

INFORME COMPLEMENTARIO DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, en materia de cierre o instalación de medidas de control de acceso en calles, pasajes o conjuntos habitacionales, por motivos de seguridad.

BOLETÍN N° 13.885-06

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de informar nuevamente respecto del proyecto de ley individualizado en el rubro, iniciado en Moción de los Honorables Diputados señora Andrea Parra, y señores Miguel Ángel Calisto, Gonzalo Fuenzalida, Raúl Leiva, Andrés Longton, Camilo Morán, Christian Moreira, Luis Pardo y Sebastián Torrealba, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

Cabe señalar que, por acuerdo de la Sala de fecha 6 de octubre del presente, la iniciativa volvió a la Comisión para un nuevo informe.

A una o más de las sesiones en que la Comisión analizó este proyecto de ley asistieron por medio telemáticos, las siguientes personas:

-El asesor parlamentario de la Senadora Ebensperger, señor Patricio Cuevas.

-El asesor parlamentario del Senador Bianchi, señor Claudio Barrientos.

-La asesora parlamentaria del Senador Insulza, señora Lorena Escalona.

-El asesor parlamentario del Senador Ossandón, señor José Tomás Hughes.

-La dirigente señora Alejandra Flores, invitada de la Senadora señora Goic.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

-Permitir, en los casos y con las condiciones que indica, el cierre o el establecimiento de medidas de control de acceso en calles o pasajes cuando conectan con otras vías.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El artículo único del proyecto de ley y sus disposiciones transitorias, tienen el carácter de norma de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 118 y 119 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- 1.- Constitución Política.
- 2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.
- 3.- Ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de Seguridad Ciudadana.
- 4.- Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- 5.- Ley N° 19.418, establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.
- 6.- Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 1869, pronunciada con ocasión del control de constitucionalidad de la ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de Seguridad Ciudadana.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción, que da origen al presente proyecto de

ley, hace presente que la gran mayoría de las comunas del país continúa enfrentando relevantes desafíos en materia de seguridad, pues deben hacer frente a la delincuencia que afecta a hogares y familias en sus hogares.

Indica que, según estadísticas del Ministerio Público, para el semestre comprendido entre enero y junio de 2020, los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas representan un 54,2% de los hechos delictuales producidos en el país, los que para el mismo período se consignan en un total de 711.171. En el mismo sentido, destaca que la última Encuesta Nacional sobre Seguridad Ciudadana de 2019 arrojó que existe al menos un 3.5% de personas que declaran haber sido víctimas de delitos a la vivienda, tales como el robo en lugar habitado, mientras que un 82% declaró percibir que la delincuencia en el país aumentó.

Enfatiza que, en dicho contexto, disponer acciones en contra de la delincuencia implica esfuerzos tanto desde la autoridad y desde el Estado, como desde la organización comunitaria y vecinal, pues la seguridad en el entorno y en el mobiliario urbano es crucial para erradicar focos de ilícitos como, por ejemplo, la venta de drogas, además de atender a necesidades como iluminación y, muy especialmente, la posibilidad de cerrar aquellas calles y pasajes que forman un conjunto de viviendas susceptibles de ser asaltadas o utilizadas como espacio y foco criminógeno.

Subraya que recogiendo la necesidad y posibilidad de concretar el cierre de calles y pasajes o controlar el acceso a los mismos, en 2011 se promulgó la ley N° 20.499 que “regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana”, actividad que hasta antes de esta normativa enfrentaba serios problemas jurídicos, ya que, si bien las calles son un bien nacional de uso público -no susceptible de ser apropiado por particulares- el cierre perimetral de determinadas calles era una acción positiva para la comunidad.

Destaca que la normativa antes señalada modificó la ley orgánica constitucional de Municipalidades en el sentido de que los entes edilicios podrán autorizar el cierre o el establecimiento de medidas de control en calles, pasajes y conjuntos habitacionales, pero con una serie de restricciones que transforman esta medida en una de carácter excepcional. Asegura que la posibilidad actual de autorizar y conseguir el cierre o control en el acceso de calles, pasajes y conjuntos habitacionales se encuentra contemplada en los artículos 5 y 65 de la ley N° 18.695 orgánica constitucional de Municipalidades, la que le otorga al municipio, con acuerdo del Concejo Municipal, la facultad de autorizar el cierre o control de acceso.

