INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL Y PRIMERO REGLAMENTARIO, SOBRE MEDIDAS DE SEGURIDAD EN PASARELAS, PASOS SOBRE NIVEL Y PUENTES QUE CRUZAN CARRETERAS.

BOLETÍN N°8.201-09 (S)-1.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pasa a informaros acerca del proyecto de ley, iniciado en moción de los Senadores García Huidobro; Uriarte; Larraín; Fernández; Orpis y Pérez Varela, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, que establece medidas de seguridad en pasarelas, pasos sobre nivel y puentes que cruzan carreteras. Su urgencia ha sido calificada de “suma”, en todos sus trámites.

El objeto del proyecto de ley, es establecer la obligación del Ministerio de Obras Públicas, de dictar un reglamento que regule la forma en que deberán implementarse las medidas de protección para las personas, en los atraviesos de carreteras y encargar su fiscalización al Ministerio de Obras Públicas.

Constancias reglamentarias.

Para los efectos previstos en el artículo 289 del Reglamento de la Corporación, se hace constar lo siguiente:

Artículos nuevos: No los hay

Indicaciones aprobadas: No las hay

Normas de ley orgánica constitucional o de quórum calificado: No hay normas que deban ser calificadas como tales.

Normas que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda: La Comisión estimó que el proyecto no debe ser conocido por la Comisión de Hacienda, por cuanto, existe un informe financiero que señala que el proyecto no irroga gastos.

Aprobación en general y particular: El proyecto fue rechazado por no haber alcanzado el quórum reglamentario de aprobación. Por su aprobación hubo tres votos de los Diputados señores García, don René Manuel; Hernández, don Javier y Norambuena, don Iván; dos votos en contra de los Diputados señores Latorre, don Juan Carlos y Pérez, don Leopoldo, y una abstención de la Diputada señora Sepúlveda, doña Alejandra.

Diputado informante: Latorre Carmona, don Juan Carlos.

****

Para el estudio del proyecto de ley, concurrió invitado por la Comisión, el Senador señor Alejandro García-Huidobro Sanfuentes. También participaron, en representación del Ministerio de Obras Públicas: el Director de Vialidad, señor Mario Fernández; el Coordinador de Concesiones de Obras Públicas, señor Carlos Plass Wähling; el Jefe del Área Jurídica de la Coordinadora de Concesiones, señor Cristián Melero y el Asesor Legislativo, señor Luis Granier.

I.- MINUTA DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

En la moción aprobada por el H. Senado, se señala que la iniciativa está motivada en la muerte de la periodista Andrea Urrejola Montenegro, de sólo 43 años, destacada profesional y madre de cuatro hijos, quién sufrió el impacto de una piedra lanzada desde un paso sobre nivel al vehículo en que circulaba por la Ruta 5 Sur.

Se plantea que a raíz de la impotencia que se produjo, por no haber podido evitar el señalado accidente, se hace necesario adoptar medidas para evitar dichos accidentes. Se agrega, que hace tan sólo dos años, el vehículo en que viajaba la Senadora Lily Pérez recibió un piedrazo cuando transitaba por la autopista Troncal Sur, a la altura de Quilpué. Además, es del caso acotar, que en el año 2003, delincuentes lanzaron desde un puente ferroviario en Maipú, una botella con agua congelada en contra de una ambulancia, que transitaba con enfermos por la Autopista del Sol. También, ese mismo año, un chofer de 32 años murió y otros dos hombres resultaron heridos como consecuencia de un accidente de tránsito que habría sido provocado por una pedrada, en avenida General Velásquez, a la altura del paso bajo nivel Fernández Albano. A esto habría que agregar, que en julio del año 2002, Gladys Valck fue herida de extrema gravedad, cuando apedrearon el vehículo en que viajaba. Por último habría que recordar, que en febrero del año 2000, más de 40 autos fueron atacados en la Autopista del Sol.

