

OFICIO N° 105-2018

INFORME PROYECTO DE LEY N° 21-2018

Antecedente: Boletín N° 11.934-15

Santiago, 30 de agosto de 2018.

Por Oficio N° 14.093-2018, la Presidenta de la Cámara de Diputados, señora Maya Fernández Allende, solicitó al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley, iniciado por mensaje, que regula las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten (Boletín n° 11.934-15).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de veintinueve del mes en curso, presidida por el Presidente (s) señor Muñoz G., y con la asistencia de los Ministros señores Carreño, Künsemüller y Silva, señoras Maggi, Egnem y Sandoval, señores Fuentes, Cisternas, Blanco y Aránguiz, señora Muñoz S., señor Prado y señora Vivanco, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**A LA SEÑORA PRESIDENTA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
SEÑORA MAYA FERNÁNDEZ ALLENDE
VALPARAÍSO**

“Santiago, veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que por Oficio N° 14.093-2018, la Presidenta de la Cámara de Diputados, señora Maya Fernández Allende, solicitó al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley, iniciado por mensaje, que regula las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten (Boletín n° 11.934-15).

Segundo. Que de los términos del Mensaje con que se inicia el Proyecto queda en evidencia que –al igual que en el Proyecto sobre idéntica materia informado por esta Corte en diciembre de 2017 (Boletín 10.937-15) - se advierte la urgente necesidad de regular las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellos se presten junto con reconocer, nuevamente, los innegables beneficios que para el usuario reporta un servicio como el aludido.

Se destaca, en esta oportunidad, los avances evidenciados en el último tiempo a nivel de países de la Unión Europea en relación a la operatividad de las denominadas economías colaborativas, esto es, nuevas formas de negocio y de prestación de servicio, de tipo horizontal y comunitarios, las que es necesario regular de manera prudente, proporcionada, clara y objetiva. Tales modalidades de economía abarcan otras áreas del quehacer económico, como el turismo y el desempeño financiero.

En este caso se trata de intervenir una actividad como el transporte remunerado de pasajeros que, en su versión tradicional, está altamente regulada atendido el impacto que provoca en tanto se desarrolla en una

estructura limitada e incide en la congestión, contaminación y riesgo de accidentes. Se reconoce el avance que en materia de información y transparencia aportan las aplicaciones de transporte remunerado, a la vez que contribuyen a generar empleo, a la prestación de un servicio más eficiente y responsable para el consumidor, y, en la medida de una adecuada regulación, habrán de permitir a la autoridad las necesarias labores de control y fiscalización. Tales empresas, que ofrecen plataformas informáticas para vincular a los pasajeros con los conductores adscritos a ellas, presentan la ventaja de conocer el consumidor anticipadamente la identidad del conductor, características del vehículo y el valor del transporte.

En virtud de las ventajas descritas, el Proyecto busca promover que los actuales servicios de taxi incorporen nuevas tecnologías, operen con aplicaciones, e incluso las utilicen en lo relativo al mecanismo de cobro.

Tercero. Que como ejes básicos del Proyecto, se persigue la definición y regulación, en primer lugar, de las Empresas de Aplicación de Transporte (en adelante EAT), determinar sus modalidades y condiciones de constitución y operatividad, entrega de datos y antecedentes a la autoridad para el adecuado Registro a cargo del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y conocimiento de los antecedentes que interesan a los usuarios.

Se regula también lo concerniente a las calidades de los chóferes, así como las características de los vehículos destinados al transporte en mención, todo ello como forma de igualar la regulación y trato con el sistema de taxis básicos y afines.

Cuarto. El Proyecto consta de 16 artículos permanentes separados en 5 títulos, y dos normas transitorias.

