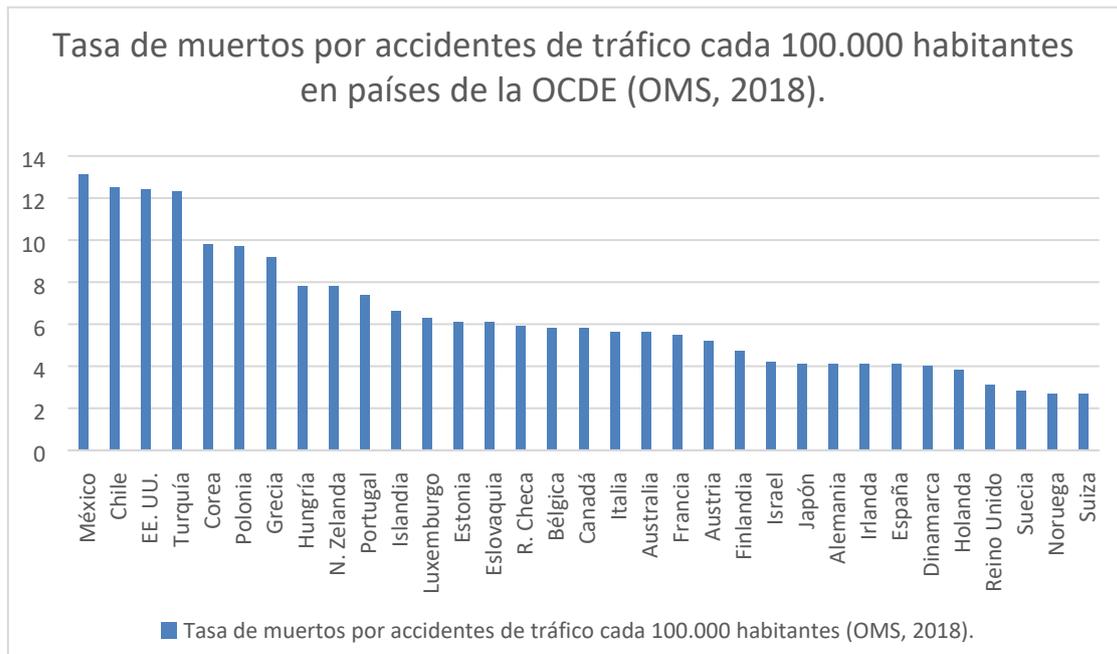




Proyecto de Ley que modifica la Ley de Tránsito, N°18.290 para establecer un sistema de otorgamiento de las licencias de conducir graduado.

1.- Antecedentes:

Los accidentes de tráfico son considerados un problema de salud grave a nivel mundial, que al año 2016 causaba la muerte de 1.35 millones de personas¹. La cifra de muertos totales en Chile llegó a 1.507 en 2018, bajo el promedio de 1.594 muertes desde 2013, pero un incremento de 24 muertos desde 2017 según datos de CONASET². Si bien, a nivel latinoamericano Chile tiene actualmente después de Cuba (8.5), la segunda tasa más baja de muertes por accidentes de tránsito, con 12.5 muertes cada 100.000 habitantes, somos el segundo país con esta tasa más alta en la OCDE³:



Sin embargo, el parque automotriz chileno ha experimentado un aumento considerable en los últimos años, creciendo a un promedio de un 6.1% desde el año 2010 en adelante y con una variación más reciente de un 15,6% entre 2017 y 2018⁴. Lo anterior,

¹ OMS (2018). Global Status Report on Road Safety. Summary, p. 2. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277370/WHO-NMH-NVI-18.20-eng.pdf?ua=1>

² Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (2019). Observatorio de Seguridad Vial. Disponible en: <https://www.conaset.cl/programa/observatorio-datos-estadistica/>

³ Gráfico de elaboración propia, datos tomados de: https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/Table_A2_Road_Traffic_Deaths.pdf?ua=1

