PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE TRÁNSITO Y LA LEY N°18.287, CON EL FIN DE ADOPTAR MEDIDAS DE SEGURIDAD Y CONTROL EN LO RELATIVO A LOS MEDIOS DE PAGO DEL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS, ESTABLECER SANCIONES, CREAR UN REGISTRO DE PASAJEROS INFRACTORES Y MODIFICAR NORMAS PROCEDIMENTALES.

Boletín 10125-15

OBJETIVO	El proyecto tiene por finalidad hacer frente a la evasión en el transporte público remunerado de pasajeros. Para aquello, se implementan una serie de medidas y sanciones administrativas y penales orientadas a disminuir la evasión en el pago en los medios de transporte público de pasajeros y aumentar la educación y el control ante tal conducta.
TRAMITACIÓN	SENADO –TERCER TRÁMITE-
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Mensaje
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	Ley Orgánica Constitucional / Quórum Calificado
URGENCIA	Suma
COMISIÓN	Transportes y Hacienda
SUGERENCIA DE VOTACIÓN	A favor

IDEAS CENTRALES

El proyecto contiene tres artículos permanentes y dos artículos transitorios, que modifican los siguientes cuerpos legales:

- Ley N° 18.290, sobre Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia
- Ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

A. <u>ASPECTOS PRINCIPALES</u>

1.- *Creación de un Registro Público de Evasores que puede ser consultado*.

El Registro será administrado por el Ministerio de Transportes. **Sólo se registrarán a los infractores que habiendo sido infraccionados y citados al Juzgado de Policía Local, NO paguen la multa correspondiente.**

- ✓ Puede ser consultado por personas naturales con el objeto de saber si determinada persona figura o no en él. Esto se realizará conforme al procedimiento establecido en el artículo 10 de la Ley de Transparencia.
- ✓ Dichas solicitudes no podrán exceder de ocho en un período de 12 meses contado desde la primera solicitud, por parte de un mismo requirente distinto del titular.
- ✓ Las bases de datos se declaran reservadas.
- ✓ Los órganos del Estado y servicios públicos podrán suspender la entrega documentos o certificados que se relacionen con temas de transportes (tales como licencia de conductor, permiso de circulación, cuando el infractor sea propietario de un vehículo motorizado; pases escolares o de educación superior, o cualquier documento que permita una exención de pago o rebaja tarifaria en el transporte público), solo mientras las personas figuren en el registro.
- ✓ Faculta a la Tesorería a retener devolución de impuestos el monto de las multas impagas.
- ✓ Dejan de formar parte de este Registro, quienes: paguen la multa o cuando transcurran 3 años desde su efectiva anotación.
- ✓ Se sanciona con pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de 12 a 20 UTM a quien comercialice las bases de datos contenidas en el Registro. La misma sanción se aplicará a quien, indebidamente, confeccione, almacene, ceda, comunique o transfiera la información contenida en él.

2.- *Creación de un Registro de Usuarios*

- ✓ Su finalidad será velar por el correcto otorgamiento de los beneficios derivados del uso del transporte público, constatar el debido uso de los referidos mecanismos o instrumentos y verificar el uso frecuente del transporte público por parte de los usuarios.
- ✓ La información contenida en este Registro será reservada.
- ✓ Sólo podrán acceder a beneficios en el transporte público quienes estén registrados en este Registro.

3.- *Potenciar las atribuciones de los fiscalizadores y operadores de transporte para mejorar los controles de la evasión.*

- ✓ Faculta a Carabineros e Inspectores a retener el mecanismo o instrumento que permita acceder al transporte público, en caso que se detecte su uso incorrecto.
- ✓ Faculta al MTT y otros ministerios, cuando corresponda, a regular la confección y entrega de cualquier mecanismo o instrumento que permita el acceso y uso del transporte público.
- ✓ Permite a los prestadores de servicios de transporte público constatar el cumplimiento de la obligación del pago de la tarifa, exigir la exhibición del instrumento que permita el acceso a éste y, en caso de negativa, a solicitar el abandono del vehículo.

