



INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, recaído en las observaciones, en segundo trámite constitucional, formuladas por Su Excelencia el Presidente de la República al proyecto de ley que suspende el corte de servicios básicos por no pago en virtud de la crisis originada por el coronavirus, y al proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para disponer la postergación del cobro de deudas por consumos de servicios básicos domiciliarios, y del corte de tales suministros en caso de deuda, durante la vigencia de alertas sanitarias o epidemiológicas decretadas por la autoridad.

BOLETINES N° 13.315-08, 13.417-03 y 13.438-03, refundidos, y N° 13.329-03, 13.342-03, 13.347-03, 13.354-03, 13.355-03 y 13.356-03, refundidos, respectivamente.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Economía tiene el honor de emitir su informe acerca de las observaciones formuladas por Su Excelencia el Presidente de la República a los proyectos de ley de la referencia, en uso de la facultad que le confiere el inciso primero del artículo 73 de la Constitución Política de la República y de conformidad con lo establecido en el Título III de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

A la sesión en que la Comisión conoció de esta iniciativa asistió vía videoconferencia, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Alejandro Navarro Brain.

Asimismo, concurrieron, también vía videoconferencia, las siguientes personas:

Del Ministerio de Energía, el Ministro, señor Juan Carlos Jobet, y el Subsecretario, señor Francisco Javier López.

Del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Ministra, señora Gloria Hutt; la Subsecretaria, señora Pamela Gidi, y el Jefe de Gabinete de la Subsecretaria, señor José Huerta.

Del Ministerio de Obras Públicas, el Ministro, señor Alfredo Moreno; el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Felipe Cuevas, y los asesores legislativos, señores Felipe Hermosilla y Francisco Ribbeck.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Subsecretario, señor Juan José Ossa.



Otros asistentes: los asesores parlamentarios, señor Gonzalo Mardones (Senadora señora Rincón) y señora Pamela Cousins (Senador señor Durana).

- - -

Respecto del proyecto de ley que había sido despachado por el Congreso Nacional, Su Excelencia el Presidente de la República hizo uso de la facultad conferida por el inciso primero del artículo 73 de la Constitución Política de la República.

En la comunicación que el Primer Mandatario dirigió al Congreso Nacional, expresa, en primer lugar, que el espíritu de las iniciativas sobre las que recaen las observaciones ha sido compartido por el Gobierno, constituyendo una prioridad desde el comienzo del estado de excepción constitucional de catástrofe, declarado el 18 de marzo del presente año. Por ello, afirma, a fines de marzo se anunció un acuerdo con empresas de servicios sanitarios, electricidad y telecomunicaciones, al que luego se sumaron empresas de gas de red, para contar con planes solidarios para apoyar a las familias del país, que contemplan una serie de medidas en su beneficio. Estos acuerdos han sido ampliados en su cobertura y plazo en la medida que la situación sanitaria del país ha continuado.

Añade que así lo hizo el Gobierno, principalmente por dos razones. Primero, pues por la vía de alcanzar acuerdos con las empresas podían implementarse con prontitud los beneficios señalados y, de esa forma, contribuir a aliviar la situación económica que afecta a muchas familias, con la mayor celeridad posible. Además, al estar establecidos en una ley, las medidas contempladas en los acuerdos implican cargas públicas y limitaciones al derecho de propiedad, con diversas implicancias jurídicas. De esta manera, era menester contar con la colaboración y aceptación de las empresas, para, no vulnerar el Estado de Derecho. Esto último, señala, es de gran relevancia, no sólo porque es esencial su mantención para el debido funcionamiento de nuestra sociedad, sino, además, para evitar eventuales conflictos judiciales con el Estado tanto en sede nacional como internacional, siendo deber del Gobierno cautelar el patrimonio fiscal que, en definitiva, es de todos los chilenos.

Finalmente, consigna que es muy relevante señalar que las observaciones que se hacen al proyecto de ley no significarán que los costos de las medidas sean luego traspasados a los usuarios, pues así lo han señalado las respectivas empresas, tanto al momento de lograr los acuerdos con el Gobierno como posteriormente.

Enseguida, el Primer Mandatario hace referencia a las iniciativas y el proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional, los acuerdos alcanzados con las empresas y los fundamentos de las observaciones, propiamente tales.

I. Las iniciativas y el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional

Señala que el proyecto de ley que se observan tuvo su origen en sendas mociones parlamentarias, presentadas en el mes de marzo, tanto de senadores (boletines refundidos N° 13.315-08, 13.417-03 y 13.438-03) como de diputados (boletines refundidos N° 13.329-03, 13.342-03, 13.347-03, 13.354-03, 13.355-03, 13.356-03), las cuales contenían, en lo esencial, disposiciones que establecían:

1. La prohibición de corte de suministro de electricidad, agua y gas de red por parte de las empresas o cooperativas prestadoras del servicio respectivo, así como de los servicios de telecomunicaciones por periodos diversos;

2. La postergación y prorrateo de la deuda generada en el periodo que se indicaba, en cuotas.

Posteriormente, durante el estudio en primer trámite de las mociones originadas en ambas cámaras, se incorporaron, mediante indicaciones parlamentarias, las siguientes materias:

1. La precisión de que el beneficio de la postergación del cobro y del prorrateo de las deudas debía ser solicitado por el usuario y no podía realizarse de manera general, sin que concurriera de manera explícita su consentimiento;

2. La posibilidad de incorporar las deudas previas con topes de hasta 10 UF para agua, electricidad y gas de red (incorporada en la Cámara de Diputados); y de 10 UF en electricidad y 5 UF para agua y gas de red (incorporada en el Senado);

