INFORME DE LA COMISION MIXTA, recaído en el proyecto de ley sobre medidas de seguridad en pasarelas, pasos sobre nivel y puentes que cruzan carreteras.

BOLETÍN N° 8.201-09

_____

HONORABLE SENADO,

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS:

La Comisión Mixta constituida en conformidad a lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Política de la República, tiene el honor de proponer la forma y modo de resolver la divergencia surgida entre el Senado y la Cámara de Diputados durante la tramitación del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores García Huidobro, Uriarte, Larraín Fernández, Orpis y Pérez Varela.

- - -

La Cámara de Diputados, cámara revisora, en sesión de 9 de enero de 2014 designó como miembros de la Comisión Mixta a los Honorables Diputados señores Sergio Bobadilla Muñoz, René Manuel García García, Juan Carlos Latorre Carmona, Iván Norambuena Farías y Joaquín Tuma Zedán.

El Senado, por su parte, en sesión celebrada el día 15 de enero de 2014, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento, designó como integrantes de la Comisión Mixta a los Honorables Senadores que conforman su Comisión de Obras Públicas.

Previa citación del señor Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 5 de marzo de 2014, con la asistencia de sus miembros Honorables Senadores señores Alejandro García Huidobro Sanfuentes, Antonio Horvath Kiss y Hosaín Sabag Castillo, y Honorables Diputados señores Rene Manuel García García, Juan Carlos Latorre Carmona, Iván Norambuena Farías y Joaquín Tuma Zedán. En dicha oportunidad vuestra Comisión, por unanimidad, eligió como su Presidente al Honorable Senador señor García Huidobro.

A la sesión celebrada por la Comisión Mixta asistió, además de sus integrantes, el Honorable Senador señor Kuschel.

Además concurrieron el Abogado Jefe de la División Jurídica de Concesiones Obras Públicas, señor Cristián Melero, y el Asesor de la Secretaría General de la Presidencia, señor Francisco Montero.

- - -

DESCRIPCIÓN DE LAS NORMAS EN CONTROVERSIA Y ACUERDOS DE LA COMISIÓN MIXTA

El Honorable Senado, en primer trámite constitucional, aprobó por unanimidad el proyecto de ley sobre medidas de seguridad en pasarelas, pasos sobre nivel y puentes que cruzan carreteras, correspondiente al Boletín N° 8.201-09, iniciativa que mediante un artículo único introduce dos modificaciones al decreto con fuerza de ley Nº 850, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 15.840, de 1964, y del decreto con fuerza de ley Nº 206, de 1960.

La primera modificación que propone el proyecto consiste en incorporar tres incisos nuevos a su artículo 84°. El primero de ellos hace de cargo del Ministerio de Obras Públicas el establecer, por Reglamento, las normas de seguridad mínimas que deben cumplir las pasarelas peatonales y los pasos desnivelados o puentes, que pasan sobre carreteras, para evitar el lanzamiento de objetos contundentes a los vehículos en circulación, y determina que dichas normas serán parte integrante de los nuevos contratos de construcción de obras y de concesión de carreteras.

El segundo de los incisos dispone que en las bases de licitación de obras públicas -cuando se trate de los caminos que define el inciso anterior-, se deberán contemplar niveles de servicio acordes con las normas de seguridad fijadas por el referido decreto del Ministerio de Obras Públicas, así como las sanciones y multas aplicables ante el incumplimiento de dichos niveles de servicio.

Por último, el tercer inciso establece una excepción para los actuales límites de ampliación de obras que contempla la ley de concesiones, el que opera exclusivamente para la incorporación de las nuevas medidas de seguridad en las vías concesionadas, exigiendo que si el valor de la inversión excede del 5% del presupuesto oficial de la obra, o de 100.000 unidades de fomento, su ejecución sea licitada por el concesionario bajo la supervisión del Ministerio de Obras Públicas, en la forma que establezca el reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, compensando el Fisco al concesionario por el valor que resulte de la

licitación de las obras más el costo de administración del contrato, que se determinará en las bases.

La segunda modificación propone un nuevo artículo transitorio que hace inaplicable las modificaciones anteriores a los actuales contratos de concesión, sin perjuicio de permitir que sus titulares opten por incorporar las nuevas disposiciones, dentro del plazo que indica.

En el segundo trámite constitucional la Honorable Cámara de Diputados desechó el proyecto en su totalidad.

- - -

En discusión la iniciativa, el Honorable Diputado señor García expresó que rechazó la idea de legislar teniendo en consideración que el propósito de la iniciativa -establecer normas de seguridad de pasarelas y puentes-, escapa del ámbito de la ley y ya se encuentra regulado por la vía reglamentaria.