El Título Primero que comprende los tres primeros artículos, conceptualiza la Empresa de Aplicación de Transporte (EAT), como toda persona jurídica que preste o ponga a disposición de las personas un servicio de plataforma digital, sistema informático, o tecnología de cualquier tipo, que permita a un pasajero contactarse con el propietario, administrador o conductor de un vehículo, para ser transportado desde un origen a un destino determinado, pagando una tarifa por el servicio recibido. Añade que tales servicios se prestarán conforme a los requisitos de esta ley, y del Reglamento que conforme a ella se dicte.

A continuación, (Artículo 2º) se crea el Registro de Empresas de Aplicación de Transporte EAT, en adelante el Registro –que es de consulta pública- a cargo de la Subsecretaría de Transportes y en él deberán consignarse todos los antecedentes que se pormenorizan en el texto, relativos a la creación e identificación de la empresa, de sus requisitos legales, descripción de los servicios, identificación de los conductores y vehículos adscritos a la EAT, además de los datos necesarios para el adecuado control y fiscalización por parte de la autoridad (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones).

El Título Segundo, cubre los artículos 4º al 9º. Este apartado alude a las condiciones habilitantes para prestar el servicio: El artículo 4º especifica los presupuestos que deben satisfacer las EAT. Luego el artículo 5 menciona los requisitos para la operatividad de aquéllas. El artículo 6º describe los requisitos y calidades que deben reunir los conductores de los vehículos adscritos a la EAT, al tiempo que el resto de los textos de este Título se refieren a los presupuestos que deben concurrir en los vehículos que operen con aplicaciones inscritas; se extiende además la regulación a los taxis que

adhieran a la modalidad de que se trata, y se alude a los servicios de carácter compartido.

El Título Tercero se compone sólo del artículo 10° que se refiere a la gestión y tratamiento de la información.

El Título Cuarto en el que se inserta el texto consultado –artículo 12-, regula lo relativo a las infracciones y sanciones. Este título abarca los artículos 11, 12 y 13.

El artículo 11 describe las conductas de la EAT configurativas de infracciones graves. En el inciso final se consagra que las demás infracciones a la presente ley se considerarán leves.

El artículo 12, motivo de la consulta a esta Corte, prescribe las sanciones aplicables a las EAT que incurran en las infracciones graves de la norma anterior (artículo 11), y las que correspondieren a infracciones leves.

Se describe también en este texto las sanciones aplicables al conductor que sea responsable de las conductas descritas en las letras d) y e) del artículo 11 que precede, así como las que les corresponda para el evento de incurrir en infracciones leves.

Se determina como juez competente para conocer de las infracciones a que alude la norma en mención, al Juez de Policía Local de la comuna en que tenga su domicilio la EAT.

Se faculta además a la Subsecretaria de Transporte para revocar la autorización concedida y cancelar a la EAT del Registro, por acumulación de sanciones por infracciones graves, en los casos y condiciones que señale el Reglamento, conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 19.880.

El artículo 13° determina que las sanciones aplicables al conductor que realizare servicios de transporte sin estar inscrito en el Registro respectivo, o

sin estar adscrito a una EAT registrada, serán las señaladas en el inciso primero del artículo 194 del DFL N° 1 de 2001 de los Ministerios de Transporte y Telecomunicaciones y de Justicia que fijó el texto refundido de la Ley del Tránsito. Se establece además lo relativo al retiro del vehículo y su puesta a disposición del tribunal competente, al tiempo que se tipifica una infracción para el pasajero del vehículo que actúa a sabiendas, determinándose a su respecto una sanción de multa que aplicará el Juez de Policía Local competente.

El Título V que alude a “Otras Disposiciones”, consta de los tres restantes artículos permanentes.

El artículo 14 sujeta a la Ley N° 19.496 sobre Protección del Consumidor, los actos y contratos que celebren los pasajeros mediante el uso de plataformas de las EAT.

El artículo 15 faculta al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones para establecer condiciones de operación de las EAT, mediante resolución fundada, condiciones que serán también exigibles a los vehículos adscritos a las mismas.

El artículo 16 determina que las EAT podrán solicitar a la Subsecretaría de Transportes autorización para realizar programas piloto que permitan probar nuevas tecnologías, o modalidades de transporte.