4.- *Explicitar las infracciones y delitos relacionados con la evasión*.

- ✓ Se incorpora como falta gravísima (Monto: 1.5 a 3 UTM), el hacer uso del transporte público con un pase escolar o de educación superior, sin ser el titular, o alterar éstos para el exclusivo uso personal.
- ✓ Se incorporan delitos: falsificar instrumentos que permitan el acceso al transporte público; hacer uso de instrumento falsificado; alterar medios tecnológicos, etc.
- ✓ Se sanciona la entrega de un domicilio falso o inexistente con ocasión de la citación al Juzgado de Policía Local, con hasta 10 UTM.

5.- *Mejorar los procedimientos asociados a las infracciones cursadas por evasión*

- ✓ Se incentiva el pago de las multas con rebajas del 50%.

COMENTARIOS

¿Cómo se genera la evasión en el Transantiago?

- La evasión sube con un mayor:[1]

- Número de puertas
- Número de usuarios subiendo en alguna puerta
- Intervalos entre buses

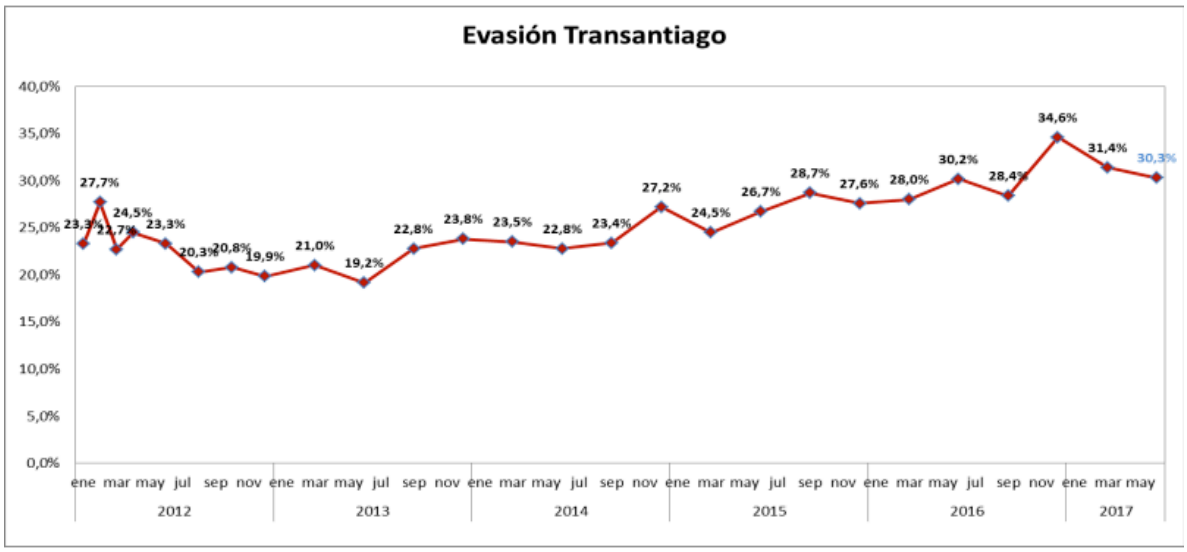
- Efecto ingreso: La evasión es significativamente mayor en comunas de menor ingreso promedio por hogar[2].

Estudios han señalado que las personas no pagan por:

- Problemas económicos
- Mala calidad del Transantiago
- Falta de puntos de carga de la Tarjeta BIP
- Efecto "manzana podrida" (no pago porque nadie lo hace).

[1] Guarda, Galilea, Paget-Seekins y Ortúzar (2015).
[2] Alejandro Tirachini, Comisión de Transportes y Telecomunicaciones Cámara de Diputados, 2017.

Evasión en Chile y subsidios al sistema



Fuente: Ministerio de Transportes

Cuando partió el sistema, en febrero de 2007, la evasión llegaba a 13,4%, y con el sistema de micros amarillas apenas se empinaba por sobre el 10%. En los últimos años ha aumentado exponencialmente, a tal punto de llegar a su récord histórico en noviembre de 2016, con un 34,6%, casi 15 puntos mayor a la que experimentaba el sistema en 2013.

