

Santiago, 24 de Abril de 1995

CONGESTION VEHICULAR

DOCUMENTO INTERNO DE DISCUSION DE LA COMISION DE INFRAESTRUCTURA

I.- CONGESTION VEHICULAR.

El problema de congestión vehicular no es uno que afecte solamente a Santiago, sino que también a otras ciudades del país en forma cada día más creciente. Por ello, debe ser atacado simultáneamente en tres frentes: la oferta, la demanda y por la vía de una mejor gestión de las ciudades.

Por el lado de la oferta, la solución consiste en la construcción de un mayor número de vías aptas para atender las necesidades cada vez más crecientes.

Lo expuesto deja de manifiesto la necesidad de definir una política de carácter general y de largo plazo que aborde, al menos, las siguientes materias:

- a. Política de Transporte Público
- b. Definición de Vías no tarifadas
- c. Definición de Vías Tarifadas
- d. Sistemas de Tarificación Electrónica
- e. Uso del subsuelo urbano

La definición de dicha política, lamentablemente, resulta bastante compleja, no sólo por las características del problema que se debe resolver, sino que por la existencia de un sin número de autoridades que cuentan con atribuciones en esta materia.

En efecto, la ley 18.059 asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito y le señala sus atribuciones, entre las que cabe destacar la de proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas relativos al tránsito público; coordinar la acción de las diversas autoridades en materia de tránsito y fiscalizar la adopción de las resoluciones y medidas administrativas que ellas dicten en esta materia; dejar mediante resolución fundada sin efecto las medidas adoptadas por dichas autoridades y, en su caso, disponer las que deberán reemplazarlas (artículos 1º y 2º), (VER ANEXO Nº1).

En su artículo tercero la citada ley establece que las facultades que se le otorgan al Ministerio en esta materia, podrán ser ejecutadas por los respectivos SEREMITTS, previa delegación del Ministerio.¹

A esta Secretaría de Estado también corresponde la determinación de las redes viales básicas de cada comuna², la fijación de vías de circulación para la locomoción colectiva³, autorizar el funcionamiento de terminales no urbanos⁴ y efectuar licitaciones para el uso público de vías por razones de congestión o de deterioro del medio ambiente.⁵

Por otra parte, la determinación de las decisiones sobre la realización de nuevas obras de infraestructura vial corresponde a la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, cuando se trata de vías rurales y carreteras y a los Servicios de Vivienda y Urbanismo, dependientes del Ministerio de Vivienda, cuando se trata de obras de pavimentación de las vías urbanas.

En consecuencia, es posible señalar que en la definición de una política general para la solución al problema de congestión vehicular deben, al menos intervenir, los siguientes agentes:

- a) El Ministerio de Transporte y de Telecomunicaciones
- b) El Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- c) El Ministerio de Obras Públicas.

II.- POLITICA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS.

El artículo 56 de la Ley 18.290, señala que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones está facultado para determinar las características técnicas de construcción, dimensiones, seguridad y mantenimiento que deben reunir los vehículos en general, en tanto los

¹Esta delegación se hizo por D.S. N°42 del 13 de enero de 1992 y por D.S. N°39 de 1992.

² Artículo 43 de la Ley 18.287, de juzgados de Policía Local.

³ D.S. N° 212 de 1992 y Resolución 36/91, ambas del Ministerio de Transportes .

⁴ Resolución N°12/87, de Transportes.

⁵Artículo 3° de la Ley 18.695.

artículos 88 y 89 del mismo cuerpo legal prescriben que ningún vehículo puede destinarse al transporte público de pasajeros sin haber cumplido las normas específicas determinados para ellos.

A su vez, el artículo 3° de la ley 18.696 establece que el transportes público de pasajeros puede hacerse libremente, sin perjuicio que el Ministerio de Transporte establezca las condiciones y dicte la normativa dentro de la que deberán funcionar dichos servicios.

De este modo, el Ministerio de Transportes se encuentra facultado para establecer las condiciones de operación de tales servicios, contando con amplias facultades en esta materia.

Por lo tanto, a nuestro entender, es perfectamente factible que el Ministerio de Transportes establezca para tales servicios condiciones de operación mucho más estrictas que las existentes, tanto en lo que dice relación con las características de los vehículos como con el funcionamiento de los mismos.

