

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

BOLETÍN Nº 4.332-15

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de presentaros su segundo informe respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en una Moción de los Honorables Diputados señoras Denise Pascal Allende y Alejandra Sepúlveda Órbenes y señores Sergio Aguiló Melo, Pedro Araya Guerrero, Fidel Espinoza Sandoval, Sergio Ojeda Uribe, Carlos Olivares Zepeda y Gonzalo Uriarte Herrera.

Cabe hacer presente que este proyecto de ley fue discutido en general por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones -con motivo de su primer informe-, la cual rechazó la idea de legislar. Sin embargo, la Sala del Senado aprobó en general la iniciativa y dispuso que en la discusión en particular, ésta fuera informada por la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

A una o más de las sesiones en que la Comisión consideró esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, el Ministro del Trabajo y Previsión Social de la época, señor Osvaldo Andrade, acompañado por su asesor legislativo, señor Francisco Del Río, su asesor jurídico, señor Cristián Pumarino, y el asesor, señor Alberto Barilera.

Asimismo, a partir de la sesión del 3 de junio de 2009, concurrieron, además de los miembros de la Comisión, la actual Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Claudia Serrano, acompañada por el asesor legislativo de dicha Secretaría de Estado, señor Francisco Del Río.

Del mismo modo, asistieron, el asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señor Lautaro Pérez, el Jefe de la Oficina Fiscalía Anti Comercio Clandestino de la Subdirección Jurídica del Servicio de Impuestos Internos, señor Manuel Navarrete, y el Jefe de Gabinete del Subdirector de Fiscalización de dicho Servicio, señor Alfredo Echeverría.

Igualmente concurrieron, en calidad de invitadas, las entidades que a continuación se indican, representadas del modo que sigue:

- El Sindicato Nacional de Trabajadores Independientes Ambulantes del Transporte y Anexos (SINTRALOC), encabezado por su Presidente Nacional, señor David Peña, acompañado por el Secretario General, señor Hardy Vallejos, por los Directores, señora Gloria Guarda y señor Juan Coello, y por los representantes de SINTRALOC V Región, el Presidente, señor Pedro Peña, el Tesorero, señor Herminio Bustamante, y la Secretaria, señora Berta Peña.

- La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N., representada por el Secretario General, señor Luis Palma, y por la asesora legal, señora Francisca Gostling.

- La Confederación Nacional Unitaria de Trabajadores del Transporte y Afines de Chile (CONUTT), encabezada por su Presidente Nacional, señor Ricardo Maldonado, acompañado por los Consejeros Nacionales, señora Dora Aguirre y señor Waldo Yáñez.

- La Coordinadora de Dueños de Buses Región Metropolitana (CODEBUS), representada por su Presidente, señor Cristián Marinakis, los Directores señores Juan Guajardo y Alfonso Lathrop, y la Secretaria del Directorio, señora Eliana Morales.

- La Federación Gremial Nacional de Buses del Transporte de Pasajeros Rural, Interurbano, Interregional e Internacional de Chile (FENABUS F.G.), por intermedio de su Presidente, señor Marcos Carter, acompañado por el ingeniero asesor en transportes, señor Patricio Cannobbio y los abogados, señores Patricio Contreras y Antonio Rodríguez.

- - -

Cabe hacer presente que en esta iniciativa de ley, por acuerdo de la Sala adoptado en su oportunidad, al tenor de la petición elevada al afecto por vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social, se reabrió el plazo para presentar indicaciones directamente en la Secretaría de la Comisión, lapso en el cual no fueron formuladas nuevas indicaciones, de modo que la Comisión se pronunció, finalmente, respecto de las presentadas en la primera oportunidad dispuesta al efecto.

- - -

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia de lo siguiente:

- 1.- Artículos que no fueron objeto de indicaciones ni modificaciones: ninguno.
- 2.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: ninguna.
- 3.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: número 3.

4.- Indicaciones rechazadas: número 1.

5.- Indicaciones retiradas: número 2.

6.- Indicaciones declaradas
inadmisibles: número 4.

- - -

Previo al estudio pormenorizado de las indicaciones, la Comisión escuchó a los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores Independientes Ambulantes del Transporte y Anexos (SINTRALOC), quienes expresaron su opinión acerca del proyecto de ley en informe.

Al respecto, el señor Presidente Nacional de dicha entidad destacó que ésta, durante largo tiempo, ha estado abocada al estudio de la presente iniciativa legal, la cual responde a una sentida aspiración de los trabajadores del sector en orden a alcanzar la regulación normativa de la actividad comercial que desarrollan. Agregó que, en términos generales, comparten las propuestas contenidas en las indicaciones presentadas al proyecto de ley, por cuanto ellas recogen los diversos planteamientos expresados durante la discusión del mismo. Sin perjuicio de lo anterior, manifestó que la organización a la que representa tiene algunas observaciones que formular en esta materia.

En primer término, se refirió a la indicación signada con el número 4, presentada por el Honorable Senador señor Novoa, y conforme a la cual la autorización para ejercer la actividad comercial al interior de los buses urbanos deberá ser expedida por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y no podrá ser otorgada por períodos de tiempo mayores a seis meses. Al respecto, señaló que la norma, si establece un plazo de vigencia de la autorización en referencia, debería contemplar, a su vez, la posibilidad de “renovar” dicho permiso cada cierto tiempo, por ejemplo, cada seis meses. Ello, enfatizó, permitiría el desarrollo de esta actividad en forma regular y constante. De lo contrario, acotó, una persona que obtenga el permiso, transcurridos que sea el plazo semestral de vigencia del mismo, no estará autorizada para continuar trabajando, con el consiguiente perjuicio que ello significa. Se trata, agregó, de que quienes cumplan permanentemente con las exigencias legales pertinentes, tengan la posibilidad de renovar la autorización correspondiente que los habilite para seguir ejerciendo su oficio.

Hizo presente que son múltiples los resguardos que se han tenido en consideración en dicho sentido, y así por ejemplo, apuntó, la credencial que se utilizaría para fines de identificación, oportunamente cambiaría de diseño, reflejando la actualización de los permisos. Del igual modo, las nóminas de estos trabajadores estarían a disposición de la Dirección del Trabajo, donde ya se encuentran registrados con motivo de su participación en el sindicato que agrupa al sector. Por consiguiente, insistió, es de innegable importancia que la respectiva

autorización, en el evento de tener un límite temporal de vigencia, sea renovable, en pro de la continuidad en el ejercicio de esta actividad.

En segundo lugar, señaló que, en materia de control, la entidad competente en este ámbito debería ser la Dirección del Trabajo, tal como acontece respecto de los restantes trabajadores del país. Expresó que no comparten la propuesta de radicar la tarea de fiscalización de esta actividad en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, toda vez que la Dirección del Trabajo es el organismo pertinente al efecto en el orden laboral y, como tal, cuenta con la infraestructura necesaria para cumplir dicha función.

Finalmente, destacó que estos trabajadores que se desempeñan en el comercio ambulante aún permanecen en las calles, no obstante lo cual, un número significativo de ellos se han organizado, han formado una entidad que cuenta con personalidad jurídica propia, se han uniformado y han regularizado su situación tributaria ante el Servicios de Impuestos Internos. Es decir, han realizado un importante esfuerzo para formalizar su trabajo. Sin embargo, advirtió, su actividad sigue prohibida por ley y, por lo tanto, sancionada. Así por ejemplo, acotó, en la actualidad vender helados en la vía pública significa incurrir en una falta castigada con una multa de elevado monto. Por consiguiente, enfatizó, resulta imperioso contar con una normativa legal que regule esta actividad, que la contemple como una ocupación lícita y que, en consecuencia, resguarde a los trabajadores que se dedican a ella. Destacó la urgencia de establecer dicha normativa, toda vez que, hoy en día, el descrédito de algunos perjudica a otros tantos que sólo buscan progresar, legalizando su fuente de trabajo.

Concluida la intervención del representante de SINTRALOC, el Honorable Senador señor Muñoz Aburto valoró la oportunidad que se ha brindado a los trabajadores organizados en dicha entidad, para exponer ante la Comisión sus observaciones respecto al proyecto de ley en análisis. Subrayó que esta iniciativa viene a concretar una aspiración de larga data que existe en el sector del comercio ambulante y, en ese sentido, la posibilidad de efectuar sus planteamientos representa para ellos un acontecimiento de especial significación. Asimismo, destacó la importancia que reviste para estos trabajadores contar con la normativa que institucionalice su actividad, razón por la cual ellos esperan que ésta sea aprobada con la mayor celeridad posible.

Por su parte, el asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social explicó que, en la actualidad, la actividad comercial al interior de los buses de la locomoción colectiva se encuentra prohibida. Lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 91, Nº 3, de la Ley de Tránsito, que prohíbe expresamente a los conductores de estos vehículos, admitir cualquier clase de comercio en los mismos. El objetivo de la iniciativa, en tanto, es instaurar una reglamentación que permita formalizar una actividad que, en los hechos, existe. En ese contexto, destacó que un significativo número de personas que se desempeñan en el ámbito del comercio en la locomoción colectiva, han desplegado un importante esfuerzo tendiente a alcanzar la anhelada formalización, para lo cual, por ejemplo, han formado un sindicato, lo han registrado como tal en la

Dirección del Trabajo y, asimismo, han regularizado su situación tributaria ante el Servicio de Impuestos Internos, tramitando la respectiva iniciación de actividades.

El Honorable Senador señor Allamand apuntó que, a partir de la iniciativa legal en informe, una actividad actualmente prohibida, pasaría a ser permitida por la ley. Consultó, entonces, si en virtud de esta nueva normativa los transportistas quedarán obligados a aceptar que se ejerza el comercio al interior de los buses de que son propietarios u operadores.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social reiteró que hoy en día el desarrollo del comercio al interior de los buses de la locomoción colectiva se encuentra prohibido por la Ley de Tránsito. Sin embargo, añadió, esa es la prohibición que el proyecto de ley precisamente elimina. No obstante, agregó, la iniciativa no contempla como una obligación propiamente tal el aceptar a estos trabajadores en los buses de transporte colectivo, sino que la idea es que el conductor del vehículo tenga la facultad de permitir o negar el acceso a los vendedores, los cuales, además, deberán estar claramente identificados con la credencial correspondiente. Incluso, apuntó, se ha revisado la posibilidad de que no pueda ejercerse este comercio si concurren determinadas circunstancias objetivas, como por ejemplo, en horarios punta, o cuando dicha actividad entorpezca el normal flujo de pasajeros, o si hay riesgos de accidentes de tránsito.

Sobre el particular, el Honorable Senador señor Letelier aclaró que el proyecto de ley en estudio transforma en legal una actividad que, hasta ahora, se encuentra prohibida. Sin embargo, agregó, no se establece una obligación para el propietario de los buses en virtud de la cual éste deba aceptar el ejercicio comercial al interior de los vehículos. Ahora bien, acotó, para quienes sí permitan este comercio, se instaura todo un sistema nuevo de autorización, registro e identificación de los trabajadores que se desempeñan en este ámbito. Reiteró, por tanto, que la iniciativa de ley dispone que el conductor “podrá” admitir el ejercicio de esta actividad, es decir, a este respecto se contempla una facultad y no una obligación.

Finalmente, el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social manifestó que el Ejecutivo tiene una opinión favorable respecto de esta iniciativa de ley, toda vez que el comercio en la locomoción colectiva, si bien se encuentra prohibido, en los hechos sí se ejerce y, por tanto, resulta apropiado establecer una regulación legal a su respecto, antes que la situación en este ámbito derive en un escenario infranqueable.

Con posterioridad, el Sindicato Nacional de Trabajadores Independientes Ambulantes del Transporte y Anexos (SINTRALOC) hizo llegar a la Comisión, por escrito, una propuesta para el texto legal en análisis, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 91 bis.- Se podrá ejercer el comercio o actividades artísticas a bordo de vehículos de transporte urbanos, interurbanos y rurales de pasajeros en las siguientes condiciones:

a) Los trabajadores vendedores ambulantes independientes del transporte, deberán contar con iniciación de actividades como tales ante el Servicio de Impuestos Internos tributando en el escalafón de renta presunta semestralmente.

b) En caso de que dichos trabajadores se encuentren además, organizados y registrados como sindicato de trabajadores ante la Dirección del Trabajo, podrán solicitar a su costo, la emisión de una credencial renovable semestralmente y que debe contar como mínimo con fotografía, nombre, apellido y número de registro visible de la organización a la cual pertenece el trabajador(a) que los acredite como tales.

c) Los trabajadores que ejerzan este oficio deberán acreditar el origen de las mercaderías que expendan, la copia de su iniciación de actividades y credencial vigente, ante el requerimiento que en cualquier momento efectúen los entes fiscalizadores correspondientes.

d) Las empresas del transporte podrán acordar con los sindicatos de trabajadores independientes la emisión y formato de credenciales que faciliten el ejercicio de esta actividad.

e) Los conductores de transporte de pasajeros previa presentación de credencial vigente, no podrán negarse al ejercicio de esta actividad en sus respectivas máquinas, salvo si ello en un momento determinado implica un peligro de accidente vial o entorpece de manera manifiesta la comodidad de los pasajeros, asimismo, deberán negarse a la subida de un vendedor en paradas no autorizadas.”.

En la sesión siguiente, la Comisión escuchó a los representantes de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N., quienes expusieron sus observaciones en torno al proyecto de ley en estudio.

Acompañaron su intervención con un documento en el cual se consigna la opinión de la entidad en referencia respecto de la presente iniciativa de ley. Dicho documento fue debidamente considerado por los miembros de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

En primer término, el señor Secretario General de dicha entidad, destacó que ésta, mediante su Comisión de Seguridad Social y Jurídica, ha revisado la iniciativa legal en informe, concluyendo que ella no representaría, en verdad, un aporte significativo, sino que más bien podría derivar en graves problemas en aspectos tales como la competencia desleal respecto de los pequeños comerciantes establecidos, la propiedad intelectual, el comercio ilegal y el incumplimiento tributario.

Enseguida, la señora asesora legal de la señalada Cámara de Comercio, explicó las diversas dificultades que podrían generarse tras aprobar la normativa propuesta.

En primer lugar, señaló que durante la tramitación de este proyecto de ley, tanto la Cámara de Comercio en referencia, como el Ministerio del Interior y el Servicio de Impuestos Internos, manifestaron sus aprensiones en torno a los problemas asociados al comercio realizado a bordo de la locomoción colectiva.

