

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES EN MATERIA DE MULTAS DE TRÁNSITO

BOLETÍN N°2904-06-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social pasa a informar el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en un Mensaje, que cumple su primer trámite constitucional, y para cuyo tratamiento el Ejecutivo hizo presente la urgencia el día 9 de abril, renovándola con fecha de hoy, y que calificó de “suma”.

La iniciativa legal persigue dos objetivos básicos, a saber: mejorar la operatoria de los equipos de detección y registro de infracciones (estos últimos llamados también “fotorradares”) y reemplazar el sistema de destinación de las multas generadas por contravención a la normativa existente en materia de velocidad vehicular.

Cabe precisar que los **artículos 2º, 3º, 4º y transitorio** de la iniciativa legal **son de carácter orgánico constitucional**, en virtud de los artículos 107 y 111 de la Carta Fundamental.

Asimismo, hay que consignar que el proyecto **requiere trámite de Hacienda.**

Durante el estudio de ésta, la Comisión contó con la asistencia y participación del subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Francisco Vidal, y de los asesores de esa repartición, señores Eduardo Pérez, Rodrigo Cabello y Alexis Yáñez; como asimismo de los señores Patricio Bell, del Ministerio de Transporte, y Hernán Moya, de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito.

Atendida la urgencia con que esta iniciativa debe ser tratada por la Comisión de Hacienda, se estimó pertinente, sin más, acompañar en anexo sendos documentos que entregó el Ejecutivo, referentes a los siguientes tópicos: a) número de infracciones a la Ley de Tránsito cursadas por Carabineros en el período 1998-2001, b) montos –desglosados por comunas- de las multas de tránsito correspondientes al año 2000, y c) minuta relativa al empleo de fotorradares en otros países.

I.- ANTECEDENTES

Según recuerda el Mensaje, en el mes de enero recién pasado se promulgó la Ley N° 19.791, que otorgó una amnistía general a todas las personas que a la fecha de publicación de la misma -6 de febrero de 2002- habían sido denunciadas por haber cometido infracciones a las normas de tránsito, sobre la base de elementos probatorios obtenidos a partir de equipos de registro de

infracciones, también conocidos como "fotorradars". En este sentido, el mencionado cuerpo legal prescribía que, respecto de las personas que hubieren sido objeto de anotaciones en el Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados o en el Registro de Multas de Tránsito No Pagadas, debía procederse a eliminar tales inscripciones.

La ley en cuestión dispuso por otra parte la suspensión, por el plazo de 120 días, y a contar también del 6 de febrero de 2002, del uso de los fotorradars, exceptuándose los equipos portátiles o de puño utilizados por Carabineros de Chile.

Destaca luego el Mensaje que la expedita aprobación por el Parlamento de la ley N° 19.791 obedeció en gran medida a la inquietud suscitada por la forma en que algunos municipios estaban ejerciendo la atribución de operar el sistema de registro de infracciones a través de los fotorradars. No obstante, la normativa de marras significó una superación meramente temporal del problema planteado.

A la luz de estos antecedentes, y con miras a una solución definitiva, el Ejecutivo propone un enfoque que se sustenta en los siguientes tres pilares:

1. Modificación de la operación de los equipos de registro y detección de infracciones relativas a velocidad y luz roja.

Respecto a este tópico, se pone de relieve la distinta naturaleza que poseen los Equipos de Registro de Infracciones (fotorradars) y los Equipos Detectores de Velocidad. Los primeros registran la infracción -sea a los límites legales de velocidad o el no respeto a la luz roja del semáforo-, mientras que los segundos se limitan a constatar la velocidad a que se desplaza un vehículo en un momento determinado, pero sin dejar registro de ese hecho. Es importante dejar establecido que el actual artículo 4° de la ley N° 18.290 otorga un reconocimiento legal a los Equipos de Registro de Infracciones. Distinta es la situación de los Equipos Detectores de Velocidad, cuya única fuente normativa se encuentra en el Decreto Supremo N° 67, de 2001, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que permite su utilización por Carabineros, Inspectores Fiscales e Inspectores Municipales.

El proyecto de ley tiende a superar esta dispar regulación normativa de unos y otros implementos proponiendo, a través de la modificación del citado artículo 4° de la Ley Tránsito, que los Equipos Detectores, al igual que los Equipos de Registro de Infracciones relativas a velocidad y luz roja, sólo podrán ser operados por Carabineros e Inspectores Fiscales, gozando ambos medios técnicos de un reconocimiento legal expreso, y reconociéndose, desde otra perspectiva, su eficiencia para fines de prevención de accidentes de tránsito.