Como consecuencia de estos graves hechos, las concesionarias se han visto obligadas a levantar vallas y rejas de seguridad en muchos sectores. Lamentablemente, ello no se ha hecho en función de una regulación apropiada y aplicable a todos los atraviesos de carreteras sino que sólo en la medida que se ha estimado aconsejable. Claramente, ello no ha sido lo apropiado ni suficiente.

Por lo tanto, este proyecto de ley obliga al Ministerio de Obras Públicas a dictar un Reglamento que regule la forma en que se deberán implementar las medidas de protección. Además, se estima que la ley debe especificar quién fiscalizará el cumplimiento de sus normas y cuáles serán las sanciones en caso de incumplimiento de las mismas.

Finalmente se indica que se han adoptado una serie de medidas, tales como la instalación de cámaras en los atraviesos, por parte del Ministerio de Obras Públicas, ya que la colocación de rejas en las pasarelas o de barreras u otros elementos de protección en los pasos sobre nivel, son indispensables para evitar en todo lo posible este tipo de delitos y crear conciencia en las personas sobre su gravedad.

II.- RESUMEN DEL PROYECTO APROBADO POR EL H. SENADO.

Cabe señalar que en la tramitación que tuvo el presente proyecto de ley en el H. Senado, fueron aprobadas algunas indicaciones presentadas por el Ejecutivo, para regular esta materia. Para lo cual, se modificó el artículo 84 del decreto con fuerza de ley N° 850, con el objeto de poder regular la implementación de medidas de protección, para las personas que transitan en los atraviesos de carreteras y encargar su

fiscalización al MOP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley General de Concesiones de Obras Públicas.

Con motivo de las indicaciones aprobadas, se obliga al Ministerio de Obras Públicas a establecer en un Reglamento, las medidas de seguridad mínimas con que deben contar las pasarelas y pasos desnivelados, para impedir que desde ellas se arrojen objetos contundentes a las vías sobre las que se encuentran.

Además, se establece que en los contratos de obras y de concesión, siempre, se deben incorporar las medidas de seguridad consideradas en el Manual de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas, las que deben ser vinculantes si explícitamente se han considerado en las respectivas bases de licitación. Por otra parte, con las enmiendas introducidas, se podrá contar con medidas mínimas de seguridad, las que podrán ser incrementadas en casos específicos y de acuerdo a criterios técnicos como, por ejemplo, la densidad demográfica del lugar o el índice delictual de la zona.

También se consideró, la incorporación de medidas de seguridad en pasos desnivelados, puentes peatonales o pasarelas, y en general, en todas las estructuras desde donde sea posible lanzar objetos a las vías.

Respecto de las obras públicas concesionadas, se propone no hacer aplicables los montos y plazos máximos que limitan la construcción de obras adicionales, de manera que las construcciones o instalaciones derivadas de las nuevas medidas de seguridad de las pasarelas, puedan ejecutarse con la sola entrada en vigencia de la ley, sin que ellas se vean demoradas o imposibilitadas por exceder tales parámetros.

Además a través de las indicaciones se generan distintos efectos, según se trate de concesiones nuevas o concesiones ya existentes.

Se plantea que para las futuras concesiones de vías, será de cargo del concesionario la construcción de las medidas de protección, ya que la indicación determina que ellas serán incorporadas en las bases de licitación de tales contratos. Por otra parte, se indica que para las vías ya concesionadas, la construcción de tales obras serán de cargo del Fisco, lo que no afectará el desarrollo futuro previsto para tales vías, ni el proyecto que fue considerado por el concesionario cuando participó en la respectiva licitación.

Se destaca que para garantizar que la construcción se realice a un precio justo, se establece una norma similar a la contemplada en la Ley de Concesiones, que obliga al concesionario a licitar su construcción, cuando el valor supere las cien mil unidades de fomento o ellas excedan del ciento por ciento del presupuesto oficial.