Agregó que en favor de la regulación en estudio, se ha sostenido que ella permite el cumplimiento de las obligaciones asumidas por Chile en convenios internacionales, principalmente el Convenio N° 87, sobre libertad sindical, suscrito y ratificado por nuestro país ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, añadió, no se advierte cómo esta normativa favorecería la libertad sindical, toda vez que, si bien la legislación chilena reconoce la existencia de los sindicatos de trabajadores independientes, sólo una parte de quienes se desempeñan en el comercio ambulante se encuentran adscritos al Sindicato de Trabajadores de la Locomoción, con lo cual una interpretación en tal sentido no sólo no fomenta la libertad sindical sino que, además, vulneraría el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Carta Fundamental.

Se ha señalado también, añadió, que el comercio ambulante representa una alternativa frente a la cesantía. No obstante, ese argumento no coincide con la experiencia verificada en diversas comunas de nuestro país donde existen altos índices de comercio ambulante a pesar de registrar bajas tasas de desempleo.

Por otra parte, sostuvo, la iniciativa de ley en estudio no constituiría un instrumento idóneo para responder a las exigencias propias del trabajo decente, por el contrario, agregó, se trata de un trabajo esencialmente precario, donde se produce un alto grado de incumplimiento de las normas de protección a los trabajadores. Asimismo, si el comercio ambulante se caracteriza por generar una competencia desleal frente al comercio establecido, ello derivará en que la normativa legal -que fomenta el empleo formal y el cumplimiento de normas básicas-, se vea resentida. Reiteró que el crecimiento del comercio ambulante, ahora en el ámbito del transporte público, no representará una herramienta eficaz para alcanzar el empleo decente. Este tipo de trabajo no dará cumplimiento a la normativa nacional e internacional sobre trabajo infantil, protección a la maternidad, jornada de trabajo o accidentes del trabajo, entre otras.

Entrando al análisis de las indicaciones presentadas al proyecto de ley, expresó que ellas, en algunos aspectos, recogen las inquietudes manifestadas durante el estudio de esta iniciativa. No obstante, advirtió, aún habría algunos puntos que revisar en la normativa propuesta.

Así por ejemplo, precisó, la indicación número 2, de los Honorables Senadores señores Letelier y Muñoz Aburto, que dispone

que los comerciantes o artistas deberán portar una autorización municipal para desempeñarse a bordo de la locomoción colectiva, si bien contiene algunos aciertos, motiva a su vez algunas dificultades que habría que resolver. En efecto, acotó, de ser los municipios quienes otorguen las autorizaciones respectivas, es probable que se produzcan problemas no menores por cuanto sabido es que hay municipios que entregan el referido permiso en tanto que otros simplemente no lo hacen. Si se considera que frecuentemente los vehículos de transporte de pasajeros durante su trayecto circulan por varias comunas, resulta evidente la inaplicabilidad práctica de una norma de tal naturaleza. Por consiguiente, apuntó, sería más adecuado que la autorización correspondiente estuviera a cargo de un organismo central, en lugar de uno comunal.

Del mismo modo, la redacción propuesta por la referida indicación podría interpretarse en el sentido de que, contando con la autorización municipal respectiva, el conductor estará obligado a permitir el ingreso al vehículo de comerciantes o artistas, lo cual representaría un atentado al derecho de propiedad, toda vez que se estaría imponiendo a los propietarios de estos vehículos la obligación de permitir el ejercicio de la actividad comercial o artística a bordo de los mismos.

Por su parte, la indicación número 3, del Honorable Senador señor Muñoz Aburto, si bien contempla aspectos positivos -como, por ejemplo, imponer la obligación de tributar bajo el sistema de renta presunta, o el deber de acreditar el origen de las mercaderías que se expendan-, presentaría, no obstante, dos problemas. El primero, derivaría de su letra b), en cuanto establece una distinción entre trabajadores independientes afiliados a un sindicato y aquellos que no lo están, vulnerando el principio constitucional de igualdad ante la ley. El segundo inconveniente lo motivaría la letra e), al establecer una contra excepción que permite a los conductores, bajo determinadas condiciones, negar el ejercicio de las actividades comerciales o artísticas al interior de los vehículos de transporte, lo cual podría devenir en una permanente fuente de conflictos.

En relación a la indicación número 4, del Honorable Senador señor Novoa, destacó que centraliza el otorgamiento de las autorizaciones pertinentes en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, facultándolo para dictar las normas reglamentarias correspondientes, de acuerdo a los criterios técnicos que deben imperar para estos efectos.

Finalmente, la señora asesora legal de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N. señaló que dicha entidad no comparte el proyecto de ley en análisis, salvo en lo que respecta a las actividades artísticas que sí podrían ser autorizadas para ser ejercidas a bordo de los vehículos de transporte público, toda vez que son de una naturaleza distinta. Sin perjuicio de lo anterior, añadió, de aprobarse la iniciativa, sería necesario previamente introducir algunos perfeccionamientos a la misma, como por ejemplo, establecer que los permisos sean otorgados por una autoridad centralizada, quien, además, tenga la obligación de mantener un registro de las personas autorizadas, y de realizar la

correspondiente fiscalización en terreno. De igual modo, sería preciso regular en cuanto al control del origen de las mercaderías que se expendan o, al menos, restringir aquellas que pongan en riesgo la salud y la seguridad de la población, como es el caso de los medicamentos.

A continuación, los miembros de la Comisión formularon sus consultas y observaciones respecto a la materia en análisis.

El Honorable Senador señor Allamand consultó cómo se vincula esta iniciativa legal con el proyecto de ley referido al comercio ilegal, el cual también se encuentra en tramitación parlamentaria.

La señora asesora legal de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N. señaló que, efectivamente, se está tramitando un proyecto de ley que aborda el tema del comercio ilegal, el cual surgió como una necesidad ante la inexistencia de herramientas legales que permitieran hacer frente a este problema. Ello, apuntó, ha significado un gran esfuerzo por parte de las autoridades, destacando el aporte de la Oficina Fiscalía Anti Comercio Clandestino del Servicio de Impuestos Internos, la cual ha desarrollado un importante papel en la persecución de estas irregularidades por la vía de los delitos tributarios.

Asimismo, explicó que en estos casos se produce lo que se conoce como “fronteras vivas”, es decir, se genera la dificultad de no poder distinguir con claridad entre las personas autorizadas para ejercer la actividad comercial y las que no lo están, lo cual, a la postre, propiciará el desarrollo del comercio ilegal, con todos los problemas que éste tiene asociados, ya sea en el ámbito de la propiedad industrial o en el campo tributario.

Por otra parte, agregó, la iniciativa en estudio apuntaría en una dirección contraria a todos los esfuerzos que se han realizado para erradicar el comercio ilegal, entre los cuales está el proyecto de ley al que se ha hecho referencia. Por consiguiente, podría resultar muy complejo compatibilizar ambas normativas, ya que por un lado se sanciona la actividad comercial en las calles y, por el otro, se la permite en el transporte público. Ello incidiría, por ejemplo, en la fiscalización pertinente, toda vez que será muy difícil practicar el respectivo control ante un mercado atomizado y móvil como es el del comercio ejercido en la locomoción colectiva.

Finalmente, recordó que durante la discusión en general de la presente iniciativa de ley, tanto el Servicio de Impuestos Internos como la Subsecretaría del Interior, manifestaron su opinión desfavorable en torno a la misma, en razón de los fundamentos que expusieron en dicha oportunidad y que se consignaron en el informe correspondiente.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto hizo una reflexión en el siguiente sentido. El proyecto de ley en estudio tiene por finalidad última, regularizar una situación que en la actualidad existe y es absolutamente informal. Tras la necesidad de generar tal regularización, añadió, surge la responsabilidad de una serie de organismos o entidades,

como las municipalidades o las cámaras de comercio, quienes no han enfrentado con mayor rigor este problema. Es así como en grandes ciudades funcionan sendas ferias en las cuales es posible encontrar operando, simultáneamente, tanto el comercio formal y establecido, como el comercio ilegal. Ello revela la magnitud de un problema que, a su juicio, es muy complejo. Indicó que, además, se trata de un contingente electoral importante, lo cual podría ser decisivo -sobre todo en épocas pre electorarias-, para los efectos del otorgamiento de los permisos municipales. Por otra parte, manifestó coincidir con que no necesariamente en las regiones donde se registra el mayor desempleo existe, paralelamente, el mayor índice de comercio ambulante. Sin embargo, hay lugares donde el comercio ilegal no ha podido ser erradicado de las calles. En consecuencia, apuntó, una alternativa es establecer mayores exigencias para el ejercicio de este tipo de actividades, y la presente iniciativa legal se orienta precisamente en dicho sentido, en la cual es factible establecer la obligación de tributar de acuerdo a un determinado sistema o imponer el deber de acreditar el origen de las mercaderías que se expendan. De esta manera, se tiende a regularizar una situación que hoy día opera en la total informalidad, perjudicando a quienes ejercen su actividad en el comercio establecido, acatando todas las normas pertinentes y sometidos a constante fiscalización.

En todo caso, advirtió, es importante adoptar medidas en esta materia -las que hasta ahora, por diversas razones, no se han tomado- para mejorar una situación que, en los hechos, existe. Subrayó que es necesario generar una regulación en este ámbito, a fin de que esta ocupación se desarrolle en igualdad de condiciones respecto de las restantes actividades que se ejercen en nuestro país y, en ese sentido, manifestó compartir la presente iniciativa de ley.

El Honorable Senador señor Sabag coincidió con la importancia de regular el ejercicio comercial en el ámbito de la locomoción colectiva. Compartió también la opinión relativa a la eventual incidencia de los períodos electorarios en el otorgamiento de permisos por parte de las municipalidades. Sin perjuicio de lo anterior, advirtió, para legislar en esta materia resulta necesario, además, revisar otros tantos aspectos no menores que se vinculan al tema, como por ejemplo, determinar los horarios en que podrá realizarse esta actividad al interior de los buses, toda vez que en ciertas horas ello es prácticamente imposible, o bien, definir respecto de qué buses de transporte público se permitirá este comercio, es decir, sólo en buses urbanos o también en interurbanos y rurales, o si, incluso, abarcará al Metro en su calidad de medio de transporte público. Asimismo, añadió, es preciso analizar si será obligatorio o voluntario para los operadores y conductores de la locomoción colectiva admitir el ejercicio de este comercio. De igual modo, hay que considerar que no puede incomodarse a los usuarios que se trasladan en estos buses, y así por ejemplo, en los trayectos interurbanos, donde se recorren largas distancias, las personas suelen ir descansando y desean estar tranquilas, por lo tanto, éste no sería un ambiente apto para vender mercaderías. En consecuencia, subrayó, si bien es importante estudiar una normativa que regule esta actividad -a la cual las personas recurren buscando un medio honrado de trabajo-, es igualmente relevante analizar los diversos aspectos involucrados en esta materia.

El Honorable Senador señor Pérez Varela advirtió que normar en este ámbito de actividades requiere especial cuidado, toda vez que esta regulación involucra una serie de materias que están relacionadas con el tema principal, entre ellas, la propiedad industrial, la tributación y el desempleo. De este modo, si se regula sin considerar debidamente estos diversos aspectos, se podría frustrar u obstaculizar todo el trabajo que se ha desarrollado en torno a la erradicación del comercio ilegal. Cuando se quiere enfrentar un fenómeno de esta naturaleza, agregó, es imperioso atender a sus causas y no sólo a sus efectos, porque de lo contrario se corre el riesgo de distorsionar el objetivo perseguido por la normativa. En consecuencia, reiteró, es necesario analizar el problema de un modo integral para propender a su solución más efectiva.

El Honorable Senador señor Allamand señaló que, si bien todo esfuerzo que se realice para la formalización de actividades que se ejecutan al margen de la ley, se orienta en la dirección correcta, no es menos cierto que las dificultades de carácter práctico que puedan surgir, podrían hacer inoperante la normativa prevista. Por ello, acotó, sería pertinente escuchar la opinión de quienes estarán a cargo de implementar el nuevo sistema, a fin de que ilustren en torno al efecto práctico de la regulación propuesta.

El asesor legislativo del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social indicó que este tema puede ser analizado desde una doble perspectiva, es decir, con una mirada inclusiva o con una óptica excluyente. En efecto, acotó, se trata de trabajadores del sector privado que están luchando por formalizar la actividad que desempeñan, quieren pagar sus impuestos, quieren dar cuenta del origen de las mercaderías que comercializan, no quieren alterar el flujo regular de pasajeros en horarios punta, así como tampoco vulnerar la autonomía de las empresas operadoras ni la de los choferes de los buses. Sólo aspiran al reconocimiento legal de su ocupación comercial. Ahora bien, esa tarea ha dado lugar a un conjunto de aprensiones derivadas de una serie de aspectos vinculados a este tema, pero la solución de esos problemas puede abordarse desde una perspectiva que incluya a estos trabajadores en una regulación legal eficiente, formalizando su actividad, o bien, excluyéndolos de toda normativa jurídica.

El Honorable Senador señor Letelier expresó que estamos ante una iniciativa de ley que pretende formalizar la actividad de un sector de trabajadores que se desempeñan en el ámbito del comercio dirigido a un público cautivo como es el que se traslada en los medios de transporte colectivos. Esto exige la revisión simultánea de un conjunto de aspectos importantes, entre ellos, cuál será la autoridad competente para el otorgamiento de los permisos respectivos o la que ejercerá la fiscalización correspondiente. Esos temas, acotó, son todos debatibles y así, por ejemplo, un permiso concedido por una municipalidad -en lugar de una autoridad central-, debería habilitar para el ejercicio de la actividad en todo el país, tal como sucede hoy en día con las licencias de conducir o con las patentes profesionales, las cuales, siendo otorgadas por una municipalidad determinada, autorizan para conducir o ejercer una profesión en cualquier lugar de Chile.

Sin embargo, agregó, un asunto esencial es definir si la admisión de este comercio al interior de los buses de la locomoción colectiva será impuesta como una obligación para los operadores y conductores o si, por el contrario, se establecerá como una facultad que permitirá a éstos aceptar o impedir el acceso de estos trabajadores a los buses. A su juicio, añadió, la imposición unilateral de una obligación de tal naturaleza podría ser discutible, sobre todo si ello no fue contemplado en la respectiva licitación, lo cual hasta la fecha no acontece, por lo que resulta difícil concebirla como una nueva obligación que cumplir. Por consiguiente, concluyó, se trata de un punto central que es preciso debatir.

En la sesión siguiente, la Comisión escuchó a los representantes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, del Servicio de Impuestos Internos, de la Confederación Nacional Unitaria de Trabajadores del Transporte y Afines de Chile (CONUTT) y de la Coordinadora de Dueños de Buses Región Metropolitana (CODEBUS), quienes expusieron sus observaciones y comentarios en torno al proyecto de ley en estudio.