3. Normas sobre focalización del beneficio según información del Registro Social de Hogares para el 40% más vulnerable y otros criterios, como haberse acogido a la ley N° 21.227, o ser trabajador independiente con disminución de ingresos. Con todo, cabe hacer presente que el boletín N° 13.354-03 contenía una regla de focalización que indicaba que el beneficio que entregaba la ley podía ser invocado por los titulares de los servicios que pertenecieran al 60% de los hogares más vulnerables, según el Registro Social de Hogares;

4. Una diferenciación en el tratamiento al sector de telecomunicaciones, por tener particularidades regulatorias distintas a las de aguas, electricidad y gas de red. En concreto, se reconoció que este sector no presta sus servicios en condiciones monopólicas, por lo que era necesario dar un tratamiento distinto al de la postergación y prorrateo de las deudas, incorporándose en su lugar un plan básico solidario de conectividad, que incluye un conjunto de prestaciones gratuitas de telefonía fija, móvil o de acceso a internet, según sea el servicio contratado o de prestaciones especiales para clientes no suscriptores o de prepago, estableciendo la ley sus características;

5. Diversas normas sobre pagos entre actores del sector eléctrico y de orden tarifario que, en la especie, establecían reglas sobre cómo debían afrontar las empresas del sector eléctrico la menor recaudación, dado que a diferencia del sector sanitario y de gas de red, éste se encuentra desintegrado en generación, transmisión y distribución. Además, se incorporó, en la Cámara de Diputados, la imposibilidad de traspasar los costos, tanto de los beneficios como de la implementación de la ley, a los clientes o usuarios finales;

6. Cabe mencionar que, en el texto aprobado por la Comisión de Economía del Senado, en primer trámite constitucional, se incluyó una norma especial sobre focalización del consumo de agua potable, que fue rechazada en la Sala.

Agrega que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tramitaron en paralelo los respectivos proyectos de ley originados en cada una de las cámaras, los que fueron modificados en su totalidad en segundo trámite por la correspondiente Cámara Revisora. Finalmente, en el tercer trámite constitucional, ambas cámaras rechazaron las modificaciones efectuadas, formándose comisiones mixtas para resolver las discrepancias surgidas.

Las comisiones mixtas acordaron, unánimemente, emitir un informe único, por tratar ambas iniciativas legales asuntos de similar naturaleza. Dicho informe, además de los puntos ya señalados previamente, incluyó una norma que impide a los prestadores de los servicios de electricidad, agua, gas de red y telecomunicaciones, contemplados en el proyecto de ley, recuperar los costos que la implementación de las medidas irrogue (artículo 8), y otra norma que permite a las cooperativas eléctricas postergar los pagos a transmisores y generadores por 90 días, prorrateándose dicho saldo en hasta 12 cuotas (artículo 9). Finalmente, las comisiones mixtas acordaron que la discusión del informe se efectuara, en primer lugar, en la Cámara de Diputados.

II. Los acuerdos alcanzados con las empresas

Expresa que, como se señaló previamente, el día 27 de marzo del presente año, el Presidente de la República anunció un acuerdo con empresas de servicios sanitarios, electricidad y telecomunicaciones, para contar con un plan solidario para apoyar a las familias del país, asegurando que no existan cortes de suministro de electricidad y agua potable asociados al no pago de las cuentas, permitiendo postergar el pago de éstas en hasta 12 cuotas, por el periodo de vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, para el 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares, para quienes perdieran sus empleos y para casos calificados; y estableciendo, además, un plan solidario de conectividad en materia de telecomunicaciones, mediante el cual las empresas extienden un servicio de conectividad gratuito para los usuarios pertenecientes al 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares, por un plazo inicial de sesenta días que a su vencimiento se prorrogó por un mes más. Empresas de gas de red se sumaron el 22 de abril al acuerdo en los términos señalados respecto del sector eléctrico y servicios sanitarios.

En concreto, da a conocer, en virtud de dichos acuerdos los usuarios que lo han solicitado están actualmente recibiendo los siguientes beneficios:

1. En materia de electricidad y gas de red:
 - a. Se suspendió el corte de servicio por mora en el pago de sus boletas;
 - b. Los saldos impagos que se originen durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe serán prorrateados en hasta 12 cuotas mensuales, a partir de su fin, sin intereses;
 - c. Adicionalmente, los clientes con deudas menores a 10 UF para electricidad y 5 UF para gas de red, acumuladas antes de la declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe, pueden prorratear tales deudas bajo el mismo mecanismo, y en los casos que tengan el servicio cortado, solicitar su reposición;
 - d. Para acceder a estos beneficios los usuarios deben pertenecer al 40% más vulnerable según el Registro Social de Hogares, tener más de 60 años, haber perdido sus empleos durante el estado de excepción constitucional de catástrofe o acreditar algún caso calificado directamente a la empresa distribuidora respectiva.
2. En materia de servicios sanitarios:
 - a. Se suspendió el corte de servicio por mora en el pago de sus boletas;
 - b. Los saldos impagos que se originen durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe serán prorrateados en hasta 12 cuotas mensuales, a partir de su fin, sin intereses;
 - c. Para acceder a estos beneficios los usuarios deben pertenecer al 40% más vulnerable según el Registro Social de Hogares o acreditar algún caso calificado directamente a la empresa sanitaria respectiva.
3. En materia de telecomunicaciones:
 - a. Se entrega un plan solidario de conectividad a los usuarios activos de los hogares más vulnerables del país, durante 60 días (lo que se extendió por 30 días más, aumentando el plazo total a 90 días corridos), permitiéndoles navegar por internet, usar redes sociales, contestar correos, no contemplando el uso recreacional (video y/o videojuegos);
 - b. En virtud de lo anterior, para clientes con contrato, dependiendo de los productos contratados que se tenga, se entrega gratuitamente:

- i. Internet fijo con banda ancha con velocidad de 2Mbs;
 - ii. Para telefonía móvil con contrato, 50 SMS, 300 minutos, y datos con velocidad 256 Kbs;
 - iii. Acceso gratuito a ciertas redes sociales, dependiendo de la compañía;
 - iv. Acceso a los sitios gob.cl/coronavirus; registrosocial.gob.cl; ingresosdeemergencia.cl, y aprendoenlinea.mineduc.cl;
- c. Para móviles sin contrato, acceso gratuito a ciertas redes sociales, dependiendo de la compañía y acceso a los sitios señalados.