Finalmente, se establece que para el caso de vías no concesionadas ya existentes, o que se construyan sin concesión, la carga de establecer las medidas de seguridad en las pasarelas será siempre de cargo del Fisco pero sólo cuando tales pasos peatonales o puentes pasen sobre autopsitas o autorrutas, donde el peligro derivado del lanzamiento de objetos contundentes a la vía se incrementa por la velocidad a que circulan los automóviles.

III.- ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO-CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No hay normas que deban ser calificadas como tales.

IV.- ARTÍCULOS DEL PROYECTO QUE DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

La Comisión estimó que el proyecto no debe ser conocido por la Comisión de Hacienda, por cuanto, existe un informe financiero que señala que el proyecto no irroga gastos.

V.- INDICACIONES.-

No se presentaron indicaciones.

VI.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO EN GENERAL Y EN PARTICULAR.

El Senador señor Alejandro García-Huidobro, en su calidad de autor de la moción, destacó el avance alcanzado por la presente iniciativa, además de celebrar los acuerdos y el respaldo que el Ejecutivo ha otorgado a la moción, lo que se tradujo en una indicación formulada por éste en el H. Senado, la que tuvo por objeto regular las situaciones para las concesiones ya celebradas, y en las cuales es necesario invertir recursos en infraestructura, por razones de seguridad.

Por último, hizo presente que el espíritu del proyecto de ley en estudio, tiene por objeto resguardar la protección de la vida y la integridad física de las personas. Esto debido al alto número de muertes y lesionados, que han sido víctimas de inescrupulosos, que lanzan objetos a los vehículos en movimiento desde puentes y pasarelas.

****

También concurrió el **Director de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, señor Mario Fernández**, quién manifestó que la Dirección de Vialidad que encabeza, considera técnicamente que el proyecto de ley en estudio, es un aporte importante para la seguridad vial.

Explicó que el proyecto establece, que le corresponderá al Ministerio de Obras Públicas disponer que mediante un Reglamento, instaure las normas de seguridad mínimas que deben existir para las pasarelas peatonales y los pasos desnivelados o puentes. Sin embargo, hizo presente que la Dirección de Vialidad cuenta con el Manual de Carreteras, documento técnico que contiene disposiciones precisas, para colocar rejas de protección en las pasarelas y en sus accesos. Por lo tanto, sugirió no entregar a la ley, una materia que es de regulación reglamentaria.

Agregó que dicho Manual de Carreteras dispone expresamente, en su apartado 6.802.301, que las pasarelas deberán contar con barandas y cierros que eviten el lanzamiento de objetos hacia la calzada, y que estos cierros deben ubicarse también en las rampas de acceso, por el lado aledaño de la o las calzadas. Asimismo, se precisan los criterios técnicos, para su incorporación y para el diseño de ingeniería.

Señaló existe para los pasos superiores, una especificación técnica preliminar, lo que podría ser perfeccionada e incorporada en el citado Manual. Sin embargo, adhirió a lo preceptuado en el proyecto de ley.

Finalmente, planteó que no tiene reparos a la disposición que establece que las bases de licitación de concesiones de obras públicas, cuando corresponda, deberán contemplar niveles de servicio acordes con las normas de seguridad fijadas, así como sanciones y multas agravadas para el incumplimiento de dichos niveles de servicio.

****

Invitado por la Comisión **el Coordinador de Concesiones de Obras Públicas, señor Carlos Plass,** señaló que al momento de establecer las bases para las licitaciones, se remiten a las especificaciones del Manual de Carreteras y a las directrices emanadas de la Dirección de Vialidad, a menos que se especifique expresamente algo diferente en las propias bases de licitación. Agregó que actualmente existen 3.750 kilómetros construidos de vías concesionadas.

Explicó, que con posterioridad al terremoto de 2010, se intervino prácticamente la totalidad de las pasarelas, aprovechando de adecuarlas a las nuevas normas sísmicas y cubrirlas con mallas de protección. Añadió, que en la actualidad existen más de 400 pasarelas, que ya están cubiertas. Lo que falta por cubrir es poco. Específicamente, falta por cubrir los pasos superiores, que es un asunto que presenta la mayor complejidad, que es el caso de los puentes y vías anchas, porque son difíciles de cubrir en su parte superior.