Acompañaron sus intervenciones con sendos documentos en los cuales se consignan las opiniones vertidas. Dichos documentos fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

En primer término, expuso el señor asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, quien hizo un análisis de la iniciativa tanto desde un punto de vista formal como desde una perspectiva de fondo. Asimismo, se refirió a las indicaciones presentadas al proyecto de ley.

En cuanto a lo formal, señaló que la idea matriz del proyecto apunta a que los vendedores ambulantes puedan ejercer el comercio al interior de los buses de la locomoción colectiva, cumpliendo determinados requisitos. Para ello, se propone eliminar la prohibición que actualmente consagra la Ley de Tránsito, en su artículo 91, N° 3.

No están contempladas en dicha idea matriz las actividades artísticas ni la eliminación de la palabra “desaseados” del artículo en comento. Ambas propuestas fueron incorporadas durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

En lo relativo al fondo, recordó que el Ejecutivo compartió la idea de legislar en esta materia, en el contexto del trabajo que está realizando para enfrentar la problemática del comercio ilegal en forma integral. Dicho trabajo dio lugar al proyecto de ley -en actual tramitación- sobre comercio ilegal (correspondiente al Boletín N° 5.069-03), el cual resulta concordante con la presente iniciativa legal en cuanto al ejercicio del comercio ambulante -cualquiera que sea su modalidad-, su fiscalización y sanciones.

En consecuencia, añadió, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones comparte la idea de legislar, en general, entendiendo que quien ejerce el comercio ambulante o actividades artísticas al interior de los buses de la locomoción colectiva urbana, necesariamente debe formalizarse legalmente, para lo cual tendrá que:

- Iniciar actividades tributarias ante el Servicio de Impuestos Internos bajo un régimen simplificado.

- Pagar patente municipal semestral.

- Cumplir con la normativa de seguridad social que se impone a los trabajadores independientes.

- Portar una tarjeta identificatoria personal, con registro fotográfico, actualizada semestralmente y que debe otorgar la Municipalidad respectiva.

- Acreditar, en su caso, los permisos sanitarios y el origen de las mercaderías que se comercializan.

- Cumplir con la normativa tributaria correspondiente.

De esta manera, apuntó, el proyecto de ley en informe sería concordante con las normas contempladas en los artículos 4º y 5º de la iniciativa Boletín Nº 5.069-03, toda vez que este último establece quienes fiscalizan a los que ejercen el comercio ambulante o establecido, concede la facultad a los fiscalizadores para requerir la exhibición de los permisos municipales o sanitarios respectivos, y los documentos que acrediten el origen de las especies que se comercializan, y contempla el otorgamiento de un sistema único de identificación personal por parte de las Municipalidades.

En conclusión, puntualizó, el Ministerio que representa comparte el texto aprobado en general por el Senado, con las siguientes prevenciones:

- No concuerda con la eliminación de la expresión “desaseados”, la cual no estaba considerada dentro de la idea matriz del proyecto.

- Tampoco comparte la propuesta de incorporar en esta ley a los buses interurbanos y rurales, entre otras razones, porque en tales buses no pueden transportarse pasajeros de pie, al tenor de la normativa que consignan los artículos 6º y 51 del decreto supremo Nº 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros.

En cuanto a las indicaciones presentadas al proyecto de ley en estudio, señaló que, en opinión del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sería procedente que todas ellas sean

rechazadas, pues resulta suficiente el texto aprobado en general por el Senado, en armonía con la iniciativa legal sobre comercio ilegal a la que se ha hecho referencia. Las propuestas contenidas en las indicaciones no serían pertinentes, porque:

- En los buses interurbanos y rurales no pueden transportarse pasajeros de pie.

- El conductor del bus tiene como única misión la de conducirlo y no la de fiscalizar si un vendedor o artista cumple o no con la normativa legal.

- El comercio o actividad artística al interior de un bus, se ejercería en un espacio privado, toda vez que los buses son de propiedad de privados.

- Sería negativo el permitir que un sindicato de trabajadores emita tarjetas para ejercer el comercio a bordo de los buses, pues podrían generarse monopolios e, incluso, cobros para otorgar una credencial, sin cumplir mayores requisitos.

- Los buses no pueden detenerse en paraderos no autorizados por la Municipalidad respectiva o la Dirección de Vialidad.

- El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones carece de facultades para otorgar autorizaciones que importen el ejercicio del comercio ambulante en buses privados, y tampoco se ha establecido la carga respectiva para los operadores, ya sea en las bases de licitación o en los contratos de concesión. Tal imposición, además, sería de iniciativa propia del Ejecutivo, pues necesariamente generaría un mayor costo fiscal.

- Por otra parte, dicha Secretaría de Estado no puede ser garante de que las personas autorizadas para ejercer el comercio ambulante cumplan toda la normativa constitucional, legal y reglamentaria. Cada órgano del Estado debe actuar dentro de la órbita de su competencia y, en este caso, dicho Ministerio es rector en materia de tránsito, no así respecto del comercio, cualquiera sea su tipo.

A continuación, intervinieron los representantes del Servicio de Impuestos Internos.

El señor Jefe de la Oficina Fiscalía Anti Comercio Clandestino, de la Subdirección Jurídica del Servicio de Impuestos Internos, explicó que dicho Servicio, si bien entiende que este proyecto de ley responde a loables fines sociales, no comparte su propuesta por las siguientes razones.

En primer término, recordó que este Servicio desde hace varios años se encuentra trabajando, junto a los sectores público y privado, en el combate contra el denominado comercio ilegal, atendido los graves perjuicios que éste produce a la economía del país, afectando

importantes bienes jurídicos, como son, por ejemplo, la propiedad intelectual, la propiedad industrial, la salud pública o los derechos de los consumidores. Agregó que las estadísticas son elocuentes en esta materia, revelando la existencia de numerosas causas judiciales en las cuales se involucran sendas organizaciones del crimen que actúan como proveedoras de esta actividad comercial que opera al margen de la ley. En ese contexto, agregó, la iniciativa legal en estudio podría favorecer el comercio ilegal contra el cual la autoridad tributaria ha desplegado significativos esfuerzos y, por tanto, no la comparte, a pesar del sentido social en el que se inspira.

En segundo lugar, agregó, las fórmulas de control que están contempladas hacen ilusoria una efectiva fiscalización. Así por ejemplo, la exhibición ante el conductor del bus de una tarjeta de identificación por parte del comerciante o artista, sería una medida precaria toda vez que dicha credencial podría ser falsificada, lo cual no será posible de detectar por el conductor. Además, debe recordarse que en este último tiempo, en aras de la seguridad, la tendencia ha sido liberar a los conductores de un conjunto de funciones anexas -como por ejemplo, el cobro de pasajes y el corte de boletos-, de modo que se dediquen exclusivamente a la conducción del vehículo. Acá, en cambio, se les encomendaría una función adicional de control documentario, que no sólo no les es propia, sino que además no estarían en condición de cumplir.

Por otra parte, la acreditación ante Carabineros de Chile del origen de las mercaderías mediante una factura de compra o una boleta de compraventa, tampoco sería de gran efectividad, por cuanto estos documentos también podrían ser falsificados, circunstancia que no será posible de comprobar por el funcionario policial, al no disponer de los medios para ello. Igualmente, no podrá esclarecer si se trata de mercaderías o productos falsificados, medicamentos en mal estado, etcétera.

En cuanto a una eventual fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos, tampoco resulta una alternativa viable por cuanto el número de sus funcionarios sería insuficiente para cubrir el universo de buses que operan en la locomoción colectiva.

Atendido lo anterior, añadió, es dable esperar que, por esta vía, los proveedores del comercio ambulante clandestino obtengan una alternativa legalizada para “blanquear” sus mercaderías de origen ilegal.

En otro orden de ideas, esta autorización otorgada a un sector que actualmente opera en la informalidad, específicamente al interior de la locomoción colectiva, podría generar el reclamo por parte de los comerciantes informales que trabajan en la vía pública, quienes podrían esgrimir una discriminación injustificada en su contra, exigiendo que se les dé el mismo tratamiento, lo cual, a la postre, podría significar el incremento del comercio ilegal en la vía pública, con mayor perjuicio de los comerciantes establecidos, que declaran y pagan sus impuestos, y generan puestos de trabajo, no obstante lo cual, padecen esta competencia desleal por parte del comercio informal.

En consecuencia, concluyó, por todas estas razones de carácter práctico, el Servicio de Impuestos Internos estima que la iniciativa legal en estudio, más que aportar una solución a un problema social, abre una puerta al comercio ilegal, motivo por el cual no la comparte.

El señor Jefe de Gabinete del Subdirector de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos señaló que dicho Servicio ofrece su opinión técnica respecto del proyecto de ley en informe, en su calidad de servicio a cargo de la tributación fiscal interna.

Desde dicha perspectiva, explicó que existen ciertos regímenes simplificados para que tributen los pequeños comerciantes, particularmente respecto del Impuesto a las Ventas y Servicios, que es el atinente a este caso. Este sistema simplificado de tributación consiste en que los comerciantes de escasa significación económica pueden pagar el I.V.A. mediante una tasación de un débito fiscal mensual, el cual se establece por decreto supremo del Ministerio de Hacienda para ciertos sectores o un conjunto de contribuyentes. Se trata, pues, de un monto estimado, que se fija como débito de dicho impuesto. Sin embargo, agregó, para que los contribuyentes puedan acogerse a este régimen, es necesario que cumplan con determinados requisitos legales y, en opinión de este Servicio, es probable que los trabajadores del comercio que se ejerce en la locomoción colectiva, no estén en condiciones cumplir tales exigencias. Ello, apuntó, podría derivar en una dificultad para la administración tributaria, viendo entorpecida la función fiscalizadora. Entre las obligaciones a que está sujeto el pequeño contribuyente para acceder a este sistema, mencionó las siguientes:

- Llevar un Libro de Ventas Diarias, donde se registren las ventas y servicios reales que se efectúen.

- Llevar un Libro de Compras, en el cual se consignen las adquisiciones y servicios recibidos y que dan derecho a crédito fiscal.

- Conservar la documentación que haya dado derecho a crédito fiscal en cada período respectivo.

- Mantener a la vista del público, en lugar destacado, un cartel proporcionado por el Servicio de Impuestos Internos que lo acredite como pequeño contribuyente, y

- Declarar y pagar el I.V.A. en los meses de abril, julio, octubre y enero, por las declaraciones de impuesto correspondientes a los períodos de enero a marzo, abril a junio, julio a septiembre y octubre a diciembre, respectivamente.

En consecuencia, acotó, desde la perspectiva tributaria, se estima que la autorización que se otorgará a estas personas para trabajar al interior de los buses de la locomoción colectiva, no asegura que éstas cumplan con sus obligaciones tributarias formales y con el pago de

los impuestos correspondientes, dada su condición de contribuyentes de difícil fiscalización.

Finalmente, explicó que también respecto del Impuesto a la Renta la ley contempla un sistema simplificado de tributación, referido a los pequeños comerciantes que venden directamente al consumidor en la vía pública. De acuerdo a este régimen especial, estas personas pueden tributar mediante el pago de media unidad tributaria anual, que constituye un impuesto único, y que se paga junto con la patente municipal. Sin embargo, en este caso también podrían haber problemas porque la ley exige para que opere este sistema que se trate de personas naturales que vendan directamente al consumidor en la vía pública, en tanto que, el proyecto en estudio, se refiere a quienes ejerzan el comercio en los vehículos de la locomoción colectiva, lo cual no corresponde a la vía pública.

Enseguida, expuso el Presidente Nacional de la Confederación Nacional Unitaria de Trabajadores del Transporte y Afines de Chile (CONUTT), quien manifestó que la entidad a la que representa se encuentra de acuerdo con la iniciativa legal en estudio, por considerar de justicia social otorgar un marco legal a la actividad del comercio ambulante en los vehículos de la locomoción colectiva, sea urbana, interurbana o rural.

Sin perjuicio de lo anterior, hizo presente algunas observaciones tanto al texto aprobado en general como a las indicaciones formuladas al mismo.

Señaló que comparten la eliminación en el artículo 91, N° 3, de la Ley de Tránsito, de la expresión “desaseados” y la frase final “o cualquier clase de comercio en el vehículo.”.

Con respecto a la incorporación de un artículo 91 bis, expresó que las indicaciones que así lo proponen pretenden dar respuesta a las necesidades que se han planteado para permitir el ejercicio de esta actividad. Ahora bien, de conformidad a la experiencia que ellos registran como conductores de la locomoción colectiva, estiman pertinente considerar al efecto lo siguiente:

- Para que la norma y aplicabilidad sean concordantes, la autorización (incluyendo credencial y registro) para ejercer este oficio, debería ser otorgada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, toda vez que se trata de la autoridad directamente vinculada al transporte público de pasajeros.

- Este permiso debería ser concedido a los comerciantes ambulantes y artistas que se encuentren organizados. De esta forma, no sólo la persona, sino que también la respectiva entidad, serán responsables del buen comportamiento y cumplimiento de las normas que regulen la actividad.

- Los conductores podrán exigir la exhibición de la credencial para permitir el acceso a bordo del bus de un vendedor o un

artista. Se trata, pues, de apoyar y no de entorpecer el ejercicio de la actividad.

- Estos trabajadores ambulantes, tal como ellos mismos lo han manifestado, tienen interés en formalizar su oficio, para lo cual estiman pertinente:

- Contar con iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, tributando bajo el régimen de renta presunta.

- Acreditar el origen de las mercancías que expendan.

- Ser fiscalizados, para lo cual proponen que Carabineros de Chile sea la entidad a cargo del control correspondiente. Asimismo, que los documentos que soliciten al efecto sean la credencial otorgada por el Ministerio del ramo, y la fotocopia legalizada de la iniciación de actividades.

Por último, hizo presente que, en opinión de la organización que encabeza, no debería haber limitaciones de tiempo y distancia para el ejercicio de las actividades en comento a bordo de la locomoción colectiva urbana y rural. Con respecto a los buses interurbanos, en cambio, proponen que para que no haya una mala utilización de la norma, sólo se permita estas actividades en los terminales de cada ciudad (sean éstos municipales, concesionados o privados), en los peajes y en tramos no superiores a cincuenta kilómetros.

Concluyó su exposición reiterando el apoyo que CONUTT presta a la iniciativa legal en informe. Subrayó que tras esta propuesta está el futuro de un importante grupo de trabajadores, que sufren un estigma social vinculado a la delincuencia, pero que, conforme a la experiencia de los conductores, en una gran mayoría se trata de personas honestas y esforzadas que sólo aspiran a desempeñarse en una actividad legal y formalizada.

