

**INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO**, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, en materia de ejecución de obras provisorias de emergencia por parte de los municipios.

**BOLETÍN N° 11.288-06.**

---

**HONORABLE SENADO:**

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción de los Honorables Diputados Jenny Álvarez, Maya Fernández, René Manuel García, Carlos Abel Jarpa, Iván Norambuena, Alejandra Sepúlveda y Leonardo Soto, y ex Diputados Claudio Arriagada, Guillermo Ceroni y Jaime Pilowsky.

Se hace presente que, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único.

A la sesión en que se analizó esta materia concurrieron: el asesor legislativo del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, don Manuel José Errázuriz, junto al arquitecto de la División de Desarrollo Urbano de esa cartera, señor Manuel González, y el Subdirector de Pavimentación y Obras Viales del Serviu, Región Metropolitana, don Orlando Zúñiga. Asimismo, asistieron en representación de la Asociación Chilena de Municipalidades, el alcalde de la Municipalidad de Independencia, señor Gonzalo Durán, y el Coordinador Nacional, señor Miguel Moreno. Por la Asociación de Municipalidades de Chile, participó la alcaldesa de la Municipalidad de San Bernardo, señora Nora Cuevas, acompañada de la Directora de Operaciones de este municipio, señora Mónica Aguilera; del Director de Obras del mismo, señor Christopher Karamanoff; del Encargado de la Sección de Pavimentación, don Francisco Guajardo, y de los señores Mariano Castro y Juan Espinoza.

También estuvieron presentes quienes se identifican a continuación: Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, don Cristián Barrera. De la Biblioteca del Congreso Nacional, la analista, señora Verónica de la Paz. De la Fundación Jaime Guzmán, el asesor

parlamentario, señor Hernán Valenzuela. Del Comité PPD, el periodista, señor Gabriel Muñoz. Asimismo, concurren los siguientes asesores parlamentarios: de la Senadora señora Aravena, don Renato Rodríguez y doña Tania Cabezas; del Senador señor Navarro, don Jaime Mondría; del Senador señor Sandoval, don Mauricio Anacona, y del Senador señor Soria, don Cristián Beltrán.

- - -

## **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

Permitir que los municipios ejecuten obras provisorias de emergencia en forma inmediata, tratándose de reparaciones urgentes de aceras y calzadas, a fin de hacer más eficiente y expedita la realización de las mismas.

- - -

## **ANTECEDENTES**

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

### **I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS**

1) Ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal.

2) Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

3) Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

4) Ley N° 18.290, de Tránsito.

### **II.- ANTECEDENTES DE HECHO**

La Moción que da origen a la presente iniciativa señala que la ley N° 8.946, que fija el texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, regula la ejecución, renovación, conservación y administración de las obras de pavimentación de aceras y calzadas en las áreas urbanas de todas las comunas. Dicho cuerpo normativo entregó a los

correspondientes Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) la ejecución, renovación, conservación y administración de las obras de pavimentación de aceras y calzadas urbanas que se realicen con fondos fiscales en todas las comunas de la República, salvo la de Santiago.

Añade que a partir de julio del 2005, con la dictación de la ley N° 20.035, se estableció como nueva función de los Gobiernos Regionales la construcción, reposición, conservación y administración en las áreas urbanas de las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que le asigne la Ley de Presupuestos, pudiendo incluso celebrar convenios con las municipalidades y otros organismos del Estado, a fin de contar con el respaldo técnico necesario para el cumplimiento de esta función. Asimismo, el artículo 3° transitorio de la misma ley facultó al Presidente de la República para dictar un decreto con fuerza de ley a fin de modificar los cuerpos legales que se refieren a la nueva función que se entregó a los Gobiernos Regionales, con el objeto de suprimir dicha competencia de la órbita de atribuciones de otros organismos del Estado (como el SERVIU) y de efectuar las adecuaciones necesarias para evitar inconsistencias o contradicciones entre esta norma y las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales.