III.- TARIFICACION VIAL.

1) Consideraciones Generales.

Por definición, la congestión vehicular se produce cuando el ingreso de un vehículo adicional a una vía de circulación deja de ser indiferente o igual costo cero, ya que reporta a los demás conductores un costo en tiempo y en contaminación. De allí surge la necesidad de aplicar un sistema de tarificación vial, puesto que éste constituye un mecanismo adecuado para establecer el precio de utilización de un bien escaso, como son las vías públicas congestionadas.

La tarificación vial constituye además, una importante herramienta para distribuir mejor el tráfico entre las vías tarificadas y las vías alternativas no tarificadas, pues por las primeras transitarían sólo quienes estén dispuestos a pagar la tarifa, y quienes no lo estén, serán derivados a las vías no tarificadas.

Desde un punto de vista constitucional, es preciso señalar que el artículo 19 N°7 de la Constitución Política de la República, garantiza la libertad personal, cuya expresión práctica consiste en la libertad ambulatoria, esto es, el derecho de desplazarse de un punto a otro del territorio nacional, y aun salir de él y entrar, " a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros".

De la norma constitucional citada se infiere, en primer lugar, que la referida garantía constitucional se encuentra referida a la libertad de desplazamiento dentro del territorio nacional. Asimismo, se infiere que la ley puede condicionar el ejercicio dicha libertad, como es el caso de la Ley de Tránsito que establece las condiciones para ejercer la libertad ambulatoria en calles y avenidas conduciendo un vehículo motorizado, tales como el haber obtenido licencia de conducir.

En consecuencia, es posible concluir que el establecimiento de un sistema de tarificación vial constituiría una nueva condición para hacer uso de una calle o avenida conduciendo un vehículo motorizado, pudiendo estimarse que la razón para obligar al pago de un peaje es la misma que para prohibir que por una calle se circule en contra del tránsito.

El establecimiento de un sistema de tarificación vial debe, en todo caso, estar inserto dentro de una política general de tarificación, que considere al menos, los siguientes elementos:

- a. Las tarifas o peajes que se paguen por el uso de una vía congestionada no deben constituir un a fuente adicional de recursos para el Estado, tendiente a financiar la construcción de las obras de infraestructura vial que se requieren para dar solución al problema de congestión vehicular, puesto, que de ser así, dichas tarifas significarían el establecimiento de un nuevo tributo para los contribuyentes.
- b. Las tarifas deben reflejar el verdadero costo adicional que provoca a terceros el transitar por la vía. En consecuencia, la tarifa debiera ser superior para los individuos que deseen circular durante las horas de mayor congestión por las vías afectas. Asimismo, debiera diferenciarse según los días, meses del año y área de aplicación. Por ejemplo, durante los meses de enero y febrero, el flujo vehicular de Santiago disminuye. Esto debiera reflejarse en un a menor tarifa. De esta manera, se logra que el sistema discrimine entre las zonas congestionadas y las no congestionadas y según las horas, días y meses en que se produce mayor congestión.

También debe tenerse presente, en todo caso, que si el monto de la tarifa resultará excesivo, la vía tarifada quedará subutilizada y se producirá una congestión mayor en las vías alternativas; si en cambio, resulta muy baja, la tarificación no evitará que la vía se congestione. De ahí que importe de sobremanera que se disponga de un sistema flexible de tarificación que puede ser aceptado desde el punto de vista constitucional. El reciente fallo del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de ley de Rentas Municipales,

en el cual se debatía si la fijación de contribuciones de bienes raíces con tasa variable dentro de los rangos establecidos en la ley, y que lo declaró constitucional, hace pensar como posible (aunque no necesariamente coincidan los fundamentos constitucionales en uno y otro caso) que la ley señale una tarifa que establezca distintos valores, y señale los criterios según los cuales se adoptará uno u otro, en forma coherente con las atribuciones del organismo responsable.

Como criterio orientador sobre los elementos que se deben considerar a fin de determinar el valor de la tarifa pueden señalarse, entre otros, los siguientes:

- el costo en tiempo promedio, por kilómetro, que pierde el individuo como consecuencia de la congestión. Para ello, hay que considerar las horas punta y fuera de punta, los meses del año, etc.
- el costo promedio de bencina (o petróleo) gastado en el atochamiento.
- el mayor costo derivado de la mantención de las vías (pavimento, asfalto, etc.),
- el tipo de vehículo, su tamaño y la cantidad de pasajeros promedio que viajan en un mismo vehículo, entre otros.