Finalmente, intervino el señor Presidente de la Coordinadora de Dueños de Buses Región Metropolitana (CODEBUS), quien, en primer término, señaló que dicha entidad comparte la propuesta de la indicación número 1, del Honorable Senador señor Novoa, referida al artículo 91, N° 3, de la Ley de Tránsito, toda vez que mantiene en la ley tanto la prohibición de admitir personas desaseadas al interior de los buses de la locomoción colectiva, como la prohibición de ejercer cualquier clase de comercio en dichos vehículos. Agregó que toda acción fiscalizadora en los buses por las situaciones descritas sería arbitrario y discriminatorio. En consecuencia, adhieren y apoyan dicha observación.

Explicó que la organización a la que representa conoce desde antiguo el trabajo de los comerciantes ambulantes. Sabido es que el comerciante ambulante forma parte de nuestra idiosincrasia, sin embargo, también es sabido que su actividad tiene dos caras, toda vez que, si bien por lo general se trata de personas trabajadoras y honradas, no es

menos cierto que un porcentaje de ellos facilitaba los asaltos y hurtos, razón por la cual se hace necesario un empadronamiento formal, ya que de ello depende la seguridad de los usuarios.

Señaló que apoyan el trabajo de estas personas, no obstante lo cual sugieren que, sin perjuicio de que deban pagar la respectiva patente ante una Municipalidad, es necesario que, tanto el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, como Carabineros de Chile y los concesionarios, tengan un registro de las personas autorizadas para estos efectos. Asimismo, añadió, se debería normar la cantidad de trabajadores que podrán dedicarse a dicha actividad, a fin de que ésta sea verdaderamente rentable, estableciendo un número limitado de personas que podrán ser autorizadas al efecto. Dentro de este marco, apuntó, los propios trabajadores podrán ayudar al control de las diversas situaciones que suelen verificarse al interior de los buses y colaborar en la mantención de un servicio en orden.

A continuación, los miembros de la Comisión formularon sus observaciones y consultas en torno a la materia en análisis.

El Honorable Senador señor Letelier hizo presente que en la región a la que representa es una práctica habitual el que los vendedores ambulantes de pasteles ofrezcan sus productos al interior de los buses interurbanos, para lo cual ellos abordan dichos buses en los lugares donde éstos se detienen, como por ejemplo, los peajes. En todo caso, apuntó, lo anterior se sustenta en un acuerdo que estas personas tienen con las respectivas empresas de transporte, lo cual, al parecer, ha funcionado con regularidad, sin generar mayores problemas en el sector. Lo mismo acontece, añadió, en diversas regiones de nuestro país, como por ejemplo, la Quinta y la Octava Región o la Región Metropolitana. Más aún, acotó, en muchos casos estas personas cuentan con permisos municipales, han pagado los respectivos derechos e, incluso, han formado sindicatos. Es decir, están formalizados. Por consiguiente, manifestó su inquietud sobre la pertinencia de legislar para regular una actividad que, si bien en los hechos se ejecuta, no es menos cierto que opera sin mayor dificultad, al menos en lo que se refiere al transporte público interurbano, donde, repitió, existe un trato entre privados de larga data y de exitoso resultado.

La Honorable Senadora señora Alvear recabó la opinión del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones respecto de una inquietud que se ha planteado en este debate referida a los resguardos que sería necesario adoptar para evitar que la autorización municipal dé lugar a un exceso de trabajadores que se desempeñen en este ámbito, especialmente en épocas pre eleccionarias, en las cuales, con fines electorales, podría generarse el problema de que se otorguen permisos en forma desmedida. Sugirió que una forma de mantener cierto control en este campo, podría ser otorgar algunas facultades a las Intendencias Regionales para que cumplan un rol en esta materia.

El señor asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones coincidió con la complejidad que representa el control en este ámbito. Sin embargo, añadió, cada vez que se

solicite la respectiva autorización, la Municipalidad tendrá que exigir para tales efectos el pago de una patente municipal, lo cual implica requerir la previa iniciación de actividades y, por tanto, existe una razón de orden económico que pondría una limitante para el ejercicio del giro comercial.

El Honorable Senador señor Pérez Varela apuntó que, entre el texto aprobado en general y las indicaciones presentadas, pueden observarse algunas diferencias sustanciales. Así por ejemplo, mientras el primero contempla como una facultad la posibilidad de permitir el acceso de una persona al interior de un bus para desarrollar una actividad artística o comercial, las segundas la conciben con carácter obligatorio, de modo que se trata de un aspecto fundamental a resolver. En otro orden, añadió, la expresión “que cuenten con la autorización municipal respectiva”, debe ser entendida como la desencadenante de un conjunto de otros trámites previos a cumplir, entre ellos, la iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos y el pago de una patente municipal.

Asimismo, indicó que, efectivamente, en la Octava Región existen vendedoras ambulantes de dulces autóctonos de la zona, conocidas como “palomitas”, las cuales ingresan a los buses y ofrecen sus productos, pero sólo cuando éstos están detenidos, es decir, no se trasladan en ellos. Estas trabajadoras, acotó, se encuentran organizadas y están uniformadas, de modo que el ejercicio de su actividad tampoco ha registrado inconvenientes.

La Honorable Senadora señora Alvear expresó compartir lo señalado por Sus Señorías, y advirtió sobre la necesidad de revisar a quiénes estará dirigida la normativa que se dicte, a fin de evitar que termine aplicándose a quienes no estaba realmente destinada, como por ejemplo podrían ser estas personas que hasta la fecha se han dedicado a esta ocupación operando en función de una costumbre, frente a la cual esta nueva regulación podría ser una fuente de conflictos que, hasta ahora, no se han producido.

Por su parte, el Honorable Senador señor Allamand formuló las siguientes consultas al representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En primer término, recordando una inquietud manifestada con anterioridad, preguntó si la autorización otorgada por una municipalidad determinada habilitará para ejercer estas actividades comerciales o artísticas en cualquier comuna del país o si, por el contrario, sólo darían permiso para desarrollarlas en el territorio de la comuna de que se trate.

A este respecto, el Honorable Senador señor Letelier manifestó que el pago de los derechos municipales dicen relación con la posibilidad de acceder al ejercicio de una determinada actividad económica y, por consiguiente, la autorización municipal permitiría ejercer la actividad en cualquier lugar del país, tal como sucede con las patentes profesionales, las cuales, si bien se pagan en una municipalidad específica, habilitan para el ejercicio de la respectiva profesión en todo Chile.

El señor asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones señaló que el trabajador podrá recurrir a la municipalidad de su elección para solicitar la autorización respectiva y será ésta la que haga las exigencias administrativas que correspondan. Ese permiso, a su juicio, debería facultar para ejercer la actividad pertinente en cualquier comuna del país, porque tras su otorgamiento, el trabajador cumple con el requisito que establece la ley al efecto, tal como sucede con el permiso de circulación o las patentes profesionales.

En segundo lugar, el Honorable Senador señor Allamand consultó cuál es el alcance que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones atribuye a la observación de que no formarían parte de la idea matriz del proyecto de ley, la eliminación de la expresión “desaseados”, así como tampoco se contemplaba la incorporación de las actividades artísticas entre las que se permitiría ejercer al interior de los buses de la locomoción colectiva.

El señor asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones explicó que, en opinión del Ministerio al que representa, la palabra “desaseados”, cuya eliminación no fue originalmente propuesta por la iniciativa legal, debería mantenerse en la ley y, por tanto, sería pertinente rechazar la indicación que suprime dicha expresión del texto vigente.

En cuanto a las actividades artísticas, señaló que tampoco estaban inicialmente contempladas en el proyecto, lo cual se explica porque su desarrollo no constituye un ejercicio comercial propiamente tal, no se trata de la venta de un producto y, por tanto, no estarían prohibidas en los términos del artículo 91, N° 3, de la Ley de Tránsito. No obstante, aclaró, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones es partidario de que se permita el ejercicio de estas actividades al interior de los buses del transporte público, prueba de lo cual es un convenio celebrado -en el que participaron dicho Ministerio, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, los concesionarios, los artistas y el programa Transantiago-, en virtud del cual se permite, bajo determinados requisitos, el desempeño de artistas a bordo de los buses de la locomoción colectiva. Destacó que, en la actualidad, se encuentran adscritos a este convenio, aproximadamente, 500 artistas.

Finalmente, el Honorable Senador señor Allamand preguntó la opinión del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en cuanto a quién debe prestar la respectiva autorización para que estos trabajadores ingresen al bus colectivo, esto es, el conductor del vehículo o el propietario concesionario. Advirtió que la norma, en sus actuales términos, podría interpretarse en el sentido de que otorga esta facultad sólo al conductor del bus, quien, por tanto, será soberano en decidir si permite o no el acceso de dichos trabajadores, con total independencia de lo que al respecto le señale el propietario del vehículo o de lo que consignent las respectivas bases de licitación y los contratos de concesión celebrados conforme a ellas.

El señor asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones señaló que, efectivamente, al tenor del

texto propuesto, la decisión al respecto queda entregada a la voluntad del conductor. Sin embargo, apuntó, el conductor tiene un empleador y éste, a su turno, es quien se relaciona con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones mediante la concesión respectiva. Dada esta estructura, reiteró, en el caso del transporte público de Santiago, se celebró un acuerdo entre los trabajadores artísticos, los concesionarios, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el programa Transantiago, conforme al cual se permite el desempeño de los artistas en los vehículos de la locomoción colectiva.

El Honorable Senador señor Allamand subrayó que, de conformidad a la actual normativa, el ejercicio comercial en los buses del transporte público está prohibido, derivado de lo cual, las bases de licitación y las concesiones respectivas no contemplaron esa posibilidad. No obstante, la ley propuesta establece lo contrario, eliminando la prohibición. Ello, advirtió, es un tema que reviste especial importancia y que será preciso esclarecer, toda vez que la nueva ley prevalecerá por sobre el régimen vigente. En consecuencia, solicitó al representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones analizar esta materia y remitir a la Comisión sus conclusiones al respecto.

En otro orden de ideas, el Honorable Senador señor Pérez Varela subrayó que el trámite de iniciación de actividades vincula al contribuyente a un sistema tributario. En este caso, además, dicho sistema podría corresponder al régimen simplificado de tributación de I.V.A., para lo cual es necesario que se cumplan ciertos requisitos legales que permitirían acogerse a ese régimen. Lo anterior, no obstante, de conformidad a lo expuesto, no estaría exento de dificultades de tipo práctico.

El Honorable Senador señor Allamand advirtió que los diversos inconvenientes para cumplir con los requisitos legales pertinentes, hacen temer que estos trabajadores no puedan acceder al sistema simplificado y, en cuanto a la posibilidad de aplicar entonces el régimen general de tributación, los márgenes de incumplimiento y evasión parecen aún mayores. Por consiguiente, solicitó a los representantes del Servicio de Impuestos Internos revisar nuevamente este tema y proporcionar a la Comisión, a título ilustrativo, sus conclusiones al respecto.

Por otra parte, Su Señoría se refirió a la vinculación que se produciría entre la presente iniciativa legal y el proyecto de ley sobre comercio ilegal (Boletín N° 5.069-03), en actual tramitación legislativa.

Sobre el particular, señaló que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5° del referido proyecto, “Las municipalidades deberán establecer en sus respectivas ordenanzas los lugares donde se podrá ejercer el comercio ambulante, las que deberán contener, a lo menos, un sistema único de identificación personal, con registro fotográfico de la persona autorizada para ejercer dicho comercio.”. Esta disposición exige, pues, la determinación -mediante las respectivas ordenanzas municipales- de los lugares en los cuales se podrá ejercer el comercio ambulante. Por consiguiente, añadió, la norma que aquí se estudia sería mucho más amplia

que la recién transcrita, toda vez que estaría permitiendo el referido comercio en los buses de la locomoción colectiva, los cuales no corresponden al concepto de “lugares” a que se ha hecho mención, sino que son medios de transporte que, como tales, se desplazan de un lugar a otro. Consultó la opinión del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a este respecto.

El señor asesor legislativo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones señaló que el citado proyecto de ley sobre comercio ilegal, en su artículo 4º, distingue entre comercio ambulante y comercio establecido, por lo tanto una interpretación armónica de las disposiciones conduce a entender como reconocido el comercio ambulante y que, como tal, deberá cumplir con las exigencias del artículo 5º del mismo proyecto. Ahora bien, en cuanto a qué se entenderá por comercio ambulante, indicó que, nuevamente obra de la interpretación, podría considerarse tanto el que se ejerce a pie en la vía pública como el que se desarrolla a bordo de los vehículos del transporte colectivo.

El Honorable Senador señor Allamand reiteró que un bus de la locomoción colectiva, por definición, no es un “lugar”. Además, de acuerdo al sentido en que se orienta la norma, lo que se pretende es que se determinen ciertos lugares o espacios físicos donde se podrá ejercer este comercio, situándolo geográficamente en la vía pública y permitiendo con ello una efectiva fiscalización. En cambio, en la iniciativa en estudio, se estaría autorizando el comercio ambulante sin que éste tenga asignado un lugar específico para su ejercicio, contrariando el principio contenido en el proyecto sobre comercio ilegal. Solicitó, entonces, una revisión de este tema a fin de contar con una opinión ilustrativa sobre el mismo.

En otro ámbito, Su Señoría consultó al representante de la CONUTT qué magnitud alcanza hoy día el comercio ambulante en la locomoción colectiva.

El señor Presidente Nacional de la CONUTT respondió que cuando se puso en marcha el programa Transantiago, en febrero del año 2007, hubo muchas dificultades para que este comercio se ejerciera al interior de los buses, no sólo por la prohibición existente sobre la materia, sino que además por todos los problemas derivados de la ejecución misma del programa. Posteriormente, cuando la situación se normalizó, esta actividad retomó su curso, con lo cual, hoy en día es posible encontrar vendedores ambulantes que comercian en los buses del transporte público en todas las comunas de Santiago, pudiendo estimarse en unos 5.000 trabajadores dedicados a este rubro sólo en la Región Metropolitana, sin considerar a quienes se dedican a las actividades artísticas a bordo de la locomoción colectiva.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social preguntó la opinión de los conductores respecto a la posibilidad de limitar el ingreso de comerciantes y artistas durante los horarios punta. Asimismo, consultó el parecer del sector respecto de quién debería estar facultado por la ley para autorizar el ingreso de estos trabajadores a los buses, esto es, los conductores o los empresarios del transporte.