Subraya que, a pesar de las modificaciones legales llevadas a cabo en este nuevo contexto normativo, subsiste en el SERVIU la facultad de aprobación y fiscalización de las obras de pavimentación y reparaciones de las comunas, salvo la de Santiago. Así lo disponen fundamentalmente los artículos 11, 75 y 77 de la ley N° 8.946, lo cual es armónico con lo dispuesto en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El artículo 11, inciso primero, de la ley N° 8.946 señala que “Corresponderá a los Servicios de Vivienda y Urbanización fiscalizar las obras de pavimentación, con excepción de las que se ejecuten dentro de la comuna de Santiago.”.

Por su parte el artículo 75, inciso primero, de la misma ley señala: “La Municipalidad respectiva, de conformidad a la ley N° 18.695, otorgará los permisos para la rotura de pavimentos, previo informe favorable del Servicio de Vivienda y Urbanización.”.

Por último, el artículo 77 de la normativa citada expresa que “Corresponderá a los Servicios de Vivienda y Urbanización fijar las características técnicas de los pavimentos y los anchos de las calzadas y aceras, sea en el área urbana o rural, en conformidad con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

En el ejercicio de la facultad de fiscalización que compete a los Servicios de Vivienda y Urbanización, les corresponderá

aprobar los proyectos de pavimentación, informar técnicamente las solicitudes de rotura de pavimentos que se presenten a las Municipalidades y supervigilar las obras correspondientes. Este informe será también obligatorio cuando se trate de una obra a ejecutar por la propia Municipalidad.

Conjuntamente con las solicitudes de rotura se deberá presentar un programa de ejecución de la obra donde se indiquen los plazos y demás antecedentes de la reposición de los pavimentos rotos.

La aprobación de los proyectos de pavimentación se condicionará a la previa entrega de una garantía, que caucione su correcta ejecución y conservación. Los Servicios de Vivienda y Urbanización deberán inspeccionar, certificar y recepcionar las obras de pavimentación conforme al proyecto aprobado y las normas aplicables.”.

La Moción resalta que esta incompatibilidad normativa ha generado serios problemas prácticos en relación a la reparación de emergencia, provisoria o de carácter menor que se suscita en las diferentes comunas, dado que, en la actualidad, continúa siendo el SERVIU la institución a cargo, por ley, de la aprobación y fiscalización de todas las obras de pavimentación, cualquiera sea su naturaleza, y con excepción de las que se ejecuten dentro de la comuna de Santiago. Lo anterior, resulta en un conflicto normativo que repercute y afecta directamente a las distintas comunas, dado que las deja desprotegidas y sin la posibilidad de actuar en forma rápida y diligente frente a los deterioros frecuentes que sufren sus pavimentos, veredas o calzadas, sea ocasionados por el tránsito frecuente de los distintos vehículos que circulan por ellas, por los vehículos de carga o por los fenómenos climáticos de lluvia u otros, característicos de cada comuna y que comúnmente las aquejan.

Precisa que, en este contexto, las municipalidades se ven impedidas de efectuar aquellas obras de reparación urgente de sus pavimentos, y que tienen como objetivo primordial reducir la posibilidad de accidentes vehiculares y de los propios peatones que transitan por ellas, siendo esta limitación, además, inconsecuente con el deber que la ley N° 18.290 le impone a las municipalidades, al señalar en su artículo 169: “La municipalidad respectiva o el fisco, en su caso, serán responsables civilmente de los daños que se causaren con ocasión de un accidente que sea consecuencia del mal estado de las vías públicas o de su falta o inadecuada señalización.”.

Frente a esta situación, el Ente Contralor emitió su pronunciamiento donde concluyó y estableció que los procedimientos de bacheo y reparaciones de veredas, aunque sean de carácter menor, de emergencia y de forma provisoria, debían ajustarse a los procedimientos de aprobación y recepción regulados por la ley N° 8.946 y, por tanto,

obligatoriamente contar con las validaciones del SERVIU respectivo para su autorización, ejecución y certificación.