En cuanto a las normas transitorias; la primera establece que el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones tendrá el plazo de 6 meses desde la publicación de la presente ley para dictar el Reglamento respectivo, añadiendo que la ley misma regirá en los 90 días posteriores a la total tramitación y publicación del Reglamento. Se añade que los efectos de esta ley y su Reglamento no se extenderán a las condiciones establecidas en las

licitaciones, perímetros de exención y condiciones de operación de taxis, convocadas con anterioridad a su entrada en vigencia.

El artículo 2° transitorio alude y describe lo tocante al financiamiento de la presente ley.

Quinto: Que no obstante que sólo se consulta el contenido del artículo 12 no resulta posible su comprensión sin abarcar el texto del artículo 11, por estar en íntima conexión.

Artículo 11.- *Las EAT serán responsables por las siguientes infracciones graves:*

- a) *Operar sin encontrarse inscritas en el Registro;*
- b) *Entregar al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones información falsa, incompleta, incorrecta o no actualizada;*
- c) *Adulterar la información que deba ser entregada al Ministerio, aun cuando no sea requerida regularmente;*
- d) *Operar en vehículos que no cumplan con las características establecidas en la presente ley y sus reglamentos, o cuyos conductores no posean licencia profesional clase A-1 o no cumplan los requisitos de la presente ley, y*
- e) *Alterar de cualquier forma el mecanismo de cobro o su funcionamiento de manera que arroje valores distintos de la tarifa informada.*

Se considerarán leves las demás infracciones a la presente ley.

Artículo 12.- *Las EAT que incurran en alguna de las conductas señaladas como graves en el artículo anterior, serán sancionadas con una multa a beneficio fiscal no inferior a 10 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia en el período de un año contado desde la aplicación de la respectiva sanción, las indicadas multas no podrán ser*

inferiores a 20 unidades tributarias mensuales ni superiores a 200 unidades tributarias mensuales.

En el caso del conductor que sea responsable de alguna de las conductas señaladas en las letras d) y e) del artículo 11, se le sancionará con multa de entre 3 y 10 unidades tributarias mensuales, independiente de la responsabilidad de la EAT.

Las EAT que incurran en alguna de las infracciones leves serán sancionadas con una multa a beneficio fiscal no inferior a 3 ni superior a 20 unidades tributarias mensuales, y en el caso del conductor será de 1 a 3 unidades tributarias mensuales.

Será competente para conocer de estas infracciones el Juez de Policía Local de la comuna en que tenga su domicilio la EAT.

La Subsecretaría de Transportes podrá revocar la autorización concedida y cancelar a la EAT del Registro por acumulación de sanciones por infracciones graves, en los casos calificados, plazos y condiciones que señale el Reglamento, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley N° 19.880.

Sexto.- Que como se aprecia de lo transcrito, el texto consultado – artículo 12- en sus tres primeros incisos describe las sanciones de multas aplicables a las EAT, en el caso de incurrir en las infracciones graves del artículo 11, agravadas en el evento de reincidencia en el plazo de un año, así como las multas aplicables para las infracciones leves.

Se establecen también las sanciones de multa al conductor que resulte ser responsable de las sanciones graves descritas en las letras d) y e) del artículo 11, independientemente de la responsabilidad de la EAT, así como también se establece la multa aplicable para el evento de infracción leve.

El inciso cuarto del texto preceptúa que conocerá de las infracciones ya aludidas el Juez de Policía Local de la comuna en que tenga su domicilio la EAT.

Lo antes descrito difiere radicalmente del contenido del inciso 5° y final, en que varía sustancialmente tanto el órgano sancionador, así como la sanción que allí se establece. En efecto, se faculta a la Subsecretaría de Transporte para revocar la autorización concedida y cancelar a la EAT del Registro (debe aludir a la cancelación de la inscripción), por acumulación de sanciones por infracciones graves, en los casos calificados, plazos y condiciones que señale el Reglamento, todo ello de conformidad al procedimiento establecido por la Ley N° 19.880.