Destaca que los referidos acuerdos con las empresas se han prorrogado, con el objetivo de abarcar el período de estado de excepción constitucional por catástrofe vigente. Incluso, algunas empresas han profundizado en su cobertura, alcance y beneficios.

Así las cosas, reitera que los referidos acuerdos permiten, por un lado, auxiliar con prontitud a los chilenos en estos tiempos de dificultades y, por el otro, hacerlo conforme a las reglas que rigen al Estado de Derecho y protegiendo el patrimonio fiscal de eventuales demandas.

III. Fundamentos de las observaciones

Expresa que las observaciones que se proponen al proyecto de ley buscan conciliar, por una parte, el tan necesario apoyo a las familias que se han visto afectados por la pandemia de COVID-19, con el resguardo de nuestro Estado de Derecho, por otra parte. De este modo, las observaciones no vienen a alterar las normas que aseguran el suministro de servicios sanitarios, de electricidad y de gas de red, así como aquellas que permiten enfrentar las dificultades para pagarlos; por el contrario, las hacen compatibles con el ordenamiento institucional, que es el que permite, en el tiempo, poner en marcha iniciativas sostenibles para proteger a las personas.

En esta línea, durante la tramitación de los proyectos de ley se realizaron diversas reservas de constitucionalidad, toda vez que las mociones, durante su tramitación, incorporaron normas que afectan, principalmente, al derecho a la igual repartición de las cargas públicas y al derecho de propiedad. Lo anterior, debido a que se impone por ley una carga pública a prestadores de servicios públicos sin compensación, en términos tales que afectan nuestra Carta Fundamental.

Indica que cuando esta carga es desigual, desproporcionada y su contenido es de carácter patrimonial, se produce también una afectación al derecho de propiedad en su esencia, pues se afectan los atributos o facultades esenciales del dominio, esto es, el uso, goce o disposición de dichas prestaciones de carácter patrimonial. En

concreto, se explaya, los aspectos del proyecto de ley que se observan afectan a la prestación de los servicios públicos sanitarios, de electricidad y de gas de red, por una parte; y por la otra, a los servicios de telecomunicaciones, generando vicios de inconstitucionalidad que deben ser enmendados.

Primeramente, respecto del sector de telecomunicaciones, el proyecto de ley observados iguala a los servicios de telecomunicaciones con aquellos que se les ha considerado "servicios básicos".

El denominador común presente en los servicios regulados es el carácter monopólico del servicio, que viene, en general, acompañado de un régimen de fijación tarifaria por parte del Estado.

Dichas características no son propias del mercado de telecomunicaciones, en el cual existe libertad para acordar tarifas, tal y como lo recoge el artículo 29º de la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.

Asimismo, se trata de un mercado competitivo, en el que el cliente no solo cuenta con bienes sustitutos para reemplazar la prestación del servicio (acceso fijo a internet puede ser reemplazado por el acceso móvil, el teléfono fijo puede ser reemplazado por el teléfono móvil, el teléfono puede ser reemplazado por un servicio de llamadas sobre IP, etc.), sino que además cuenta con una serie de herramientas competitivas que facilitan el cambio de un operador a otro en plazos extremadamente breves, como la portabilidad numérica móvil y fija o, incluso, una modalidad de servicio que no requiere contrato ni pago mensual fijo, es más, no requiere siquiera identificar al usuario del servicio, como lo es la telefonía móvil de prepago.

Esta naturaleza competitiva del mercado de telecomunicaciones genera, para los propósitos buscados por el proyecto de ley en comento, una dificultad inherente a ella: no es posible aplicar la misma solución generada para mercados monopólicos a un mercado competitivo, pues no se comparten los mismos supuestos iniciales.

Lo anterior lleva a la conclusión de que aplicar al mercado de las telecomunicaciones medidas similares a aquellas que se imponen a los servicios sanitarios, de distribución de gas de red y de energía (artículos 1 y 2 del proyecto de ley), resultaría sumamente complejo. El legislador, en efecto, decidió excluir a los servicios de telecomunicaciones de tales medidas, y ello obedece a la gran dificultad de hacer extensiva la solución a un mercado que no comparte los mismos supuestos ya descritos, puesto que requeriría, entre otras cosas, limitar la facultad del usuario para cambiarse de compañía para aplicar un sistema de prorrata; resolver, además, cómo y a quién cobrar una deuda que se generaría frente a un servicio de telefonía de prepago sin contrato ni usuario identificable, entre muchas otras.

Dicho lo anterior, expone que el Congreso Nacional ha optado por una propuesta específica para el sector de telecomunicaciones, creando, para estos efectos, un plan de conectividad gratuito cuya caracterización es desarrollada en el artículo 3 del proyecto de ley, y que, por los motivos expuestos, difiere totalmente de la fórmula alcanzada para el resto de los servicios regulados en el proyecto de ley.

Es así como se propone una serie de condiciones de servicio para los usuarios de telefonía móvil, acceso a internet fijo y móvil; y para los usuarios de telefonía fija. Tales condiciones deben ser otorgadas de forma gratuita por el operador, el que no podrá contar con compensación económica alguna por tal carga, no pudiendo traspasar el costo a los clientes, y estará sujeto a dicha carga por un plazo de tres meses, según desarrolla el propio artículo 3; constituyendo un importante gravamen pecuniario para las empresas prestadoras del servicio.