2) Proyecto de Ley que establece el pago de un derecho por el uso de las vías urbanas afectas a congestión vehicular.

El 5 de agosto de 1991 ingreso a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley que Establecía el pago de un derecho por el uso de las vías urbanas afectas a congestión vehicular. Dicho proyecto fue posteriormente sustituido en su totalidad por el Ejecutivo, quien formuló una indicación sustitutiva el 14 de septiembre de 1994.

Si bien dicho proyecto se orienta en la dirección correcta, en el sentido de abocarse a establecer un mecanismo de cobro por la utilización de determinadas vías, se contradice desde un punto de vista conceptual con la solución que recientemente ha anunciado la autoridad para la congestión vehicular en Santiago, cual es la aplicación del sistema de concesiones en los términos de la Ley de Concesiones de Obras de Infraestructura pública.

Dicha contraposición puede dar lugar a la existencia de tres tipos de vías: vías no tarifadas; vías tarifadas por el Estado y vías tarifadas por los concesionarios, creándose en consecuencia un complejo y desordenado sistema de circulación.

Por otra parte, el sólo hecho de afectar al pago de una tarifa el uso de una determinada vía, como sería el caso de, por ejemplo, de la Avenida Américo Vespucio, no soluciona el problema de congestión vehicular. En efecto, si dicha tarificación no se encuentra asociada a la construcción de nuevas obras viales y al mejoramiento de vías alternativas no tarifizadas, se traducirá en la congestión de vías de circulación secundarias, no aptas para un tráfico muy alto.

En este sentido, resulta recomendable el establecimiento de un sistema de concesiones para la construcción de las obras de infraestructura vial, en los términos del sistema de la ley de concesiones de obras de infraestructura pública, que de origen a la creación de una red vial acorde a las necesidades de este tipo de infraestructura en el largo plazo.

En efecto, mediante la tarificación de obras dadas en concesión, no sólo se logra restringir la demanda por el uso del bien sino que además se aumenta la oferta de infraestructura, es decir la capacidad de circulación de la vía.

Por este mecanismo, además, el Estado asumiría el rol subsidiario que le corresponde, permitiendo a los usuarios que no deseen pagar la tarifa que cobra el concesionario por el uso de las vías concesionadas, el acceso a vías alternativas no tarifizadas.

Características del Proyecto de Ley

- Establece el pago de una tarifa como contraprestación del derecho de uso que otorga el Estado a las personas mediante que mediante vehículos motorizados circulen o accedan a las vías públicas que sean declaradas como tarifizadas.
- Podrán ser declaradas como vías tarifizadas, aquéllas que perteneciendo a la red vial básica cumplen a lo menos con alguno de los siguientes requisitos: que se trate de una vía declarada congestionada o que se trate de vías que se hayan habilitado para el uso público de vehículos motorizados con fecha no anterior a dos años a la respectiva declaración o, que en el mismo lapso, hayan sido objeto de la ejecución de algún proyecto de inversión que haya ocasionado un aumento de su capacidad.
- La declaración de vía congestionada será efectuada por el Presidente de la República, a través de decretos expedidos por el ministerio de transporte, toda vez toda vez que la velocidad espacial del flujo sea inferior al 40% de la velocidad en régimen libre. La vigencia de esta declaración no podrá ser superior a tres años, pudiendo ser renovada si a la fecha de renovación, presentan una velocidad media espacial inferior al 60% a la velocidad en régimen libre.

- El valor de la tarifa será establecido mediante Decreto Supremo del Ministerio de Transportes y determinadas en atención a uno o más de los factores siguientes: área y lugar de aplicación; tipo de la vía; tipo de vehículo; tipo de servicio; número de pasajeros; meses del año; días u horas determinadas y uno o más puntos de intersección a la red vial básica u otras análogas.

Podrá establecerse un régimen tarifario general aplicable a todas las vías tarificadas o uno particular aplicable a un determinado grupo de vías.

Sin perjuicio de lo anterior, en el decreto tarifario respectivo se establecerá un monto diario equivalente máximo.