⁴ANAC (2018). Informe mercado automotor. Disponible en: <https://www.anac.cl/wp-content/uploads/2019/01/12-Informe-del-Mercado-Automotor-Diciembre-2018.pdf>





sumado a los importantes cambios demográficos proyectados para las próximas décadas, plantea nuevos desafíos en términos de seguridad y equidad en el acceso a las licencias de conducir, considerando la existencia de riesgos asociados a la edad de los conductores. Ya que, de acuerdo al INE: “Para el año 2035, todas las regiones, a excepción de Tarapacá, Antofagasta y Atacama tendrían una mayor proporción de población mayor de 65 años respecto de la población menor de 15 años”⁵.

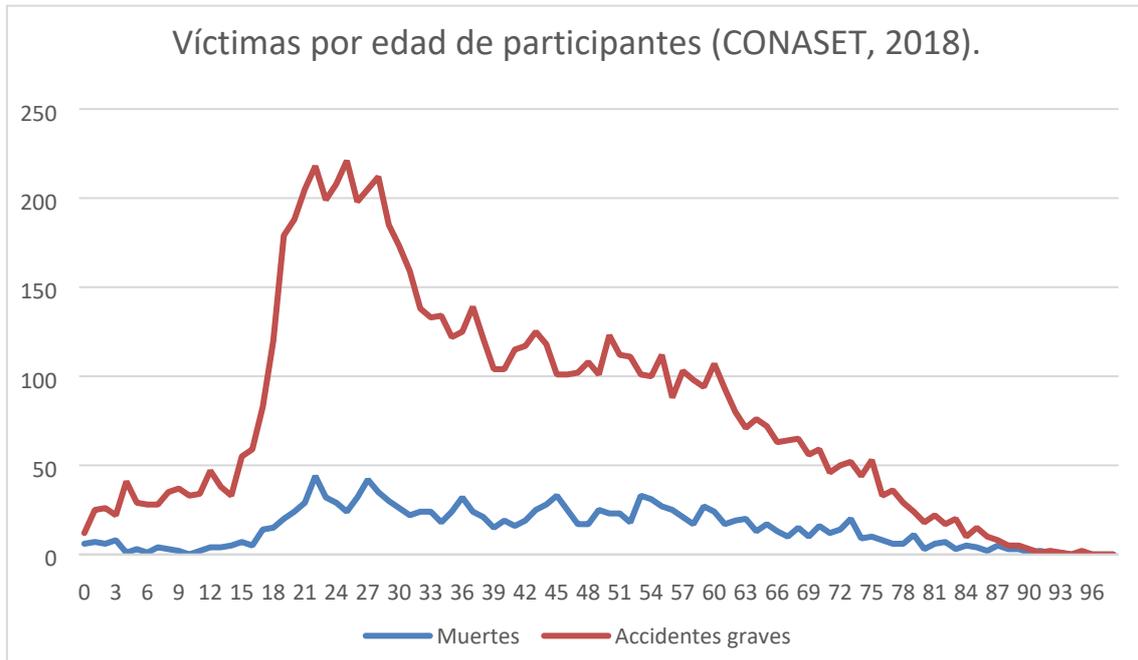
Al respecto, existen varios estudios que han dado cuenta de la predominancia de ciertos tipos de riesgos específicos para los accidentes de tráfico según el grupo etario. Así, hay amplia evidencia de que los adolescentes y jóvenes adultos (hasta los 29 años) tienen una tendencia mayor a la ejecución de maniobras peligrosas tras el volante, tales como, conducir con exceso de velocidad, mantener una distancia imprudente con otros autos, conducir bajo los efectos del alcohol, etc.⁶ Esto se ve reflejado en la concentración desproporcionada de los accidentes graves y fatalidades para las personas cuya edad se sitúa en el intervalo entre los 18 y 29 años en nuestro país, situación que no varía incluso para países con pirámides poblacionales más envejecidas que el nuestro⁷.