En los últimos meses la Ministra Paola Tapia inició una campaña contra la evasión, que ha permitido reducirla en 4 puntos, aun cuando sigue siendo muy alta y muy costosa para el sistema.

Relacionado con esta materia, en 2015 el Congreso aprobó un nuevo subsidio al Transporte Público Metropolitano, para paliar el déficit del sistema. La iniciativa aprobada contempló la inyección de U$ 1.350 millones en un período de 7 años (2015 a 2022).

Este subsidio constituyó nuevamente un grave despilfarro de recursos públicos, ya que su única finalidad es paliar el déficit estructural del sistema de transportes, sin contemplar medidas que permitan evitar que el transporte público siga requiriendo de aportes permanentes en el tiempo. Asimismo, en palabras de Rafael Delpiano, Ingeniero Civil PUC que expuso en la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones durante la tramitación del subsidio "*La evasión en el Transantiago asciende a un 24,5% del total de personas que se suben a las micros* (HOY ES 30%).

Este porcentaje corresponde a aproximadamente un 60 a 70% del total del subsidio. Si se lograra reducir la evasión no sólo no sería necesario aumentar el subsidio, sino que incluso se podría reducir drásticamente.

En el sistema antiguo de las micros amarillas poca gente evadía, ya que el afectado era el empresario y luego el chofer. Si en el actual sistema junto con sancionar al infractor se castigara a las empresas con mayor porcentaje de evasión, habría una disminución importante de la misma. La mejor manera de controlar la evasión es eliminar la indiferencia de parte de las empresas respecto a esta infracción. Si las empresas se ven afectadas en sus ingresos por la evasión, evitarán estas infracciones por parte de los usuarios".

Así, queda de manifiesto que gran parte de los subsidios aprobados por el Congreso se destinan exclusivamente a paliar las pérdidas del sistema, generadas por la alta evasión[3].

Posibles Soluciones

Resulta de vital importancia tomar todas las medidas tendientes a reducir la evasión. Así, es sumamente necesario generar conciencia en la población acerca de los nocivos efectos que se generan por el no pago del pasaje.

Si bien el proyecto constituye un buen avance en materia de sanciones y, especialmente en lo relativo a concientizar a la población de que debe pagar el pasaje, hay muchas otras medidas que se deben tomar para reducir decididamente la evasión.

1.- Es importante señalar que, según estudios del Ministerio de Transportes y de la Fundación Transurbano, alrededor de un 17% de los evasores del Transantiago no posee recursos para cancelar el pasaje. A pesar de que el no pago del pasaje por parte de estos usuarios no es justificable en función de que existen otros usuarios que con los mismos problemas financieros si hacen el esfuerzo de cancelarlo, debiera explorarse la opción, ya propuesta por expertos del

[3] El Transantiago ha acumulado en subsidios directos, financiados por todos los chilenos, alrededor de US$ 5.000 millones desde su implementación. Cualquier esfuerzo que se realice para disminuir este déficit será en vano si no se logra reducir la tasa de evasión

rubro, de ***establecer un subsidio directo para aquellos que no pueden pagar***, a través de una tarjeta especial, para evitar el mal uso.

