

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES,**
recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite
constitucional, que evita el no pago de la tarifa en
vehículos de la locomoción colectiva.

BOLETÍN Nº 6.948-15.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, enunciado en el rubro, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”, el 11 de agosto de 2010.

- - - - -

Dejamos constancia que este proyecto de ley se discutió sólo en general, en conformidad a lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 36, del Reglamento del Senado.

- - - - -

Durante la discusión de este proyecto de ley vuestra Comisión contó con la colaboración y participación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Felipe Morandé; del Jefe de la División Legal de la Subsecretaría de Transportes, señor Ricardo Oporto y del Asesor Legislativo de la Subsecretaría de Transportes, señor Jorge Gómez.

- - - - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Incentivar el pago de la tarifa en los vehículos de la locomoción colectiva, para lo cual, se elevan las multas para los evasores por

cuanto las actuales son muy poco persuasivas y se establece un “Sub Registro de Pasajeros Infractores” dentro del actual “Registro de Multas del Tránsito no pagadas”.

ANTECEDENTES JURÍDICOS

Este proyecto de ley se relaciona con las siguientes normas jurídicas:

- **Decreto con Fuerza de Ley N° 1**, de 29 de octubre de 2009, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito.

- **Ley N° 18.297**, de 7 de febrero de 1984, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

- **Ley N° 20.378**, de 5 de septiembre de 2009, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros.

- **Ley N° 18.696**, de 31 de marzo de 1988, que establece normas sobre transporte de pasajeros.

- **Resolución N° 117**, de 5 de marzo de 2004, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que aprueba las bases de licitación del Transantiago 2003.

- **Resolución 331**, exenta, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 4 de febrero de 2005, que aprueba contratos de concesión que indica.

El artículo 88 de la Ley de Tránsito, establece que los pasajeros tienen la obligación de pagar la tarifa, respetar las normas de comportamiento que determinan la ley, la moral y las buenas costumbres y abstenerse de ejecutar cualquier acto que impida el normal desempeño del conductor.

Esta norma se complementa con el **artículo 202** de la misma Ley de Tránsito que señala que serán infracciones o contravenciones leves todas las demás transgresiones de la Ley de Tránsito que no están indicadas en el artículo 199, infracciones gravísimas; artículo 200, infracciones graves y artículo 201, infracciones menos graves. Asimismo, serán leves las infracciones o contravenciones a las normas dictadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones no comprendidas en el **artículo 204**.

Este último artículo señala la escala de las multas, sancionando las infracciones graves con 1 a 1,5 unidades tributarias mensuales y las infracciones leves con 0,2 a 0,5 unidades tributarias mensuales.

De manera que al modificarse la tipificación del no pago de la tarifa en los vehículos de transporte público, de infracción leve a infracción grave se aumenta la sanción pecuniaria.

El artículo 2º del proyecto de ley en estudio, modifica el artículo 22 de la ley N° 18.287, sobre procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, con la finalidad de crear un Sub Registro de Pasajeros Infractores por no pago de la tarifa de transporte público remunerado de pasajeros.

La ley N° 18.696 faculta al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en los casos de congestión de vías, de deterioro del medio ambiente o de las condiciones de seguridad de las personas o vehículos, para disponer el uso de vías para determinados tipos de vehículos o servicios, mediante procedimientos de licitación pública.

La Resolución N° 117, de 5 de marzo de 2004, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, aprobó las Bases de Licitación Pública de Uso de Vías de la Ciudad de Santiago para la Prestación de Servicios Urbanos de Transporte Público Mediante Buses, en adelante "Licitación Transantiago 2003".

Por su parte, mediante **Resolución Exenta N° 331**, de 2005, dicho Ministerio, aprobó los contratos de concesión, suscritos con fecha 28 de enero de 2005, entre el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y las empresas Concesionarias de las Unidades de Negocio que en ella se indican.

El mencionado sistema estructuró la prestación de los servicios sobre la base de la red de Metro, una Red Troncal, que considera el conjunto de los principales ejes en que opera el transporte público, y una Red Alimentadora, que corresponde a servicios que se prestan en vías ubicadas al interior de áreas geográficas determinadas.

Asimismo, de acuerdo a lo previsto en las "Bases de Licitación AFT 2004", la administración financiera del sistema, condición necesaria para su funcionamiento, comprende el desarrollo de las actividades de emisión, comercialización y provisión de la red, de recarga del único medio de acceso al sistema, de los equipamientos necesarios para la validación y registro de los viajes o sus etapas, así como la administración de los recursos necesarios para el pago de la prestación de los servicios de

transporte y su distribución entre los diversos integrantes del sistema, actividad que es ejercida por una entidad administradora de los recursos.