Séptimo: Que no obstante que a primera vista pareciera que el texto en consulta no presenta mayores complejidades, corresponde destacar -del mismo modo que en el Informe que esta Corte evacuó mediante Oficio N° 173-2016 en relación al Boletín N° 10.937-15 del Proyecto que versaba sobre la misma materia-, que no se visualiza con la claridad que sería necesaria, lo relativo al fundamento en la determinación del Tribunal competente, así como el procedimiento aplicable dependiendo de quién sea el ente infractor, o de cuál ha de ser la sanción aplicable, y/o, la adscripción de la infracción a un determinado cuerpo normativo hoy en operatividad, y/o, su asimilación al mismo, todo ello para evitar diferencias arbitrarias, particularmente en lo que se refiere al procedimiento.

Octavo.- Que cabe reiterar en esta ocasión, que no se divisa inconveniente -y, más allá de eso, resulta congruente con la normativa que regula el transporte remunerado de pasajeros, (DS N° 80 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones— y en lo pertinente por el DS N° 212 de

1992) y con la Ley del Tránsito N° 18.290, el que las infracciones en que incurran los conductores de los vehículos adscritos a una EAT, tal como ocurre con los conductores de taxis, sean conocidas y resueltas, en cuanto a la aplicación de sanciones, por el Juzgado de Policía Local correspondiente.

Noveno.- Que sin embargo, en lo concerniente al régimen sancionatorio de la EAT, cabe hacer notar que a este respecto ya la vez anterior esta Corte observó los inconvenientes y reparos que significaba el hacer aplicación –para determinadas infracciones del responsable del servicio- de un contencioso administrativo cuya resolución final, una vez elevado el reclamo a la sede jurisdiccional, esto es, a la Corte de Apelaciones de Santiago, sólo contemplaba para su vista, las normas previstas para el recurso de protección.

En esta ocasión se ha restringido los entes previstos para conocer de las infracciones y aplicar, en su caso, las sanciones descritas en el texto del artículo 12 en consulta, designando a los Jueces de Policía Local, y a la Subsecretaría de Transportes.

Podría significar una real y positiva simplificación de los procedimientos, el que las sanciones de multa en general -incluyendo las que haya de imponerse a las EAT como se describe en los tres primeros incisos del artículo 12-, sean de conocimiento del Juzgado de Policía Local que en el texto se indica. Esta solución, en último término, armoniza con lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto N° 80, de 13 de septiembre de 2004 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones que reglamenta el Transporte Privado Remunerado de Pasajeros –en tanto este Proyecto en informe busca homologar la nueva regulación, a la normativa que rige al sistema de taxis en lo que resulte ser aplicable-. Es así como en el artículo 1° del Proyecto se enfatiza que las EAT serán consideradas para todos los efectos como

empresas de transporte remunerado de pasajeros. La norma del artículo 28 del DS N° 80 preceptúa que, sin perjuicio de las sanciones que puedan aplicar los Jueces de Policía Local en el ámbito de sus competencias, los servicios de transporte de pasajeros podrán ser objeto de las sanciones que allí se especifica, y señala, entre otras, las de suspensión y/o revocación de la autorización. Luego, el artículo 32 de ese Decreto entrega competencia al Secretario Regional respectivo para conocer y resolver sobre las sanciones recién aludidas, en el procedimiento administrativo que allí se determina.

Como se aprecia, el texto somete a un contencioso administrativo, a cargo del Secretario Regional, la labor de conocer de las infracciones que tienen asignadas sanciones distintas a las de multa.