El señor Presidente Nacional de la CONUTT expresó que dicha facultad debería quedar radicada en el conductor, toda vez que es él quien está en la calle, el que está operando el bus y conoce la situación práctica que se da día a día. No obstante, advirtió, ello no estaría exento de dificultades, dada las condiciones en que éstos cumplen su función e, incluso, el tipo de buses que conducen. Recordó que las empresas del transporte se han opuesto a estas actividades, sin embargo, los conductores comparten la idea de legalizarlas y formalizarlas. Esta dualidad en más de una ocasión ha dado lugar a conflictos no menores, razón por la cual estiman que la autoridad competente para estar a cargo de este tema y de su fiscalización, es el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En cuanto a la limitación para acceder a los buses en horarios punta, señaló que ese es un aspecto que, en verdad, se regula en forma casi automática. En efecto, explicó, en los horarios de mayor flujo de pasajeros es prácticamente imposible para los comerciantes y artistas ingresar a los buses, de modo tal que sólo acceden a los mismos una vez que la circulación se ha normalizado. Por consiguiente, establecer limitaciones a este respecto podría generar más dificultades que beneficios, como por ejemplo, en materia de fiscalización. En ese entendido, sugirió, sería preferible no establecer una regulación específica sobre este aspecto y dejar que se autorregule, como históricamente ha sucedido hasta ahora.

El Honorable Senador señor Allamand preguntó qué tipo de dificultades podrían esperarse en la implementación de este nuevo sistema que permitiría el ingreso de comerciantes y artistas a los buses del transporte público.

El señor Presidente Nacional de la CONUTT señaló que, sin perjuicio de estimar que la actividad de estos trabajadores amerita ser formalizada y que los conductores manifiestan su disposición para colaborar en el desarrollo de la misma, hay algunas dificultades de índole práctico, como por ejemplo, los problemas de control que podrían generarse atendido el tipo de buses que operan -denominados buses cuncuna-, ya que, siendo de tres puertas, disminuyen las posibilidades de fiscalizar el ingreso de estos trabajadores o el normal desenvolvimiento de su actividad. Agregó que, en tanto se mantengan las actuales condiciones -como los buses de estas características o la existencia de paraderos artesanales-, la situación a este respecto seguirá siendo compleja. No obstante, apuntó, la tendencia debería ser a mejorar progresivamente el sistema.

El Honorable Senador señor Letelier consultó cómo se ha desarrollado históricamente la relación entre los conductores de la locomoción colectiva y los trabajadores que se desempeñan en el comercio ambulante a bordo del transporte público. Acotó que en esta materia hay un trasfondo cultural importante, y la realidad ha demostrado que, sin perjuicio de los casos de excepción, la relación entre comerciantes ambulantes y conductores de buses se ha desenvuelto en completa normalidad y sin mayores conflictos durante muchos años. Finalmente, preguntó cuál es el número de conductores afiliados a la CONUTT.

El señor Presidente Nacional de la CONUTT señaló que, efectivamente, la relación entre conductores y comerciantes o artistas ambulantes se ha desarrollado en muy buena forma. Incluso, añadió, como se trata de personas que se encuentran a diario -porque, por ejemplo, frecuentan un mismo recorrido de autobús-, se hacen conocidas y habituales. En cuanto al número de afiliados a la Confederación que encabeza, expresó que ésta agrupa a unos 7.000 trabajadores, aproximadamente, de los 17.000 conductores que se desempeñan actualmente en Santiago.

Con posterioridad, la Oficina Fiscalía Anti Comercio Clandestino del Servicio de Impuestos Internos, hizo llegar a la Comisión una minuta explicativa titulada “Tributación Pequeños Comerciantes y Artistas”. Por su parte, la División Legal de la Subsecretaría de Transportes, acompañó una minuta con comentarios complementarios sobre el proyecto de ley en informe, al tenor de las consultas que le fueron formuladas durante el debate del mismo.

Asimismo, la Oficina de Informaciones del Senado hizo llegar a la Comisión los resultados y aportes recibidos mediante el sistema “Senador Virtual”, respecto del proyecto de ley en estudio.

Todos los referidos documentos fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

En la sesión siguiente, la Honorable Senadora señora Alvear consultó al Ejecutivo su opinión acerca de las modificaciones que sería necesario introducir al proyecto de ley, al tenor del análisis que se ha efectuado en torno al mismo. Subrayó que, conforme a dicho estudio, surge la inquietud respecto de aquellas enmiendas que corresponden a la iniciativa exclusiva de la Presidenta de la República, las que, además, harían necesaria la apertura de un nuevo plazo para presentar indicaciones.

La señora Ministra del Trabajo y Previsión Social señaló que la Secretaría de Estado a su cargo comparte la iniciativa de ley en trámite, toda vez que, sin perjuicio de los perfeccionamientos que resulten pertinentes, es un proyecto que contribuye a la formalización de una actividad que, en los hechos, es desarrollada por un grupo no menor de personas que hoy en día se desempeñan no sólo en la ilegalidad, sino que además soportando sobre sí un estigma social que los vincula con la delincuencia urbana. Se trata, pues, de reconocer legalmente esta actividad, dando lugar a un conjunto de derechos y obligaciones que afectarán a los trabajadores del rubro. Para tales efectos, apuntó, sería preciso establecer la obligación de tributar, por ejemplo, mediante un sistema de tributación en base a renta presunta, tal como acontece hoy en día respecto de otros tantos trabajadores. Por esa vía, acotó, podría generarse la formalización pretendida. Indicó que, si bien este proyecto resulta innovador, ello impone el

desafío de dar respuestas también innovadoras a la problemática que aborda.

Destacó que los trabajadores que actualmente se dedican a esta actividad, han hecho un gran esfuerzo para organizarse, y así por ejemplo, se han agrupado sindicalmente y han adoptado el uso de uniformes como un medio visual de ser identificados como tales. Ello revela el serio interés que tienen estas personas por progresar, ser reconocidos como trabajadores y actuar al amparo de la ley.

Finalmente, subrayó la trascendencia del proyecto en trámite y valoró el debate desarrollado en la Comisión a su respecto. Asimismo, consideró como un aporte la reapertura del plazo para presentar indicaciones, ya que ello representa una nueva oportunidad para mejorar la iniciativa en lo que sea pertinente.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto coincidió con la necesidad de abrir un nuevo plazo que ofrezca la posibilidad de presentar nuevas indicaciones al proyecto, a fin de incorporar las modificaciones que son necesarias para su perfeccionamiento. Agregó que las indicaciones hasta ahora formuladas no son suficientes al efecto, toda vez que varias de ellas abordan materias cuya iniciativa exclusiva corresponde al Ejecutivo y, por consiguiente, ameritan ser declaradas inadmisibles, con lo cual el proyecto no lograría ser mejorado como se espera.

El Honorable Senador señor Allamand apuntó algunos de los temas que resultarían pertinentes de ser considerados para los efectos de plantear, vía indicaciones, nuevas propuestas al texto legal.

En primer lugar, señaló que sería preciso distinguir entre el transporte urbano, rural e interurbano, toda vez que cada uno de ellos responden a realidades distintas y, por tanto, no parece adecuado aplicar a todos las mismas normas por igual. Así por ejemplo, en los hechos, la actividad comercial no se permite en los buses interurbanos durante los trayectos, admitiéndose vendedores sólo mientras los vehículos se encuentran detenidos en los terminales de buses y hasta antes que éstos inicien su viaje. Sin embargo, el texto del proyecto, en su actual redacción, haría posible tal comercio incluso durante el recorrido mismo, ya que sus normas serían aplicables a todos estos tipos de transporte público de pasajeros.

Otro aspecto importante, añadió, sería la revisión de la incidencia de esta nueva normativa en la operatividad del sistema Transantiago, cuya ejecución es, de suyo, muy compleja.

Asimismo, otro tópico de relevancia, sería definir si se establecerá el “deber” o la “facultad” de los conductores para admitir el ejercicio del comercio al interior de los buses de transporte público a su cargo.

Por otra parte, agregó, habría que analizar los efectos que en la práctica podrían tener estas normas en el desempeño de los choferes, para quienes este nuevo régimen podría representar una carga adicional a sus actuales funciones, las que ya son suficientemente complejas dada su propia naturaleza y las condiciones en que éstas son cumplidas. Recordó que, si bien durante el debate en la Comisión, la respectiva organización de trabajadores (CONNUT) expresó que este comercio no dificulta su labor, él ha recibido opiniones en contrario de conductores que le han manifestado su preocupación ante la eventual autorización para ejercer el comercio en los buses del transporte público, toda vez que ello significaría una sobrecarga a su ya difícil tarea, debiendo ocuparse, además de la conducción del vehículo, de verificar los permisos, las certificaciones, las credenciales, la autenticidad o falsedad de las mismas, etcétera. Ello, a su juicio, parece ser un argumento plausible porque sabido es que el trabajo de los choferes de la locomoción colectiva no es fácil.

En consecuencia, anotó, existen varios temas a revisar en esta materia, para lo cual sería pertinente que el Ejecutivo recabara la opinión de los distintos actores del sector, en forma previa a la nueva formulación de indicaciones.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social señaló que, efectivamente, la resolución de estas materias requiere que se esclarezcan algunos asuntos de relevancia. Por ejemplo, acotó, si bien el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones no se opone al proyecto en comento, ha hecho presente algunas observaciones al mismo, entre ellas, las dificultades de instaurar a su cargo un sistema de registro de estos trabajadores. Sin embargo, la existencia de un registro municipal también ha recibido sendas críticas. Así, una de las soluciones que ha surgido al respecto, añadió, es la de establecer como requisito de acceso a este mercado, cumplir con el trámite de iniciación de actividades, lo que desde ya plantea, por ejemplo, una de las indicaciones presentadas al proyecto por el Honorable Senador señor Muñoz Aburto. De esta manera, agregó, quedaría pendiente la revisión del tema tributario. Otros puntos a dirimir, dirían relación con la facultad u obligatoriedad de admitir este comercio por parte de los conductores, como asimismo, habría que considerar la posibilidad de que el chofer pueda negar el acceso a los vendedores, cuando las condiciones del tránsito o el eventual peligro de los pasajeros así lo ameriten, lo cual también habría sido contemplado en la indicación citada.

La señora Ministra del Trabajo y Previsión Social apuntó que la iniciación de actividades es un trámite clave para estos efectos, ya que es el punto de partida de la historia tributaria del trabajador y de sus responsabilidades como tal. Recalcó que una diferencia entre este comercio al interior de los buses de la locomoción colectiva y el comercio ambulante que se ejerce en la calles, es precisamente que quienes se dedican a este último, no tributan, no obstante la autorización municipal que los habilita para desempeñarse en la vía pública.

La Honorable Senadora señora Alvear solicitó al Ejecutivo analizar las alternativas para la implementación de un registro de

estos trabajadores, atendida la utilidad que éste representa para los efectos pretendidos. Señaló que, tal como existe un registro de artistas que se desempeñan en el transporte público, también podría generarse un sistema de inscripción en un archivo donde conste la identidad de quienes se ocupan en este rubro.

Por otra parte, Su Señoría propuso solicitar a la Sala del Senado la apertura de un nuevo plazo para presentar indicaciones al proyecto de ley, a fin de generar por esta vía la instancia necesaria para perfeccionar la iniciativa, en aras de su objetivo fundamental. Los restantes miembros presentes de la Comisión coincidieron con la referida propuesta.

Finalmente, destacó la importancia de escuchar a todos los actores que se desenvuelven en este ámbito, algunos de los cuales ya han tenido la oportunidad de expresar su opinión respecto del proyecto de ley en estudio. Lo anterior, a fin de que la Comisión logre ilustrarse a cabalidad en torno a la realidad en que se desarrolla esta actividad.

Conforme a lo señalado precedentemente, en la sesión siguiente, la Comisión recibió a los representantes de la Federación Gremial Nacional de Buses del Transporte de Pasajeros Rural, Interurbano, Interregional e Internacional de Chile (FENABUS F.G.), quienes expusieron sus observaciones respecto de la iniciativa legal en informe, según se consigna a continuación.

Acompañaron su presentación con dos documentos en los cuales se detalla el parecer de FENABUS F.G. respecto del proyecto de ley en estudio. Ambos documentos fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

El señor Presidente de FENABUS F.G. señaló que la entidad a la que representa no comparte la iniciativa legal en análisis, no sólo porque generará severos inconvenientes en el normal desarrollo de la actividad del transporte de pasajeros, sino que, además, porque contraría la normativa legal que rige la materia.

Asimismo, advirtió que una nueva regulación en este ámbito, debe contemplar una clara distinción entre los distintos tipos de transporte de pasajeros, esto es, urbano, interurbano y rural, ya que cada uno de ellos obedece a una realidad diversa, tienen características propias que los diferencian unos de otros y, por lo tanto, no pueden recibir el mismo tratamiento legal.

Enseguida, el señor ingeniero asesor en transportes de FENABUS F.G. explicó que la iniciativa de ley en estudio efectivamente resulta contraria a la normativa aplicable a esta actividad, la cual recoge las exigencias propias de la operación de los servicios de transporte de pasajeros. Para demostrarlo, citó diversas disposiciones que, en opinión de la referida entidad gremial, serían vulneradas por el proyecto en análisis.

En primer término, mencionó la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo artículo 91, N° 3°, prohíbe a los conductores admitir personas que ejerzan cualquier clase de comercio al interior de los vehículos de transporte de pasajeros. Conforme a esta norma, añadió, y dado que la principal misión del transportista es cumplir el objetivo del pasajero de desplazarse hacia el destino elegido, no correspondería ofrecer una actividad ajena a dicha finalidad, ya que, de lo contrario, podría atentarse contra la óptima prestación del servicio, tanto en calidad como en seguridad.

En segundo lugar, se refirió a algunas normas del decreto supremo N° 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta los servicios nacionales de transporte público de pasajeros.

Explicó que el artículo 51 de dicho decreto supremo, prohíbe a las modalidades rurales e interurbanas transportar pasajeros de pie -con excepción de estudiantes, por un máximo de 10-, en servicios de más de 50 kilómetros. En consecuencia, añadió, parece una contradicción permitir ahora por ley que esa regla se rompa para ejercer el comercio al interior de los buses. Asimismo, ello atenta contra la calidad del servicio, especialmente en cuanto a la tranquilidad y seguridad del pasajero, toda vez que no existe certeza del comportamiento que podrían tener vendedores o cantantes, a menos que se registren en cada una de las empresas operadoras. A mayor abundamiento, las empresas, en los propios Terminales han estimulado la actividad comercial, cuidando que ésta se realice en lugares seguros y adecuados al efecto.