Desde la perspectiva jurídica del derecho de propiedad, señala que la Constitución Política de la República excepcionalmente autoriza a su privación completa, o bien de alguna de sus facultades esenciales, mediante la expropiación, pero sólo en casos previstos por el legislador y siempre contra pago de la justa indemnización al afectado. La imposición de prestar un servicio de telecomunicaciones en forma gratuita ciertamente no expropia el derecho sobre la concesión, pero sí lo hace respecto de una parte de la facultad de disposición, que es consubstancial al dominio. En otras palabras, no se priva al operador completamente de la facultad de disposición, pero sí se le expropia de un atributo que es parte de dicha prerrogativa.

Reitera que el Ejecutivo reconoce y comparte la necesidad de contar con una solución que mantenga dicha conectividad entre los grupos de mayor vulnerabilidad de la población, puesto que son éstos los más golpeados por las consecuencias económicas que ha generado la pandemia, y las dificultades generadas para las familias al priorizar las decisiones económicas en las que las cuentas de los servicios de telecomunicaciones pueden ser una carga, eventualmente, difícil de soportar en el tiempo.

No obstante, tal reconocimiento debe ser acorde con el cumplimiento de las normas del Estado de Derecho, y por esos motivos es que las normas recogidas por el proyecto de ley observado no son enteramente compatibles con tales finalidades.

En virtud de lo anterior, el Gobierno, conjuntamente con la industria de telecomunicaciones, han llegado al consenso de entregar un plan de conectividad gratuita, orientado al 60% más vulnerable del Registro Social de Hogares.

Dicho plan fue formalizado ante la autoridad por medio de cartas presentadas por la Asociación de Telefonía Móvil A.G. y WOM S.A. con fecha 1 de julio y 23 de junio, respectivamente. Las presentaciones de las compañías de telecomunicaciones constituyen una oferta comercial, si bien gratuita, dirigida a los usuarios, por lo que son

fiscalizables por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, debiendo velar por el adecuado otorgamiento de las condiciones expresadas por la industria, quedando los concesionarios sujetos, respecto de esta oferta comercial, a las obligaciones regulatorias y a la potestad sancionatoria de la Subsecretaría.

En tales misivas, las compañías expresaron su voluntad de extender el plazo para solicitar el beneficio correspondiente al plan solidario de telecomunicaciones, a contar del 1 de julio y por 90 días. Asimismo, señalaron su conformidad con proveer un servicio de navegación de internet con velocidades entre 256Kbps y 512Kbps en servicio móvil y entre 2Mbps y 4Mbps en servicio fijo; y acordaron extender el universo de beneficiarios del Plan Solidario, de modo que éste abarque al 60% de los hogares con menores ingresos. Finalmente, la Asociación de Telefonía Móvil A.G. comprometió la prestación de servicios de mensajería SMS y minutos para llamadas de voz, tal y como fue planteado por el Congreso Nacional en el proyecto observado.

Asimismo, las condiciones ofrecidas se orientan al 60% más vulnerable del Registro Social de Hogares, lo que incluye a los estudiantes de dicho segmento, quienes podrán requerir el acceso al plan solidario para obtener soluciones de conectividad para sus estudios; recoge las velocidades establecidas por el legislador y extiende los beneficios durante el plazo determinado en el proyecto observado.

De esta forma, en los hechos, la industria de telecomunicaciones está otorgando los beneficios establecidos en el proyecto de ley, lo que evita las complejidades constitucionales que levanta el proyecto de ley observado y, por tanto, permite a la población acceder inmediatamente a los beneficios que el legislador ha pretendido poner a disposición del público.

Por estas razones, entonces, se propone suprimir el artículo 3 del proyecto de ley, así como las menciones a los servicios de telecomunicaciones en otros artículos, armonizando el proyecto para que esté orientado a la regulación de servicios básicos domiciliarios y, de esta forma, evitando las dificultades y vicios expresados en esta presentación, pues son incompatibles con las soluciones alcanzadas por el legislador para los otros mercados.

Por otro lado, respecto de los servicios sanitarios, de electricidad y de gas de red, el proyecto de ley observado, en cuanto a los beneficios que se establecen en los artículos 1 y 2, no se altera. Sin embargo, la carga pública que impone el proyecto de ley se torna desigual cuando, en el artículo 8, se les prohíbe a las empresas recuperar los costos que irroque para ellas la implementación de este proyecto de ley por medio del traspaso a precio o en procesos tarifarios, entre otras vías, según corresponda a la actividad económica respectiva.

De esta manera, se propone suprimir el artículo 8, lo que permite subsanar la inconstitucionalidad señalada, así como eliminar la necesidad de que exista una compensación de cargo fiscal, lo cual incidiría

en la admisibilidad de las mociones refundidas que se observan, debido a que son las propias normativas sectoriales actualmente vigentes las que permitirían recoger el impacto que las medidas establecen.

La supresión referida, además, armoniza el proyecto de ley con el régimen constitucional vigente, y permite mantener las normas generales que determinan la libertad de precios para gas de red, así como la revisión en los procesos tarifarios para electricidad y servicios sanitarios, siempre que correspondan incluirse, de los costos que irrogue esta ley para las empresas.

Sin embargo, y dado que las propias empresas han señalado, de manera pública y formal, que no traspasarán los costos que emanen de estas nuevas obligaciones que la ley establece en los próximos procesos de fijación tarifaria, se mantiene la premisa buscada tanto por el Gobierno como por los legisladores: que no sean los usuarios de los servicios básicos quienes deban compensar los beneficios buscados, dado que los costos no serán incorporados por las empresas, ni menos por los respectivos reguladores en los futuros procesos tarifarios.