La ley N° 20.378, creó un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros con la finalidad de afrontar diversas dificultades del Plan de Transporte Público de la ciudad de Santiago, entre las que se encuentra un déficit que ha implicado el otorgamiento de recursos destinados a cubrir las diferencias entre los ingresos y costos que genera el referido sistema.

El financiamiento del Sistema de Transporte Público de Santiago se basa en la obligación que tienen los usuarios del sistema, de pagar por los servicios prestados por éste.

ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje que dio origen a este proyecto de ley señala que el Estado, además de entregar los recursos que permitan mantener e incrementar la calidad y continuidad de los servicios de transporte prestados, estima necesario que se adopten medidas, que tiendan a disminuir el déficit que afecta al Plan de Transporte Público de la ciudad de Santiago.

En ese sentido, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones es el organismo encargado de supervigilar, fiscalizar y coordinar que los usuarios del transporte público, cumplan con sus obligaciones específicas.

En mérito de lo anterior, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ha implementado diversas medidas tendientes a reducir el déficit que experimenta el sistema, el que contempla entre otras acciones, un plan tendiente a reducir la conducta del no pago de la tarifa por parte de muchos pasajeros. Por cuanto, esta conducta finalmente afecta a una gran cantidad de usuarios que cumplen con su obligación de pagar la tarifa, y que, entre otras cosas, deben soportar el alza de las mismas. Por lo tanto, la autoridad busca generar confianza en la comunidad y dar una señal que se multará a quienes incumplan con el pago de la tarifa y así evitar que se generen situaciones de impotencia e injusticia, dentro de los mismos buses.

Agrega, el Mensaje, que se ha detectado que en el resto del país no existen los niveles de no pago de tarifa para acceder al transporte público remunerado de pasajeros que experimenta el Sistema de Transporte Público de Santiago, y atendido a que los prestadores de servicios tienen la posibilidad de percibir los montos del subsidio a que se refiere la ley N° 20.378, es necesario contar con los medios que permitan

prevenir y cautelar la integridad de los ingresos de los prestadores que podrán percibir los montos del subsidio, de acuerdo a la ley antes referida.

En seguida, señala que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ha logrado establecer, a través del Programa Nacional de Fiscalización, que entre los meses de marzo de 2009 y febrero de 2010, el porcentaje de usuarios que no pagan la tarifa de transporte público de la ciudad de Santiago aumentó de un 11,0% a un 17,8%, cifras que exceden las proyecciones sobre las que se diseñó el sistema, como las consideradas para el cálculo de los montos que corresponden al subsidio establecido por la ley N° 20.378.

En ese contexto, hace presente, que el efecto estimado de la evasión en el sistema implica una disminución de ingresos del orden de \$71.000.000.000, en dicho período, lo que significa aproximadamente \$6.000.000.000, mensuales de evasión.

De manera que es absolutamente necesario introducir las modificaciones de que da cuenta la iniciativa legal en estudio, para reducir la conducta evasiva, permitiendo aumentar los ingresos del sistema de transporte público remunerado de pasajeros en la ciudad de Santiago y de los prestadores de servicios de transporte del resto del país.

Los usuarios de provincia también reciben el subsidio estatal, por lo que se les aplicarán estas normas, pese a la menor evasión allí detectada.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley en estudio se encuentra estructurado en dos artículos permanentes.

El artículo 1º, mediante tres literales, modifica el artículo 200 de la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el DFL. N° 1, de 2009, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Las dos primeras enmiendas contenidas en las letras a) y b), son meramente formales como consecuencia de agregarse un número 41, nuevo, al artículo 200, que tipifica las infracciones graves.

La letra c), contempla el nuevo numeral 41, que sanciona el no pagar la tarifa en vehículos de locomoción colectiva.

El artículo 2º, incorpora un inciso noveno, nuevo, al artículo 22 de la ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

El mencionado artículo señala el procedimiento de pago de las multas aplicadas por los Tribunales ante la Tesorería Municipal respectiva.

El inciso noveno, nuevo que se agrega a este artículo 22, establece que los infractores que fueren condenados por no pagar la tarifa serán anotados en un “Sub Registro de Pasajeros Infractores” que se creará en el “Registro de Multas del Tránsito no pagadas”, contemplado en el artículo 24, el cual será actualizado cada dos meses por el Secretario del Tribunal quien individualizará a los infractores sancionados que no hayan pagado las multas aplicadas y lo comunicará, para su anotación, al Servicio de Registro Civil e Identificación. El procedimiento de anotación y eliminación de los infractores sancionados se reglamentará por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones conjuntamente con el Ministro de Justicia. Transcurridos tres años, la anotación se eliminará por el solo ministerio de la ley, lo que también sucederá si el sancionado paga el total de la multa infraccional aplicada con sus aranceles.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Exposición del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Felipe Morandé, explicó que la iniciativa legal, en estudio, es muy simple, consta de dos artículos y su presentación se fundamenta en el hecho de que desde la instalación del sistema licitado de transporte público en la ciudad de Santiago, en el año 2007, por la forma en que se estructuró este sistema, se generó un problema que antes no existía que es la evasión en el pago de la tarifa. En el sistema de transporte anterior, los conductores cobraban la tarifa y no existían quejas en el sentido de que el no pago afectaba las utilidades del dueño de la empresa.