Agregó que también le merece dudas el que la aprobación de la iniciativa genere algún impacto, ya que las concesionarias de caminos realizarán toda obra que se le solicite por el Estado siempre que se les pague por su ejecución, lo que el Ministerio de Obras Públicas podría hacer disponiendo de los recursos para ello y sin necesidad de esta nueva regulación.

El Honorable Diputado señor Latorre manifestó que el tema central de la discusión es determinar si el objeto del proyecto corresponde a una materia propia de ley o a una materia reservada al ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria. Agregó que, en su opinión, las normas de seguridad de las pasarelas dicen relación con materias reglamentarias, por cuanto se refiere a normas esencialmente variables en función de lo que pueda ser una licitación o un contrato de concesión.

Por otra parte expresó que con motivo de la discusión de este proyecto, en la Honorable Cámara de Diputados, se estableció que esta normativa se encuentra recogida en el Manual de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo con lo expuesto por funcionarios de la Dirección de Vialidad de dicha Secretaría de Estado, y se concluyó que no tiene sentido una propuesta de orden legal frente a un tema debidamente regulado. Agregó que de requerirse un cambio de estas normas para ello no es necesario recurrir al Congreso Nacional.

Señaló que la presente iniciativa surge ante la inquietud de una nueva realidad, consistente en los accidentes ocasionados por el apedreamiento de vehículos desde las pasarelas que cruzan las carreteras. Tal situación llevó a presentar esta iniciativa, que está muy bien

inspirada y tiene un sesgo positivo, pero que no resuelve los problemas existentes, particularmente respecto de las autopistas ya concesionadas.

En tal sentido, continuó expresando, que mediante Convenios Complementarios celebrados entre la Dirección de Concesiones y las concesionarias en operación se han introducido mayores exigencias en materia de seguridad vial, pero sobre la base de un cambio contractual celebrado de común acuerdo, estimando que para que una concesionaria asumiera una disposición como la contenida en este proyecto, si altera sus normas contractuales, habría que incluir una disposición transitoria que facultara al Estado de Chile a modificar una norma contractual, materia de gran complejidad que además requiere contar con el respectivo financiamiento.

El Honorable Senador señor García Huidobro indicó que este proyecto efectivamente surge a raíz de la muerte de una periodista en una carretera concesionada, víctima fatal de un nuevo fenómeno delictual que se hace presente en las carreteras concesionadas y no concesionadas.

Expresó que en la iniciativa en informe se ha trabajado por cerca de dos años, y se logró convencer al Ejecutivo de la necesidad de establecer nuevas medidas de seguridad en las pasarelas, y contar con su patrocinio, permitiendo que las nuevas regulaciones cuenten con financiamiento para su ejecución.

De esta forma, agregó, mediante la aprobación de diversas indicaciones se logró establecer la obligación del Ministerio de Obras Públicas de dictar un reglamento con las nuevas medidas de seguridad que resulten útiles y apropiadas y, más importante, hacer de cargo del Fisco la ejecución de tales obras en determinado tipo de carreteras, concesionadas o no concesionadas.

Respecto de las inquietudes antes planteadas, indicó que las concesionarias de carreteras ya concesionadas no se encontrarían obligadas a adoptar las nuevas medidas que pueda fijar un reglamento si el porcentaje de obras adicionales que puede exigir el Fisco ya se encuentra copado, que es lo que actualmente ocurre.

Para superar ese problema el proyecto establece la obligación del concesionario de ejecutar tales obras aunque sobrepasen tal límite siempre que las financie el Fisco, que también asume el costo de las obras en las carreteras no concesionadas.

Finalmente, manifestó que la iniciativa aprobada en primer trámite constitucional tiene el propósito central de entregar todos los instrumentos al Estado para que pueda establecer medidas de seguridad

en las pasarelas, que permitan disminuir el riesgo de los usuarios de las carreteras de ser apedreadas o sufrir accidentes debido a ello.

El Honorable Diputado señor Tuma respaldó el criterio de la Honorable Cámara sobre esta iniciativa. Además, agregó, su mayor preocupación dice relación con la ausencia de pasarelas en todos los caminos, como ocurre en el distrito que representa, pese a que existan situaciones de gran riesgo para los peatones. Un ejemplo de ello, agregó, es lo que ocurre en la ruta que une las ciudades de Freire y Villarrica, en cuyo margen habita una comunidad indígena con un elevado porcentaje de personas no videntes que, ante la inexistencia de una pasarela peatonal, arriesgan la vida cada vez que cruzan la ruta.