Finalmente, señala que el servicio público de agua potable enfrenta un problema adicional, por cuanto se está viviendo una de las sequías más relevantes del último tiempo, que pone en riesgo el suministro.

En ese contexto, las políticas públicas deben incentivar un uso eficiente y responsable del recurso hídrico para salvaguardar su disponibilidad para toda la población y así evitar agravar los efectos de la pandemia que enfrentamos como país.

Respecto de los servicios públicos sanitarios, el proyecto de ley no considera la sequía y el cambio climático, a pesar de haberse discutido extensamente durante la tramitación de las iniciativas. Esto se observa de forma manifiesta al carecer de un límite de consumo de agua potable para efectos de postergar los pagos de servicios básicos sanitarios, y por ello se propone incorporar un límite a la postergación del pago de consumos de hasta 15 metros cúbicos, con ciertas excepciones, tal como fue discutido durante la tramitación del proyecto de ley observado.

Su Excelencia, el Presidente de la República, le formuló cinco observaciones al proyecto de ley.

La Cámara de Diputados, mediante oficio N° 15.706, de 23 de julio de 2020, informó al Senado el rechazo de todas las observaciones formuladas por Su Excelencia el Presidente de la República y que respecto de las observaciones 2, 3, 4 y 5, ha acordado insistir en el texto de los preceptos sobre los que recaen esas observaciones, que han sido aprobados por el Congreso Nacional.

La Comisión de Economía del Senado conoció de las observaciones en virtud de lo prescrito en el artículo 21 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Del mismo modo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 188, N° 1, del Reglamento del Senado, la discusión se efectuó en general y en particular a la vez.

- - -

DISCUSIÓN

Las observaciones formuladas por Su Excelencia el Presidente de la República al proyecto de ley de la referencia, son del siguiente tenor:

AL ARTÍCULO 2

1) Para adicionar el siguiente inciso final, nuevo:

“Los usuarios finales que se acojan a alguna de las causales de esta ley para postergar el pago de servicios básicos sanitarios, sólo podrán postergar el pago de consumo de agua potable hasta 15 metros cúbicos. Si los consumos mensuales de dichos usuarios superan dicha cantidad, no podrán postergar el pago de los montos que correspondan al exceso del límite señalado. No obstante lo anterior, aquellos usuarios que, mediante la cartola del Registro Social de Hogares definido en el decreto supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, o el que lo reemplace, acrediten tener más de 4 integrantes podrán postergar el pago de hasta 4 metros cúbicos adicionales por persona.”.

AL ARTÍCULO 3

2) Para suprimirlo.

AL ARTÍCULO 4

3) Para sustituir, en el inciso primero, la expresión “a lo dispuesto en los artículos 2 y 3” por “a lo dispuesto en el artículo 2”.

AL ARTÍCULO 5

4) Para suprimir, en el inciso primero, la expresión “; o la incorporación al plan básico solidario de conectividad, tratándose de las empresas indicadas en el artículo 3”.

AL ARTÍCULO 8

5) Para suprimirlo.

El **Ministro de Energía, señor Juan Carlos Jobet**, expresó, en primer lugar, que debe haber claridad sobre que el Gobierno ha estado comprometido, desde el primer día, porque nadie, en el marco de la emergencia sanitaria que vive el país, sufra el corte de los servicios básicos. Objetivo que, por cierto, se ha cumplido a cabalidad. Por lo mismo, resaltó, la discusión que se lleva a cabo con motivo de las observaciones formuladas por el Ejecutivo en el contexto del presente proyecto de ley, no tiene por finalidad, de modo alguno, el corte de dichos servicios. Solo tiene que ver, entonces, con la forma en que se entregan los beneficios contemplados en el proyecto de ley.

Recordó que, en el inicio de la tramitación de esta iniciativa, en la Cámara de Diputados, un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional abordó de qué manera se había acometido esta problemática en otros países. Su conclusión fue que, en la mayoría de aquellos, la vía administrativa había sido la escogida, básicamente por la agilidad con que, en comparación con la opción legislativa, permite atender a las necesidades que se presentan.

La vía administrativa, justamente, fue la alternativa que tomó el Gobierno. Para ello, en el pasado mes de marzo elaboró un plan que, inicialmente, gracias a los acuerdos suscritos con las empresas, aseguró que no habría cortes de los servicios de electricidad y agua potable, y ofreció planes de conectividad en el área de las telecomunicaciones. Posteriormente, en buena parte gracias al debate que tuvo lugar en sede legislativa, amplió sus beneficios al servicio de gas de red y aumentó la cantidad de beneficiarios.

Añadió que, desde el primer día, todos los beneficios han sido fiscalizados por la respectiva superintendencia o por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en su caso.

De esta forma, hasta la fecha es posible constatar que:

- No hay reportes de corte de servicios básicos.
- 110.000 familias vulnerables de clase media han postergado el pago de sus cuentas de electricidad, en doce cuotas y sin interés.
- Más de 35.000 han postergado el pago de sus cuentas de agua.
- Más de 1.200 familias han postergado el pago de sus cuentas de gas de red.

- Se han entregado planes solidarios gratuitos de internet fija y televisión de pago a 12.000 familias
- Se han entregado planes solidarios gratuitos de internet y telefonía móvil, con contrato, a 45.000 familias.
- Se han entregado planes sin costo a más de 10.000.000 de usuarios de telefonía móvil.
- En suma, se han entregado más de 11 millones de beneficios.

Agregó que todos los beneficios precedentemente expuestos no representan ningún costo para los usuarios, ni al recibirlos ni en las futuras fijaciones tarifarias. Esto se explica, fundamentalmente, por dos razones. Primero, por el compromiso expresamente asumido por las empresas en tal sentido. Y segundo, en el caso de los servicios electricidad y agua, cuyas tarifaciones se definen en base a la estructura de costos de una empresa eficiente, porque no se consideran los costos específicos de eventos puntuales en el tiempo.