⁵ INE (2019). Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 2002-2035 totales regionales, población urbana y rural. Síntesis de resultados. Instituto Nacional de Estadísticas, p. 6. Disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/demogr%C3%A1ficas-y-vitales/demograf%C3%ADa/base-2017/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion/s%C3%ADntesis-estimaciones-y-proyecciones-de-poblaci%C3%B3n-de-chile-2002-2035-regional-%C3%A1rea.pdf?sfvrsn=826e5cd2_2

⁶ Williams, A.F. (2006). Young driver risk factors: successful and unsuccessful approaches for dealing with them and an agenda for the future. *Injury Prevention*, 12(1), i4-i8.

⁷ Regev, S., Rolison, J. J., & Moutari, S. (2018). Crash risk by driver age, gender, and time of day using a new exposure methodology. *Journal of safety research*, 66, 131-140.





Esta situación se vuelve más seria producto de la falta de experiencia al volante, como menciona Gazmuri *et al*: “La combinación juventud e inexperiencia en la conducción ha demostrado ser fatal. Tanto así, que los accidentes de tránsito son la primera causa de mortalidad entre jóvenes a nivel mundial. En Europa, dentro del rango de edad 15 a 24 años, la mayoría de las fatalidades ocurre en el primer año de conducción”⁸. Esto contrasta con los riesgos más propios de los adultos mayores, asociados a la reducción en las facultades psicomotrices que se requieren para una apropiada conducción y la fragilidad corporal necesaria para sobrevivir a un accidente.

Frente a esta clase de riesgos, una de las alternativas que se ha usado de manera más exitosa a nivel internacional, predominantemente en los países de habla inglesa, han sido los llamados sistemas de Licencias de Conducir Graduadas o GDL (*Graduated Driver Licensing*). La lógica que subyace a estos sistemas es la de incorporar progresivamente a los conductores más jóvenes e inexpertos en el ejercicio de los derechos y deberes propios de la conducción automotriz, tratando el problema de los

⁸ Gazmuri *et al.* (2006). Reducción de la mortalidad por accidentes del tránsito en Chile: 10 medidas prioritarias. En: “Camino al bicentenario: Doce propuestas para Chile”. Concurso Políticas Públicas PUC, p. 366.





accidentes de tránsito y sus efectos como un asunto de salud pública⁹. Para lo cual, se trabaja normalmente en tres etapas distintas:

1) **Primera etapa:** Esta corresponde a todos aquellos trámites, prácticas supervisadas en situaciones de bajo riesgo y exámenes necesarios para obtener una primera licencia de conducir de características no profesionales.

2) **Etapla intermedia:** Una vez concedida la licencia, su portador no puede ejercer todos los derechos de conducción propios de ambientes de alto riesgo por un tiempo determinado, sino que tiene una serie de limitaciones que varían entre distintos Estados o países. Entre estas restricciones generalmente se encuentran:

- a. Horarios de conducción restringidos, normalmente en la noche¹⁰.
- b. Exposición en el auto de una placa que haga público el hecho de que el conductor se encuentra en esta etapa, por ejemplo, una “N” de Novato.
- c. Límites a la cantidad de pasajeros (distintos a los miembros inmediatos de su familia)¹¹.
- d. Límites de velocidad.
- e. Prohibiciones más estrictas o absolutas para el uso de aparatos electrónicos al conducir.
- f. Sanciones más altas ante las infracciones de las normas de tránsito¹² o la extensión de esta etapa.

3) **Licencia no profesional con plenos derechos:** Finalmente, luego de un período de tiempo, que normalmente es de un año o dos¹³, las restricciones anteriores dejan de tener efecto.

Debido a que se trata de una medida focalizada en el grupo de mayor riesgo (jóvenes y novatos), ha sido exitosa en reducir la tasa de accidentes de tránsito en la gran

⁹ Williams, A. F., & Ferguson, S. A. (2002). Rationale for graduated licensing and the risks it should address. *Injury Prevention*, 8(2), ii9-ii16.