Por otra parte, señaló que se han celebrado convenios complementarios con las empresas para obras mayores en algunas concesiones, como por ejemplo en el sector de Quilicura, o la tercera pista Santiago-Rancagua.

Finalmente precisó, que es necesario tener en consideración que el metro lineal para instalar una pasarela tiene un costo de 7 UF, y que actualmente existe alrededor de 42 kilómetros de estructuras descubiertas, por lo tanto, el costo total estimado sería de 420.000 UF.

****

También participó en la discusión del proyecto, **el Jefe del Área Jurídica de la Coordinadora de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, señor Cristián Melero**, quién manifestó que el Gobierno apoya la iniciativa en estudio, para lo cual, con el fin de mejorar el texto de la moción, el Ejecutivo presentó una indicación en el H. Senado, con el objeto de aportar recursos públicos, para la ejecución de dicha infraestructura.

Explicó que con esta iniciativa, se busca establecer medidas de seguridad para las personas que se encuentran bajo los atraviesos de carreteras, además de obligar al Ministerio de Obras Públicas a dictar un reglamento que regule la forma en que se deberán implementar las medidas de protección. Ello significa un avance en relación a la situación actual, donde los requisitos con que deben contar las protecciones de pasarelas se encuentran regulados en el Manual de Carreteras. Sin embargo, dichas medidas no tienen el carácter de vinculantes para las concesionarias, a

menos que se haya hecho referencia explícitamente a ello en las bases de licitación de los contratos.

Informó que el proyecto modifica el decreto con fuerza de ley Nº 850, del Ministerio de Obras Públicas, de 1998, 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, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas. Agregó, que con dicha modificación se obliga al MOP a dictar un reglamento que establezca medidas de seguridad mínimas en pasos desnivelados y puentes peatonales que cruzan las autopistas y autorrutas, tanto en las obras concesionadas como las que se encuentren bajo tuición de la Dirección de Vialidad, medidas de seguridad que tendrían el propósito específico, de evitar que se lancen objetos contundentes desde estas estructuras.

Puntualizó que, fruto de la indicación formulada por el Ejecutivo al proyecto, se logra asegurar que en el futuro, los contratos de obra y de concesión siempre contemplen estas medidas de seguridad para autopistas y autorrutas, a diferencia del proyecto original, que sólo contemplaba esta posibilidad respecto de las carreteras concesionadas.

Además, se eliminó el término “atraviesos”, que se utilizaba en el proyecto de ley, ya que éste se ocupa para referirse a los acueductos y canales que cruzan las vías, agregándose a los pasos desnivelados y a los puentes peatonales, o pasarelas, que son los tipos de puentes que posibilitan los lanzamientos de objetos contundentes.

Adicionalmente, el proyecto replica las reglas establecidas en la ley N° 20.410, que es la última modificación a Ley de Concesiones de Obras Públicas, en el sentido que la construcción de las obras de adecuación deberá ser licitada por el concesionario, siempre que el valor de dichas obras supere las 100.000 Unidades de Fomento, o que éstas excedan el 5% del presupuesto oficial.

Indicó que a los contratos de concesión de obra pública, no se les hacen aplicables los montos y plazos máximos establecidos como limitantes a la construcción de obras adicionales en dichos contratos, de manera que estas obras, por tratarse de medidas de seguridad, puedan ser ejecutables con la sola entrada en vigencia de la futura ley, por aquellas empresas concesionarias, que se les aplican los artículos 19 y 20 del decreto Nº 900, del Ministerio de Obras Públicas, de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas.