Un segundo aspecto que subraya el Mensaje en torno al punto enunciado en el epígrafe, se refiere a sustraer en forma permanente desde el ámbito municipal la facultad para instalar y operar los equipos de registro y detección de infracciones aludidos, confiriendo tal atribución exclusivamente a Carabineros de Chile e Inspectores Fiscales. Este cambio de fondo se fundamenta en la escasa legitimidad que los municipios han podido exhibir a lo largo del proceso de puesta en marcha y posterior consolidación del

sistema. De este modo, se pretende también coadyuvar al restablecimiento de la imagen institucional de las municipalidades ante la comunidad.

Finalmente, y vinculado también a la reforma del sistema de operación de los equipos de registro y detección de infracciones, se logrará superar la disparidad de criterios con que operaba aquél bajo la administración de los municipios.

2. Destino de los fondos obtenidos por multas por infracciones a las normas de tránsito relativas a exceso de velocidad.

A este respecto, el Mensaje reconoce que la mayor crítica de que ha sido objeto el sistema de fotorradars consiste en la desnaturalización del objetivo que se tuvo en vista al crearlo, ya que ha sido utilizado principalmente como fuente de mayores ingresos municipales, relegándose a un segundo plano la finalidad de prevenir accidentes a través de este medio. En otros términos, ha existido una distorsión motivada por incentivos económicos, lo que determinó que algunos municipios operaran los fotorradars alentados por el auspicioso horizonte financiero que significaba la utilización de este medio, prescindiendo de razones técnicas y de políticas de tránsito.

Para erradicar este incentivo perverso del sistema el Ejecutivo propicia que los recursos que se obtengan por las multas provenientes de infracciones de tránsito relativas a velocidad se incorporen al Fondo Común Municipal (FCM), fondo que, atendido su carácter solidario, se reparte en términos equitativos entre las diferentes comunas del país.

3. Gradualidad en la vigencia del nuevo destino de los fondos provenientes de las multas de tránsito a que se refiere el proyecto.

Por último, mediante una disposición transitoria, se establece que las modificaciones sobre el destino de los fondos por las multas de tránsito comprendidas en el número 2 precedente, tengan una distinta entrada en vigencia, según el medio probatorio empleado para su detección.

Así, el nuevo destino de los recursos provenientes de las multas que se sustenten -desde el punto de vista probatorio- en los fotorradars comienza a regir conjuntamente con el presente proyecto de ley. Por su parte, las multas que tienen su origen en la prueba aportada por medios distintos de los equipos de registro de infracciones comenzarán a enterarse al FCM a partir del año 2004.

Abundando en el tópico, el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo subrayó en primer lugar que el proyecto en referencia responde al clamor unánime de la Cámara de Diputados, expresado en enero de este año, oportunidad en que se determinó suspender el uso de los fotorradars, a la vez que se instó al Ejecutivo a presentar un proyecto de ley para despejar el punto. De este modo, la tramitación de la iniciativa con el carácter de "suma" urgencia acoge el sentir de los parlamentarios y de la ciudadanía, que quieren zanjar luego el tópico, desvinculando a las municipalidades de la administración del sistema.

Tocante a las multas, precisó que las que cobran los juzgados de policía local por concepto de infracciones a la Ley de Tránsito (incluyendo las cursadas empleando el sistema de fotorradars) alcanzaron a un monto de 30 mil millones de pesos el año 2001. De esa cifra hay que descontar el 18%, esto es, unos 5 mil millones, que por ley corresponde al SENAME. De acuerdo a estimaciones, pues no hay estudios con información desagregada sobre el tema, los fotorradars reportan anualmente unos 3 mil millones. La gran mayoría de las infracciones por exceso de velocidad son detectadas utilizando los implementos conocidos como "pistolas". Ahora bien, del total de 341 municipios que hay a lo largo del país 95 perciben un alto porcentaje de los 25 mil millones, suma que equivale al 8% del FCM. Más específicamente, el primer decil -que abarca 34 municipalidades- concentra el 55% de la recaudación consignada. La lista la encabeza Santiago, con 3 mil millones, y sigue Providencia con 1.800 millones. El objetivo del gobierno es poner término a las sospechas que ha debido enfrentar el mecanismo de los fotorradars, y la forma de hacerlo es desvincular el empleo de estos aparatos de los municipios en cuyo territorio se cursa la infracción, proponiéndose que el 100% de las multas se encaucen al FCM. Dicha solución, a la vez, permite mantener en el sistema municipal los recursos obtenidos a través de este tipo de multas.

Finalmente, dijo que sin perjuicio del reparo a los fotorradars, particularmente por el potencial efecto nocivo que conlleva su aplicación, a la Subdere le asiste la seguridad de que el abuso en materia de multas por infracciones de tránsito no se circunscribe a aquéllos, sino que se hace extensivo a otros instrumentos que miden el exceso de velocidad.

El artículo 62 inciso cuarto N°2 de la Carta Fundamental otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen por objeto crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, como asimismo fijar sus funciones o atribuciones; hipótesis esta última aplicable en la especie, toda vez que a través del proyecto en informe se le están otorgando nuevas atribuciones a los municipios en materia de administración de las multas que reciban por aplicación de las normas del proyecto.

Por su parte, el artículo 111 de la Constitución Política encomienda a una ley orgánica establecer un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades con la denominación de Fondo Común Municipal, materia en que incide directamente la iniciativa legal del Ejecutivo, pues agrega un nuevo componente a dicho Fondo.

II.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL

La iniciativa legal tiene por objeto propender a una mejor gestión en lo que atañe a la operación de los equipos de registro y detección de infracciones de normas de tránsito relativas a límites de velocidad, así como a garantizar mayores niveles de transparencia en la destinación de los fondos provenientes de las multas cursadas por el quebrantamiento de tales normas, estableciendo al efecto una modalidad que opera independientemente del sistema empleado para la medición de dichas infracciones.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN

1) DISCUSIÓN

Atendida la circunstancia que el Ejecutivo dispuso el despacho del proyecto con carácter de “suma urgencia”, la Comisión lo discutió en general y en particular a la vez.

2) VOTACIÓN

A) En General

La Comisión aprobó por unanimidad la idea de legislar sobre el tópico, compartiendo los argumentos esgrimidos en el Mensaje y complementados por el representante del Ejecutivo.

B) En Particular

Durante la discusión pormenorizada del articulado del proyecto, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos:

Artículo 1°

Éste, que modifica el artículo 4° de la ley N°18.290 - denominada Ley de Tránsito-, recibió el siguiente trato:

-La letra a), que reemplaza el inciso segundo de dicho artículo, disposición que faculta a Carabineros de Chile, inspectores fiscales y municipales para operar directamente equipos de registro de infracciones, por una norma que señala que las referidas autoridades podrán emplear no sólo elementos de registro, sino también de detección de infracciones, dando así consagración legal a estos últimos, fue aprobada por once votos a favor y uno en contra.

-Su letra b), que sustituye el inciso sexto -el cual, en síntesis, establece que los equipos empleados para los fines a que se refiere el mismo precepto pueden ser de propiedad de particulares, regulando asimismo las modalidades y prohibiciones de los contratos que al efecto sean celebrados con éstos-, por una disposición que prescribe que los aludidos equipos podrán ser operados únicamente por Carabineros e inspectores fiscales, fue aprobada por ocho votos a favor, uno en contra y una abstención; conjuntamente, y por idéntico quórum, con una indicación de la señora González doña Rosa y de los señores Rojas y Silva, que suprime la referencia a los inspectores fiscales.

Artículo 2°

Este artículo, que modifica el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades, relativo a la composición del Fondo Común Municipal, en el sentido de agregarle un nuevo componente, que consiste en

el 82% de las multas impuestas por los juzgados de policía local derivadas de contravenciones a las normas sobre exceso de velocidad vehicular, fue aprobado por nueve votos a favor y dos en contra.

Artículo 3°

Éste reemplaza el artículo 55 de la Ley sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, que preceptúa que las multas que éstos impongan serán a beneficio municipal, pero reservando el 18% del monto de las mismas al SENAME para los fines que indica.

El nuevo texto, aprobado por once votos afirmativos y uno en contra, mantiene como principio general que las multas cursadas por tales juzgados son a beneficio de la comuna en cuyo territorio se cometió la infracción, exceptuando solamente la multa consignada en el artículo precedente del proyecto en informe que, como se expresó, va al FCM en un 82%, conservando el 18% para el SENAME.

Artículo 4°

Este precepto incorpora una enmienda al inciso cuarto del artículo 24 de la Ley sobre Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, que otorga a la municipalidad receptora del pago de una multa aplicada por un tribunal de otra comuna, una suma equivalente al 20% del importe de aquélla, debiendo remitir el remanente al Registro de Multas del Tránsito.

La disposición que se agrega al mencionado inciso, y que exceptúa del susodicho procedimiento a las multas de que trata el presente proyecto, en términos de que la municipalidad receptora del pago debe enterar directamente el monto total de la multa al FCM, pero manteniendo la reserva del 18% del monto de aquélla en beneficio del SENAME, fue aprobado por idéntico quórum que el anterior.