El Honorable Senador señor Sabag manifestó que la mayoría de los accidentes de los peatones en las carreteras indican que los usuarios atraviesan en lugares no habilitados, más que por no contar con una pasarela en las cercanías. Indicó que para aumentar la seguridad de los peatones el Estado permanentemente construye pasarelas, lo que salva vidas y también en gran medida su responsabilidad ante accidentes de este tipo. Agregó que con este proyecto se pretende aumentar la seguridad de los usuarios de las vías, para lo cual la Comisión compartió la inquietud que dio origen al proyecto con el Ministerio de Obras Públicas y sus especialistas, lo que motivo al Ejecutivo a presentar una indicación sustitutiva que hace operativa la iniciativa, que consideró un artículo transitorio que permite a las actuales concesionarias incorporar mayores niveles de seguridad.

Agregó que las actuales concesionarias tienen un doble incentivo para adoptar los nuevos requerimientos que establezca el reglamento. El primero es que el Fisco asume el costo de construcción de las obras y, el segundo, que su adopción disminuye el riesgo de accidentes y baja la posibilidad de enfrentar demandas por no haber tomado los resguardos necesarios para la operación de la vía.

El Jefe de la División Jurídica de Concesiones de Obras Públicas, señor Melero, expresó que la iniciativa cuenta con el apoyo del Ejecutivo, que presentó sus indicaciones en el primer trámite con el propósito de establecer la obligación del Ministerio de dictar un reglamento que fije las normas mínimas de seguridad en pasarelas, atraviesos o pasos sobre nivel, que crucen carreteras, tanto concesionadas como caminos públicos no concesionados. Precisó que la diferencia, entre el proyecto original y la indicación presentada por el Ejecutivo, dice relación con que esta obligación se aplicaría a carreteras concesionadas y a caminos públicos tradicionales.

Destacó que dicho reglamento permitiría establecer condiciones mínimas de seguridad, dentro del decreto supremo N° 900 del Ministerio de Obras Públicas que fija el texto refundido,

coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas, determinando que cuando esas obras superen las 100 mil Unidades de Fomento serán contratadas por el concesionario mediante licitación pública, y permitiendo que las requiera el Estado -que las paga- sin sujeción al límite de 15% del presupuesto oficial de la obra, ni al impedimento de solicitarla antes que transcurran las 3/4 partes del tiempo de vigencia de la concesión.

El señor Melero manifestó que ante un tema de seguridad tan importante se coincidió en poder exigir al concesionario las nuevas medidas de seguridad en cualquier momento, aun cuando esté superado el 15% del presupuesto oficial de la obra en modificaciones.

Agregó que las nuevas medidas de seguridad deberán ser incorporadas en todas las próximas bases de licitación, en caso de ser aprobada la iniciativa legislativa, y que para las concesiones vigentes se requerirá la adhesión de las concesionarias. Resaltó que con o sin esta ley las modificaciones derivadas de la incorporación de mayores niveles de seguridad deberán ser pagadas a las concesionarias.

Informó que en la actualidad el Ministerio de Obras Públicas ha modificado los contratos de concesión en los trayectos Santiago-Talca y Santiago-Los Vilos, casos en que se incluyeron medidas de seguridad en atraviesos y pasarelas. Sin embargo, aseguró, los proyectos de incorporación de mayores niveles de seguridad en las pasarelas del tramo de Talca a Puerto Montt no han contado con financiamiento presupuestario. En tal sentido, la obligación del Ministerio de Obras Pública de dictar un reglamento con normas de seguridad mínimas determinará que el Ministerio de Hacienda deba entregar los recursos para cumplir con dichas exigencias, constituyendo una condicionante normativa para el Estado.

Respecto a la naturaleza de las normas estimó que lo ideal, por la dificultad de la modificación de una norma legal, es que se materialice a través de un reglamento que contenga normas de seguridad mínimas, lo que es suficiente y permite que se contemplen los recursos necesarios para cumplir la obligación del Estado de proveer seguridad en las carreteras, tal como lo propone el proyecto.

Por último y en relación a las normas del Manual de Carreteras a que se ha hecho alusión, expresó que no es vinculante para las concesionarias y que se modifica cada dos años. Por ello cuando se establece en las bases de licitación que las ingenierías y las obras deberán ajustarse al Manual de Carreteras se entiende que es el que se encuentra vigente a la época de ejecución de la obra, por lo que ante cualquier cambio las concesionarias argumentan que modificar la normativa vigente altera el equilibrio económico del contrato, lo que determina que en definitiva sea necesario terminar negociando compensaciones con ellas.

El Honorable Senador señor Horvath expresó que una discusión similar, sobre la necesidad de realizar una modificación legal o reglamentaria, se produjo cuando se constató la necesidad de establecer caminos laterales de servicio o caleteras a las vías públicas concesionadas, debido a que al no haber sido consideradas al licitar la respectiva concesión de las carreteras se terminó afectando a la gente que habitaba en sus márgenes. Señaló que, en definitiva, tal situación se subsanó mediante modificaciones fruto de la iniciativa legal parlamentaria.