- Estarán obligados a pagar la tarifa todos los vehículos motorizados que ingresen o transiten por las vías o tramos de vías que hayan sido declaradas congestionadas, con excepción de los vehículos de emergencia los vehículos eximidos de contar con permiso de circulación, los vehículos de locomoción colectiva, los vehículos de locomoción colectiva, los vehículos de transporte escolar y los vehículos para lisiados.
- Corresponderá al Ministerio de Transportes la supervisión general de los procesos relacionados con el establecimiento, administración y ejecución del sistema. El cobro de los valores podrá ser entregado a una o más personas jurídicas o naturales, mediante la un proceso de licitación.
- Los recursos que se recauden mediante la aplicación de la tarifa se ingresarán a rentas generales de la nación. La ley de Presupuesto, con cargo a tales recursos, incluirá anualmente un Fondo de Transporte Urbano, que tendrá por objeto financiar los estudios y proyectos de mejoramiento o mantención de la infraestructura y equipamiento de transporte urbano del área urbana en hayan sido efectivamente recaudados; reembolsar la inversión pública o privada efectuada en vías congestionadas y solventar los gastos de administración del sistema.
- Los proyectos a que se refiere el proyecto podrán efectuarse mediante el sistema de concesiones establecido en D.F.L. N° 164 MOP. En tales casos la declaración de vía congestionada podrá tener una vigencia superior y el cobro y percepción de la tarifa podrá incluirse en la concesión respectiva.

Observaciones de Fondo:

- 1.- No existe una diferenciación conceptual entre las tres situaciones para las que el Proyecto establece la tarificación. Ellos son: a) Cuando se trata de resolver un problema de congestión utilizando el cobro como un mecanismo para desincentivar la circulación; b) Cuando se trata de cobrar una tarifa para financiar obras realizadas por el Estado; y c) Cuando se trata de cobrar una tarifa para financiar obras entregadas en concesión.

En el primer caso la tarifa sólo debe tener por objeto distribuir el tráfico por las distintas vías disponibles, y en consecuencia, debe ingresar a rentas generales de la Nación y no a financiar proyectos específicos, pues así se transforma en un tributo de afectación, lo que está prohibido, salvo excepciones, por el artículo 19 N° 20 de la Constitución.

Por ello, resulta discutible que los recursos que se obtengan mediante la tarificación destinada a descongestionar, se destinen a financiar estudios y gastos de administración del sistema, a mejorar y a reembolsar parte de la inversión pública o privada.

El segundo caso, esto es cuando se cobra una tarifa o peaje para financiar obras realizadas por el Estado, también resulta objetable por cuanto supone una doble tributación: el pago de tributos generales, una de cuyas finalidades es precisamente financiar obras realizadas por el Estado, y este nuevo tributo específico para financiar obras de infraestructura.

Distinta es la situación cuando se tarifica el paso por nuevas obras dadas en concesión, en cuyo caso nos encontramos frente a un régimen jurídico distinto, puesto que ya no se trataría de la tarifa que se cobraría con el objeto de descongestionar, aunque el mecanismo de administración y cobro pueda ser igual, sino que de una tarifa que paga el usuario por un servicio que le otorga un particular.

- 2.- En relación al sistema tarifario es necesario esclarecer, en primer lugar, que el Proyecto de Ley concibe el pago de la tarifa como una condición legal para hacer uso de las vías congestionadas y no como una "contraprestación del derecho de uso que otorga el Estado a las personas que mediante vehículos motorizados circulen o accedan a las vías públicas que sean declaradas como tarifadas ", como se señala en el proyecto.

Además se estima necesario definir en forma más precisa la metodología que se utilizará para la determinación de las tarifas, toda vez que el proyecto sólo se limita a enumerar a modo de ejemplo, una serie de factores que deberá tener en consideración la autoridad para la determinación de la tarifa, pero no da ningún tipo de ponderación a tales factores. De este modo, la determinación de las referidas tarifas constituye una facultad amplia y discrecional de la autoridad, que debiera quedar mejor acotada.

Respecto de los vehículos exentos del pago de la tarifa, consideramos que dicha exención sólo se justifica para los vehículos de emergencia (ambulancias, carros de bomba, Carabineros e Investigaciones). No debiera concederse esta exención a los vehículos que no cuenten con permiso de circulación, puesto que independientemente de ello, producen congestión. El mismo criterio es aplicable para los vehículos de lisiados y a los vehículos de transporte escolar .

