antes citado numeral 4° del artículo 65 de la Carta Política.

El **señor Subsecretario de Hacienda** recordó, en primer lugar, que existe una urgencia por la aprobación del presente proyecto de ley que debe ser atendida.

En cuanto a la demanda por un sueldo regionalizado, indicó que la posición contraria del Ejecutivo no es caprichosa ni contraria a que las personas puedan obtener mayores ingresos. Tiene su fundamento, explicó, en la convicción de que para que los incrementos de remuneraciones sean sustentables en el tiempo, deben basarse en aumentos reales de riqueza y productividad, cuestión que, en nuestro ordenamiento jurídico, se logra por la vía de las negociaciones colectivas que reflejan, justamente, la mayor productividad y valor de las empresas. Por ello es que, conceptualmente, no parece una buena idea la de fijar sueldos regionales, porque significa imponer el deber de pagar mayores remuneraciones a empresas menos productivas que, a fin de cuentas, no estarán en condiciones de pagarlos.

En Aysén, prosiguió, el 30% de la fuerza de trabajo gana sueldos inferiores a $240.000, y el ingreso mínimo a nivel nacional, aumentado en 20%, asciende a alrededor de $231.000. Ante eso existe, efectivamente, la posibilidad de que disminuya el gasto público, pero eso se va a deber a que algunos empleadores decidirán despedir trabajadores, o a que las relaciones laborales van a tender a la informalidad.

Con todo, resaltó, hasta último momento se han estado llevando a cabo negociaciones que permitan recurrir a algún instrumento alternativo al de la bonificación a la contratación de mano de obra de la ley N° 19.853 (que remplazó al beneficio similar consagrado en el decreto ley N° 889, de 1975), que no perjudique la estabilidad ni la formalidad del empleo. De hecho, se estuvo muy cerca de un acuerdo para crear un nuevo beneficio, una asignación familiar para las zonas extremas, que al contrario de la idea del sueldo regionalizado, sí habría implicado gasto público. Desafortunadamente, se lamentó, no prosperó.

El **Honorable Senador señor Frei** señaló que la forma en que la discusión sobre las materias de competencia de la Comisión Mixta ha sido llevada, así como ha venido ocurriendo en otros proyectos de ley en actual tramitación, demuestran el poco respeto del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo y la escasa consideración que tiene hacia las regiones del país. Así, por ejemplo, se está analizando contra el tiempo, con discusión inmediata, una iniciativa legal relativa a la elección de los Consejos Regionales, sin la atención y tiempo que naturalmente requerirían.

Se declaró disconforme, del mismo modo, con el hecho que los acuerdos que en su momento permitieron poner fin a los movimientos sociales en el sur del país, no se vean finalmente plasmados en los cuerpos normativos.

El espíritu y sentido de las comisiones mixtas, culminó, es buscar soluciones a las discrepancias surgidas entre las cámaras. La actitud del Ejecutivo en esta oportunidad, de simplemente solicitar que se voten esas diferencias, no se aviene con dicha finalidad, a la inversa de lo que ha ocurrido, en la misma instancia, con la denominada ley de pesca (boletín N° 8.091-21), que ha contado con un Ministro dispuesto a escuchar las propuestas de la oposición.

Enseguida, el señor Presidente de la Comisión puso en votación la declaración de inadmisibilidad recaída sobre la proposición parlamentaria, que resultó rechazada por 6 votos en contra y 3 a favor. Votaron en contra los Honorables Senadores señores Frei y Walker, don Patricio, y los Honorables Diputados señores Ascencio, Sandoval, Santana y Vargas, y a favor los Honorables Senadores señores García y Orpis, y el Honorable Diputado señor Baltolu.

En consecuencia, la proposición de los Honorables Diputados señora Goic y señores Ascencio, Marinovic, Sandoval y Santana, y del Honorable Senador señor Walker, don Patricio, fue declarada admisible.

Puesta en votación, resultó aprobada, con enmiendas meramente formales, por 6 votos a favor y 3 en contra. Votaron a favor los Honorables Senadores señores Frei y Walker, don Patricio, y los Honorables Diputados señores Ascencio, Sandoval, Santana y Vargas, y en contra los Honorables Senadores señores García y Orpis, y el Honorable Diputado señor Baltolu.

Artículo séptimo

Este artículo aprueba una ley, compuesta a su vez por 8 artículos, que autoriza el establecimiento de una Zona Franca.

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó en su encabezamiento que dicho establecimiento podrá ser autorizado en las “zonas” geográficamente aisladas del país.

El Senado, en segundo trámite constitucional, sustituyó la palabra “zonas” por “regiones”.

Artículo 1°

Inciso primero

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó un inciso primero del siguiente tenor:

"Artículo 1°.- Autorízase el establecimiento de una Zona Franca en las zonas geográficamente aisladas del país, que a la fecha de publicación de esta ley no gocen de los beneficios establecidos en el decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas, y su normativa complementaria. Lo anterior es sin perjuicio de lo señalado en el artículo 8° de esta ley.".

El Senado, en segundo trámite constitucional, sustituyó la palabra "zonas" por "regiones", y la frase "gocen de los beneficios establecidos en el", por lo siguiente: "tengan la calidad de Zona Franca en los términos del artículo 1º del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 2001, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del".

Inciso segundo

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó una definición para "zona" geográficamente aislada.

El Senado, en segundo trámite constitucional, sin innovar en la definición entregada, remplazó la palabra "zona" por "región".

Inciso tercero

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó que un decreto del Ministerio de Hacienda, expedido previo informe del Ministerio de Obras Públicas, establecerá las "zonas" que cumplan con el requisito dispuesto en el inciso segundo; y que un decreto, expedido con igual formalidad, establecerá la pérdida del carácter de "zona" geográficamente aislada.

El Senado, en segundo trámite constitucional, sustituyó las voces "zonas" y "zona" por "regiones" y "región", respectivamente.

Artículo 6°

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó un artículo 6° del siguiente tenor:

"Artículo 6°.- Los territorios de las Regiones donde se instalen las Zonas Francas señaladas en esta ley, se considerarán, para todos los efectos legales y reglamentarios, Zonas Francas de Extensión, siéndoles aplicables las normas relativas a estas últimas.".

El Senado, en segundo trámite constitucional, sustituyó la expresión “se considerarán,”, por lo siguiente: “así como el territorio de la provincia de Palena, se considerarán respecto de aquéllas,”.

Artículo 7°

La Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó la aplicación a la Zonas Francas del artículo 1°, en lo que no sea incompatible, de las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas, y su normativa complementaria.

El Senado, en segundo trámite constitucional, agregó la referencia al decreto con fuerza de ley N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del aludido decreto con fuerza de ley N° 341.

El **Honorable Diputado señor Ascencio** hizo referencia a la existencia, a lo largo del país, de diversos lugares apartados que se encuentran deprimidos económicamente, en los que los instrumentos de estímulos e incentivos han demostrado no ser exitosos. En ese escenario, al Ejecutivo le vendría del todo bien dotarse de una atribución que le permita intervenir en esos lugares, en determinados casos y por un cierto tiempo, para propiciar su reactivación. Precisamente a eso apunta, destacó, lo aprobado por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional, para que las zonas francas puedan ser creadas no en las “regiones” geográficamente aisladas, sino en las “zonas” que tengan esa característica, lo que supone un abanico más amplio de opciones en el accionar del Ejecutivo.

Lo expuesto permitiría, por ejemplo, que la comuna de Ancud, en Chiloé, que no goza de la situación económica de sus vecinas Castro y Quellón, pueda ser objeto de una inyección de actividad económica que la revitalice, al igual como podría hacerse en varios otros lugares del país.

No se trata, concluyó, de que se establezca una zona franca en Chiloé para poner fin a la discusión. Lo que se busca es dotar al Ejecutivo de una herramienta más para que pueda utilizarla cuando estime pertinente.

En relación con las discrepancias recaídas sobre los incisos primero, segundo y tercero del artículo 1°, el **Honorable Senador señor Walker, don Patricio,** hizo ver que para los representantes de la Región de Aysén resulta más conveniente la mantención de la palabra región o regiones, según el caso. No obstante, si se decidiera agregar a ellas la palabra zona o zonas, según corresponda, no les merecería ningún reparo.

El **Honorable Diputado señor Santana** manifestó que Palena y Chiloé son lugares cuya situación es muy similar a otros como

Cohyaique o Puerto Aysén, y sin embargo, por el hecho de no tener la condición de región, no podrían acceder a contar con una zona franca.

El **Honorable Diputado señor Sandoval** recordó que su postura ha sido favorable a lo que el Ejecutivo ha sostenido sobre este punto, que coincide con lo que el Senado aprobó en segundo trámite constitucional, pues Palena es hoy zona de extensión de la Zona Franca de Magallanes y, en virtud del presente proyecto de ley, pasará a ser también zona de extensión de la Zona Franca de Aysén. En el caso de Chiloé, advirtió, no resulta del todo claro que se trate de una zona aislada, como sí es Palena.

Como fuere, finalizó, el concepto de región tiene la virtud de ser objetivamente definible y delimitable, no así el de zona, que de ser consagrado podría abrir espacio a confusiones.

El **señor Subsecretario de Hacienda** señaló que no existe una definición para la palabra zona en nuestra legislación. De primar el criterio de la Cámara de Diputados, entonces, podría haber lugar, ejemplificó, a que la Isla de Juan Fernández, que no tiene conexión vial con el resto del territorio, pudiera ser objeto de los beneficios tributarios que la calidad de zona geográficamente aislada conllevaría.

Asimismo, disintió de que, tal como ocurrió en el primer trámite constitucional, la referencia a zona, en lugar de región como había propuesto originalmente el Ejecutivo en su Mensaje, pueda ser incorporada a propuesta parlamentaria.

El **Honorable Diputado señor Marinovic** se manifestó a favor de que sea la referencia a zona o zonas la que finalmente se consagre en la ley, justamente para que si un próximo Gobierno quisiera establecer una zona franca en Juan Fernández o Isla de Pascua, pueda hacerlo.

El **señor Subsecretario de Hacienda** sostuvo que la opinión del Ejecutivo es que no requiere incorporar la palabra zona para poder crear una zona franca donde estime conveniente.

A continuación, el señor Presidente de la Comisión propuso, como forma y modo de superar las discrepancias del los incisos primero, segundo y tercero del artículo 1° del artículo séptimo, pronunciarse sobre lo aprobado por el Senado en segundo trámite constitucional.

Puesto en votación lo aprobado por el Senado, se registraron 6 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención. Votaron a favor los Honorables Senadores señores García, Orpis y Walker, don Patricio, y los Honorables Diputados señores Baltolu, Sandoval y Vargas; en contra, los Honorables Diputados señores Ascencio y Santana; y se abstuvo el Honorable Senador señor Frei.

Enseguida, el **Honorable Diputado señor Ascencio** formuló, como proposición, que en los incisos primero, segundo y tercero del artículo 1° del artículo séptimo, donde, en virtud de la votación precedentemente señalada, se aprobó la referencia a región o regiones, se incluya, además, otra a zona o zonas, según corresponda en cada caso.

El **señor Presidente de la Comisión declaró inadmisible la proposición formulada por el Honorable Diputado señor Ascencio, por incidir en la administración financiera y presupuestaria del estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República.**

El **Honorable Diputado señor Ascencio** solicitó se reconsiderara la precedente declaración de inadmisibilidad.

Puesta en votación la declaración de inadmisibilidad de la proposición del Honorable Diputado señor Ascencio, se registraron 5 votos a favor y 4 en contra. Votaron a favor los Honorables Senadores señores García y Orpis, y los Honorables Diputados señores Baltolu, Sandoval y Vargas, y en contra, los Honorables Senadores señores Frei y Walker, don Patricio, y los Honorables Diputados señores Ascencio y Santana.

En consecuencia, fue declarada inadmisible la proposición del Honorable Diputado señor Ascencio.

Finalmente, la Comisión consideró las divergencias surgidas entre la Cámara de Diputados y el Senado en relación con los artículos 6° y 7° del artículo séptimo del proyecto de ley.

El señor Presidente de la Comisión propuso, como forma y modo de resolver dichas discrepancias, poner en votación lo aprobado por el Senado respecto de los citados artículos 6° y 7°.

Puesto en votación, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Frei, García, Orpis y Walker, don Patricio, y Honorables Diputados señores Ascencio, Baltolu, Sandoval, Santana y Vargas, se pronunciaron a favor de lo resuelto por el Senado en segundo trámite constitucional.

- - -

PROPOSICIÓN

De conformidad con los acuerdos adoptados, la proposición que la Comisión Mixta efectúa es la que a continuación se señala:

Artículo primero

Número 3)

Consultar un número 3) del siguiente tenor:

“3) Incorpóranse las siguientes enmiendas en el artículo 2°:

i) Sustitúyese, en el inciso cuarto, la expresión “medios magnéticos” por “cualquier medio de soporte”.

ii) Agrégase el siguiente inciso final, nuevo:

“En las regiones de Aysén y de Magallanes y en las provincias de Chiloé y Palena, esta bonificación se pagará sólo en los casos que las remuneraciones sean superiores en un 20% al salario mínimo mensual vigente en el país.”.”.

Artículo séptimo

Efectuar las siguientes enmiendas aprobadas por el Senado en segundo trámite constitucional:

Encabezamiento

Sustituir la palabra “zonas” por la voz “regiones”.

Artículo 1°

Inciso primero

Sustituir la palabra “zonas”, que antecede a “geográficamente”, por “regiones”, y remplazar la frase “gocen de los beneficios establecidos en el”, por lo siguiente: “tengan la calidad de Zona Franca en los términos del artículo 1º del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 2001, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del”.

Inciso segundo

Remplazar la palabra “zona” por el término “región”.

Inciso tercero

Sustituir, en la primera oración, la palabra “zonas” por “regiones”, y remplazar, en la segunda oración, el vocablo “zona” por “región”.

Artículo 6º

Remplazar la expresión “se considerarán,”, por lo siguiente: “así como el territorio de la provincia de Palena, se considerarán respecto de aquéllas,”.

Artículo 7°

Intercalar, a continuación de la palabra “disposiciones”, lo siguiente: “del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, de 2001, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 5 de noviembre y 12 de diciembre de 2012, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores José García Ruminot (Presidente), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Carlos Bianchi Chelech), Jaime Orpis Bouchon y Patricio Walker Prieto, y Honorables Diputados señores Gabriel Ascencio Mansilla, Nino Baltolu Rasera, David Sandoval Plaza, Alejandro Santana Tirachini y Orlando Vargas Pizarro.

Sala de la Comisión, a 17 de diciembre de 2012.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión Mixta