Por su parte, el artículo 55 del mismo decreto, dispone que, en los servicios rurales la radio del vehículo podrá ser puesta en funcionamiento, siempre que su volumen sea moderado y ningún pasajero se oponga. Entonces, esta sería otra norma que se estaría vulnerando, después de tantos años de ser aplicada. Desde sus inicios, acotó, la reglamentación de los servicios de transporte ha querido asegurar al máximo la calidad del servicio prestado, evitando en lo posible situaciones de incomodidad para el pasajero. El proyecto, sin embargo, es inconsistente con ello, dado que no se podría evitar el voceo de vendedores o cantantes, aun cuando no sea aceptado por uno o más pasajeros. Agregó que permitir el comercio o las actividades artísticas en los buses de recorrido interurbano, sería equivalente a autorizar su ejercicio al interior de los aviones, con todas las incomodidades que ello implicaría para los usuarios.

Subrayó que el consumidor del transporte público no sólo adquiere el derecho a traslado, sino que también a obtener un servicio de la mayor calidad posible y susceptible de ser controlado. Explicó que, actualmente, el transporte es controlado por parte de la empresa que presta tal servicio, y así por ejemplo, en trayectos de más de 5 horas de duración, los pasajeros tienen que firmar una lista con sus nombres y apellidos. Subrayó que esta facultad de control que tiene la empresa, se vería menoscabada con la nueva normativa al permitir el ejercicio del comercio o la ejecución artística al interior de los buses.

Por otro lado, el artículo 66 del decreto supremo citado, establece que en servicios interurbanos se permitirá el funcionamiento de radios, tocacasetes, televisores y videograbadoras, siempre que los vehículos estén dotados de audífonos para los pasajeros. Este artículo confirma lo que se ha venido diciendo en orden al respeto del derecho privativo del usuario de la locomoción colectiva, a optar por lo que le agrade, entregándole independencia sobre lo que quiere o no quiere escuchar cuando viaja. Este sistema se adoptó desde el año 1992 y las empresas compiten también por este tipo de modernización al interior de los buses, ofreciendo mayor calidad en la audición, de modo que el pasajero pueda escoger si quiere o no escuchar música. En cambio, si ingresa al bus un cantante, el usuario no podrá elegir y estará obligado a escuchar lo que quiera comunicar un artista o un vendedor.

Sobre esta materia, agregó, es posible citar además la Resolución Nº 98, del año 1986, del Ministerio del Transportes y Telecomunicaciones, cuyo número 1º, letra f), se refiere a la música ambiental y comunicaciones internas en los buses tipo pullman. Esta norma establece que tales buses contarán con un equipo amplificador de comunicaciones para informar a los pasajeros, el cual deberá ser operable desde las proximidades del puesto del conductor y deberá contar con un micrófono y cuatro parlantes como mínimo. Dicho equipo estará conectado, además, a una unidad de sonido ambiental. Es decir, el tema de la música y del voiceo está rigurosamente regulado en diversas normas del Ministerio del ramo.

Por otra parte, en cuanto a las características técnicas de los buses interurbanos, especialmente los de última generación, señaló que, cualquier persona que viaja en ellos concordará en que sus carrocerías no están estructuradas para llevar pasajeros de pie, como ocurre en los buses urbanos. Así por ejemplo, no existen elementos de sujeción como tubos, asas o manillas, y el pasillo es estrecho, de modo que cualquier tránsito -más aun si lo es con elementos de venta, como canastos o cajas, o bien con instrumentos musicales-, sin duda molestará al pasajero, que es el beneficiario del servicio de transporte y que, además, no ha sido considerado en este proyecto.

Para graficar lo señalado, el señor ingeniero asesor en transportes exhibió algunas fotografías que muestran los inconvenientes prácticos que se derivarían del ejercicio del comercio o de actividades artísticas al interior de los buses interurbanos. Ellas revelan, por ejemplo, que la estructura de la carrocería no es apta para llevar pasajeros de pie, ya que su estrecho pasillo interior y la ausencia de pasamanos, dificulta el tránsito forzado de las personas (vendedores, cantantes, actores, malabaristas). Asimismo, existiría un eventual problema de seguridad debido al aislamiento del conductor con el sector de pasajeros, en virtud de las puertas para separación de ambientes de que están provistos los vehículos más modernos. Por tales motivos, añadió, las empresas se han preocupado de impedir la presencia de vendedores ambulantes en Terminales y buses, a fin de evitar los hurtos de que han sido objeto, en más de una ocasión, las pertenencias de los pasajeros.

Del mismo modo, el ingreso al bus de personas extrañas que intentan vender productos en un tramo prolongado de viaje, como podría ser Santiago – Concepción, generará el problema de determinar dónde los vendedores podrán descender del vehículo, porque no es permitido al conductor detenerse en lugares que no sean los destinados al efecto.

Finalmente, el señor ingeniero asesor en transportes refirió algunas cifras que reflejan la envergadura de la actividad que desarrolla este sector empresarial. Dichos datos señalan lo siguiente:

- Representación empresas:
 - 66% Rural
 - 82% Interurbano
 - 100% Internacional
- Parque vehicular asociado: 11.772 buses
- Kilometraje anual: 2.076 millones
- Patrimonio operacional : US\$ 2.350.000.000
- Fuerza laboral directa: 60.000 trabajadores
- Fuerza laboral indirecta: 200.000 trabajadores

A continuación, los miembros de la Comisión formularon sus observaciones y consultas en torno a la materia en análisis.

El Honorable Senador señor Letelier señaló que el alcance del proyecto de ley en estudio diría principalmente relación con el transporte urbano de pasajeros, más que con el interurbano o el rural, atendidas las diferencias que se registran entre unos y otros. No obstante, añadió, en los hechos, existe una práctica voluntaria que permite el comercio al interior de los buses. Sin embargo, reiteró, es necesario despejar las dudas que surgen en la materia, porque es efectivo que cada uno de estos tipos de transporte de pasajeros responde a estándares distintos.

Enseguida, consultó la opinión de FENABUS F.G. en cuanto a cómo debería resolverse este tema, esto es, por la vía de autorizar el ejercicio comercial en los buses o por la de mantener la situación actual imponiendo sanciones a quienes permitan dicho comercio.

El señor Presidente de FENABUS F.G. respondió que la opción más atinente sería mantener el sistema como está concebido en la actualidad, toda vez que permitir las actividades comerciales o artísticas al interior de los buses, generará los mismos inconvenientes que ya se han registrado en la práctica, muchas veces asociados con la delincuencia, en razón de los hurtos de que son víctimas los pasajeros, a los cuales se suman las incomodidades que produce este tránsito extraño de personas y que, obviamente, desagrada a los usuarios. Además, reiteró, autorizar tales actividades contraría toda la normativa aplicable al sector. Por tales motivos, enfatizó, las empresas del rubro no son partidarias de permitir el comercio en sus buses y, por ello, han desplegado todo su esfuerzo para instalar el comercio en los Terminales y evitar el mercado informal.

Insistió en que cualquier modificación sobre la materia requiere diferenciar el transporte urbano, del interurbano y del rural. Incluso más, añadió, el propio concepto “rural” es, por sí solo, muy amplio y admite una nueva distinción entre el transporte rural interno y el rural periférico, esto es, aquel que no obstante corresponder a recorridos inferiores a 200 kilómetros, igualmente cubre algunos tramos en las carreteras interurbanas. De este modo, subrayó, es innegable que estas diferencias en la realidad del transporte de pasajeros, ameritan hacer la respectiva distinción en la ley.

El Honorable Senador señor Pérez Varela expresó que, al tenor de lo señalado, es importante revisar el tema de las diferencias que existen entre los distintos tipos de transporte de pasajeros, porque el texto del proyecto de ley, en sus actuales términos, es aplicable indistintamente a todos ellos. Sin embargo, advirtió, si la normativa especializada del transporte contempla ciertas restricciones por razones de seguridad, por ejemplo, prohibiendo el traslado de pasajeros a pie, ello debe ser un elemento a considerar a fin de no generar contradicciones en la ley que, a la postre, sólo entraben el normal y seguro desarrollo de esta actividad.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto recordó que en este debate ya se ha considerado la posibilidad de que los vendedores que ingresen a los buses para ofrecer sus productos, cumplan previamente el trámite de iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos y que tributen en base al sistema de renta presunta. De esta forma, añadió, se evitarían los problemas de competencia desleal frente a los comerciantes establecidos en los Terminales. Mencionó que algunas de las indicaciones presentadas al proyecto ya contemplan dicha propuesta, sin perjuicio de las nuevas indicaciones que sea necesario formular al efecto, en razón de la iniciativa exclusiva que cabe al Ejecutivo en esta materia.

Por otra parte, se manifestó de acuerdo con la pertinencia de distinguir el transporte de pasajeros urbano, interurbano y rural, porque efectivamente se trata de realidades distintas que hay considerar al momento de legislar.

La Honorable Senadora señora Alvear consultó si las empresas del sector estarían de acuerdo con permitir el comercio al interior de los buses, en tanto éste cumpla con determinados requisitos, como por ejemplo, que los vendedores hayan hecho iniciación de actividades, o que ingresen a los buses sólo cuando éstos se encuentren detenidos en los Terminales y únicamente durante las horas del día.

El señor Presidente de FENABUS F.G. contestó que, en la actualidad, a pesar de no estar permitido, igualmente se produce el ingreso de vendedores a los buses de transporte de pasajeros, lo cual ha derivado en complejas situaciones. Calificó como verdaderos dramas los problemas -por lo general asociados a la delincuencia- que en diversas ocasiones se han producido cuando vendedores ambulantes han accedido a los vehículos en las paradas de peajes o en los Terminales. Agregó que, en más de una oportunidad, ha sucedido que los vendedores acceden a los

buses y terminan enfrentándose con los conductores o los auxiliares. El pasajero espera un buen servicio y, en ese sentido, influido por la modernidad que vivimos, la tecnología y las nuevas carreteras, el usuario se ha vuelto cada vez más exigente en cuanto a la seguridad y a la tranquilidad que necesita para viajar.

Advirtió que no se trata de negar las posibilidades de trabajo, ya que, muy por el contrario, las empresas que operan en el sector constituyen una importante fuente laboral en la economía nacional. El punto está, subrayó, en que este servicio no se presta para el ejercicio comercial o artístico, y la realidad así lo demuestra.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social consultó si los Terminales de buses tienen algún sistema de acreditación de comerciantes, toda vez que en algunos de ellos es posible encontrar vendedores que portan una credencial, suben a los buses para ofrecer sus mercaderías y descienden justo antes de que el bus comience su viaje.

El señor Presidente de FENABUS F.G. respondió que no existe tal sistema de autorización o acreditación de vendedores, ni para operar en forma ambulante al interior de los Terminales, ni para acceder a los buses mientras éstos se encuentran detenidos en el proceso de tomar pasajeros, previo a la partida. Aclaró que, a veces, estos vendedores obtienen una tarjeta de identificación en las municipalidades, sin embargo ello está reñido con la ley toda vez que, conforme a ésta, no está permitido el voceo y la venta al interior de Terminales y buses y, por tanto, se trata de un ejercicio comercial al margen de la legalidad. Reiteró que el pasajero busca seguridad y tranquilidad para viajar, es exigente con el servicio que recibe y la modernidad por la que avanza el país contribuye a incrementar esas exigencias, ya que el usuario se ha acostumbrado a viajar por carreteras de alto estándar y en vehículos mejor equipados, como por ejemplo, los buses de dos pisos, que son los preferidos por los clientes incluso para efectuar trayectos rurales. Por consiguiente, en lugar de avanzar en el desarrollo de la actividad, la nueva regulación propuesta significará, en cambio, un retroceso en el ejercicio de la misma.

El Honorable Senador señor Pérez Varela indicó que, efectivamente, se han impuesto una serie de exigencias para que en los Terminales se instale el comercio establecido, lo cual no se condice con el desempeño de vendedores sin autorización para ejercer la actividad comercial.

Al respecto, el señor Presidente de FENABUS F.G. acotó que un caso emblemático es el que se produjo en la ciudad de Rancagua, donde, tras la instalación de un Terminal de buses que contempló un sistema de comercio establecido, el mercado ambulante e ilegal que operó en el lugar hizo fracasar el proyecto, a tal punto, que fue necesario construir un nuevo Terminal de buses junto a la carretera.

Finalmente, la Honorable Senadora señora Alvear expresó que existe consenso en la importancia de distinguir entre las

diversas clases de transporte de pasajeros, esto es, urbano, interurbano y rural, y de analizar la pertinencia de orientar esta iniciativa legal sólo hacia la primera de dichas modalidades, toda vez que las particularidades de las dos restantes, ameritarían su exclusión del alcance del proyecto. Recordó que, tras la reciente reapertura del plazo para presentar indicaciones, el Ejecutivo se encuentra estudiando las propuestas que se formularán al efecto, a partir de las cuales la Comisión estudiará las modificaciones que sea necesario introducir al texto del proyecto de ley, en aras de su perfeccionamiento.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

A continuación, se efectúa una relación de las indicaciones presentadas al texto aprobado en general por el Honorable Senado -que se transcribe-, y de los acuerdos adoptados a su respecto por vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Artículo único

Contiene dos numerales mediante los cuales se introducen modificaciones a la ley N° 18.290, de Tránsito.

Número 1

Modifica el artículo 91 de la ley N° 18.290. Su texto es el siguiente:

“1. Elimínanse en el N°3 del artículo 91, la expresión “desaseados,” y la frase final “o cualquier clase de comercio en el vehículo”.”.

Cabe señalar que el artículo 91 de la Ley de Tránsito -sobre el cual incide este numeral-, establece las prohibiciones a que están sujetos los conductores de vehículos de la locomoción colectiva. Dispone literalmente lo siguiente:

“Artículo 91.- Prohíbese a los conductores de estos vehículos:

1.- Proveerlos de combustible con personas en su interior;

2.- Llevar pasajeros en las pisaderas y no mantener cerradas las puertas del vehículo cuando se encuentre en movimiento;

3.- Admitir individuos ebrios, desaseados, que fumen o que no guarden compostura debida, o que ejerzan la mendicidad o cualquier clase de comercio en el vehículo;

4.- Admitir animales, canastos, bultos o paquetes que molesten a los pasajeros o que impidan la circulación por el pasillo del vehículo. Exceptúanse de esta prohibición, los perros de asistencia que acompañen a pasajeros con discapacidad.

5.- Ponerlo en movimiento o no detenerlo completamente cuando hayan pasajeros que deseen subir o bajar del vehículo;

6.- Aumentar o disminuir la velocidad del vehículo con el objeto de disputarse pasajeros, entorpeciendo la circulación y el buen servicio, y

7.- Fumar en el interior del vehículo.”.

La indicación número 1, del Honorable Senador señor Novoa, propone suprimir el numeral 1 del artículo único del proyecto.