¹⁰ Es el más común, y se usa, por ejemplo, en casi todos los Estados de EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Véase: Bates, L. J. *et al.* (2014). Graduated driver licensing: An international review. *Sultan Qaboos University Medical Journal*, 14(4), e432.

¹¹ Esta es una de las excepciones que se incorporó recientemente en el Reino Unido donde este sistema está en etapa de prueba. Ver: <https://www.rac.co.uk/drive/advice/learning-to-drive/graduated-driving-licences/>

¹² Como es el caso alemán, en el periodo llamado “Führerschein auf Probe” (Licencia de conducir a prueba). Ver: <https://www.adac.de/verkehr/rund-um-den-fuehrerschein/erwerb/probezeit/>

¹³ Un ejemplo del periodo de dos años para los novatos es Irlanda. Ver: <https://www.rsa.ie/en/RSA/Licensed-Driver/Driving-licence/Novice-Plates-Introduction/>





mayoría de los casos en los que se ha implementado, incentivando su adopción por más países desde que se aplicó en Nueva Zelanda en 1987¹⁴. Una de las primeras revisiones sistemáticas de todos los estudios hechos para medir el impacto de estas medidas, encontró que la tasa de reducción de accidentes tenía una mediana de un 21%, y llegó a la siguiente conclusión:

“La licencia de conducción graduada es efectiva para la reducción de las tasas de accidentes entre conductores jóvenes, aunque la magnitud del efecto varía. Las conclusiones están apoyadas por los hallazgos consistentes, la relación temporal y la factibilidad de la asociación. Los programas más fuertes de licencia de conducción graduada (es decir, más restricciones o mayor calidad según la clasificación del IIHS) parecen dar lugar a una mayor reducción de la mortalidad”¹⁵.

Los efectos varían dependiendo del grupo objetivo al que se aplique este sistema, hay evidencia respecto a que la sola aplicación a los adolescentes de 17 años puede incrementar la tasa de accidentes para aquellos con 18 y 19 años¹⁶. Se discute respecto de si se debe aplicar solo a un rango etario específico o a todos los novatos, en Canadá la evidencia ha mostrado que la mejor práctica es extenderla a todos los novatos, puesto que tiene reducciones en accidentes para todas las edades. Por esto, también en Nueva Zelanda, donde en un principio regía solo para los menores de 25 años, ahora es aplicada en forma general a todos los principiantes¹⁷.

¹⁴ Bates, L. J. *et al.* (2014). *ibid.*, p. e432.

¹⁵ Russell K.F., Vandermeer B. y Hartling L. (2011). Licencia de conductor graduada para la disminución de accidentes de tráfico entre conductores jóvenes. Cochrane Database of Systematic Reviews 2011 Issue 10. Art. No.: CD003300. Disponible en: <https://www.cochrane.org/es/CD003300/licencia-de-conductor-graduada-para-la-disminucion-de-accidentes-de-trafico-entre-conductores>

¹⁶ Fell, J., Romano, E., & Voas, R. B. (2013, August). A national evaluation of graduated driver licensing laws in the United States. In 20th International Council on Alcohol, Drugs and Traffic Safety Conference, Brisbane, Australia, pp. 25-28.

¹⁷ Mayhew, D., Simpson, H. & Singhal, D. (2017). Best practices for graduated driver licensing in Canada. *The Traffic Injury Research Foundation*, p. iii. Disponible en: http://tirf.ca/wp-content/uploads/2017/02/Best_Practices_for_Graduated_Driver_Licensing_in_Canada.pdf





¿Cómo enfrenta Chile estos riesgos hoy? En el caso de la licencia Clase B (no profesional), existe una gradualidad muy acotada, limitada solo a aquellos jóvenes que obtengan la licencia a los 17 años, para quienes, según el art. 13:

“(…) se podrá otorgar esta Licencia a postulantes que sean mayores de 17 años, que hayan aprobado un curso en una Escuela de Conductores, debida y expresamente autorizados por sus padres, apoderados o representantes legales.