Añadió que el proyecto pretende que en las pasarelas existentes se instalen elementos de protección que eviten los daños y el peligro que actualmente ellas representan para los usuarios de las vías, haciendo presente que entregar la solución al ejercicio de la potestad reglamentaria es dejarla pendiente a la voluntad de la autoridad de turno, que siempre tiene más requerimientos que recursos, lo que justifica plenamente que se establezca por ley la obligación de establecer condiciones mínimas de seguridad para los usuarios de las vías de que se trata.

Cerrado el debate, el señor Presidente de la Comisión Mixta anuncia que, como forma y modo de resolver la divergencia, someterá a votación el proyecto despachado por el Senado en el primer trámite constitucional.

Votan por su aprobación los Honorables Senadores señores García-Huidobro, Horvath y Sabag, y por su rechazo los Honorables Diputados señores García, Latorre y Tuma.

Repetida la votación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 182 del Reglamento del Senado, el proyecto despachado por el Senado es aprobado por mayoría de votos.

Votan por su aprobación los Honorables Senadores señores García-Huidobro, Horvath y Sabag, y por su rechazo los Honorables Diputados señores Latorre y Tuma. Se abstiene el Honorable Diputado señor García.

En mérito de lo expuesto y de los acuerdos adoptados, vuestra Comisión Mixta tiene el honor de proponeros, como forma y modo de salvar diferencias entre ambas Cámaras del Congreso Nacional, aprobar la iniciativa en los mismos términos en que lo hiciera el Senado.

- - -

A título meramente informativo, cabe hacer presente que de ser aprobada la proposición de la Comisión Mixta, el texto de la iniciativa legal queda como sigue:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley Nº 850, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 15.840, de 1964, y del decreto con fuerza de ley Nº 206, de 1960:

1.- En su artículo 84°, intercálanse como incisos primero, segundo y tercero, nuevos, pasando sus actuales incisos primero y segundo a ser incisos cuarto y quinto, respectivamente, los siguientes:

“**Artículo 84°.-** Corresponde al Ministerio de Obras Públicas establecer mediante un Reglamento las normas de seguridad mínimas de las pasarelas peatonales y los pasos desnivelados o puentes, que pasan sobre caminos unidireccionales con dos o más pistas por calzada, sin cruces a nivel y con velocidades mayores a 80 Kilómetros por hora, para evitar el lanzamiento desde ellos de objetos contundentes a los vehículos en circulación, considerando el tipo de vía de que se trate y los parámetros técnicos que defina. Dichas normas se entenderán formar parte de los contratos de construcción de obra y de concesión referidos en el artículo 87, según corresponda, para todos los efectos.

Las bases de licitación de concesiones de obras públicas, cuando corresponda, deben contemplar niveles de servicio acordes con las normas de seguridad fijadas de acuerdo al inciso anterior y sanciones y multas agravadas para el incumplimiento de dichos niveles de servicio.

Para el sólo efecto de la incorporación de las medidas de seguridad que fije el Reglamento a que se refiere el inciso primero en vías concesionadas, no serán aplicables los montos y plazos máximos que se establecen en los artículos 19 y 20 del decreto supremo N° 900, de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Asimismo, si el valor de su incorporación excediera el cinco por ciento del presupuesto oficial de la obra o correspondiere a una suma superior a cien mil unidades de fomento, su ejecución deberá ser licitada por el concesionario, bajo la supervisión del Ministerio de Obras Públicas, en la forma que establezca el reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, en cuyo caso el valor de las inversiones que se compensarán al concesionario será el que resulte de la licitación, a lo que se sumará un monto adicional a título de costos de administración del contrato, que será determinado en las respectivas bases de licitación.”.

2.- Incorpórase como artículo 11° transitorio, nuevo, el siguiente:

"**Artículo 11° transitorio.-** Las disposiciones de los tres primeros incisos del artículo 84° no serán aplicables respecto de los contratos de concesión resultantes de procesos de licitación cuyas ofertas se hayan presentado con anterioridad a su entrada en vigencia, salvo a aquellos concesionarios que, dentro del plazo de tres meses siguientes a la publicación del Reglamento a que se refiere dicho artículo, opten por la aplicación de esas normas a sus respectivos contratos.".".

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 5 de marzo de 2014, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Alejandro García Huidobro Sanfuentes, Antonio Horvath Kiss y Hosaín Sabag Castillo, y Honorables Diputados señores René Manuel García García, Juan Carlos Latorre Carmona, Iván Norambuena Farías y Joaquín Tuma Zedán.

Sala de la Comisión Mixta, a 6 de marzo de 2014.

Juan Pablo Durán G.
Secretario de la Comisión Mixta