En relación a los mecanismos de control del pago de la tarifa, estimamos necesario plantear la conveniencia de introducir métodos que faciliten y hagan aplicable este sistema de tarificación, no siendo aconsejable la colocación de plazas de peajes o vías segregadas para el control del pago, puesto ellas aumentan la congestión. Lo óptimo sería utilizar algún sistema de tarificación electrónica, uniforme para todas las vías tarificadas. En este sentido, es adecuado que el proyecto permita distintos tipos de fiscalización sin inducir necesariamente la utilización de un mecanismo específico, cuya determinación será consecuencia de la evolución tecnológica y del mercado.

Es acertado, por otra parte, que el proyecto permita que la administración de la tarificación pueda entregarse a particulares, mediante licitación.

- 3.- La declaración de vía congestionada el Proyecto la encomienda al Presidente de la República, quien debe efectuarla sobre la base de los parámetros que el mismo señala, los que, a nuestro entender debieran ser materia de reglamento a fin de simplificar la formulación legislativa.

En cuanto al requisito para declarar congestionada una calle o avenida y hacer aplicable el concepto de tarificación vial, consistente en que la velocidad media del flujo sea inferior a un 40% de la velocidad en régimen libre, es preciso señalar si se considera o no, para el cálculo de la velocidad en régimen libre, el límite de 50 Km/hra. establecido para zonas urbanas o el que determine, en casos específicos, el Director del Tránsito.

Atendido el objeto perseguido por la ley en esta materia, sería preferible excluir expresamente los límites legales de velocidad para comparar la reducción del flujo medio, de manera tal que el 40% se mida respecto de un régimen libre que sólo considere la naturaleza de la vía y su desplazamiento seguro por ella, independientemente de la existencia de límites legales de velocidad. Por otra parte, es necesario definir en qué horas del día se medirá la velocidad espacial del flujo. Claramente, lo óptimo sería hacerlo en las horas que presentan mayor congestión.

Respecto a la renovación de la declaración de vía congestionada, ésta se produce luego de los tres años de haber sido declarada. Es preciso - según el proyecto - que se revise previamente si se cumplen las condiciones que dieron origen a la decisión de tarificar dicha vía o tramo, o alternativamente, se verifique si se cumple la condición adicional: que la velocidad media del flujo sea inferior al 60% de la velocidad en régimen libre. Lo anterior significa que la renovación de la declaración de congestión no es automática.

IV.- LA RESTRICCIÓN VEHICULAR COMO UNA ALTERNATIVA PARA EVITAR LA CONGESTION.

A continuación se efectúa un análisis de esta alternativa, desde el punto de vista de las atribuciones con que cuentan las autoridades para decretar una restricción vehicular por congestión, sin que se formule ninguna apreciación sobre la validez de una medida de esta naturaleza.

En múltiples oportunidades se ha señalado que el Ministerio de Transporte no cuenta con facultades para decretar una restricción vehicular, por cuanto la adopción de una medida de esa naturaleza sería inconstitucional, atentaría contra la garantía que consagra el artículo artículo 19 N°7, letra a), de la Carta Fundamental, que establece "el derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros".

A este respecto se ha indicado que el establecimiento de una restricción vehicular por congestión atentaría contra la libertad de desplazamiento que tienen las personas, la cual, a nuestro entender se encuentra referida a un derecho mucho más significativo que el derecho a circular en un vehículo motorizado, cual es el derecho a desplazarse libremente dentro del territorio nacional .

Además la citada norma establece que el derecho a trasladarse de un lugar a otro dentro del territorio nacional se encuentra también supeditado a que se guarden las normas establecidas en la ley y al perjuicio de terceros. En consecuencia, es perfectamente factible que mediante la dictación de una ley se condicione o limite el ejercicio de dicha garantía constitucional.

Lo anteriormente expuesto, nos lleva a concluir que el Ministerio de Transporte puede limitar el ejercicio del derecho a circulación en un vehículo motorizado - si se estima que ese es el derecho que quiso caucionar el legislador - decretando una restricción vehicular por congestión, si existe una ley que le atribuya facultades para ello.