Hizo ver que sin perjuicio de todo lo anterior, la tramitación legislativa de los diversos proyectos de ley que abordaban esas materias, prosiguió su camino. Con el propósito final, como se sabe, de conferirle rango legal a los beneficios. Y con el mérito, valoró, de servir para ampliar la calidad de los mismos y el universo de beneficiarios.

Y así se llegó a la situación actual. El Gobierno, enfatizó, quiere promulgar la ley, y no está en contra de ella. Simplemente ha propuesto hacerle algunos ajustes que cierren espacios a dos cosas: eventuales recursos de inaplicabilidad que se puedan presentar, que terminen por afectar su ejecución y la entrega de los beneficios, y evitar el riesgo de que el Estado pueda ser objeto de demandas por parte de los privados.

En consonancia con lo expuesto, las observaciones no recaen sobre el artículo 1 del proyecto de ley, que impide el corte de los servicios básicos. Se refirió, enseguida, a las observaciones propiamente tales.

- La número 1) adiciona un inciso final al artículo 2 (que permite el prorrateo de los saldos de las cuentas), con el fin de que la postergación del pago de consumo de agua potable sea hasta 15 metros cúbicos, o incluso más tratándose de familias de más de cuatro integrantes. Esto, subrayó, de ninguna manera implica poner en riesgo la prohibición de corte del servicio.

- La número 2) busca suprimir el artículo 3 (que establece los beneficios en materia de telecomunicaciones).

Destacó que las empresas del sector ya se han comprometido a entregar los beneficios que el artículo 3 contempla, razón por la que su cumplimiento es plenamente fiscalizable.

Al respecto, puso de relieve que, conforme lo consagra nuestro ordenamiento jurídico, así como otros en el derecho comparado, si el Estado dispone de un bien de propiedad de un privado, imponiéndole la carga de entregar un beneficio de manera gratuita, debe, como contrapartida, compensarlo. Principio que, en opinión del Ejecutivo, se estaría pasando a llevar al consagrar la obligación por ley, pero sin una compensación.

A mayor abundamiento, indicó que, de acuerdo a estimaciones realizadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el costo de proveer estos servicios, para las compañías, resulta muy cuantioso. Ello permite proyectar el monto de las demandas de que podría ser sujeto el Estado en el futuro, no solo por parte de las empresas, sino también por parte de sus accionistas.

- Las signadas con los números 3) (al artículo 4) y 4) (al artículo 5), son de carácter formal, para el caso que sea aprobada la supresión del artículo 3.

- La número 5) propone suprimir el artículo 8 (que prohíbe a las empresas el traspaso de costos a los clientes finales).

Sostuvo que tal supresión resulta aconsejable, por la misma argumentación por la que lo es la del artículo 3.

El **señor Ministro** concluyó su intervención haciendo hincapié en la necesidad de asegurar que los distintos beneficios lleguen a los usuarios finales, procurando, al mismo tiempo, el resguardo del Estado de Derecho, sin lo cual, en el largo plazo, el cuidado de las personas se vería afectado.

La **Honorable Senadora señora Rincón** manifestó que si, como se ha informado, las compañías están cumpliendo todos los compromisos, no se entiende por qué el Gobierno presenta un veto a un proyecto de ley que busca entregar certeza.

Del mismo modo, observó que se propone suprimir el artículo 3, a cuyo contenido se pudo arribar, en su momento, en buena parte gracias a las gestiones de la señora Ministra de Transportes y Telecomunicaciones.

La **Honorable Senadora señora Órdenes** expresó que el cumplimiento de un acuerdo, como el alcanzado por el Gobierno con las empresas de servicios básicos, no está suficientemente garantizado. Cuestión que sí es posible, resaltó, mediante una ley.

Agregó que ese acuerdo fue incluso mejorado por el Congreso Nacional, particularmente en materia de telecomunicaciones, gracias al involucramiento de la respectiva Secretaría de Estado.

Finalmente, consignó que los probables recursos de inaplicabilidad, u otros, que se puedan deducir, corresponde que sean anunciados por las empresas interesadas, no por el Ejecutivo.

El **Honorable Senador señor Elizalde** consultó cuáles son las diferencias sustantivas entre lo contemplado en este proyecto de ley y lo acordado por el Gobierno con las empresas, y si dicho acuerdo puede afectar los procesos tarifarios.

El **Ministro, señor Jobet**, señaló que, en materia de distribución eléctrica, todas las compañías, salvo CGE, han ofrecido básicamente los mismos beneficios del proyecto de ley. En el caso de la aludida compañía, si bien no ha hecho expreso que va a tener un 60% de cobertura, en la práctica lo está haciendo.

Por otra parte, volvió a hacer hincapié en que los acuerdos adoptados son completamente fiscalizables por parte de la Administración, lo que importa que, de no ser cumplidos, dan lugar a cuantiosas multas.

Respecto de los efectos tarifarios, afirmó que con o sin la aprobación del artículo 8, los costos no se reflejarán en las tarifas de los usuarios.

El **Honorable Senador señor Elizalde** expuso que, si el acuerdo del Gobierno con las empresas efectivamente coincide con los beneficios del proyecto de ley, y no va a influir en la tarifa, ninguna empresa podría alegar que la ley la afecta. En consecuencia, no se advierte de qué manera podría originarse responsabilidad del Estado. Si eventualmente la hubiera –cosa que, consignó, no comparte-, tendría que ser objetiva, sobre un hecho concreto, no en abstracto.

El **Ministro de Obras Públicas, señor Alfredo Moreno**, destacó, de modo general, que los beneficios del plan en su momento presentado por el Ejecutivo, y los contemplados en el proyecto de ley, son muy similares.