Desde el momento en que el sistema de transporte se centraliza en un esquema licitado y concesionado, con contratos que disminuyen drásticamente el interés de los operadores por cobrar la tarifa emerge el problema de la evasión, cuestión que podría haber sido prevista desde el punto de vista de la aplicación básica de la teoría económica a lo que se agrega el hecho de que por dificultades propias del diseño e implementación del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago hubo en un comienzo una gratuidad en el uso del transporte público, por un tiempo, y con posterioridad la mala reputación del sistema dio pie para que algunos usuarios se sintieran con el derecho a no pagar.

En opinión del Ejecutivo, se trata de una anomalía. Desde el punto de vista del comportamiento social, los usuarios en Chile están acostumbrados a pagar por los servicios y bienes que usan o adquieren, por lo tanto, es necesario resolverlo desde esa perspectiva, como también debe considerarse desde el ámbito del financiamiento del sistema de transporte puesto que los niveles de evasión que se han alcanzado atentan contra la estabilidad financiera del mismo. En la actualidad, la evasión alcanza el 18% de los ingresos, lo cual es un porcentaje relevante, en un sistema en que este tipo la evasión debería fluctuar entre 5 y 8%, dependiendo del país y de las formas de fiscalización.

Las cifras anteriores emanan de la Unidad de Fiscalización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y existen evidencias que señalan que la evasión puede ser mayor. De hecho se ha constatado que en algunos servicios de algunas zonas de la ciudad, la evasión supera el 30 y 35%.

En consecuencia, estamos frente a un problema financiero que atenta contra la viabilidad en el tiempo del sistema y contra la economía de los usuarios. Cuando existe un déficit mayor de evasión la tendencia normal a reaccionar es con un alza de las tarifas y de esta forma lo ha entendido la mayoría de los usuarios que están conscientes de que el alza de las tarifas obedece a la evasión.

El proyecto de ley, en estudio, propone elevar las multas que están establecidas en la Ley de Tránsito para estas faltas, pasando la falta de leve a la categoría de falta grave. En la actualidad, una falta leve se sanciona con una multa cercana a \$ 18.000, en cambio, una falta grave paga como máximo \$ 56.000, sin perjuicio de las facultades de los Jueces de Policía Local para considerar las atenuantes que procedan.

El segundo artículo del proyecto de ley consideraba dos incisos; en el primero, se establece la creación de un Sub Registro de Pasajeros Infractores del Transporte Público dentro del Registro de Multas No Pagadas. Este Registro será actualizado cada dos meses por el Secretario del Tribunal, que individualizará a los infractores sancionados que no hayan pagado las multas aplicadas y lo comunicará para su anotación, al Servicio de Registro Civil e Identificación.

Cuando el infractor comparezca al tribunal y pague la multa no ingresará a este Registro. El procedimiento de anotación y eliminación de los infractores sancionados se reglamentará por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en conjunto con el Ministerio de Justicia.

Si el infractor que está anotado en el Registro paga la multa con posterioridad a su registro, se eliminará su anotación y transcurridos tres años, aún cuando no hubiere pagado la multa, se eliminará por el solo ministerio de la ley.

El método de registro fue muy bien evaluado por la Asociación de Jueces de Policía Local, puesto que estimaron que se trata de un mecanismo práctico para lograr que las multas se paguen sin un procedimiento engorroso y burocrático que se sigue actualmente cuando un infractor no paga una multa.

Finalizada la intervención anterior los señores Senadores formularon las siguientes consultas y observaciones:

1.- La Honorable Senadora señora Rincón consultó qué sucede cuando un infractor tiene varias multas en 3 años y qué consecuencias le acarrearán en caso de no pago de las multas.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Felipe Morandé, respondió que las multas se van agregando y se eliminan las anteriores si se ha cumplido el plazo de tres años. Respecto de las consecuencias para el infractor, señaló que el proyecto de ley original contemplaba que el hecho de estar anotado en el Registro de Infractores debería ser utilizado por otras entidades públicas que otorgan beneficios sociales, como un factor negativo.