Dicha licencia excepcional sólo habilitará para conducir acompañado, en el asiento delantero, de una persona en condiciones de sustituirlo en la conducción de acuerdo a lo establecido en el artículo 109 que sea poseedora de una licencia que lo habilite para conducir los tipos de vehículos motorizados para la Clase B cuya vigencia, a la fecha del control, tenga no menos de 5 años de antigüedad. Cumplidos los 18 años de edad, este último requisito se extinguirá por el solo ministerio de la ley.

El menor así autorizado que sea sorprendido conduciendo sin cumplir con el requisito establecido en el inciso precedente, se considerará como conductor sin licencia para todos los efectos legales. Carabineros procederá a retirarle la Licencia y a ponerla a disposición del respectivo Tribunal. En la boleta de citación se dejará constancia que ésta no lo habilita para seguir conduciendo”.

Como se puede ver por la exposición anterior, el sistema de Licencias de Conducir Graduado chileno va contra todas las recomendaciones de mejores prácticas internacionales al respecto, al implementarse solo por un año y en una edad en la que la evidencia además muestra que es contraproducente, por lo que es necesario una reforma más sustantiva. Aunque cabe agregar que, se ha querido implementar un sistema graduado más robusto, para el caso de las licencias C (motocicletas), pero dejando de lado todo el resto del parque automotriz¹⁸.

2.- Ideas Matrices

¹⁸ Boletín N°6466-15. Ver también:

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=82193&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>





El proyecto de ley busca modificar implementar un sistema de Licencia de Conducir Graduado para las licencias clase B.

3.- Contenido del Proyecto:

Creación de una nueva clase dentro de las Licencias No Profesionales:

Este proyecto introduce una nueva categoría dentro de las Licencias No Profesionales que se llama “Clase N” que, si bien no sigue la coherencia alfabética de la denominación de las otras clases de licencias, tiene este nombre a propósito de ser una licencia para “novatos”, e inspirado por el uso de placas con una “N” en varios países extranjeros (*novice plate*). Lo que podría facilitar su asimilación por el público nacional y su comprensión por los extranjeros.

La Licencia Clase N permitirá conducir vehículos motorizados de tres o más ruedas para el transporte particular de personas, con capacidad de hasta cuatro asientos, excluido el del conductor. Esta nueva licencia tiene un carácter provisional y su posesión por una cantidad de tiempo mínima de 2 años es requisito para obtener la Licencia Clase B, estableciendo un verdadero sistema de Licencia de Conductor Graduado. Sin embargo, este tiempo será extendido en la misma cantidad de tiempo que al conductor se lo condene a la suspensión de su licencia.

Respecto de sus requisitos, se mantiene la edad mínima de 17 años y haber aprobado, al menos, la enseñanza básica. No obstante, se extiende a todos los solicitantes, independiente de la edad, la necesidad de haber aprobado un curso en una Escuela de Conductores, lo que entrara en vigor de modo gradual, a fin de que exista espacio para que las escuelas puedan absorber la nueva demanda.

La licencia para “novatos” tiene una regulación más estricta que lo que normalmente tenía hasta ahora una persona que obtenía de inmediato una licencia de Clase B. Todas estas prohibiciones y regulaciones se hacen siguiendo las recomendaciones de mejores prácticas en esta materia y son principalmente dos: (1) límite de acompañantes, exceptuando parientes, conyugue o conviviente civil; (2) prohibición





de conducción en la madrugada hasta las 5 am. La infracción de estas reglas se considerará como falta grave.

Además, la comisión de delitos o cuasidelitos por parte de estos conductores novatos que involucren el consumo del alcohol o estupefacientes, serán castigados con mayor severidad, al considerarse la posesión de esta licencia como una circunstancia agravante.

