

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un seguro obligatorio de accidentes para el transporte en ferrocarriles.

BOLETÍN N° 3.323-15

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley enunciado en el rubro, iniciado en Moción de la Honorable Diputada señora Carmen Ibáñez y de los Honorables Diputados señores Gonzalo Uriarte, Marcelo Forni, Felipe Salaberry, Claudio Alvarado, Fernando Meza, Patricio Hales, Zarko Luksic, Fidel Espinoza e Ignacio Urrutia.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Para los efectos constitucionales y reglamentarios pertinentes al quórum, se deja constancia de que el artículo 128 B, que se incorpora mediante la letra c) del artículo 1º del proyecto, contiene normas de rango orgánico constitucional, por incidir en la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74, inciso final, de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por lo que requiere para su aprobación de las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 63, inciso segundo de la Carta Fundamental.

OPINIÓN DE LA CORTE SUPREMA

Hacemos presente que, durante la tramitación de este proyecto de ley en la Honorable Cámara de Diputados, la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de dicha Cámara, mediante oficio N° 464/2004, del 21 de enero del año en curso, solicitó la opinión de la Excma. Corte Suprema, respecto de esta iniciativa legal, en lo

particular sobre el artículo 128 B, que se incorpora mediante la letra c) del artículo 1º del proyecto de ley en informe, con la finalidad de que se de cumplimiento a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 74 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

La Excma. Corte Suprema, por medio del oficio Nº 3445, del 17 de marzo de 2004, informó favorablemente este proyecto de ley, sin formular ningún alcance u observación, en cumplimiento de la normativa legal y constitucional en que le cabe intervención.

**ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDAS POR LA COMISIÓN DE
HACIENDA PORQUE INCIDEN EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y
FINANCIERA**

No los hay.

A la sesión en que vuestra Comisión analizó esta iniciativa legal, asistieron el Asesor Legislativo del Subsecretario de Transportes, señor Lautaro Pérez y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET), señor Freddy Ponce.

Concurrieron, asimismo, especialmente invitados, el Subgerente General de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE), señor Antonio Dourthé; la Abogado de la Fiscalía de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE), señora Griselda Valenzuela; el Asesor Jurídico de dicha Empresa, señor Gabriel Matus; el Asesor Técnico de la Subgerencia de (EFE), señor Ceferino Barra; el Gerente General de la Asociación de Aseguradores de Chile, señor Jorge Claude Bourdel; el Gerente de Administración y Finanzas de Ferrocarril del Pacífico S.A. (FEPASA), señor Jaime Pino y, el Jefe de Administración y Seguros de dicha Empresa, señor Pedro Lucabeche.

El Superintendente de Valores y Seguros, señor Alejandro Ferreiro Yazigi envió por escrito sus planteamientos.

OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO

La iniciativa legal en estudio tiene por finalidad establecer un seguro de accidentes personales, cuya contratación sea obligatoria para las empresas de transporte ferroviario, que cubra los riesgos de muerte y lesiones que sufran las personas como consecuencia de la circulación de un ferrocarril, y un seguro de responsabilidad civil que repare los daños que causen el descarrilamiento de vagones o la caída o derrame de la carga transportada.

ANTECEDENTES

1.- Jurídicos.

El proyecto de ley en informe se relaciona, entre otras, con las siguientes normas legales vigentes:

a) Decreto Supremo N° 1.157, de 1931, del ex Ministerio de Fomento, que contiene el texto refundido de la Ley General de Ferrocarriles.

b) Ley N°18.490, que estableció el seguro obligatorio de accidentes personales causados por la circulación de vehículos motorizados.

c) Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1993, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.

d) El Título VIII del Libro II del Código de Comercio, particularmente los artículos 512 a 568, sobre el contrato de seguro.

2.- De hecho.

La Moción que dio origen a este proyecto de ley señala que por las mismas razones que actualmente existen seguros obligatorios para el transporte en vehículos motorizados, es que igualmente deben existir para el transporte en ferrocarriles. De hecho, han sucedido accidentes, tanto de daños personales como de derrames de sustancias peligrosas en la vía férrea que aconsejan adoptar una protección fácil y económica al respecto.

Se ha elegido para ello el mismo sistema que para el seguro obligatorio de accidentes del tránsito vehicular, adaptado al transporte ferroviario y con la misma cobertura.

Esta cobertura no opera como seguro de responsabilidad civil, sino de accidentes, ya que cubre las indemnizaciones, sin necesidad de procedimiento judicial y prescindiendo de la culpabilidad que pueda afectar al contratante del seguro obligatorio, quien también queda amparado por el seguro.

Además del seguro obligatorio de accidentes, la ley N° 18.490 estableció un seguro obligatorio de responsabilidad civil por daños a vehículos de terceros, sin embargo, la vigencia de éste último seguro se postergó en diversas ocasiones, hasta que finalmente la ley N° 19.050, de marzo de 1991, lo derogó definitivamente.

En el caso de los trenes, sin embargo, se ha estimado importante también establecer un seguro por los daños que se originen por descarrilamiento en la línea férrea, que cubra una indemnización de seis unidades tributarias mensuales, por cada carro del convoy en movimiento entre una estación y otra. No afecta, por lo tanto, a los carros que sean movidos dentro de las estaciones o que se encuentren estacionados.

Para ser consistente con lo dispuesto en la Ley sobre Seguro Obligatorio, es indispensable modificar el artículo 3° de dicha ley, cuya redacción actual explica por sí sola la necesidad de eliminar su N°1, ya que deja fuera del sistema de la ley a los vehículos que circulan sobre rieles.

3.- Otros antecedentes

A lo largo y ancho del país –salvo en pocas regiones- existe cada vez una más fluida circulación de ferrocarriles, tanto de pasajeros como de carga.

En efecto, el transporte ferroviario de pasajeros ha adquirido relevancia en los últimos años, a raíz del plan de rehabilitación de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado. Por su parte, el de carga da cuenta del aumento de la demanda por este servicio.

La modernización de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y de sus prestaciones, sumada a la existencia de otras compañías, permite contar en la actualidad con los siguientes servicios:

1) Metrotrén, que es un servicio de transporte de cercanía entre Santiago y la Sexta Región, el cual se extiende desde la estación Alameda hasta la ciudad de San Fernando;

2) Terrasur, consistente en automotores diurnos a Chillán;

3) Ferrocarril automotor diurno a Talca;

4) Buscarril Talca-Constitución, que es un servicio de transporte de cercanía en la Séptima Región, del Maule, que se extiende entre las ciudades de Talca y Constitución;

5) Ferrocarril nocturno de largo recorrido entre las ciudades de Santiago y Temuco y de Santiago y Talcahuano;

6) Biotrén, que es un servicio de transporte de cercanía en la Octava Región, del Biobío, que corre desde la ciudad de Talcahuano hasta Hualqui;

7) Corto del Laja, que es un servicio de cercanía de la Octava Región, del Biobío, que va de la localidad de Renaico a la ciudad de Talcahuano;

8) Merval (Metro Regional de Valparaíso), constituida como empresa filial de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado desde 1995, que une el puerto de Valparaíso con la ciudad de Limache, y

9) Ferrocarril de Arica a La Paz, de propiedad del Estado chileno a través de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado que, desde noviembre de 1997 y por un plazo de veinticinco años, ha sido operado por la concesionaria de capitales bolivianos denominada "Administradora del Ferrocarril de Arica a La Paz S.A.".

A lo anterior deben sumarse los servicios ferroviarios de transporte de carga, actualmente en manos de empresas privadas, a raíz de la enajenación del transporte de carga que efectuó la Empresa de los Ferrocarriles del Estado a partir de 1993. Entre ellas se encuentran las siguientes:

1) Fepasa (Ferrocarril del Pacífico S.A.), empresa coligada a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, que opera en la zona centro-sur de Chile, en 1.923 kilómetros de líneas férreas que van desde La Calera hasta Puerto Montt, con ramales transversales que le permiten acceder a los principales centros de

producción y consumo desde la Quinta hasta la Décima Regiones, así como a los puertos de Ventanas, Valparaíso, San Antonio, Lirquén, Valdivia, Coronel, Penco y Talcahuano, entre otros.

2) Transap (Transportes Alberto Pirazolli S.A.), empresa que transporta ácido sulfúrico para Codelco, desde Los Lirios, localidad al sur de Rancagua, a San Antonio, en equipos ferroviarios especialmente adquiridos para tal efecto. Transap realiza este servicio haciendo uso del sistema de acceso a la vía a terceros, establecido por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.

3) Ferronor (Empresa de Transporte Ferroviario S.A., ex Ferrocarril Regional del Norte de Chile), empresa dedicada al transporte de carga que cuenta con una red propia de aproximadamente 2.300 kilómetros de vía férrea, entre las estaciones de La Calera, en la Quinta Región, de Valparaíso, y de El Colorado, en Iquique, en la Primera Región, de Tarapacá. La línea y los ramales le permiten la conexión e interconexión con los principales puertos y centros mineros de Chile y, a través del ramal internacional Augusta Victoria, en la Segunda Región (Socompa), se interconecta con Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil.

4) Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (Antofagasta-Chile and Bolivia Railway P.L.C.). Se trata de una empresa inglesa, constituida en Londres en 1888, que lleva a cabo transporte de carga nacional e internacional mediante una red ferroviaria propia de más de 900 kilómetros, con conexiones a los ferrocarriles de Bolivia, Argentina y Chile.

Los principales productos transportados por estas compañías son celulosa, cobre, granos (maíz, soya, trigo), cemento, acero, trozos de madera o rollizos, carbón, contenedores, sustancias peligrosas (soda cáustica, ácido sulfúrico, clorato y otros).

La gran variedad y cantidad de ferrocarriles hace temer a los autores de la moción por los daños que puedan ocasionar tanto por su descarrilamiento como por la caída o derrame de la carga que transporten, sobre todo si se tiene en consideración que, en vastas zonas de la zona central del país –entre las regiones de Valparaíso y de Los Lagos-, los trenes atraviesan por el medio de las ciudades, en el nivel de calles y caminos, a la vez que, en zonas rurales, circulan muy cerca de casas y escuelas, todo lo cual se ve agravado por el hecho de que las fajas de las vías férreas no se encuentran adecuadamente segregadas mediante mallas, rejas u otros elementos que impidan el acceso de la gente a la línea o que obstaculicen la salida de los convoyes o de su carga fuera de ella.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley aprobado por la Honorable Cámara de Diputados está estructurado sobre la base de dos artículos.