Con la modificación aprobada en la Honorable Cámara de Diputados se puede concluir que existiría una sanción social al estar incluido en este registro que es público.

2.- El Honorable Senador señor Novoa señaló que el Juez de Policía Local puede determinar la ejecución de la sentencia, aunque lo más seguro es que el infractor no sea habido.

3.- El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi, expresó que frente a una infracción reiterada sería necesario establecer un desincentivo mayor, ya que a la mayoría de los infractores no los afectará el hecho de figurar en dicho registro. En su opinión, se debe buscar una forma para que esta inscripción, sin ser represiva, le genere al infractor algunas limitaciones. Por otra parte, no resulta justo privarlo de beneficios sociales porque se estaría sancionando al grupo familiar, a personas inocentes.

Se debe establecer alguna sanción que afecte directamente al infractor, que comete en forma reiterada esta falta, por lo que anunció la presentación de indicaciones en ese sentido.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Felipe Morandé, explicó que el inciso eliminado en la Honorable Cámara de Diputados tenía un carácter simbólico, porque la posibilidad de usar esta información, por ejemplo, en la Ficha de Protección Social o para la obtención de otro beneficio social, se puede utilizar de igual modo, quedando a criterio de la entidad.

VOTACIÓN EN GENERAL

Luego de escuchar la exposición anterior sobre este proyecto de ley y de efectuarse los planteamientos y observaciones consignados, los Honorables Senadores votaron en general la idea de legislar sobre esta materia.

- Sometida a votación la idea de legislar, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones aprobó el proyecto de ley en general, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorable Senadora señora Rincón y señores Girardi y Novoa.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En consecuencia, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, os recomienda que aprobéis, **en general**, el proyecto de ley en informe, cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1º- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 200 de la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2009, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones:

a) En su número 39 sustitúyese la coma (,) y la conjunción copulativa "y" que le sigue, por un punto y coma (;);

b) En su número 40 reemplázase el punto final (.) por una coma (,) seguida de la conjunción copulativa "y", y

c) Agrégase el siguiente número 41:

"41. No pagar la tarifa en vehículos de locomoción colectiva."

Artículo 2°.- Incorpórase el siguiente inciso noveno, en el artículo 22 de la ley N° 18.287:

"Los infractores que fueren condenados por no pagar la tarifa en el transporte público de pasajeros serán anotados en un "Sub Registro de Pasajeros Infractores" que se creará en el "Registro de Multas del Tránsito no pagadas" contemplado en el artículo 24 de esta ley. El Secretario del Tribunal, cada dos meses, individualizará a los infractores sancionados que no hayan pagado las multas aplicadas y lo comunicará, para su anotación, al Servicio de Registro Civil e Identificación. El procedimiento de anotación y eliminación de los infractores sancionados se reglamentará por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones conjuntamente con el Ministro de Justicia. La anotación se eliminará, por el solo ministerio de la ley, transcurridos tres años contados desde su efectiva anotación en el Sub Registro o con anterioridad, si el sancionado paga el total de la multa infraccional aplicada y los aranceles correspondientes.".

- - - - -

Acordado en sesión celebrada el día 11 de agosto de 2010, con asistencia de los Honorables Senadores señor Guido Girardi Lavín (Presidente), señora Ximena Rincón González (Jorge Pizarro Soto) y señor Jovino Novoa Vásquez.

Sala de la Comisión, a 12 de agosto de 2010.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que evita el no pago de la tarifa en vehículos de la locomoción colectiva.

BOLETÍN N°: 6.948-15.

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** incentivar el pago de la tarifa en los vehículos de la locomoción colectiva, para lo cual, se elevan las multas para los evasores por cuanto las actuales son muy poco persuasivas y se establece un “Sub Registro de Pasajeros Infractores” dentro del actual “Registro de Multas del Tránsito no pagadas”.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general por 3 votos a favor.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto de ley en estudio se encuentra estructurado en dos artículos permanentes.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. **URGENCIA:** suma.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 56 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** ingresó al Senado el 5 de agosto de 2010, dándose Cuenta en la sesión ordinaria 41ª, de 10 de agosto de 2010, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - **Decreto con Fuerza de Ley N° 1**, de 29 de octubre de 2009, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito.

- **Ley N° 18.297**, de 7 de febrero de 1984, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.
- **Ley N° 20.378**, de 5 de septiembre de 2009, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros.
- **Ley N° 18.696**, de 31 de marzo de 1988, que establece normas sobre transporte de pasajeros.
- **Resolución N° 117**, de 5 de marzo de 2004, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que aprueba las bases de licitación del Transantiago 2003.
- **Resolución 331**, exenta, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 4 de febrero de 2005, que aprueba contratos de concesión que indica.

Valparaíso, 12 de agosto de 2010.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario