Boletín N° 8.204-07

Proyecto de ley iniciado en Moción de los Honorables Senadores señora Alvear, señores Escalona, Girardi, Letelier y Muñoz Aburto, que extiende la responsabilidad penal de las personas jurídicas a las empresas destinadas al transporte público de pasajeros cuyos dependientes hayan incurrido en los delitos o cuasidelitos que indica.

1.- La ciudadanía observa estupefacta, que en la prestación por parte de privados de servicios públicos, tales como el transporte de pasajeros, sea cualquiera el medio por el cual se ejecute el mismo, frente a un incumplimiento contumaz respecto de estándares de seguridad elementales establecidos por la autoridad, sea por vía legal, reglamentaria o contractual, según sea el caso y a pesar del ejercicio oportuno de lo órganos fiscalizadores del Estado, tanto en forma preventiva como represiva y en la aplicación de multas, cualquiera fuera la sede, existe una práctica de integrar como costo en la prestación del servicio publico que se presta las multas, infracciones que se le impongan y las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad penal y civil que se han visto obligados a pagar dichos prestadores. Costo que integrado de esta forma, es inferior a enmendar como política corporativa las irregularidades que finalmente han provocado la muerte y lesión de personas que equivalen entre los años 2005 a 2010 a una cifra superior al 10% del total de accidentes de tránsito en dicho período (INE- Carabineros de Chile, Informe Anual de Estadísticas Policiales) o dicho de otra forma la cifra de 108 muertos y 406 lesionados graves como consecuencia de hechos atribuibles al transporte publico de pasajeros entre los años 2007 a 2010 (Carabineros de Chile - Conaset) no dejan de ser evidentes al momento que se pondere por este Honorable Senado el proyecto de ley que se propone.

2. La prestación de un servicio público, como lo es el transporte de pasajeros, como lo es la ejecución de una concesión vial (artículo 61 del Reglamento de la Ley de Concesiones) como lo son la transacción en el mercado de valores del dinero de ahorrantes en el sistema de pensiones, y otros que inciden directamente en la vida e integridad física de las personas, exige para quien lo presta, dado el carácter del mismo, el cumplimiento de estándares superiores a los mínimos establecidos. No puede ser de otra forma, toda vez que, en el asunto que ocupa el presente proyecto, el transporte publico de pasajeros, su interrupción o alteración, en tanto, este presta un servicio publico, es de tal entidad, que es considerado una afectación al orden publico constitucional que afecta la normalidad de las actividades nacionales y se sanciona como delito, (artículo 11 Ley de Seguridad Interior del Estado).

3. Como se ha sostenido más arriba, las reglas que fijan los mínimos exigidos para las empresas cuyo giro comercial, es el transporte publico de personas, en la Ley de Tránsito numero 18.290, en el Estatuto Laboral aplicable a este tipo de empresas, y en los contratos que se celebran entre privados y el Estado, constituyen mínimos exigibles, dada la naturaleza de la prestación del servicio. De allí que el incumplimiento de estos, que se traducen en una lesión frontal a las normas referidas importan al mismo tiempo una vulneración a los derechos fundamentales de hombres y mujeres que diariamente son transportados por quienes se dedican al transporte de pasajeros. De modo que, cuando dichos estándares, incluso a pesar de la fiscalización de los entes reguladores, de las multas y sanciones cursadas en sede administrativa, se ven de tal modo alterados, y traen aparejada la muerte y lesiones físicas de miles de personas, se infringe de modo intenso la obligación de seguridad, que se entiende incorporada siempre y desde antiguo en el transporte de pasajeros, trayendo aparejada sea la Responsabilidad Penal del conductor (artículo 492 inciso 2° del Código Penal),

la Responsabilidad Civil del empresario por el hecho de su dependiente (artículos 190 y siguientes, 169 Ley de Transito, 2.322 del Código Civil)

4. Desde antiguo, la doctrina y jurisprudencia continental europea, ha incorporado como elemento esencial del transporte de pasajeros (artículo 166 y siguientes del Código de Comercio) en tanto servicio publico, una obligación de seguridad, que va envuelta en todo contrato de transporte, entiendo esta como "aquella en virtud de la cual una de las partes del contrato se compromete a devolver al otro contratante, ya sea en su persona o sus bienes sanos y salvos a la expiración del contrato. Tal obligación puede haber sido asumida expresamente por las partes, impuesta por la ley, o bien surgir tácitamente del contenido del contrato, a través de su interpretación e integración a la luz del principio general de la buena fe" (Roberto Vázquez Ferreyra, "Las Obligaciones de Seguridad", Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 9 de Diciembre de 1987, N°5545).

5. Este ha sido, el criterio que la jurisprudencia nacional, elevando con ello, los mínimos exigidos en la ejecución del transporte publico de pasajeros. En Núñez con Tranvías Eléctricos de Valparaíso (Corte Suprema 30 de junio de 1915), se estableció "El hecho de viajar una persona en un tranvía perteneciente a una empresa pública de transportes, en las condiciones establecidas en el reglamento de tráfico correspondiente, impone al empresario respectivo todas las obligaciones concernientes al porteador y, entre otras, la de conducir al viajero al lugar de su destino libre de todo riesgo y respondiendo de la culpa leve en el cumplimiento de sus obligaciones." (Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo 13, 2ª Parte, Secc 1ª, Pag. 110) En la misma dirección se pronuncia la Corte Suprema en sentencia de 1 de diciembre de 1.917 , esta vez, referido a Ferrocarriles del Estado (Revista de Derecho Y jurisprudencia, Tomo 15, 2ª Parte, Secc. 1ª, Pag. 302). Teoría que no se abandona, así en la década del cincuenta del siglo pasado, la Corte Suprema en otro fallo de 1.951, señala "el portador responde hasta de culpa leve, y es obligado por el contrato de transporte a conducir al pasajero sano y salvo, con la debida diligencia y cuidado" (Revista Derecho Y Jurisprudencia, Tomo XIVIII, N° 5 Y 6, 1951, Secc. I, Pag. 252, Tribunal: Corte Suprema, año 1951). No existe controversia sobre la relevancia que se ha dado al transporte publico de pasajeros, exigiendo de quien presta el servicio una obligación de tal entidad, como es de llevar "sanos y salvos" a los transportados desde su lugar de origen a su lugar de destino.

6. Como ya se ha observado, el transporte de hombres, mujeres, niños, jóvenes y ancianos, desde el lugar de origen al lugar de destino, impone al empresario de transporte una obligación que naturalmente supera los estándares o mínimos exigibles, como es la de "llevar sano y salvo" a los transportados. La muerte, las lesiones y los daños a la propiedad publica y privada que se cometen por las empresas destinadas al transporte publico, cuando incumple los mínimos exigibles, deja al Estado en una situación de enorme complejidad, pues este, luego de la reforma al pacto constitucional en el mes de junio de 1.989, no sólo tiene una obligación pasiva de abstenerse de violar los derechos fundamentales y las libertades publicas de sus ciudadanos y de quienes residan en el territorio nacional, sino que, una obligación activa de promover los mismos. En ese orden de ideas, no resulta moralmente legitimo, que frente a una lesión frontal a la garantía constitucional del derecho a la vida e integridad física y síquica de las personas, el Estado esté limitado sólo a la fiscalización y aplicar sanciones administrativas que jamás podrán llegar a impedir al empresario que ha incorporado como costo el pago de dichas multas e incluso de las indemnizaciones de perjuicios a las que sea obligado a pagar por el ejercicio de

acciones civiles o penales que se intenten, este costo, que está disponible a pagar el empresario, no puede ser avalado por el Estado, tal forma de comprender la prestación de un servicio, la producción de un bien público, ha sido abandonada por la vía de la imposición a la empresa del pago de daños punitivos, cuestión que no está contemplada de modo directo en nuestro ordenamiento jurídico y que ciertamente ha obligado a las empresas que trafican con bienes públicos ha elevar sus entandares de seguridad (Grimshaw vs. Ford Motor Company" (1981) Cort of Appeal of California, Fourth Appellate District, división two. 119 Cal App 3 D. 757; 174CalRPTR348.)

7. No hay duda, que existe responsabilidad civil del empresario, la doctrina y la jurisprudencia desde antiguo, con las excepciones que contempla nuestra legislación. La cuestión, es determinar si existe responsabilidad penal del empresario, y en este punto, tanto el antiguo artículo 39 del Código de Procedimiento Penal, como el artículo 58 del Código Procesal Penal contemplan una figura decimonónica que hace responsable al empresario (persona jurídica) cuando un agente de esta hubiese intervenido directamente en el hecho punible y siempre será una responsabilidad personal, que afectará, al que efectivamente haya participado en el delito que se le imputa. Las modificaciones efectuadas en orden a una regulación mas rigurosa de los mercados, con el propósito de la incorporación de nuestro país a la OCDE, en especial la que establece la Responsabilidad de las Personas Jurídicas, no permiten por una parte hacer responsable al empresario, sino cuando se encuentra en algunas de las figuras de lavado de activo, terrorismo o cohecho que contempla el artículo 1° de la Ley número 20.393, por otra parte, el artículo 28 ter De la Ley General de Concesiones establece las hipótesis por las cuales se puede revocar una concesión, ninguna de estas permiten directamente la revocación de la misma cuando en la ejecución de un servicio se pone en peligro concreto la vida y la integridad física de las personas, salvo el incumplimiento grave de las obligaciones que impone el respectivo contrato, y que estas derivarán de las bases de licitación y especificaciones técnicas que pueden abordar estándares de seguridad vial.

8. Los incentivos para quienes prestan un servicio publico, por delegación del Estado, quien desde el constituyente de 1.980 está impedido de ejercer actividades económicas que pueden ejecutar los privados (artículo 19 numero 23 de la Constitución política de la República), para precisamente ejecutar dicho servicio, en el limite de los mínimos exigidos, al integrar como costo de producción de los servicios, las multas, sanciones administrativas y las indemnizaciones a que se vean obligados a pagar por incumplimiento de lo que razonablemente nuestra jurisprudencia desde antiguo ha entendido como la obligación de seguridad, que pesa sobre el empresario de transporte publico. Hace necesario, dotar a los órganos reguladores de mayores facultades fiscalizadoras, aumentar las multas aplicadas por el incumplimiento de las normas, que como se ha dicho, solo constituyen mínimos exigibles.

9. Sin embargo, una empresa que de modo contumaz, en el ejercicio de su actividad pone en peligro concreto la vida e integridad física de las personas, respecto de las cuales el Estado tiene una obligación de tutela, deben ser sancionadas de modo más intenso, pues ya no se trata de un hecho aislado, a los cuales es posible aplicar el estatuto de responsabilidad civil del empresario por el hecho del dependiente o de responsabilidad penal derivada como se ha dicho de una actividad directa ejecutada por un agente de la empresa, sino cuando en la ejecución del giro comercial, transporte publico de pasajeros, el empresario ha internalizado como costo en la prestación del servicio las consecuencias pecuniarias del incumplimiento de

estándares elementales, en esos casos, estamos ciertamente, frente a una política corporativa, que requiere dada la lesión de bienes jurídicamente protegidos, que como sociedad hemos valorado como esenciales, como los son la vida de las personas, una sanción que no puede ser otra, sino alguna de aquellas que contempla el artículo 8 de la Ley 20.393.

10. Es por estas consideraciones, que vengo en proponer al Honorable Senado de la República, el siguiente proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1: Incorpora nuevo inciso segundo en artículo 1 de la Ley 20.393.

Serán igualmente aplicables las normas de la presente ley, en los términos referidos en el inciso anterior, respecto de aquellas empresas destinadas al transporte publico de pasajeros, sea terrestre, aéreo, marítimo o fluvial, cuyos dependientes o sus representantes hayan sido condenados, por hechos ocurridos durante un año, por los delitos contemplados en los artículos 492 del Código Penal y aquellos tipificados en el titulo XVII párrafo de la Ley de Tránsito 18.290.

Articulo 2: Agréguese la siguiente frase en la letra a) inciso 2° del articulo 8 de la Ley 20.393

Con la sola excepción de que la condena sea como consecuencia de los hechos a que se refiere el inciso 2° del artículo 1° de la presente Ley, en cuyo caso la autoridad por un periodo que no exceda el de un año deberá tomar las medidas necesarias para que los servicios se sigan prestando con cargo a la persona jurídica que sea condenada en virtud de la presente ley.