Los miembros de la Comisión compartieron la disposición contenida en el numeral 1 del artículo único del proyecto, toda vez que representa el fundamento que justifica la nueva normativa que esta iniciativa legal instaure. En efecto, este precepto elimina la actual prohibición que la ley N° 18.290, de Tránsito, impone a los conductores de los vehículos de transporte público de pasajeros, y que les impide admitir cualquier clase de comercio al interior de los mismos. De esta forma, al derogar tal prohibición, la actividad comercial o artística a bordo de dichos vehículos dejaría de estar al margen de la legalidad y pasaría a estar sujeta a una regulación nueva que la permite y reglamenta.

Desde esa perspectiva, en su última sesión, la Comisión desestimó la propuesta de la indicación número 1 en análisis, por cuanto se opone al objetivo trazado al legislar sobre esta materia.

- Por consiguiente, puesta en votación la indicación número 1, fue rechazada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto.

Número 2

Agrega un artículo 91 bis, nuevo, a la ley N° 18.290. Su texto es el siguiente:

“2. Incorpórase el siguiente artículo 91 bis:

“Artículo 91 bis.- Los conductores de buses urbanos, interurbanos y rurales, podrán admitir el ejercicio de la actividad comercial o artística al interior de éstos a personas naturales que cuenten con la autorización municipal respectiva.

Cada comerciante o artista autorizado deberá portar una tarjeta de identificación personal, que incluya el nombre completo y la fotografía del mismo.”.”.

Respecto del numeral 2 del artículo único, fueron presentadas tres indicaciones.

La indicación número 2, de los Honorables Senadores señores Letelier y Muñoz Aburto, para sustituir el artículo 91 bis que se propone, por el siguiente:

“Artículo 91 bis.- Cada comerciante o artista autorizado deberá portar una autorización municipal, la que se acreditará en una tarjeta de identificación personal, que incluya el nombre completo, cédula de identidad y la fotografía del mismo.

El comerciante o artista podrá ejercer la actividad comercial o artística al interior de buses urbanos, interurbanos y rurales, con la sola exhibición de su tarjeta de identificación personal. Cumpliendo con este requisito, el conductor autorizará el ingreso al interior del vehículo a las personas naturales que cuenten con la referida autorización municipal.”.

Los autores de esta indicación, Honorables Senadores señores Letelier y Muñoz Aburto, estimaron que la propuesta que ella contiene no resultaría ya atinente al proyecto, al tenor de lo acordado respecto de la indicación número 3. Los argumentos esgrimidos al efecto, se consignan más adelante con motivo del debate desarrollado en torno a dicha indicación.

- Consecuencialmente, la indicación número 2 fue retirada por sus autores.

La indicación número 3, del Honorable Senador señor Muñoz Aburto, es para reemplazar el artículo 91 bis que se propone, por el siguiente:

“Artículo 91 bis.- Se podrá ejercer el comercio o actividades artísticas a bordo de vehículos de transporte urbano e interurbano y rural de pasajeros en las siguientes condiciones:

a) Los trabajadores vendedores ambulantes independientes del transporte deberán contar con iniciación de actividades como tales ante el Servicio de Impuestos Internos, tributando en el correspondiente escalafón de renta presunta.

b) En el caso de que dichos trabajadores se encuentren además organizados y registrados como sindicato de trabajadores independientes en la Dirección del Trabajo, podrán solicitar, a su costo, la emisión de una credencial que los acredite como tales.

c) Los trabajadores que ejerzan este oficio, deberán acreditar el origen de las mercaderías que expendan, y la copia de

su iniciación de actividades, ante el requerimiento que en cualquier momento efectúe la fuerza pública.

d) Las empresas de transporte podrán acordar con los sindicatos de trabajadores independientes la emisión de credenciales que faciliten el ejercicio de esta actividad.

e) Los conductores del transporte de pasajeros, no podrán negarse al ejercicio de esta actividad en sus respectivas máquinas, salvo si ello en un momento determinado implica un peligro de accidente vial, o bien entorpece de manera manifiesta y evidente la comodidad de los pasajeros, especialmente en las horas de mayor congestión. Asimismo, deberán negarse a la subida de un vendedor en paraderos no autorizados.

f) El conductor podrá exigir la exhibición de la copia de la respectiva iniciación de actividades o su certificado para permitir el ingreso de un vendedor.”.

Con motivo del estudio de esta indicación, la Comisión analizó los siguientes aspectos:

- Pertinencia de afectar con esta normativa legal al transporte interurbano y rural de pasajeros, o de circunscribir esta reglamentación a los buses de la locomoción colectiva urbana.

- Régimen tributario aplicable en la especie.

- Posibilidad de requerir la autorización de los propietarios de las empresas de transporte para el ingreso de vendedores y artistas al interior de los buses de la locomoción colectiva.

Respecto del primer punto enunciado, la Comisión reiteró la necesidad de orientar el proyecto de ley a los buses de la locomoción colectiva urbana, excluyendo del alcance de sus normas al transporte rural e interurbano de pasajeros, toda vez que las particulares características de cada una de dichas modalidades de transporte, justifican hacer una distinción entre las mismas al momento de definir la normativa que les será aplicable.

Recordaron que, al tenor de los argumentos esgrimidos durante el debate desarrollado en torno a esta iniciativa legal, escuchando a los diversos actores que operan en el sector, concluyeron en la pertinencia de circunscribir esta nueva regulación sólo al transporte urbano de pasajeros.

Conforme a lo anterior, los miembros presentes de la Comisión coincidieron en la necesidad de presentar una nueva indicación para los efectos señalados.

En lo que respecta al régimen tributario aplicable a estos trabajadores independientes, el señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social explicó que, conforme al compromiso asumido,

dicha Secretaría de Estado y el Servicio de Impuestos Internos estudiaron la posibilidad de presentar una indicación que permitiera definir en esta ley la situación tributaria de los mismos. Sin embargo, tras ese análisis, pudo arribarse a la conclusión de que preparar una indicación para tales efectos generaría una serie de problemas de orden técnico, toda vez que para aplicar el régimen de renta presunta es necesario determinar previamente la respectiva base de cálculo sobre la cual se fijará el impuesto a pagar. Ello implica evaluar los resultados que arrojará la actividad de estos comerciantes y artistas, lo cual no es posible anticipar sin conocer como operará en la práctica. De esta forma, añadió, legalizada que sea su actividad, estos trabajadores independientes necesariamente quedarán sujetos a un determinado régimen legal, saliendo de la clandestinidad y de la prohibición que actualmente les afecta. En razón de lo anterior, como cualquier contribuyente, deberán iniciar actividades ante el Servicio de Impuestos Internos y, tras ello, dicha entidad, en uso de sus facultades legales, procederá a encasillarlos en el sistema tributario que corresponda. Subrayó que, en todo caso, este es el procedimiento habitual que se sigue en los diversos sectores de la actividad económica nacional, en los que, de acuerdo a las características que les son propias, dicho Servicio define la modalidad impositiva aplicable a cada caso en particular.

Sobre la materia, la Comisión recordó que en el caso de los artistas, éstos, previendo que la puesta en marcha del programa Transantiago incidiría directamente en su desempeño como tales a bordo de los vehículos de la locomoción colectiva, celebraron un convenio en el que participaron el Consejo Regional de la Cultura y las Artes de la Región Metropolitana, la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones y la Coordinadora General de Transportes Santiago. En virtud de dicho acuerdo, los artistas -agrupados en el Sindicato Independiente de Cantores Urbanos de Chile (SICUCH)-, recibieron credenciales que les permitirían el paso liberado a los buses que operan en el Transantiago y ejercer en ellos su oficio.

En el ámbito tributario, la Comisión tuvo a la vista el informe presentado por la Fiscalía Anti Comercio Clandestino del Servicio de Impuestos Internos, conforme al cual estos artistas tributan de conformidad a las normas generales contenidas en la Ley sobre Impuesto a la Renta, efectuando los respectivos pagos provisionales mensuales (PPM) y presentando la correspondiente declaración anual, salvo que sus rentas no excedan, en su conjunto, de 10 unidades tributarias anuales. En cuanto al impuesto al valor agregado (IVA), según el mismo informe, estos artistas se encuentran expresamente exentos de su pago, atendido el tipo de actividad que desarrollan.

Conforme a lo señalado, la Comisión coincidió en que no sería necesario definir en esta iniciativa de ley la forma en que tributarán estos trabajadores, toda vez que para tales efectos basta dar aplicación a las normas generales existentes sobre la materia. De ese modo, estos trabajadores, como cualquier contribuyente, deberán cumplir el trámite de iniciación de actividades, y luego, el Servicio de Impuestos Internos, en uso de las atribuciones que le son propias, determinará el sistema impositivo que corresponde exigir a los mismos.

En consecuencia, la Comisión concordó en la pertinencia de eliminar de la letra a) de la disposición propuesta por la indicación número 3 en análisis, la frase “tributando en el correspondiente escalafón de renta presunta”. Lo anterior, no sólo porque incorporar dicha mención en la ley corresponde a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sino que, además, porque dicha referencia sería innecesaria al tenor de los antecedentes y argumentos aportados. De esta forma, la norma sólo explicitaría la obligación de estos trabajadores independientes de contar con la respectiva iniciación de actividades como tales ante el Servicio de Impuestos Internos, lo cual no es más que la aplicación de las normas tributarias generales a estos trabajadores.

En relación a la posibilidad de requerir la autorización del propietario de los buses de transporte de pasajeros para permitir el ingreso de vendedores y artistas a dichos vehículos, la Comisión analizó la pertinencia de contemplar expresamente en el proyecto de ley una exigencia en dicho sentido. Lo anterior, en función de resguardar el derecho de propiedad garantizado en nuestra Carta Fundamental.

La iniciativa legal en estudio, sólo considera la autorización prestada al efecto por el conductor del vehículo, pero nada dice respecto a la aquiescencia que debería manifestar su dueño, lo cual podría significar una cierta vulneración de su derecho de propiedad toda vez que, eventualmente, podría interpretarse que se le impone por ley una limitación a los atributos esenciales de uso, goce y disposición de sus bienes. Ello, advirtió la Comisión, podría dar lugar a una norma reñida con la Constitución Política.

A este respecto, nuevamente surgió el ejemplo ofrecido por el caso de los artistas ambulantes, quienes, como ya se señaló, suscribieron un acuerdo que involucró directamente a las empresas concesionarias que operan en el programa Transantiago, de manera tal que éstas manifestaron expresamente su autorización para que las actividades artísticas se desarrollaran a bordo de sus buses, lo cual no hizo más que reafirmar la garantía constitucional del derecho de propiedad que les asiste.

El Honorable Senador señor Pérez Varela hizo presente que, al tenor de lo expresado, para los efectos pretendidos por este proyecto de ley, podría ser más pertinente la norma propuesta por la indicación número 4, la cual hace de cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el conceder la autorización para ejercer el comercio a bordo de los buses de la locomoción colectiva urbana. A mayor abundamiento, agregó, establece con carácter facultativo la posibilidad de aceptar vendedores al interior de los vehículos de transporte público, toda vez que señala expresamente que “se podrá admitir el ejercicio de la actividad comercial al interior de buses urbanos”. Con esta fórmula, subrayó, podría quedar salvado el problema de constitucionalidad a que se ha hecho mención.

Además, añadió, la indicación número 4, a su juicio, parece ser la más completa en cuanto considera los diversos

elementos que aquí se han señalado como básicos para regular la materia, a saber, la norma está referida al transporte urbano de pasajeros, exige la autorización del Ministerio del ramo para ejercer las actividades comerciales al interior de los buses respectivos y, finalmente, deja facultativo para el conductor del vehículo la admisión de vendedores a bordo de los buses, con lo cual abre la posibilidad de que los distintos actores que operan en el sector alcancen acuerdos para estos efectos. Asimismo, la disposición sujeta el ejercicio de esta actividad a todas las normas legales y reglamentarias correspondientes, con lo cual despeja el tema tributario.

La Honorable Senadora señora Alvear advirtió que, no obstante lo anterior, dicha indicación aborda una materia cuya iniciativa exclusiva pertenece al Ejecutivo, lo cual la hace inadmisibile. Por otra parte, la autorización que contempla corresponde al permiso que otorgaría la autoridad respectiva y no al consentimiento del propietario de los buses, que es el tema que ha suscitado la duda en cuanto a si es necesario o no exigirlo por ley. Se trataría, pues, de dos autorizaciones distintas y, para esclarecerlo, se requeriría una nueva indicación que modifique en dicho sentido la norma correspondiente, la que, en este caso, podría ser la letra d) que consigna la indicación número 3 en análisis.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social recordó que, durante la tramitación de este proyecto de ley en el Senado, se han planteado diversas alternativas para los efectos de autorizar el ejercicio de actividades comerciales o artísticas al interior de los buses de la locomoción colectiva. Por una parte, acotó, tal como lo propone el texto aprobado en general, el permiso correspondiente sería otorgado por las municipalidades. Por otro lado, se ha sugerido, tal como lo hace la indicación número 4, que la autorización provenga del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Ambas opciones, apuntó, no han estado exentas de objeciones y, por ejemplo, ha habido opiniones contrarias a la exigencia de un permiso municipal por cuanto entre las funciones de estas entidades no está el otorgamiento de tarjetas credenciales para estos efectos, pudiendo dar lugar a irregularidades que finalmente distorsionarían el sistema. Además, la gestión del transporte público de pasajeros no es una tarea radicada en la autoridad municipal. Por otro lado, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones señaló no contar con los recursos ni con las facultades necesarias para hacerse cargo del registro y autorización de estos vendedores y artistas.

En esta oportunidad, añadió, a propósito del estudio de la indicación número 3, se analiza la posibilidad de que la autorización de rigor sea conferida por el propietario de los buses en cuestión, lo cual, a juicio del Ejecutivo, podría ser una solución óptima. Ello, unido a la exigencia de contar con iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos y a la limitación de no poder admitir el ejercicio comercial o artístico en horarios punta o colocando en riesgo la seguridad de los pasajeros, parece ser la alternativa más adecuada para regular esta materia, ante lo cual resultaría atinente la propuesta formulada por la citada indicación número 3, debiendo incorporar las modificaciones correspondientes para contemplar en el texto legal las enmiendas señaladas.

Finalmente, la Honorable Senadora señora Alvear, al tenor de lo expresado durante este análisis, acotó que los puntos de acuerdo a los que podría arribar la Comisión, serían los siguientes:

En primer lugar, solicitar la apertura de un nuevo plazo de indicaciones durante el cual se presentarían las correspondientes para, por un lado, circunscribir el texto legal a los buses de transporte urbano de pasajeros y, por el otro, contemplar en la ley la exigencia de autorización por parte del propietario de tales buses para permitir a bordo de los mismos el ejercicio de actividades comerciales o artísticas. Dichas indicaciones serían suscritas por los señores Senadores integrantes de la Comisión, dando cuenta del consenso del que ambas han sido resultado.