En relación a este último punto, debemos manifestar que estimamos que el Ministerio de Transporte se encuentra actualmente facultado por ley para decretar la referida restricción. En efecto, el artículo 118 de la Ley de Tránsito, ley 18.290, establece que "el Ministerio de Transporte y de Telecomunicaciones podrá prohibir, por causa justificada, la circulación de cualquier tipo de vehículos por determinada vías públicas. Ejercerá esta facultad de oficio o a petición de la Municipalidad respectiva o a petición de la Dirección de Vialidad."⁶

De la norma antes citada se infiere que el Ministerio de Transportes podría prohibir la circulación, por ejemplo, de los vehículos terminados en una patente "x", si ello es consecuencia de una causa justificada, como lo es la excesiva congestión vehicular.

Desde otro punto vista, debemos destacar que no ha sido discutida la facultad del Ministerio de Transportes de decretar restricciones vehiculares por contaminación, facultad que le ha sido reconocida incluso por fallos de la Corte Suprema que han sostenido que "las medidas restrictivas de circulación vehicular dispuestas por la autoridad competente se fundamentan en el resguardo del derecho de todos los habitantes a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, derecho que toca a la autoridad velar por su efectivo goce".

Esta argumentación también resulta válida para la aplicación de una medida de restricción vehicular por congestión, ya que como es sabido, la congestión vehicular constituye una importante fuente de contaminación ambiental.

⁶ Esta facultad fue delegada en los SEREMITTS por Resolución N°59/85.

V.- PROYECTO DE LEY SOBRE UTILIZACION DEL SUBSUELO DE LOS BIENES NACIONALES DE USO PUBLICO.

Un importante porcentaje de las vía de circulación se encuentra destinada al estacionamiento de vehículos y a otros usos, que contribuyen a generar un mayor grado de congestión vehicular.

Dicha situación ha motivado el proposición de un proyecto de ley para el Uso del Subsuelo de los Bienes Nacionales de Uso Público, el cual tiene por finalidad posibilitar el uso de dichos bienes para la construcción de estacionamientos subterráneos, de modo de contribuir en la solución de la congestión vehicular y el cual en síntesis establece lo siguiente:

- Que por decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales, previa consulta de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicación, podrá afectarse como bien fiscal el subsuelo de los bienes nacionales de uso público.
- A las concesiones del subsuelo de los mencionados bienes serán aplicables las normas sobre concesiones municipales, contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Las concesiones que se otorguen para construcciones y explotación del subsuelo, serán transferibles, asumiendo el adquirente todos los derechos y obligaciones que deriven del contrato de concesión. La transferencia deberá ser aprobada por la municipalidad respectiva, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de la solicitud.

Observaciones:

- 1.- No existe suficiente claridad en relación a la naturaleza jurídica que se atribuye al subsuelo de los bienes nacionales de uso público y por ende a la tutela de tales bienes. En efecto, por un lado el Proyecto establece que el subsuelo de los bienes nacionales de uso público es un bien fiscal bajo la tutela del Ministerio de Bienes Nacionales, lo cual significa que para poder ser utilizado, deberá previamente afectarse mediante decreto supremo dictado por los ministerios de Bienes Nacionales, Vivienda y Urbanismo, Transporte y Telecomunicaciones e incluso otros " de ser conveniente" y por otro lado aparte, el mismo Proyecto agrega un nuevo artículo a la Ley Orgánica de Municipalidades, el que regula las concesiones del subsuelo otorgadas por las Municipalidades, lo que permite concluir que se entiende que el subsuelo de los bienes nacionales es municipal.

Lo anterior, podría dar lugar a que los dos organismos públicos involucrados en la administración de los referidos bienes podrían sentirse facultados para aplicar la ley en comento. Por ello, resulta fundamental determinar claramente la naturaleza jurídica de los bienes antes señalados y atribuir, a una sola autoridad la tuición sobre tales bienes.

En todo caso, estimamos conveniente que dicha tuición sea encomendada a los municipios, con lo cual concuerdan los H. Senadores Feliú y Larraín.

- 2.- Desde el punto de vista del concesionario, a nuestro entender, el Proyecto no considera las garantías necesarias para hacer atractivo el negocio, sobre todo en lo que dice relación con el dominio y plazo de la concesión.