En particular, refiere que la mencionada ley establece que para que proceda el cierre se requiere que se trate de una calle o pasaje de entrada y salida única (“sin salida”), el acuerdo de al menos el 90% de los propietarios de los bienes afectados, informe de unidades edilicias, así

como de Bomberos y Carabineros, que no se trate de una ciudad declarada patrimonio de la humanidad, de calles, pasajes, barrios o conjuntos declarados patrimonio arquitectónico o que sirvan de acceso a éstos o a monumentos nacionales. Añade que el permiso de cierre o de control es transitorio (dura 5 años), es revocable (si así lo piden al menos un 50% de los propietarios afectados) y debe ajustarse a una Ordenanza Municipal que regule todos los aspectos relevantes de la medida.

Por lo anterior, recalca que existe un conjunto amplio de requisitos que hacen que la medida sea poco o nada aplicable, pues, por ejemplo, se prohíbe en calles de doble entrada y salida (calles regulares), pese a que puede haber muchas de estas que presentan escaso o nulo tránsito público y que enfrenten problemas de seguridad, cuyo cierre o control resulte acorde con el accionar de Carabineros, Bomberos y otros dispositivos de emergencia.

En cuanto al porcentaje de requirentes, reitera que se exige casi una unanimidad, lo que dificulta la aprobación de este tipo de medida y la aleja de los estándares democráticos y de decisión en el plano comunal, lo que, junto a la necesidad de ordenanzas, la hacen aún más difícil de lograr.

Finalmente, recalca que la idea de este proyecto es posibilitar en la práctica el cierre o control de acceso a calles y pasajes, reduciendo los porcentajes para acordar la medida y eliminando la existencia previa de una ordenanza como requisito para su autorización, junto con permitir el establecimiento de medidas de control de acceso a vías locales de más de un acceso y salida, siempre que su extensión no supere los 50 metros, y en la medida que no se limite de forma alguna el tránsito peatonal, conciliando así el libre tránsito de personas con el derecho de los ciudadanos a proveerse de condiciones de mayor seguridad en sus hogares.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Al reconsiderar la iniciativa de ley en informe, se tuvo presente la indicación del Ejecutivo propuesta al literal b), nuevo, con el objeto de reemplazar el ordinal iii) por el siguiente:

“iii) Estarán autorizados a funcionar por un lapso no superior a siete horas continuas, las que se deberán indicar en la solicitud a que se refiere el párrafo primero de este literal. Excepcionalmente, el municipio podrá autorizar periodos de cierre que no excedan de diez horas continuas, previo informe favorable de Carabineros de Chile y de la dirección o unidad de tránsito respectiva, fundado en especiales motivos de seguridad y siempre que no haya afectación relevante del tránsito.”

La Comisión, por la mayoría de sus miembros presentes acordó aprobar la propuesta del Ejecutivo, con modificaciones, para eliminar la referencia a los informes que ya están considerados en la ley.

En consecuencia, el texto sería el siguiente:

“iii) Estarán autorizados a funcionar por un lapso no superior a siete horas continuas, las que se deberán indicar en la solicitud a que se refiere el párrafo primero de este literal. Excepcionalmente, el municipio podrá autorizar periodos de cierre que no excedan de diez horas continuas, fundado en especiales motivos de seguridad y siempre que no haya afectación relevante del tránsito.”

-El acuerdo anterior fue adoptado por la mayoría de los miembros presentes de la Comisión (3x1 abstención). Votaron a favor los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi y Ossandón. Se abstuvo el Honorable Senador señor Insulza.

El Honorable Senador señor Insulza haciendo presente su desacuerdo, dijo que no le parecía que el envío del asunto a la Comisión correspondía a un trámite regular, pese a que ello haya sido acordado por la Sala.