Décimo.- Que aun más allá de lo indicado, el artículo 33 del DS N° 80 en referencia, en lo no regulado, hace aplicables las normas del DS N° 212 del Ministerio de Transportes de 1992 que contiene el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros. Este último, en su artículo 1° determina, para lo que interesa, “que es aplicable a los servicios de transporte nacional de pasajeros, colectivo o individual, público y remunerado...”. En su inciso segundo establece que “Toda persona o entidad que preste servicios de transporte de pasajeros en las condiciones descritas en el inciso precedente sin cumplir con las normas legales y reglamentarias vigentes, será sancionada de conformidad a lo señalado en el artículo 38 del presente reglamento, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan”. A su turno, el artículo 38 preceptúa que la prestación de servicios, con vehículos impedidos de hacerlo, podrá ser sancionada con una multa a beneficio fiscal de hasta 10 UTM, conforme se establece en el artículo 9° de la Ley N° 19.040, y es del caso que este último texto dispone la sanción de multa para el

empresario de transporte público de pasajeros que preste servicios con vehículos impedidos de hacerlo (como se consagra también en el transcrito artículo 11 del Proyecto), o cuando no está debidamente inscrito el vehículo. El inciso final de la disposición en comento (artículo 9) establece que “Conocerán de estas infracciones los Jueces de Policía Local, de acuerdo con sus atribuciones generales”.

Undécimo.- Que en estas condiciones, el problema mayor queda radicado y circunscrito al inciso final del artículo 12 que se consulta, esto es, a la situación en que haya de decidirse lo relativo a la revocación de la autorización de la EAT y la cancelación de su Registro, ya que de su tenor se advierte el reenvío a una norma reglamentaria de ejecución – cuya dictación se encuentra pendiente - que afectará derechos fundamentales de las personas aludidas, en circunstancias que la Constitución Política de la República reserva tales materias a la ley.

Asimismo, si bien tal disposición señala que es posible que el Subsecretario de Transportes conozca de los hechos que allí se describen, no basta sin embargo, la genérica alusión al procedimiento establecido en la Ley N° 19.880 para entender determinado un contencioso administrativo cuyas garantías y modalidades de sustanciación resulte posible de calificar. Por regla general la Ley N° 19.880 resulta ser de aplicación supletoria para lo no regulado en el procedimiento administrativo correspondiente que una ley especialmente consagre, por lo que aparece de total pertinencia regularlo en el caso concreto. Como ya se ha indicado, en situación similar a la descrita, en el artículo 28 del DS N° 80 de 2004 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, se estableció y reguló un procedimiento administrativo

para determinar lo concerniente a la revocación de la autorización como sanción a la entidad responsable del servicio.

Duodécimo.- Que a mayor abundamiento, preciso es señalar – evocando otros informes de esta Corte en materias similares- lo necesario que resulta, en el diseño de un proceso administrativo, diferenciar la persona que formula los cargos, de aquélla que impone la sanción, para el resguardo de un debido proceso.

Décimo tercero.- Que finalmente, en lo que toca al derecho de acudir a la sede jurisdiccional –una vez resuelto el procedimiento administrativo-, esta Corte se hace el deber de reiterar lo que ha sido su opinión oficial en materia de procedimientos contencioso administrativo, tal como se expresó en el Acta N° 176-2014, y se expuso en el Informe evacuado anteriormente en relación a esta materia -Boletín N° 10.937-15. Se ha indicado que *“el escenario ideal para tratar los procedimientos contenciosos administrativos en sede jurisdiccional, es contar con tribunales contenciosos administrativos especializados dentro del Poder Judicial, (...) [sin embargo, como] última alternativa, y en pos de fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en la materia, (...) se propone entregar la competencia de los procesos contenciosos administrativos especiales, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones que correspondan según las reglas generales, debiendo tramitarse las respectivas causas de acuerdo al procedimiento de ilegalidad municipal contemplado por el artículo 151 letras d) a i) del D.F.L. N° 1/2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”* (Corte Suprema. Acta N° 176-2014: Unificación de Procedimientos Contenciosos Administrativos, acuerdos segundo, tercero y cuarto).

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley iniciado por mensaje, que regula las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten.

Ofíciase.

PL-21-2018.- “

Saluda atentamente a V.S.

HAROLDO BRITO CRUZ

Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN

Secretario