En efecto, el Proyecto hace aplicable a este tipo de concesiones el régimen de las concesiones municipales, las que son otorgadas por un plazo máximo de 30 años y pueden ser caducadas a arbitrio de la autoridad municipal, lo cual resulta bastante precario.

Por tal motivo, consideramos necesario hacer aplicable a este sistema las normas contenidas en la Ley de Concesiones de Obras de Infraestructura Pública, que contempla causales objetivas de caducidad de la concesión, así como también otro tipo de garantías para el concesionario y los inversionistas.

- 3.- También resulta importante definir, al menos conceptualmente, las características del servicio que prestaría el concesionario. Se trataría de un derecho de uso sobre un determinado espacio del estacionamiento, de un derecho de uso sin determinación del espacio físico que utilizaría el usuario o de un derecho de arrendamiento.
- 4.- Es importante definir el estatuto tributario que se aplicaría a este tipo de concesiones, puesto que dicho elemento resulta fundamental para la evaluación que hagan del negocio quienes se encuentren interesados en participar en él.
- 5.- Finalmente, es preciso definir si se va a otorgar la concesión de todos los bienes nacionales de uso público o sólo de bienes tales como avenidas y plazas, lo cual pareciera ser lo más lógico, dentro de los límites urbanos.

ANEXO

FACULTADES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE EN MATERIA DE TRANSITO

- 1.- La Ley 18.059 asigna al Ministerio de Transporte y de Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito y le señala sus atribuciones cuales son:
 - Será el organismo normativo nacional encargado de proponer las política en materia de tránsito de calles y caminos y demás vías públicas o abiertas al uso público y de coordinar, evaluar y controlar su cumplimiento.
 - Coordinará la acción de las diversas autoridades en materia de tránsito y fiscalizará la adopción de las resoluciones y medidas administrativas que ellas dicten en este materia. Mediante resolución fundada, podrá dejar sin efecto las medidas adoptadas por dichas autoridades y, en su caso, disponer las que deberán reemplazarlas.

Estas facultades podrán ser ejecutadas por los respectivos SEREMITTS, previa delegación del Ministerio. Esta delegación se hizo por D.S. N°42 del 13 de enero de 1982 y por D.S. N°39 de 1992.

- 2.- De conformidad al artículo 43 de la Ley 18.287, de juzgados de policía local, corresponde al Ministerio de Transportes señalar las características fundamentales y determinar las redes viales básicas en cada comuna. Esta facultad fue delegada a los SEREMITTS a través del D.S. N°83 de 1985, de Transportes, estableciéndose que deben determinar las vías que integren la red vial básica en aquellas ciudades que queden íntegramente incorporadas dentro de una sola comuna.

Cabe destacar, que se entiende por red vial básica "la que está compuesta, en el radio urbano, por vías que, por sus características, tienen un rol trascendente para los flujos de tránsito. Entre las variables que sirven para caracterizarlas, están las siguientes: intensidad del tránsito de vehículos que soportan; velocidad de los flujos; accesibilidad a o desde otras vías y distancia de los desplazamientos que atienden" (artículo 1°, decreto N°83).

Cualquier modificación a las características físicas u operacionales de las vías que integran la Red Vial Básica de una ciudad, que comprometa la operación de vehículos y/o peatones, y los proyectos de construcción de nuevas vías que incidan en la Red Vial Básica, deberán contar con la aprobación de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes que corresponda o del Ministerio de Transportes en el caso de Santiago" (artículo 3°, inciso 3°).

- 3.- El artículo 118 de la Ley de Tránsito, 18.290 establece que el Ministerio de Transportes podrá prohibir, por causa justificada, la circulación de todo tipo de vehículos o de tipos específicos de éstos, por determinadas vías públicas. Ejercerá la facultad de oficio o a petición de la Municipalidad respectiva o petición de la Dirección de Vialidad.
- 4.- De conformidad a lo que establece el D.S. N° 212 de 1992, de Transportes, esta Secretaría de Estado podrá fijar las vías por las cuales circularán los vehículos que presten servicios públicos de la locomoción colectiva, con informe de Carabineros de Chile.
- 5.- El artículo 3° de la Ley 18.695 establece que el Ministerio de Transportes podrá disponer para determinado tipo de vehículo y/o servicios, el uso de las vías mediante licitación pública, por razones de congestión o de deterioro del medio ambiente.