Asimismo, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes acordó suprimir en el Numeral 2, letra a), el ordinal ii por resultar redundante con el texto aprobado. **El acuerdo anterior fue adoptado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (3x0), Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi y Ossandón**

- - -

MODIFICACIONES

En conformidad a los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y regionalización tiene el honor de proponeros aprobar el proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, con las siguientes modificaciones:

Artículo único

Número 1)

--Sustituirlo por el siguiente:

“1. Introdúcense las siguientes modificaciones al párrafo segundo del literal c) del artículo 5º:

a) Intercálase entre la disyunción “o” y la palabra “medidas” la frase “la implementación de”.

b) Agrégase, después del punto seguido que sigue a la expresión “seguridad de los vecinos”, lo siguiente:

“Además, en idénticos términos, se podrá autorizar la implementación de medidas de control de acceso en calles y pasajes que tuvieren un acceso y salida diferentes, y siempre que no se limite ni entorpezca con ello, en forma alguna, el tránsito peatonal y en todo momento se permita el acceso a los vehículos de emergencia, de seguridad pública, de utilidad pública y de beneficio comunitario.”.

(Indicación 1 e Indicación A, unanimidad 4x0, modificadas)

Número 2)

Letra a)

Ordinal i

-- Sustituir el guarismo “75” por “85”.

(Indicación número 2, unanimidad 4x0)

o o o

Ordinal ii, nuevo

--Incorporar, como ordinal ii, nuevo, el siguiente:

“ii. Sustitúyese la expresión “de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto del cierre.”, por lo siguiente: “de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes o moradores autorizados cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto de cierre. La solicitud de cierre deberá señalar su forma de administración.”.

(Indicación número 3, con modificaciones, unanimidad 4x0)

o o o

Ordinal ii

--Suprimirlo

(Artículo 121 Reglamento del Senado. Unanimidad 3x0)

o o o

Letra b), nueva

--Incorporar como letra b), nueva, pasando las letras b), c) y d) a ser letras c), d) y e), respectivamente, la siguiente:

“b) Incorpórase como párrafo segundo, nuevo, pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo tercero, el siguiente:

“Con las mismas exigencias dispuestas en el párrafo precedente, y con aquellas que se señalan a continuación, se podrá otorgar autorización para implementar medidas de control de acceso en calles y pasajes que tuvieren un acceso y salida diferentes, con los siguientes requisitos:

i) El ancho de la calzada debe ser inferior a 7 metros;

ii) Podrá implementarse solamente en la entrada y salida del calles y pasajes cuya extensión no sea superior a una cuadra;

iii) **Estarán autorizados a funcionar por un lapso no superior a siete horas continuas, las que se deberán indicar en la solicitud a que se refiere el párrafo primero de este literal. Excepcionalmente, el municipio podrá autorizar periodos de cierre que no excedan de diez horas continuas, fundado en especiales motivos de seguridad y siempre que no haya afectación relevante del tránsito.**

(Indicación C, con modificaciones, unanimidad 4x0)

(Ordinal iii mayoría 3x1 abstención)

o o o

Letra b

Ha pasado a ser letra c).

-- Sustituirla por la siguiente:

“c) Reemplázase en el párrafo segundo, que ha pasado a ser párrafo tercero, las palabras “el párrafo anterior” por “los párrafos anteriores” y la voz “ciudades” por la expresión “barrios o zonas”.”.

(Indicación D, con modificaciones, unanimidad 4x0)**Letra c)**

Ha pasado a ser letra d), sin enmiendas.

Letra d)

Ha pasado a ser letra e), con las siguientes modificaciones:

1.- Sustituir su encabezado por el siguiente:

“e) Reemplázase el párrafo cuarto por los siguientes párrafos cuarto, quinto y sexto, nuevos:”.

2.- En el primer párrafo que propone, reemplazar las palabras finales de su primera oración “medidas de control de acceso de que se trate” por la expresión “de las medidas de control de acceso, según corresponda, velando por que ellas puedan ser desactivadas en caso de emergencia”.