El **artículo 1º**, a través de tres letras, modifica el decreto supremo N° 1.157, de 1931.

Las letras a) y b) de este artículo efectúan enmiendas formales, referidas a cambio de denominación del Título VIII y del Capítulo II de la Ley General de Ferrocarriles.

La letra c) incorpora tres artículos nuevos en la Ley General de Ferrocarriles: los artículos 128 A, 128 B y 128 C.

El artículo 128 A, señala que las empresas de ferrocarriles estarán obligadas a contratar seguros de accidentes personales que cubran los riesgos de muerte y lesiones corporales de sus pasajeros, sucedidos por accidentes en la línea férrea y dentro del recinto de las estaciones. El seguro estará vigente para cada pasajero, entendiéndose por tal a toda persona que efectúe un trayecto en un vehículo ferroviario y a aquella que, con motivo de abordar un tren o bajar de él, se encuentre en una estación o paradero de ferrocarriles, salvo el personal del servicio ferroviario.

Este seguro deberá cubrir también los riesgos de muerte y lesiones de los habitantes o moradores de los predios colindantes con las estaciones ferroviarias o líneas férreas, en caso de descarrilamiento o derrame de sustancias u objetos transportados, siempre que ocurran fuera de la franja de protección establecida en esta ley. La misma norma se aplicará en el caso de usuarios de bienes nacionales de uso público colindantes con la línea férrea.

También deberá cubrir los riesgos de muerte y lesiones de habitantes de otros lugares y cualquier tercero afectado, siempre que exista relación de causalidad entre el derrame de sustancias que fueren tóxicas y el daño corporal.

Este seguro se regirá por las disposiciones del Título I de la ley N° 18.490 y por las disposiciones de su Título Preliminar, en cuanto le fueren aplicables.

El artículo 128 B, establece que el incumplimiento de la obligación señalada en el artículo anterior será sancionado con una multa a beneficio fiscal de doscientas unidades tributarias mensuales por cada coche o vagón no asegurado. Será

competente cualquier juez de policía local por cuya comuna pase la línea ferroviaria utilizada por la empresa infractora, de oficio o a requerimiento del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Todo pasajero y cualquier propietario o habitante de un predio colindante con una línea de tren o con una estación ferroviaria podrá exigir que se le exhiba la póliza que cubre los daños a que se refiere el artículo anterior. La negativa de la empresa será sancionada por el juez de policía local de la comuna correspondiente a la estación ferroviaria donde se solicitó la exhibición por parte del pasajero, propietario o habitante, con una multa de cien a quinientas unidades tributarias mensuales, correspondientes a la fecha de la infracción. Con todo, la multa no se aplicará si la empresa, dentro del término de diez días hábiles, contados desde que el tribunal le notifique la reclamación, exhibiere las pólizas respectivas.

La multa se elevará al doble en caso de reincidencia. Se entiende por reincidencia la negativa a la exhibición por más de una vez en el período de dos años calendarios consecutivos.

Las multas a que se refiere este artículo se aplicarán, en su caso, en forma acumulativa.

El artículo 128 C, hace aplicable la normativa precedente a las empresas de ferrocarriles de propiedad del Estado y a aquellas en que éste o sus organismos tengan cualquier porcentaje de participación accionaria.

El artículo 2º, establece la fecha en que comenzará a regir esta ley, que será ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial.”.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Durante la discusión en general, la Comisión escuchó los planteamientos de las personas indicadas al inicio de este informe.

El Gerente de Administración y Finanzas de Ferrocarril del Pacífico (FEPASA), señor Jaime Pino, señaló en relación a esta iniciativa legal que la empresa que representa ha efectuado ciertas observaciones al proyecto de ley en estudio.

Respecto del inciso primero del artículo 128 A, manifestó que este inciso es aplicable a las empresas de ferrocarriles que se

dediquen al transporte de pasajeros, por lo que Ferrocarril del Pacífico S.A., empresa dedicada al transporte de carga ferroviaria, estaría de acuerdo.

En cuanto al inciso segundo del artículo 128 A, propone eliminar la mención a “derrames de sustancias u objetos transportados” debido a que la ley 18.490 y sus modificaciones incorporadas en la ley 19.887, respecto al transporte de vehículos terrestres de carga, no incluye los daños que pueda producir la carga transportada, ni derrames de sustancias transportadas. Por lo anterior, considera que se presentaría un trato no equitativo y discriminatorio hacia las empresas de transporte de carga ferroviaria respecto a las del transporte de carga en camiones si se incluyeran en este seguro los daños provocados por la carga transportada y los derrames de sustancias peligrosas.

En lo relacionado con el inciso tercero del artículo 128 A, al igual que en el inciso anterior, se propone eliminar lo que se refiere a derrames de sustancias u objetos transportados. Además, indicó que existe una inconsistencia ya que la existencia de la relación causal la hace siempre el tribunal competente ante una demanda de responsabilidad, por lo que resulta muy difícil, por decir lo menos, determinar el monto de la póliza, puesto que no se tendrá certeza cuando hay causalidad.

En lo atinente al inciso primero del artículo 128 B, señaló que en el caso de las empresas ferroviarias de carga propone que sea la empresa quien posea una póliza general para cubrir los riesgos de accidentes de personas y no sea nominativo a coches y vagones, o en su defecto sea suscrita para el tren o convoy en su totalidad y no por coche o vagón. Por lo anterior, las multas debieran estar señaladas respecto de la empresa o por convoy.

Reiteró que FEPASA, pretende que para el caso del transporte de carga se analice la factibilidad de aplicar este seguro al equipo ferroviario considerando el convoy, más que sus componentes, ya que, en general, FEPASA opera trenes que están compuestos por distintos vagones que van variando durante el trayecto y frente a un accidente resultaría preferible contar con una póliza que contemple el convoy.

En el caso del transporte de pasajeros, explicó que normalmente se trata de un automotor que circula en forma continua, a diferencia del transporte de carga en que se ocupa una locomotora con vagones que van rotando.

Informó que FEPASA cuenta con un seguro de responsabilidad civil que opera frente a cualquier accidente y resulta más fácil de aplicar.

Respecto del inciso segundo de este artículo 128 B, señaló que dada la conformación de la población que se ubica a lo largo de la línea férrea, cree que la negativa a la exhibición de la póliza generará una gran carga de trabajo tanto para los juzgados de policía local como para las empresas ferroviarias, con el consabido costo. Bastaría que se estableciera que las respectivas empresas acompañen una copia de la póliza a la Subsecretaría de Transportes como una forma de acreditar el cumplimiento y no recargar el trabajo de los tribunales de policía local para eventos en que no existe un conflicto judicial que solucionar.

Los incisos tercero y cuarto de este artículo 128 B, establecen la elevación de la multa al doble en caso de reincidencia en la negativa a la exhibición por más de una vez en el período de 2 años calendarios consecutivos, sobre esta materia cree que la reincidencia debe ser dentro de un período de 1 año y no dentro de 2 años.

Respecto del artículo 128 C, señaló que no queda claro que este seguro se aplicará a todas las empresas de transporte ferroviario de carga y pasajeros en todo el país, sean estos privados o estatales, ya que se refiere a las empresas de ferrocarriles de propiedad del Estado y a aquellas en que éste o sus organismos tengan cualquier porcentaje de participación accionaria, sin que se establezca de manera precisa que se aplica al transporte de carga que realizan todas las empresas.

En términos generales, manifestó que se debe definir un monto máximo a asegurar con el objeto de poder dimensionar en el mercado asegurador la cobertura de estas pólizas, ya que tampoco el proyecto establece de manera expresa los montos asegurados y se podría entender que se aplican los mismos montos del transporte de carga por camiones y en consideración a que FEPASA propone que sea el convoy el que se asegure queda la duda del monto a asegurar.

Exposición del Subgerente General de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), señor Antonio Dourthé.

Indicó que de acuerdo al proyecto de ley que se ha remitido se desprende que se han recogido la mayoría de las observaciones formuladas en el primer trámite constitucional por la Empresa que representa.

Así, se acogió la definición de pasajeros quedando claramente establecido qué se entiende por tal, recogiendo, en todo caso, la

definición dada por la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, se dejó expresamente establecido que el seguro cubrirá también los riesgos de muerte y lesiones de los habitantes o moradores de los predios colindantes con las estaciones ferroviarias o líneas férreas, en caso de descarrilamiento o derrame de sustancias u objetos transportados, siempre que ocurran fuera de la franja de protección establecida en esta ley.

No obstante lo anterior y no habiéndose acogido la observación efectuada por la Empresa relativa al juez competente para conocer de la multa que se imponga por incumplimiento a la obligación de exhibir la póliza de seguro, considera importante insistir en la observación e incorporar una nueva. Ello atendido a que la red ferroviaria que va desde Santiago a Temuco por el Sur y en proyección hasta Puerto Montt, sumado a otros sectores (ramales) en que se transporta carga, no cuenta con estaciones de servicio operativas en cada ciudad. De esta forma se dificultaría la aplicación del artículo 128 B, inciso segundo, en aquellos lugares en que no existan estaciones ferroviarias y dependientes, quienes pudieren asumir la obligación de exhibir la póliza de seguros.

Atendido lo señalado se sugiere que el artículo 128 B, inciso segundo, primera parte, quede redactado de esta forma: "Todo pasajero y cualquier propietario o habitante de un predio colindante con una línea de tren o con una estación ferroviaria podrá exigir que se le exhiba la póliza que cubre los daños a que se refiere el artículo anterior. Dicha exhibición podrá solicitarla en la estación ferroviaria en servicio más cercana a su domicilio."

Además insistió en la observación efectuada al proyecto en el primer trámite constitucional, en el sentido que se sugiere dejar establecido que será competente el Juez de Policía Local de la comuna en que se encuentre el domicilio legal de la Empresa ferroviaria, por lo que propone que la redacción del artículo 128 B, inciso primero, después del primer punto sea la siguiente: "Será competente el juez de policía local de la comuna en que se encuentre el domicilio legal de la empresa ferroviaria, de oficio o a requerimiento del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones".

En lo demás, señaló que se han acogido las sugerencias que ha formulado esta empresa al proyecto primitivo.

**Exposición del Gerente General de la
Asociación de Aseguradores de Chile A.G., don Jorge Claude Bourdel**

Señaló que, en general, el sector asegurador destaca en forma muy positiva el incremento de la cultura aseguradora que se ha manifestado voluntaria y paulatinamente en nuestro país y, en tal sentido, estima también como positivas las ideas centrales contenidas en el proyecto en comentario, no obstante que apunta hacia seguros que deberán contratarse por imperativo legal, pese a que era de esperar que ellos ya hubiesen sido contratados con anterioridad y en forma voluntaria sin necesidad de una legislación especial al respecto.

Como una cuestión previa, dado que se hace referencia a ella en las ideas matrices del proyecto, resulta a su juicio importante anotar que el seguro obligatorio vigente de la ley N° 18.490 es un seguro exclusivamente de “accidentes personales”, causados por la “circulación” de vehículos motorizados, que cubre a las personas transportadas en dichos vehículos o cualesquier tercero afectado. Este seguro no es, en ningún caso, un seguro de responsabilidad civil.

En dicho seguro obligatorio vigente de accidentes personales, más conocido como SOAP, se cubren los riesgos de muerte y lesiones corporales que sean consecuencia directa de accidentes sufridos por personas en los cuales intervenga el vehículo asegurado y su indemnización se paga contra la presentación de los antecedentes pertinentes dispuestos en las normas legales y administrativas obligatorias. En ningún caso, como por el contrario sucede con los seguros de responsabilidad civil, el pago de la indemnización queda sujeta al resultado de una sentencia judicial ejecutoriada.

Asimismo, toda la cobertura del SOAP está dada en el ámbito de “circulación” del vehículo y a los accidentes del tránsito en los cuales dicho vehículo participe, pero en ningún caso se cubren las lesiones o la muerte ocurridas por accidentes ajenos o extraños a la circulación del vehículo. Siendo así, por ejemplo, no existe esa cobertura de accidentes personales cuando se sufre una lesión mientras una persona se encuentra en la sala de espera o en la cafetería de un terminal de buses urbanos o interurbanos y en dicho accidente no participa de modo alguno el vehículo asegurado.

En efecto, las lesiones o la muerte que pueda sufrir una persona en el antejardín de su casa, en un supermercado, en la sala de recepción de un aeropuerto, en una tienda comercial, o en un terminal de buses, y cuyo accidente sea extraño a la circulación de un vehículo, son materias completamente ajenas al seguro obligatorio de accidentes personales SOAP. Dichas eventualidades constituyen materias propias de otros seguros, especialmente de responsabilidad civil contratados para proteger la eventual responsabilidad civil extracontractual del dueño o arrendatario de la propiedad, del estacionamiento, del recinto terminal o del lugar de que se trate en el cual se encontraba la persona al tiempo del

accidente.

En tal sentido, entonces, otorgar cobertura a las lesiones o muertes ocurridas mientras una persona se encuentra dentro del recinto de una estación de ferrocarriles, resulta completamente ajeno a la "circulación" del tren y a un accidente ferroviario y, por tanto, les parece una disposición ajena al seguro de accidentes personales del tipo del contemplado en la ley N° 18.490, salvo -obviamente- como se puede inferir de la aplicación de este último cuerpo legal, que la detención del vehículo y el descenso de los pasajeros sea una cuestión propia de la circulación como ocurre en el caso de un desperfecto mecánico o del trayecto rutinario habitual.

Demás está decir, por cierto, que una lesión sufrida al interior de un terminal de ferrocarriles puede tener innumerables causas, como por ejemplo un golpe producido por el equipaje de otra persona, por un animal, por golpe en un pilar, por la caída de un vidrio, por el derrame de un café en el cuerpo del futuro pasajero que se encuentra en la sala de espera, o por un tropiezo en un pasillo del terminal ferroviario, todas ellas situaciones que ninguna relación guardan con la idea central del proyecto que es la cobertura de las lesiones o muertes producidas por un accidente en la línea de circulación de los carros de un tren o por lesiones o muertes causadas por el derrame de sustancias o descarrilamiento o caída de carga mientras el tren estaba en circulación.

Además, les parece prudente que la nueva legislación no contemple elementos que provoquen el incentivo al engaño o abuso por parte de los usuarios o eventuales beneficiarios. De esta forma, cubrir con un seguro de accidentes personales a quienes se encuentren en un recinto ferroviario con el objeto de "abordar un tren" como lo señala el nuevo artículo 128 A, constituirá sin duda una fuente de conflicto y eventualmente de mal uso del beneficio que se pretende otorgar, habida cuenta que cualquier persona dentro del recinto terminal estará en condiciones de "abordar un tren".

De esta forma, todo aquello relacionado con los recintos terminales debería quedar sujeto a seguros de responsabilidad civil u otros, que la empresa de ferrocarriles podrá contratar si lo estima pertinente para su protección patrimonial, al igual como lo hace cualquier empresa respecto de hechos dañosos que pueden ocurrir al interior de sus instalaciones, con lo que se evita, además, la introducción de elementos que provoquen el incentivo al engaño o abuso por parte de los usuarios o eventuales beneficiarios como ya lo dijo.

Por otra parte, en el nuevo artículo 128 B, se establece una multa por cada "asiento de pasajero no asegurado", aspecto que en realidad a su juicio es confuso, ya que el seguro de accidentes

personales que se propone no atiende a los asientos ni a los vagones en forma individual, sino que se pretende cubrir a “todos los pasajeros” o cualesquier tercero afectado según las disposiciones del nuevo artículo 128 A. Por ende, si resulta que el seguro cubrirá a todos los pasajeros, no habrá “asientos” sin seguro. Siendo así, parecería más apropiado que la no contratación del seguro sea sancionada con una multa a beneficio fiscal por un monto fijo que pueda reiterarse mensualmente si acaso la obligación se mantiene en situación de incumplimiento. Asimismo, para que pueda aplicarse una sanción de este tipo se requiere, a su juicio, de tres elementos, a saber: primero, un plazo dentro del cual deben anualmente contratarse el seguro; segundo, la obligación de remitir un certificado de la póliza al Ministerio del Transportes; y tercero, que dicho Ministerio tenga la obligación de denunciar el incumplimiento.

En el mismo nuevo artículo 128 B, se establece una multa por la “no” exhibición de la “póliza”. Dado que la póliza será general o una sola para todos los trenes y carros de una empresa, debería hacerse mención a un Certificado de Seguro vigente otorgado por la compañía de seguros correspondiente, ya que será imposible que cada convoy lleve “la póliza” de seguros contratada por la empresa.

En el nuevo artículo 128 D, se señala que “No obstante lo dispuesto en el artículo 138, las normas de los artículos 128 A a 128 C obligarán también a las empresas de ferrocarriles de propiedad del Estado y a aquellas en que éste o sus organismos tengan cualquier porcentaje de participación accionaria.” A este respecto, resultaría a su juicio apropiado que esta especial aplicación se incorporara a la Ley Orgánica de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, contenida en el DFL N° 1, de Transportes, de 1993, considerando que la redacción del artículo 10 Transitorio de dicha ley orgánica podría dar lugar a sostener que las disposiciones del decreto supremo N° 1.157, de Fomento, del año 1931, no se aplican a dicha empresa. (El texto del mencionado artículo 10 Transitorio señala que las disposiciones del decreto supremo N° 1.157, de 1931, no se aplicarán a la “Empresa ni a las sociedades que para la explotación o uso de la vía férrea se constituyan con esa, en conformidad a lo establecido en el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 94, en cuanto fueren contrarias con las en él establecidas”.)

- - - - -

Presentación del Superintendente de Valores y Seguros, señor Alejandro Ferreiro.

El proyecto de ley analizado, constituye una positiva iniciativa encaminada a dar cobertura a los riesgos sobre la vida e integridad física a que se ven expuestas personas con motivo del transporte ferroviario y, en general, la circulación de vehículos sobre rieles. El citado

proyecto incorpora además cobertura para daños sobre la propiedad ocasionados por el descarrilamiento o por el derrame de sustancias u objetos transportados.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima que es posible perfeccionar el proyecto en comento, efectuando algunas precisiones en materias tales como el alcance de la cobertura definida, las indemnizaciones que serán pagadas en caso de siniestro, el obligado a su contratación y aspectos operativos de su funcionamiento. Razón por la cual entrega las siguientes observaciones generales:

1.- El proyecto de ley se plantea como una modificación al DFL N° 1157, de 1931, Ley General de Ferrocarriles, estableciéndose la obligación de las empresas de ferrocarriles de contratar el seguro señalado. Por otro lado, se señala que el seguro se regirá por las disposiciones de la Ley N° 18.490, sobre el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales para Vehículos Motorizados (SOAP) "en cuanto le fueren aplicables". Se estima que esta forma de estructurar el proyecto puede generar dudas en relación a la aplicación de aspectos relevantes del seguro, lo que puede incidir en su funcionamiento y operatividad, junto con repercutir también en su tarificación (mayor prima).

Por lo anterior, y atendiendo el interés de hacer extensiva una cobertura análoga a la del seguro obligatorio de la ley N° 18.490, cree necesario una mayor precisión respecto de los riesgos asegurados de muerte y lesiones a las personas y las sumas aseguradas mínimas que se podrán pactar. Asimismo, respecto de las personas aseguradas sería conveniente simplificar su definición a toda persona que fallezca o sufra lesiones corporales, como consecuencia de accidentes en que intervenga un ferrocarril asegurado, sus remolques o cargas.

2.- Respecto de quién es el obligado a contratar el seguro, la sola mención a las empresas de ferrocarriles, puede ser insuficiente. Esto debido a que en el transporte ferroviario u otras actividades análogas, las vías férreas y los vehículos que transiten sobre ellas, no necesariamente pertenecerán a una misma entidad. Tal es el caso de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la cual si bien puede otorgar concesiones a terceros para desarrollar su giro, debe mantener la propiedad de las vías férreas.

3.- Respecto a lo establecido en el inciso segundo del artículo 128 B, podría considerarse hacer pública la información de los seguros contratados por las empresas de ferrocarriles, por ejemplo a través del envío de información por parte de las aseguradoras a la Subsecretaría de Transportes, a la SVS u otro Organismo, de forma similar al SOAP (información que envían las aseguradoras al Registro Civil). Esta medida

ayudaría a la oportuna fiscalización y ejercicio de los derechos por los interesados.

4.- Finalmente, cree oportuno se establezca que los modelos de pólizas que servirán para la contratación de estos seguros, sean autorizados por la Superintendencia de Valores y Seguros, a fin que la cobertura sea homogénea.

- - - - -

Luego de finalizadas estas intervenciones, la Comisión hizo presente su inquietud por la incidencia que este seguro pudiera tener en el alza de los costos de los pasajes y del transporte de carga.

Se señaló que las empresas de ferrocarriles cuentan con seguros equivalentes al seguro obligatorio de accidentes personales y, en ese contexto, esta iniciativa legal no introduce una gran modificación a la política voluntaria de las empresas; sin embargo, se podrían introducir algunos costos adicionales en la medida en que los seguros que se soliciten por descarrilamiento, más allá de la franja vía, sean de montos muy elevados. La Empresa de Ferrocarriles del Estado cuenta con seguros contratados con empresas filiales (FERROSALUD) para las personas y también para los equipos; sin embargo, los daños a terceros no están cubiertos.

Se informó que existen seguros voluntarios contratados por las empresas, con lo cual este nuevo seguro no debería tener un alto impacto en las tarifas por cuanto el daño o lesión corporal que pudiera ser producto de un descarrilamiento de un tren, fuera de la franja, es marginal respecto del valor de la prima a pagar. Además, este seguro cubre accidentes menores ocurridos al interior de los trenes. Sin perjuicio de ello, se indicó que la mayor incidencia en la tarifa puede obedecer a un mayor número de accidentes que se denuncien, aun cuando los procesos tarifarios se ajustan en función del uso y las estadísticas que tiene la Empresa de Ferrocarriles del Estado son de gran importancia para determinar los rangos esperables en cuanto a siniestros.

Luego, la Comisión consultó la forma en que se determinará la prima la que seguramente dependerá de los riesgos que se cubran.

Se señaló que en el caso del seguro obligatorio de accidentes personales se emite una póliza única que define la Superintendencia de Valores y Seguros y sólo cambian las condiciones particulares. En el caso del seguro que establece esta iniciativa legal se

considera atendible que exista obligación de las compañías de seguros de remitir las pólizas contratadas al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que cuenta con todos los antecedentes para evaluar si la cobertura es correcta y si corresponde a las exigencias legales.

Finalmente, la Comisión señaló, en relación a la exhibición de la póliza, que es importante considerar la existencia de certificados y, en rigor, cada tren podría viajar con el certificado correspondiente, pero no tiene sentido que la póliza se exhiba considerando que éstas pueden tener más de 50 hojas.

Concluida la información proporcionada por las personas anteriormente señaladas, y consultada la opinión del Ejecutivo que fue favorable a esta iniciativa legal, vuestra Comisión puso en votación la idea de legislar.

Sometida a votación la idea de legislar, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones aprobó en general este proyecto de ley, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Jovino Novoa, Jorge Pizarro, Baldo Prokuriça y Hosain Sabag.

En consecuencia, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, os recomienda que aprobéis, en general, el proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, que consta en el Oficio N° 4861, de 6 de abril de 2004, cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto supremo N° 1.157, de 1931, del ex Ministerio de Fomento, que contiene el texto de la Ley General de Ferrocarriles:

a) Sustitúyese el epígrafe del Título VIII por el siguiente: “Disposiciones penales y sobre responsabilidad civil”.

b) Reemplázase el epígrafe del Capítulo II del Título VIII por el siguiente: “De la responsabilidad de las empresas de ferrocarriles por delito o cuasidelito”.

c) Agréganse, a continuación del artículo 128, los siguientes artículos 128 A, 128 B y 128 C, nuevos:

“Artículo 128 A.- Las empresas de ferrocarriles estarán obligadas a contratar seguros de accidentes personales que cubran los riesgos de muerte y lesiones corporales de sus pasajeros, sucedidos por accidentes en la línea férrea y dentro del recinto de las estaciones. El seguro estará vigente para cada pasajero, entendiéndose por tal a toda persona que efectúe un trayecto en un vehículo ferroviario y a aquella que, con motivo de abordar un tren o bajar de él, se encuentre en una estación o paradero de ferrocarriles, salvo el personal del servicio ferroviario.

Este seguro deberá cubrir también los riesgos de muerte y lesiones de los habitantes o moradores de los predios colindantes con las estaciones ferroviarias o líneas férreas, en caso de descarrilamiento o derrame de sustancias u objetos transportados, siempre que ocurran fuera de la franja de protección establecida en esta ley. La misma norma se aplicará en el caso de usuarios de bienes nacionales de uso público colindantes con la línea férrea.

También deberá cubrir los riesgos de muerte y lesiones de habitantes de otros lugares y cualquier tercero afectado, siempre que exista relación de causalidad entre el derrame de sustancias que fueren tóxicas y el daño corporal.