Finalmente señaló, que el proyecto agrega un artículo 11 transitorio, nuevo, al decreto con fuerza de ley Nº 850, del Ministerio de Obras Públicas, de 1998, 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, con el objeto de regular el principio de la intangibilidad de los contratos, utilizado en las anteriores modificaciones a la referida Ley de Concesiones de Obras Públicas. A través de dicha modificación, se establece que la futura ley no será aplicable a los contratos de concesión resultantes de los procesos de licitación cuyas ofertas se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma, salvo a aquellos concesionarios que, dentro del plazo de los tres meses siguientes a esa fecha, opten por la aplicación de las normas de esta ley a sus respectivos contratos.

****

El Diputado señor Latorre, planteó que luego de efectuar un exhaustivo análisis de la iniciativa en estudio y conforme a lo expresado en su momento por el Director Nacional de Vialidad y por el Coordinador de Concesiones, habría que concluir que la materia objeto del presente proyecto de ley, ya se encuentra regulada por el Manual de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas, ya que se trata de una materia exclusivamente reglamentaria y de plena aplicación y vigencia

De acuerdo a lo planteado por los diferentes invitados por la Comisión, para que entreguen sus puntos de vista, respecto de esta iniciativa, habría que concluir, que no sería adecuado legislar sobre este tema. Además, que muchos de los atraviesos y pasos, que no se ajustaban a los nuevos estándares de seguridad, fueron intervenidos con ocasión del terremoto de febrero de 2010, por el Ministerio de Obras Públicas. A su vez, que los requerimientos técnicos se establecen en las respectivas bases de licitación de cada contrato. Por lo que no es adecuado aprobar este proyecto de ley, debido a que las normas sobre las que se legisla, son materias de tipo reglamentario.

****

-Puesto en votación en general y en particular, "el proyecto fue rechazado por no haber alcanzado el quórum reglamentario de aprobación". Por su aprobación hubo tres votos de los Diputados señores García, don René Manuel; Hernández, don Javier y Norambuena, don Iván; dos votos en contra de los Diputados señores Latorre, don Juan Carlos y Pérez, don Leopoldo, y una abstención de la Diputada señora Sepúlveda, doña Alejandra.

VII.- ADICIONES Y ENMIENDAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

No hay modificaciones incorporadas al proyecto aprobado por el H. Senado.

VIII.- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO.

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado informante, vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones os recomienda rechazar del siguiente

PROYECTO DE LEY

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

1.- Intercálanse, en el artículo 84, los siguientes incisos primero, segundo y tercero, pasando los actuales incisos primero y segundo a ser incisos cuarto y quinto, respectivamente:

“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. Para todos los efectos, dichas normas se entenderán formar parte de los contratos de construcción de obra y de concesión referidos en el artículo 87, según corresponda.

Las bases de licitación de concesiones de obras públicas, cuando corresponda, deberán 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 solo efecto de la incorporación de las medidas de seguridad en vías concesionadas que fije el Reglamento a que se refiere el inciso primero, 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, del Ministerio de Obras Públicas, de 1991, que contiene la 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, el siguiente:

“Artículo 11 transitorio.- Lo dispuesto en los incisos primero, segundo y tercero del artículo 84 no será aplicable respecto de los contratos de concesión resultantes de procesos de licitación cuyas ofertas hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de tales incisos, salvo a aquellos concesionarios que, dentro del plazo de tres meses contado desde la fecha de publicación del Reglamento a que se refiere dicho artículo, opten por la aplicación de esas normas a sus respectivos contratos.”.”.

Se designó Diputado Informante, al señor **Juan Carlos Latorre Carmona.**

SALA DE LA COMISIÓN, a 20 de diciembre de 2013.

Tratado y acordado, conforme se consigna en las actas de fechas 8 de octubre, 10 y 17 de diciembre con asistencia de los Diputados señores García, don René Manuel (Presidente), Auth, Bobadilla, Hasbún, Hernández, Latorre, Meza, Norambuena; Pacheco, doña Clemira; Pérez, don Leopoldo; Sepúlveda, doña Alejandra; Tuma y Venegas.



PATRICIO ÁLVAREZ VALENZUELA
Secretario de la Comisión.