En la práctica, de hecho, los beneficios que en muchos casos se están entregando son los del proyecto de ley, que son superiores a los del acuerdo del Gobierno. En efecto, las compañías han dado a conocer su voluntad de ceñirse a aquellos y, al mismo tiempo, que no van a aumentar las tarifas, con o sin el artículo 8 del proyecto.

Sin embargo, señaló, también han hecho ver su desacuerdo con que una ley los obligue a asumir que no percibirán compensaciones, toda vez que sentaría un grave precedente para cualquier circunstancia futura que por ley se determine.

Por consiguiente, culminó, con la supresión del artículo 8 no pierde ninguno de los beneficios del proyecto de ley. Pero sí se evita que cualquier compañía, o cualquier accionista de ellas, argumente que el daño en su patrimonio fue causado por una imposición de la ley, y haga responsable al Estado de Chile por eso.

La **Ministra de Transporte y Telecomunicaciones, señora Gloria Hutt**, señaló que, en materia de telecomunicaciones, se hizo un trabajo que funcionó muy bien y de una manera muy integrada. Fruto de ello se logró un acuerdo con más beneficios para los usuarios. Se avanzó en esa línea porque se podía mejorar lo que estaba proponiendo el proyecto de ley.

Indicó que los Ministerios tienen la obligación de participar en la elaboración de los proyectos de ley para resguardar el buen desarrollo de los sectores, así como, también, el interés de los usuarios. Por lo anterior, la participación de su Cartera en el debate legislativo fue bastante activa.

Además, se advirtió que los planes propuestos inicialmente, que partieron basándose en el acuerdo de marzo de este año, podían mejorarse, lo que efectivamente ocurrió. De hecho, el proyecto de ley definió condiciones mucho mejores que las que tenía el plan solidario inicial, ya que no solo se aumentó la cobertura, sino que, también, las prestaciones. El proyecto fue una gran contribución en eso, al definir un mejor estándar respecto de la entrega de beneficios a las personas. Mencionó que había una reserva de constitucionalidad, lo cual avanza en un canal distinto del contenido mismo de las prestaciones.

Respectó de cómo garantizar que se cumplan los acuerdos a los cuales llegó el Gobierno con las empresas de telecomunicaciones, señaló que todas estas prestaciones son registradas como planes comerciales, y en ese carácter son fiscalizables, tal como lo son los demás planes de las compañías. En tal sentido, no existe el riesgo de no poder controlar la entrega de los beneficios ni la calidad de los mismos, en los términos en que se ha comprometido. Hay una formalidad expresada en una carta de intención tanto de la Asociación de Empresas de Telefonía Móvil como directamente por las empresas que no forman parte de tal asociación. Así, queda bastante resguardado que los beneficios se entregan en los mismos términos del proyecto de ley.

En el caso de las telecomunicaciones, expresó que el veto resguarda el interés del Estado respecto de potenciales demandas. La preocupación en tal sentido no es algo antojadizo, dado que cualquier director de una empresa tiene la obligación de resguardar su patrimonio o de los bienes cuya administración se le encarga. Así, un directorio está obligado a actuar si estima que hay algún elemento de riesgo para la continuidad operacional. Tal riesgo surge objetivamente cuando una ley obliga a disponer de parte de su patrimonio. Sin embargo, no existe cuando la empresa decide voluntariamente destinar parte de ese patrimonio a otorgar un beneficio. Esa es la justificación por la que el veto propone que

telecomunicaciones no permanezca en el proyecto, y también es la razón por la que se han mantenido los mismos servicios a los mismos beneficiarios del proyecto, eliminando el riesgo real para el Estado de que sean cursadas demandas en su contra.

Agregó que el acuerdo resguarda el interés de los usuarios, respecto de los cuales todos han trabajado, pero eliminando el referido riesgo potencial. Todos los planes registrados formalmente son completamente fiscalizables, sujetos a mediciones y al control de su cabal cumplimiento.

Indicó que el veto elimina al sector de las telecomunicaciones del proyecto porque es el único sector al que el proyecto le exige gratuidad. En todos los demás hay una reprogramación de deudas; al sector de telecomunicaciones, en cambio, se le exige una prestación sin compensación.

Finalizó señalando que los acuerdos con las empresas se encuentran disponibles y sus beneficios ya están siendo entregados a las personas.

Luego, el **Honorable Senador señor Elizalde**, a propósito de las eventuales demandas que se podrían presentar en contra del Estado, comentó que ha habido un debate en relación a la constitucionalidad del proyecto, particularmente en cuanto a ser contrario al Capítulo Tercero de la Carta Fundamental. Al respecto, señaló que hay un precedente, dado que, a fines del año pasado, el Congreso Nacional aprobó una iniciativa que congeló las tarifas eléctricas, presentada por el Gobierno. En esa oportunidad se estableció algo similar a lo que propone este proyecto, porque el proyecto estableció que no podría cobrar intereses. El principio fue el mismo que el que consagra esta ley, aunque en este caso es entre los clientes y las empresas, y no entre empresas, como en la situación anterior.

Sobre el mismo punto, el **Ministro de Energía, señor Jobet**, señaló que las situaciones son distintas, porque el problema constitucional se genera cuando se impone una carga desproporcionada. En una pandemia, en un servicio regulado que presta un servicio básico, hay dudas que impedir el cobro de intereses sea una carga desproporcionada. El Gobierno no sostiene que pagar en el futuro sin intereses sea algo inconstitucional per se. Los monopolios naturales tienen un proceso de fijación tarifaria, que es la instancia institucional en la cual se abordan los costos que se deben incorporar en las tarifas de los clientes. Ese es, precisamente, el problema que presenta el artículo 8, pues impide que ese elemento se pueda discutir en el futuro. Concluyó reiterando que el Gobierno considera que es posible eliminar del proyecto el artículo 8, sin que esto tenga un efecto en las tarifas para los clientes en el futuro, y sin pasar a llevar la institucionalidad.