Este seguro se regirá por las disposiciones del Título I de la ley N° 18.490 y por las disposiciones de su Título Preliminar, en cuanto le fueren aplicables.

Artículo 128 B.- El incumplimiento de la obligación señalada en el artículo anterior será sancionado con una multa a beneficio fiscal de doscientas unidades tributarias mensuales por cada coche o vagón no asegurado. Será competente cualquier juez de policía local por cuya comuna pase la línea ferroviaria utilizada por la empresa infractora, de oficio o a requerimiento del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Todo pasajero y cualquier propietario o habitante de un predio colindante con una línea de tren o con una estación ferroviaria podrá exigir que se le exhiba la póliza que cubre los daños a que se refiere el artículo anterior. La negativa de la empresa será sancionada por el juez de policía local de la comuna correspondiente a la estación ferroviaria donde se solicitó la exhibición por parte del pasajero, propietario o habitante, con una multa de cien a quinientas unidades tributarias mensuales, correspondientes a la fecha de la infracción. Con todo, la multa no se aplicará si la empresa, dentro del término de diez días hábiles, contados desde que el tribunal le notifique la reclamación, exhibiere las pólizas respectivas.

La multa se elevará al doble en caso de reincidencia. Se entiende por reincidencia la negativa a la exhibición por más de una vez en el período de dos años calendarios consecutivos.

Las multas a que se refiere este artículo se aplicarán, en su caso, en forma acumulativa.

Artículo 128 C.- No obstante lo dispuesto en el artículo 138, las normas de los artículos 128 A y 128 B obligarán también a las empresas de ferrocarriles de propiedad del Estado y a aquellas en que éste o sus organismos tengan cualquier porcentaje de participación accionaria.”.

Artículo 2°.- Esta ley comenzará a regir ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial.”.

Acordado en sesión realizada el día 16 de junio de 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jovino Novoa (Presidente), Jorge Pizarro, Baldo Prokuriça y Hosain Sabag.

Sala de la Comisión, a 16 de Junio de 2004.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un seguro obligatorio de accidentes para el transporte en ferrocarriles.

BOLETÍN Nº: 3.323-15

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** la iniciativa legal en estudio persigue establecer un seguro de accidentes personales, cuya contratación sea obligatoria para las empresas de transporte ferroviario, que cubra los riesgos de muerte y lesiones que sufran las personas como consecuencia de la circulación de un ferrocarril, y un seguro de responsabilidad civil que repare los daños que causen el descarrilamiento de vagones o la caída o derrame de la carga transportada.
- II. **ACUERDOS: aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión. (4x0)**
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** esta estructurado sobre la base de dos artículos.

El **artículo 1º** , a través de tres letras, modifica el decreto supremo N° 1.157, de 1931.

Las letras a) y b) de este artículo efectúan enmiendas formales, referidas a cambio de denominación del Título VIII y del Capítulo II de la Ley General de Ferrocarriles.

La letra c) incorpora tres artículos nuevos en la Ley General de Ferrocarriles: los artículos 128 A, 128 B y 128 C.

El artículo 128 A, establece que las empresas de ferrocarriles estarán obligadas contratar seguros de accidentes personales que cubran los riesgos de muerte y lesiones corporales de sus pasajeros y, a la vez, define a los pasajeros, y señala la cobertura del seguro y las normas que lo rigen.

El artículo 128 B, sanciona en la forma que indica el incumplimiento de la obligación señalada en el artículo anterior y

sanciona, también, la negativa de exhibición de la póliza. Además, señala quien será juez competente para conocer estas causas.

El artículo 128 C, hace aplicable las normas de estos artículos a las empresas de ferrocarriles de propiedad del Estado y a sus filiales, no obstante lo dispuesto en el artículo 138.

El **artículo 2º**, establece la fecha en que comenzará a regir esta ley, que será ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial.”.

- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el artículo 128 B, que se incorpora mediante la letra c) del artículo 1º del proyecto, contiene normas de rango orgánico constitucional, por incidir en la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74, inciso final, de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
- V. **URGENCIA:** no hay.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Moción de la Honorable Diputada señora Carmen Ibáñez y de los Honorables Diputados señores Gonzalo Uriarte, Marcelo Forni, Felipe Salaberry, Claudio Alvarado, Fernando Meza, Patricio Hales, Zarko Luksic, Fidel Espinoza e Ignacio Urrutia.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** con 74 votos a favor. No hubo votos negativos ni abstenciones.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** ingresó al Senado el 7 de abril del 2004.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** la iniciativa legal en informe se relaciona, entre otras, con las siguientes normas legales vigentes:
 - a) Decreto Supremo N° 1.157, de 1931, del ex Ministerio de Fomento, que contiene el texto refundido de la Ley General de Ferrocarriles.

- b) Ley N° 18.490, que estableció el seguro obligatorio de accidentes personales causados por la circulación de vehículos motorizados.
- c) Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1993, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.
- d) El Título VIII del Libro II del Código de Comercio, particularmente los artículos 512 a 568, sobre el contrato de seguro.

Valparaíso, 16 de junio de 2004.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario de la Comisión