3.- En el segundo de los párrafos que propone, reemplazar la frase “cierre o medidas de control de acceso de pasajes y vías locales, cuyo acceso o salida” por la expresión “cierre o de implementación de medidas de control de acceso en **calles y** pasajes que, cumpliendo con los requisitos establecidos en los párrafos precedentes, cuenten con un ingreso o salida que”.

4.- En el tercer párrafo que propone, sustituir la palabra “medidas” por la expresión “la implementación de medidas” y la voz “noventa” por “sesenta”, respectivamente.

(Indicación E y artículo 121 del Reglamento, unanimidad, 4x0)**Artículo primero transitorio**

--Sustituir la expresión “párrafo tercero” por “párrafo cuarto”.

(Adecuación formal)**Artículo segundo transitorio**

--Reemplazar la referencia a “párrafos tercero y cuarto” por otra a los “párrafos cuarto y quinto”.

(Adecuación formal)

- - -
TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados con las modificaciones que vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, os propone aprobar en general y en particular:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. - Incorpóranse las siguientes modificaciones en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

1. Introdúcense las siguientes modificaciones al párrafo segundo del literal c) del artículo 5°:

a) Intercálase entre la disyunción “o” y la palabra “medidas” la frase “la implementación de”.

b) Agrégase, después del punto seguido que sigue a la expresión “seguridad de los vecinos”, lo siguiente:

“Además, en idénticos términos, se podrá autorizar la implementación de medidas de control de acceso en calles y pasajes que tuvieren un acceso y salida diferentes, y siempre que no se limite ni entorpezca con ello, en forma alguna, el tránsito peatonal y en todo momento se permita el acceso a los vehículos de emergencia, de seguridad pública, de utilidad pública y de beneficio comunitario.”.

2. Introdúcense las siguientes modificaciones en el literal r) del artículo 65:

a) Modifícase el párrafo primero de la siguiente forma:

i. Reemplázase el guarismo “90” por “85”.

ii. Sustitúyese la expresión “de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto del cierre.”, por lo siguiente: “de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes o moradores autorizados cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje o

conjunto habitacional urbano o rural que será objeto de cierre. La solicitud de cierre deberá señalar su forma de administración.”.

b) Incorpórase como párrafo segundo, nuevo, pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo tercero, el siguiente:

“Con las mismas exigencias dispuestas en el párrafo precedente, y con aquellas que se señalan a continuación, se podrá otorgar autorización para implementar medidas de control de acceso en calles y pasajes que tuvieren un acceso y salida diferentes, con los siguientes requisitos:

i) El ancho de la calzada debe ser inferior a 7 metros;

ii) Podrá implementarse solamente en la entrada y salida del calles y pasajes cuya extensión no sea superior a una cuadra;

iii) Estarán autorizados a funcionar por un lapso no superior a siete horas continuas, las que se deberán indicar en la solicitud a que se refiere el párrafo primero de este literal. Excepcionalmente, el municipio podrá autorizar periodos de cierre que no excedan de diez horas continuas, fundado en especiales motivos de seguridad y siempre que no haya afectación relevante del tránsito.

c) Reemplázase en el párrafo segundo, que ha pasado a ser párrafo tercero, las palabras “el párrafo anterior” por “los párrafos anteriores” y la voz “ciudades” por la expresión “barrios o zonas”.

d) Suprímese el párrafo tercero.

e) Reemplázase el párrafo cuarto por los siguientes párrafos cuarto, quinto y sexto:

“Un reglamento expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública determinará las características del cierre o **de las medidas de control de acceso, según corresponda, velando por que ellas puedan ser desactivadas en caso de emergencia.** Dicho reglamento considerará una ordenanza municipal tipo, propuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que deberá contener medidas para garantizar la circulación de las personas y de los vehículos de emergencia, de utilidad pública y de beneficio comunitario, y compatibilizar el objeto de la autorización con el desarrollo de la actividad económica del sector. La autorización nunca podrá comprender alguna vía de la red vial básica. La ordenanza que se dicte sobre la materia deberá ser sometida por el alcalde a

la aprobación del concejo.

Toda solicitud de **cierre o de implementación de medidas de control de acceso en calles y pasajes que, cumpliendo con los requisitos establecidos en los párrafos precedentes, cuenten con un ingreso o salida que** acceda o enfrente una o más vías de la red vial básica, requerirá de un informe técnico favorable de la secretaría regional ministerial de Transportes y Telecomunicaciones respectiva. Un reglamento expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones establecerá el procedimiento para solicitar el informe por la respectiva secretaría regional ministerial y las condiciones para otorgarlo.

Si los organismos encargados de evacuar informes para el establecimiento de cierres o **la implementación de medidas** de control de acceso en los términos precedentes no lo hicieren dentro de los **sesenta** días siguientes al despacho de la solicitud, se entenderá que se manifiestan favorablemente a la misma.”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero transitorio. - Recibida la ordenanza tipo a que se refiere el **párrafo cuarto** de la letra r) del artículo 65 de la ley N°18.695, incorporado por el numeral 2 del artículo único de esta ley, el alcalde, dentro de los treinta días siguientes, convocará a una sesión extraordinaria del concejo para conocer de este asunto. En caso de que dicha sesión no pueda realizarse en la fecha convocada, el secretario municipal citará a una nueva, la que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes a la fracasada. Si la segunda sesión nuevamente no puede realizarse en la fecha convocada, el secretario municipal certificará dicho hecho y regirá íntegramente la ordenanza tipo remitida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Artículo segundo transitorio. - Los reglamentos a que se refieren los **párrafos cuarto y quinto** de la letra r) del artículo 65 de la ley N°18.695, incorporados por el numeral 2 del artículo único de esta ley, deberán ser expedidos por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación de esta ley.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 12 de octubre, con asistencia de los Honorables Senadores señora Luz Eliana Ebersperger Orrego, y señores Carlos Bianchi Chelech (Presidente), José Miguel Insulza Salinas y Manuel José Ossandón Irrázaval.

Sala de la Comisión, a 12 de octubre de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N°18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, EN MATERIA DE CIERRE O INSTALACIÓN DE MEDIDAS DE CONTROL DE ACCESO EN CALLES, PASAJES O CONJUNTOS HABITACIONALES, POR MOTIVOS DE SEGURIDAD.

(BOLETÍN N° 13.885-06)

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

-Permitir, en los casos y con las condiciones que indica, el cierre o el establecimiento de medidas de control de acceso en calles o pasajes cuando conectan con otras vías.

II. ACUERDOS: aprobado en general (4 x0).

En particular:

Indicación 1, aprobada con modificaciones, unanimidad 4x0.

Indicación A, aprobada con modificaciones, unanimidad 4x0.

Indicación 2, aprobada unanimidad, 4x0.

Indicación B, rechazada, unanimidad, 4x0.

Indicación 3, aprobada con modificaciones, unanimidad 4x0.

Numeral 2, letra a) ordinal ii suprimirlo unanimidad 3x0.

Indicación 4, inadmisibile.

Indicación C, aprobada con modificaciones, unanimidad 5x0. **Ordinal iii aprobado 3x1 abstención.**

Indicación D, aprobada con modificaciones, unanimidad 5x0.

Indicación E, aprobada con modificaciones, unanimidad 5x0.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:

consta de un artículo permanente y dos artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El artículo único del proyecto de ley y sus disposiciones transitorias, tienen el carácter de norma de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 118 y 119 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

V. URGENCIA: "Discusión inmediata".

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: mayoría de votos

(130 x 1x 10 abstenciones).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 20 de enero de 2021.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Constitución Política. 2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. 3.- Ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de Seguridad Ciudadana. 4.- Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 5.- Ley N° 19.418, establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias. 6.- Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 1869, pronunciada con ocasión del control de constitucionalidad de la ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de Seguridad Ciudadana.

Valparaíso, a 12 de octubre de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

- - -