El **Honorable Senador señor Navarro** señaló estar en contra del veto, en lo fundamental, por las siguientes dos razones:

- Que los Presidentes de la República acuerden con las empresas monopólicas procesos tarifarios o condiciones respecto de los consumidores, es algo fuera de lugar en toda democracia. La institucionalidad no opera de ese modo.

- Las eventuales futuras demandas en contra del Estado de parte empresas monopólicas, que temen los Ministros, no tendrían razón de ser, porque los mismos Secretarios de Estado han señalado que no hay diferencias entre los beneficios contenidos en el proyecto con los alcanzados en los convenios del Gobierno con las empresas.

VOTACIÓN

La Comisión acordó pronunciarse, en una sola votación, respecto de todas las observaciones formuladas por Su Excelencia el Presidente de la República, así como, también, de la insistencia en el proyecto aprobado por el Congreso Nacional, en lo que corresponda.

Al fundamentar su votación por la aprobación del veto, el **Honorable Senador señor Pugh** señaló que es necesario tener muy presente lo que señalaron los señores Ministros respecto de los efectos que puede tener el proyecto. A nadie se le cortará los suministros básicos. Hizo presente que estos, que forman parte de la infraestructura el Estado, están en manos de privados, motivo por lo cual es una industria regulada. Sus dueños, entre ellos extranjeros, podrían alegar que se ven afectados por esta ley.

Agregó que corresponde no solo proteger a las personas, sino que también al Estado. Las observaciones buscan evitar que el Estado sea demandado.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Durana**, al justificar su voto con el cual se abstuvo, sostuvo que el veto no afecta en nada los beneficios de esta ley, que apoyó con su voto en su oportunidad. Agregó que, en lo relativo a las telecomunicaciones, concuerda con que se trata de un sector económico de libre competencia, distinto al de los demás servicios básicos. También hizo presente la responsabilidad ante normas inconstitucionales y eventuales demandas por parte de empresas privadas, así como, también, la preservación del Estado de Derecho.

El **Honorable Senador señor Elizalde** indicó, sin que constituyera fundamentación de su voto, que durante mucho tiempo se esgrimió que los beneficios de esta ley eran los mismos que los contenidos en los acuerdos privados establecidos por el Gobierno con las empresas, y que esa circunstancia no le daba sentido a la ley. Pero eso no es así, porque no hay exactitud entre los beneficios contemplados en unos y otros. Así, durante la sesión se ha reconocido que, al menos respecto de las empresas sanitarias, los beneficios de esta ley son más amplios que los del acuerdo

con el Gobierno, independientemente que las empresas tienen voluntad de avanzar en el mismo sentido de la ley.

Respecto de eventuales demandas en contra del Estado en razón de esta ley, por afectar lo consagrado en el artículo 19 número 24 de la Carta Fundamental, señaló que tal argumento, llevado a un extremo, impediría modificar cualquier regulación vigente referida a empresas reguladas, porque podría eventualmente afectar el derecho de propiedad. Al respecto, indicó que es evidente que los marcos regulatorios se actualizan y están permanentemente sujetos a revisión y modificaciones legislativas. Lo importante es que tales modificaciones tengan un marco de racionalidad que le den justificación a los cambios normativos. Una pandemia como la que afecta actualmente a nuestro país, con los efectos sociales que ha provocado y con la dimensión de la crisis generada, es un motivo más que razonable para que se pueda establecer una modificación que tendrá un impacto mínimo, y que tiene, además, un carácter transitorio. Recordó que el proyecto en caso alguno permite el no pago de los servicios, sino dispone que el pago podrá postergarse sin corte de suministro, y que no podrán imponerse multas ni cobrarse intereses u otros gastos asociados.

--Los Honorables Senadores señor Elizalde, presidente, y señoras Rincón y Órdenes, votaron por rechazar las observaciones e insistir en la parte del proyecto despachado por el Congreso Nacional que fue objeto de vetos supresivos. El Honorable Senador señor Pugh votó por aprobar el veto. El Honorable Senador señor Durana se abstuvo.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Comisión de Economía acordó lo siguiente en relación a las observaciones formuladas por S. E. el Presidente de la República:

1) Rechazó las observaciones números 1, 2, 3, 4 y 5. (Mayoría 3x1x1 abstención).

2) Respecto de las observaciones 2, 3, 4 y 5, acordó insistir en el texto de los preceptos sobre los que recaen esas observaciones, que fueron aprobados por el Congreso Nacional, a saber, los artículos 3, 4, 5 y 8. (Mayoría 3x1x1 abstención).

En consecuencia, la Comisión de Economía tiene el honor de proponer al Senado que rechace las observaciones formuladas por S.E. el Presidente de la República, y que insista en los preceptos correspondientes del proyecto aprobado por el Congreso Nacional. (Mayoría 3x1x1 abstención).



Acordado en sesión celebrada el día 27 de julio de 2020, con asistencia de los Honorables Senadores señor Álvaro Elizalde Soto (Presidente), señoras Ximena Órdenes Neira y Ximena Rincón González, y señores Jose Miguel Durana Semir y Kenneth Pugh Olavarría.

Sala de la Comisión, a 27 de julio de 2020.



Pedro Fadic Ruiz
Abogado
Secretario de Comisiones
Senado
56 (12) 2 50 4 35/3
pfadic@senado.cl

Pedro Fadic Ruiz
Secretario Abogado de la Comisión

*El presente informe se suscribe sólo por la secretaria de la Comisión en virtud del acuerdo de Comités, de 15 de abril de 2020, que autoriza proceder de esta manera.