En lo que respecta al tema tributario, añadió, éste quedaría sujeto a las normas generales existentes sobre la materia, eliminando su mención en la presente iniciativa legal, para lo cual bastaría enmendar en dicho sentido la indicación correspondiente, suprimiendo la parte pertinente.

- Los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Muñoz Aburto y Pérez Varela, coincidieron con la referida propuesta, aprobándola unánimemente.

Posteriormente, por acuerdo unánime de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto, fue reabierto el debate.

Tras ello, el Honorable Senador señor Letelier planteó su inquietud en torno a la pertinencia de abrir un nuevo plazo de indicaciones, toda vez que, en su opinión, las enmiendas que se pretende incorporar al proyecto, podrían serlo mediante la aprobación de la indicación número 3, con modificaciones. Enfatizó que, de lo contrario, sólo se postergaría innecesariamente la tramitación de la iniciativa legal.

Sin perjuicio de lo anterior, se manifestó contrario a introducir en la ley una exigencia expresa para requerir la autorización del propietario de los buses de transporte de pasajeros. Lo anterior, por cuanto ello parece ser un requisito innecesario a la luz del actual texto del proyecto, en el cual se contempla que el conductor admitirá el ingreso a los vehículos de vendedores y artistas, quienes deberán exhibir las credenciales que previamente les hayan entregado al efecto las propias empresas de transporte, de modo que éstas, al otorgar tales documentos, implícitamente estarán autorizando el ejercicio de estas actividades al interior de sus buses. Es evidente, agregó, que los conductores permitirán o negarán el acceso de estos trabajadores a los vehículos a su cargo, según las instrucciones que les hayan impartido sus empleadores, porque ello será un requisito para cumplir a cabalidad su propio trabajo. A mayor abundamiento, recordó haber analizado la materia tanto con los empresarios del sector como con los conductores que se desempeñan en el mismo y, en ambos casos, enfatizó, este tema no era punto de objeción.

Por consiguiente, añadió, establecer una exigencia adicional a las ya consignadas en el proyecto de ley, sólo contribuiría a burocratizar la normativa, alejándola de su objetivo. Así, por ejemplo, podrían surgir dudas sobre la forma en que deberá constar el permiso otorgado por el propietario del bus, entre otros inconvenientes prácticos.

Insistió en que si la empresa de transporte otorga una credencial que habilita para ejercer el comercio o una actividad artística a bordo de los buses de su propiedad, es porque está autorizando a la persona para acceder a los vehículos y desarrollar en ellos su trabajo.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto señaló que, en principio, el razonamiento fue que, para evitar problemas en torno a la autoridad llamada a prestar el correspondiente permiso -sea municipal o ministerial-, la autorización de rigor quedaría entregada a las respectivas empresas del transporte. De ahí, entonces, la justificación de una nueva indicación que permitiera introducir la enmienda pertinente.

Sin embargo, agregó, al tenor de lo señalado por el Honorable Senador señor Letelier, parece razonable que si la empresa transportista ha otorgado una credencial que permite a vendedores y artistas ejercer su oficio a bordo de los buses, es porque existe una tácita autorización para realizar esas actividades, pues de lo contrario, simplemente no les entregarían credencial alguna. Desde esa perspectiva, añadió, ya no sería necesaria una nueva indicación para enmendar la norma propuesta por la indicación número 3 a este respecto. Consultó, enseguida, la opinión del Ejecutivo sobre el particular.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social señaló que, aunque en estricto rigor no sea necesario formular una nueva indicación, podría ser conveniente explicitar en la ley la pertinencia de contar con el permiso del propietario de los buses, a fin de evitar que el tema a la postre se judicialice ante eventuales conflictos derivados de que el dueño otorgue o deniegue la respectiva autorización. Para clarificar la norma en dicho sentido, acotó, podría ser útil presentar una nueva indicación.

El Honorable Senador señor Letelier expresó no compartir lo señalado, toda vez que no se está restringiendo o limitando el derecho de propiedad, pues no se impone al dueño de los buses la obligación de aceptar el comercio a bordo de sus vehículos. Éste siempre conservará la faculta de denegar su autorización, y quien no quiera otorgarla, no podrá ser compelido a decidir en contrario. Destacó que el proyecto de ley elimina la prohibición de ejercer estos oficios al interior de los buses, transformando una actividad ilegal en legal, pero siempre tras ello deberá mediar el consentimiento del propietario, quien al efecto entregará una credencial. De este modo, no se violenta ninguna garantía constitucional.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social coincidió con lo manifestado por Su Señoría, subrayando la importancia de consignar en la historia fidedigna del establecimiento de la ley, que la intención del legislador y el espíritu de la

norma es eliminar la actual prohibición legal existente en esta materia, y que ello no significa de ningún modo imponer al propietario de los buses de transporte urbano de pasajeros, obligación alguna de aceptar y autorizar el ejercicio comercial o artístico a bordo de los mismos. Reafirma lo anterior, agregó, la circunstancia de que el proyecto de ley suprime la prohibición que la ley N° 18.290, de Tránsito, impone a los “conductores” de vehículos de transporte público de pasajeros, pero no a los propietarios de los mismos, de modo que la facultad de éstos para decidir si permiten o no estas actividades queda inalterada y a total resguardo.

La Honorable Senadora señora Alvear manifestó estar de acuerdo con los argumentos sostenidos, toda vez que efectivamente si la empresa de transporte otorga una credencial que permite a vendedores y artistas desempeñarse como tales al interior de sus buses, significa necesariamente que ha prestado su autorización para que esas actividades se desarrollen. Además, añadió, la norma establece que las empresas de transporte “podrán acordar” con los sindicatos de trabajadores independientes la emisión de credenciales, lo cual implica que si el empresario no quiere prestar su consentimiento al efecto, simplemente no llegará a acuerdo alguno y no entregará credenciales de ningún tipo. Es decir, de acuerdo a la ley, será facultativo para el dueño permitir o negar el ejercicio de estos oficios en los buses de su propiedad.

Sin embargo, a fin de esclarecer el texto legal, sugirió reemplazar, en la letra d) de la indicación número 3 en estudio, la palabra “faciliten” por “permitan”, por cuanto así se evidencia que el otorgamiento de las credenciales será el pase que habilite a vendedores y artistas para ingresar a los buses de transporte urbano y ejercer en ellos su oficio y, por tanto, otorgado que sea dicho documento, importará la concesión de la autorización de rigor por parte de los propietarios, salvando las observaciones que a este respecto se han formulado.

Finalmente, los Honorables Senadores señora Alvear y señor Letelier manifestaron su adhesión a la indicación número 3, por compartir su propuesta, sin perjuicio de las enmiendas que resulte necesario incorporar a la misma, al tenor del análisis efectuado.

A continuación, y de conformidad a los argumentos esgrimidos en el debate precedente, los miembros presentes de la Comisión coincidieron en que la indicación número 3 es la que mejor recoge las inquietudes manifestadas en orden a perfeccionar el texto legal aprobado en general. Sin perjuicio de lo anterior, concordaron en introducir las siguientes enmiendas a la norma contenida en la indicación en referencia:

- En el encabezamiento de la norma que dicha indicación propone, eliminar la expresión “e interurbano y rural”, a fin de orientar la disposición sólo a la locomoción colectiva urbana de pasajeros, materializando el consenso alcanzado en esta materia con anterioridad. Asimismo, incorporar el calificativo “urbano” en cada mención al transporte público de pasajeros.

- En la letra a) del nuevo artículo 91 bis que esta indicación contiene, suprimir la frase “tributando en el correspondiente escalafón de renta presunta”, estableciendo así sólo la obligación de contar con iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, de conformidad a las reglas generales.

- En el literal d) de la misma norma, reemplazar la palabra “faciliten” por el vocablo “permitan”, a fin de explicitar que la credencial otorgada será la que habilite para el ejercicio de las actividades comerciales y artísticas al interior de los buses de transporte urbano de pasajeros.

- En virtud de lo anterior, puesta en votación la indicación número 3, fue aprobada con las modificaciones reseñadas precedentemente y otras de carácter meramente formal, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto.

La indicación número 4, del Honorable Senador señor Novoa, es para sustituir el artículo 91 bis que se propone, por el siguiente:

“Artículo 91 bis.- Se podrá admitir el ejercicio de la actividad comercial al interior de buses urbanos, siempre y cuando ésta sea ejercida por personas naturales que cuenten con autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. La correspondiente autorización deberá permitir la debida identificación del comerciante y no podrá otorgarse por períodos de tiempo mayores a seis meses. Dicho Ministerio deberá fijar los requisitos mínimos para garantizar que esta actividad no afecte la seguridad y comodidad de los pasajeros y cumpla cabalmente con las demás normas constitucionales, legales y reglamentarias.”.

En sesión de fecha 2 de septiembre de 2009, la Presidenta de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, Honorable Senadora señora Alvear, **declaró inadmisibile la indicación número 4**, por recaer sobre una materia cuya iniciativa legal exclusiva corresponde al Presidente de la República, de conformidad a lo establecido en el artículo 65, inciso cuarto, número 2º, de la Constitución Política de la República, referido a las funciones y atribuciones de los servicios públicos.

- - -

MODIFICACIONES

En conformidad a los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de proponeros las siguientes modificaciones al proyecto de ley aprobado en general por el Honorable Senado:

ARTÍCULO ÚNICO

Número 2

Reemplazarlo por el siguiente:

“2. Incorpórase el siguiente artículo 91 bis, nuevo:

“Artículo 91 bis.- Se podrá ejercer el comercio o actividades artísticas a bordo de vehículos de transporte urbano de pasajeros, en las siguientes condiciones:

a) Los trabajadores vendedores ambulantes independientes del transporte deberán contar con iniciación de actividades como tales ante el Servicio de Impuestos Internos.

b) En el caso de que dichos trabajadores se encuentren además organizados y registrados como sindicato de trabajadores independientes en la Dirección del Trabajo, podrán solicitar, a su costo, la emisión de una credencial que los acredite como tales.

c) Los trabajadores que ejerzan este oficio, deberán acreditar el origen de las mercaderías que expendan, y la copia de su iniciación de actividades, ante el requerimiento que en cualquier momento efectúe la fuerza pública.

d) Las empresas de transporte urbano de pasajeros podrán acordar con los sindicatos de trabajadores independientes la emisión de credenciales que permitan el ejercicio de esta actividad.

e) Los conductores del transporte urbano de pasajeros, no podrán negarse al ejercicio de esta actividad en sus respectivas máquinas, salvo si ello en un momento determinado implica un peligro de accidente vial, o bien entorpece de manera manifiesta y evidente la comodidad de los pasajeros, especialmente en las horas de mayor congestión. Asimismo, deberán negarse a la subida de un vendedor en paraderos no autorizados.

f) El conductor podrá exigir la exhibición de la copia de la respectiva iniciación de actividades o su certificado para permitir el ingreso de un vendedor.”.

(Unanimidad, 3x0. Indicación número 3)

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud de las modificaciones anteriores, el proyecto de ley queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase la ley N°18.290, de Tránsito, de la siguiente forma:

1. Elimínanse en el N°3 del artículo 91, la expresión “desaseados,” y la frase final “o cualquier clase de comercio en el vehículo”.

2. Incorpórase el siguiente artículo 91 bis, nuevo:

“Artículo 91 bis.- Se podrá ejercer el comercio o actividades artísticas a bordo de vehículos de transporte urbano de pasajeros, en las siguientes condiciones:

a) Los trabajadores vendedores ambulantes independientes del transporte deberán contar con iniciación de actividades como tales ante el Servicio de Impuestos Internos.

b) En el caso de que dichos trabajadores se encuentren además organizados y registrados como sindicato de trabajadores independientes en la Dirección del Trabajo, podrán solicitar, a su costo, la emisión de una credencial que los acredite como tales.

c) Los trabajadores que ejerzan este oficio, deberán acreditar el origen de las mercaderías que expendan, y la copia de su iniciación de actividades, ante el requerimiento que en cualquier momento efectúe la fuerza pública.

d) Las empresas de transporte urbano de pasajeros podrán acordar con los sindicatos de trabajadores independientes la emisión de credenciales que permitan el ejercicio de esta actividad.

e) Los conductores del transporte urbano de pasajeros, no podrán negarse al ejercicio de esta actividad en sus respectivas máquinas, salvo si ello en un momento determinado implica un peligro de accidente vial, o bien entorpece de manera manifiesta y evidente la comodidad de los pasajeros, especialmente en las horas de mayor congestión. Asimismo, deberán negarse a la subida de un vendedor en paraderos no autorizados.

f) El conductor podrá exigir la exhibición de la copia de la respectiva iniciación de actividades o su certificado para permitir el ingreso de un vendedor.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 3 y 10 de diciembre de 2008 y 7 de enero de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señor Andrés Allamand Zavala (Presidente), señora Soledad Alvear Valenzuela (señor Hosain Sabag Castillo), y señores Juan Pablo Letelier Morel, Pedro Muñoz Aburto y Víctor Pérez Varela; y en

sesiones celebradas los días 3 y 10 de junio, y 2 de septiembre de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta) y señores Andrés Allamand Zavala, Juan Pablo Letelier Morel, Pedro Muñoz Aburto y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 8 de septiembre de 2009.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE CONCEDE PERMISO PARA TRABAJADORES AL INTERIOR DE LA LOCOMOCIÓN COLECTIVA. (Boletín Nº 4.332-15)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** modificar la Ley de Tránsito a fin de permitir el ejercicio de la actividad comercial o artística a bordo de los vehículos de transporte público urbano de pasajeros, cumpliendo los requisitos legales que se establecen al efecto.
- II. **ACUERDOS:** Indicaciones:
Números
1. Rechazada, 3x0.
2. Retirada.
3. Aprobada con modificaciones, 3x0.
4. Inadmisibile.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único, que contiene dos numerales.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Moción de los Honorables Diputados señoras Denise Pascal Allende y Alejandra Sepúlveda Órbenes y señores Sergio Aguiló Melo, Pedro Araya Guerrero, Fidel Espinoza Sandoval, Sergio Ojeda Uribe, Carlos Olivares Zepeda y Gonzalo Uriarte Herrera.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** por 84 votos a favor y 5 abstenciones.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 20 de junio de 2007.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: segundo informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Ley N° 18.290, de Tránsito; y, 2.- Decreto supremo N° 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros.

Valparaíso, 8 de septiembre de 2009.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

- - -