Evolución evasión vs tarifa

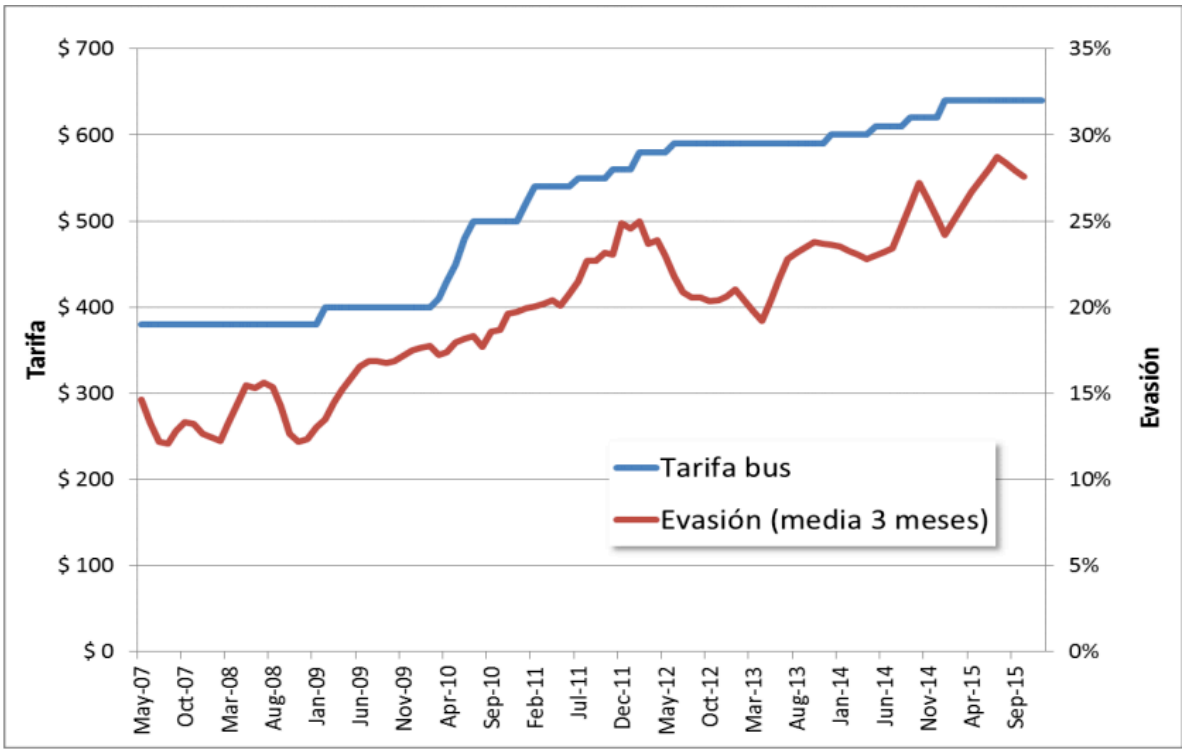


Gráfico elaborado por Alejandro Tirachini

2.- **Aumentar los puntos de carga de la tarjeta BIP!** En muchas ocasiones los usuarios no pueden cancelar su pasaje porque no tienen saldo suficiente en la tarjeta y se encuentran lejos de un centro de carga. Aumentando los puntos de carga se podría salvar esta situación.

3.- **Aumento de fiscalizaciones y eficacia de la sanción**: Los controles son insuficientes e ineficientes. Muchos usuarios no son fiscalizados, y de los fiscalizados, sólo el 4% fue multado el año 2016. Asimismo, de aquellos que son multados, sólo el 35% paga la multa.

El número de inspectores y, por ende, de fiscalizaciones es insuficiente, como lo demuestra la siguiente tabla:

Razón viajes inspeccionados / viajes totales

Ciudad	Tasa de inspección
Santiago (2014)	1 en 1000
Berlín (2015)	5 en 1000
Melbourne (2014)	63 en 1000

Gráfico elaborado por Alejandro Tirachini

Se debe incrementar significativamente la tasa de inspección y agilizar la fiscalización. Asimismo, se debe aumentar el número de fiscalizadores e innovar con medidas tecnológicas de fiscalización.

4.- ***Se debe aumentar de manera urgente las zonas pagas***. Esta es una manera eficiente de reducir la evasión. Asimismo, se deben incorporar validadores en las segundas puertas de los buses lo que, además de ayudar a reducir la evasión (aunque no en forma significativa), permite reducir los tiempos de viaje.

5.- **Campaña de concientización social**. Se debe modificar la percepción de que la evasión no es una falta. Mayor gasto en publicidad, resaltando los graves perjuicios que se generan de la evasión.