Por consiguiente, y con el mérito de los antecedentes expuestos, vengo en someter a la consideración de esta Honorable Corporación, el siguiente Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley:

Artículo 1º: Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N°18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2007, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y del Ministerio de Justicia:

- 1) En el art. 12º:
 - a. En su inciso primero, reemplácese la frase “Clase B y C”, por:
“Clase N, B y C”.
 - b. Después de “LICENCIA NO PROFESIONAL”, agréguese el siguiente inciso:
“Clase N: Para conducir vehículos motorizados de tres o más ruedas para el transporte particular de personas, con capacidad de hasta cuatro asientos, excluido el del conductor.”
- 2) En el art. 13º:
 - a. Reemplácese en el primer numeral ubicado después de “LICENCIA PROFESIONAL”, el número “20” por “21”.
 - b. Agréguese, inmediatamente antes de “- LICENCIA NO PROFESIONAL CLASE B” lo siguiente:
“- LICENCIA NO PROFESIONAL CLASE N
1.- Tener como mínimo 17 años de edad.





- 2.- Haber aprobado un curso en una Escuela de Conductores debidamente reconocida por el Estado. Los menores de edad deberán contar con el permiso expreso de sus padres, apoderados o representantes legales.
- 3.- Ser egresado de enseñanza básica.”
 - c. Reemplácese los numerales 1 y 2 ubicados bajo ““- LICENCIA NO PROFESIONAL CLASE B”, por los siguientes:
 - “1.- Tener como mínimo 19 años de edad.
 - 2.- Haber estado en posesión de la licencia clase N durante dos años. Se sumará a este plazo el tiempo durante el cual el conductor haya sido condenado a la suspensión de su licencia de conducir.”
- 3) En el art. 14, letra B), agréguese el siguiente ordinal nuevo:

“3º.- La aprobación del curso de conducción requerido para la licencia Clase N, se acreditará por medio de certificado expedido por una Escuela de Conductores, reconocida oficialmente para este efecto.”
- 4) Agréguese el siguiente art. 20 bis:

“La licencia no profesional Clase N, tiene un carácter provisorio y una vez otorgada, se someterá a las siguientes reglas:

 1. Estos conductores no podrán viajar con más de un acompañante, salvo que se trate de parientes, cónyuge o conviviente civil.
 2. La conducción entre las 00:00 y las 5:00 AM se encontrará prohibida.

La posesión de esta licencia se considerará como circunstancia agravante para los delitos o cuasidelitos en los que el conductor haya participado en estado de ebriedad, bajo la influencia de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, o bajo la influencia del alcohol.”
- 5) En el art. 31:
 - a. Reemplácese “Clase B” y “Clases B” por “Clase N” y “Clases N” respectivamente.
- 6) En el art. 32:
 - a. Reemplácese “Clase B” por “Clase N”.
- 7) En el art. 200:
 - a. Agréguese un numeral nuevo del siguiente tenor:

“La infracción a las reglas para los conductores que posean una licencia





no profesional Clase N, enumeradas en el art. 20 bis”.

8) En el art. 204:

a. Intercálese el siguiente inciso tercero nuevo:

“Sin embargo, la reincidencia de los conductores poseedores de la licencia Clase N, en los términos del inciso anterior, elevará al triple la multa inicial y al cuádruple en caso de incurrirse nuevamente en dicha conducta. Sin perjuicio de las suspensiones o cancelaciones de licencias de conductor que correspondan.”.

Artículo primero transitorio: Esta ley entrará en vigor un año después de su publicación.

Artículo segundo transitorio: La obligación de haber aprobado un curso en una Escuela de Conductores para obtener la Licencia Clase N, entrará en vigor de la siguiente manera:

1. Durante el primer año desde la entrada vigencia de esta ley, será exigible solo a los menores de 18 años.
2. Hasta un año, contado desde el término del plazo establecido en el número anterior, será exigible solo a los menores de 25 años.

Durante este periodo, las Escuelas de Conductores podrán seguir siendo de Clase B.

Sebastián Álvarez Ramírez
H. Diputado de la Republica




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. SEBASTIÁN ÁLVAREZ R.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JORGE SÁBAG V.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. LEOPOLDO PÉREZ L.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RENE M. GARCÍA G.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JENNY ÁLVAREZ V.