Artículo Transitorio

Éste, que establece un régimen diferenciado para integrar al FCM las multas a que se refiere el nuevo N°6 del inciso segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica de Municipalidades, según los elementos probatorios que sirvieron de base para cursar la infracción por exceso de velocidad, fue aprobado por siete votos a favor, tres en contra y dos abstenciones.

IV.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO

Los artículos 2°, 3°, 4° y transitorio son orgánicos constitucionales, según lo determinara la Comisión, basándose en lo dispuesto en los artículos 107 y 111 de la Constitución Política.

V.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA

En ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 287 N°4 del reglamento, el señor Presidente de la Comisión determinó que el proyecto requiere cumplir este trámite, particularmente en lo que respecta a sus artículos 2°, 3°, 4° y transitorio, dada su incidencia en la administración financiera y presupuestaria del Estado, tal como lo señala el artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

VI.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

No hay.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las otras consideraciones que dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 4° de la ley N°18.290 de tránsito:

a) Reemplázase el inciso segundo, por el siguiente:

"Para los efectos del inciso anterior, podrán utilizarse equipos de registro y de detección de infracciones."

b) Reemplázase el inciso sexto, por el siguiente:

"Los equipos de registro y detección de infracciones relativas a velocidad y luz roja sólo podrán ser operados por Carabineros de Chile."

Artículo 2°.- Modifícase el inciso segundo del artículo 14, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de la siguiente forma:

a) Reemplázase, en el número 4 la conjunción "y" final y la coma (,) que la antecede, por un punto y coma (;).

b) Sustitúyese, en el número 5, el punto aparte (.) por una coma (,) seguida de la conjunción "y".

c) Agrégase el siguiente número 6, nuevo:

"6.- Un 82% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito relativas a exceso de velocidad, cualquiera sea el medio empleado para su detección."

Artículo 3º.- Reemplázase el artículo 55 de la ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, por el siguiente:

"Artículo 55.- Las multas que los juzgados de policía local impongan no estarán afectas a recargo legal alguno y serán a beneficio de la comuna en cuyo territorio se cometió la infracción, salvo aquellas que, según dispone el número 6 del inciso segundo del artículo 14 de la Ley N° 18.695, deben ser destinadas al Fondo Común Municipal. Con todo, un 18% de todas dichas multas se destinará al Servicio Nacional de Menores para la asistencia y protección del menor en situación irregular, para cuyo efecto, las municipalidades deberán poner a disposición del señalado Servicio a lo menos quincenalmente estos recursos."

Artículo 4º.- Agréganse en el inciso cuarto del artículo 24 de la ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), las siguientes oraciones finales: "No obstante, tratándose de aquellas multas a que se refiere el número 6 del inciso segundo del artículo 14, de la ley N° 18.695, la municipalidad que reciba el pago, enterará directamente al Fondo Común Municipal la parte de la multa que a éste corresponda, en cuyo caso no procederá la deducción del 20% antes señalado. Con todo, la municipalidad que reciba el pago deberá remitir al Registro, dentro de los treinta días siguientes, el arancel que a éste corresponda para que proceda a eliminar la anotación respectiva. Lo dispuesto en el presente inciso se entiende sin perjuicio de la deducción previa del 18% de beneficio del Servicio Nacional de Menores, establecido en el artículo 55 de la ley N°15.231, y cuya remisión al señalado Servicio corresponderá al municipio que reciba el pago."

Artículo Transitorio.- La integración al Fondo Común Municipal de los recursos a que se refiere el número 6 del inciso segundo del artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorporado por el artículo 2º de la presente ley, se efectuará a partir de la vigencia de esta última. Se exceptúan de lo anterior, los recursos por multas de tránsito por infracciones relativas a exceso de velocidad, sobre la base de elementos probatorios distintos a los equipos de registro de infracciones, los cuales deberán enterarse al Fondo Común Municipal a partir del 1 de enero del año 2004."

Se designó Diputado Informante al señor SILVA,
DON EXEQUIEL.

Sala de la Comisión, a 16 de abril de 2002.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 9 y 16 de abril, con asistencia de los señores Valenzuela, don Esteban (Presidente); Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Caraball, doña Eliana; Egaña, don Andrés; González, doña Rosa; Letelier, don Juan Pablo; Longton, don Arturo; Montes, don Carlos; Quintana, don Jaime; Rojas, don Manuel; Silva, don Exequiel, y Varela, don Mario.

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH
Abogado Secretario de la Comisión