*Por último, tal como señaló Rafael Delpiano en su exposición, es fundamental que, además de sancionar al infractor por la evasión del pasaje, se les exija a las empresas operadoras del sistema que contribuyan con la disminución de la evasión.

Análisis específico Registro de Pasajeros Infractores ("Registro de Evasores" – artículo 22 quáter-)

*Este artículo fue modificado por la Cámara de Diputados, por lo que debe ser votado por el Senado en Tercer Trámite.

Entendiendo que el no pago del pasaje es uno de los principales problemas que evidencia el transporte público, en especial el capitalino, en 2012 se creó un Registro de Infractores del pago del pasaje, que tenía como intención el disuadir a los usuarios, pero no tuvo el efecto esperado. Es más, hoy dicho Registro ni siquiera es consultado.

En primer lugar, y previo al análisis de la efectividad de crear un Registro de Pasajeros Infractores, este mecanismo debe garantizar un adecuado tratamiento de los datos contenidos en él. Se deben resguardar adecuadamente los derechos de la Ley 19.628, sobre vida privada. Es decir, los datos personales contenidos en este Registro no deben ser de libre acceso al público.

Se espera que el Registro disuada a quienes deseen evadir, constituyendo una especie de "sanción social", en la cual se generará una lista con los evasores del transporte público que no hayan pagado su multa.

A medida que ha avanzado la discusión de la iniciativa, el registro se ha ido acotando, con la finalidad de evitar tanto el uso de los datos contenidos en él, como el tratamiento de la información al momento de la contratación de un trabajador. En síntesis, las distintas comisiones que han tratado el proyecto han debido discernir respecto a la colisión que se produce entre efectividad de la medida vs la protección de los datos de las personas.

Así, la propuesta definitiva de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados contempla un máximo de 8 consultas al registro por año, y sólo por personas naturales. Asimismo, se debe seguir el procedimiento de la Ley de Transparencia, referente al acceso a la información pública. En términos sencillos, no habrá libre acceso al Registro, como lo contemplaba el proyecto original del ejecutivo.

En cuanto a la efectividad de la medida, no es comprobable, menos aún ahora que se ha reducido su impacto, con la finalidad de resguardar los datos personales de los evasores. En lo que sí hay claridad, es que por sí sola no producirá una disminución de la evasión, sino que se requiere de un paquete de medidas integrales al respecto.

Por último, el mismo artículo, en sus incisos finales, establece que los órganos del Estado cuyas competencias comprendan el otorgamiento de documentos o certificados que se relacionen con temas de transporte suspenderán la entrega de éstos, tales como licencia de conductor, permiso de circulación, cuando el infractor sea propietario de un vehículo motorizado; pases escolares o de educación superior, o cualquier documento que permita una exención de pago o rebaja tarifaria en el transporte público. Lamentablemente estas medidas afectan a un número reducido de personas, ya que presuponen el acceso a un automóvil o a un beneficio otorgado por el Estado.

Lo mismo ocurrirá con la facultad que se le otorga al Servicio de Impuestos Internos de denegar o reducir la devolución de impuestos, ya que no hay claridad de que los evasores no necesariamente son empleados formales.

En estas materias, se debe ampliar el catálogo de sanciones, con el objeto de aumentar el universo de evasores que puedan verse afectados. Una fórmula es restringirle el acceso a algunos servicios que presta el Registro Civil, o cruzado el listado de evasores on el de receptores de subsidios del Estado y rebajando de esa ayuda el monto de la multa.

*En definitiva, el proyecto en su conjunto es necesario e importante, tanto para hacer frente a la evasión, como para concientizar a la población de los efectos nocivos que se producen por el no pago del pasaje. Sin embargo, hay concordancia entre los distintos expertos en la materia de que este proyecto por sí sólo no disminuirá de forma importante la evasión, sino que se requiere de un paquete completo de medidas, que contemple más zonas pagas, torniquetes, mayores puntos de carga de la tarjeta BIP!, etc.