El fundamento de dicho pronunciamiento se basó en el informe N° 858, emitido por la Contraloría General de la República con fecha 26 de enero de 2017, que tuvo como objetivo realizar una auditoría en relación al cumplimiento de la ley N° 8.946, respecto de las obras de pavimentación licitadas por las municipalidades de la Región Metropolitana durante el año 2014, a fin de verificar si es que los municipios cuentan efectivamente con el informe favorable, inspección y recepción del SERVIU Metropolitano para las obras de pavimentación que correspondan. Dicho informe dio cuenta de una serie de incumplimientos de la normativa antes referida por parte de las municipalidades, particularmente tratándose de sus artículos 11, 75 y 77.

Los autores de la Moción añaden que las conclusiones a las que arriba la Contraloría en esta auditoría, y que interesan para efectos de los fundamentos de este proyecto de ley, consignan:

a) Que la Ley de Pavimentación Comunal no excluye de su observancia a las obras de mantenimiento o reparación, o aquellas que se ejecutan con el fin de subsanar defectos o deterioros en los pavimentos, y que, eventualmente, podrían provocar accidentes a las personas que transitan por ellos, así como tampoco establece excepciones según el origen de los recursos con que éstas se financien, y

b) Que tratándose de algunas obras objetadas que no estarían afectas a lo dispuesto en la citada Ley de Pavimentación Comunal por cuanto corresponden a reparaciones menores de pavimentos que no implican la alteración de su estructura, se establece que el referido cuerpo normativo no excluye de su observancia a tales faenas, por lo que las entidades edilicias se encontraban en la obligación de cumplir con lo dispuesto en los artículos 11, 75 y 77 de esa ley.

A lo expuesto anteriormente, se suma el extenso plazo que lleva la elaboración, presentación y aprobación de un proyecto de pavimentación por el SERVIU Metropolitano, generalmente de 3 a 4 meses, manifestándose claramente la necesidad de modificar la ley N° 8.946 para permitir a los municipios que en caso especiales, tratándose de obras provisorias, menores o de emergencia, puedan ejecutarlas en forma inmediata, a fin de hacer más eficiente y expedita la ejecución de las mismas.

La Moción destaca que, en relación a este conflicto, según informó la prensa nacional, la ex Ministra de Vivienda y Urbanismo, doña Paulina Saball, afirmó que buscaría -junto al Órgano Contralor- un mecanismo que agilice los trámites para que las

municipalidades puedan realizar las necesarias obras de reparación de calles y avenidas y, asimismo, desconcentrar una institución que “muchas veces está muy recargada de trámites”. Cabe hacer presente que este compromiso se vio materializado con la dictación por parte de la Administración del actual instructivo de proceso simplificado de pavimentación impulsado por SERVIU, Región Metropolitana. Dicho instructivo, si bien es una medida que simplifica y desburocratiza las obras de pavimentación, sobre todo tratándose de reparaciones de emergencia, no soslaya el hecho de que aún existe una limitación de rango legal que impide a las municipalidades ejecutar directamente dichas obras.

En consecuencia, y en base a los antecedentes consignados, los autores de esta iniciativa consideran necesario modificar la ley N° 8.946, de manera de que los municipios que cuenten con los recursos pertinentes puedan actuar por su cuenta. Estiman que así se obtendrá una solución definitiva a este problema, la que además es coherente y armónica con el proceso de cambios y adecuaciones adoptados por la Administración; todo ello con la finalidad primordial de darle una mayor eficiencia y rapidez a las necesarias reparaciones de emergencia de calzadas y veredas, y que día a día son reclamadas por la ciudadanía.

- - -

## **DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR**

El proyecto consta de un **artículo único**, que modifica el artículo 10 de la ley N° 8.946, precepto, este último, que dispone que los trabajos de pavimentación deberán ser efectuados por personas inscritas en el Registro Nacional de Contratistas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la especialidad y categoría que corresponda al tipo y monto de la obra por ejecutar.

El proyecto en trámite propone agregar a esa norma los siguientes incisos segundo y tercero:

“No será aplicable esta ley a las obras provisorias de emergencia ejecutadas por las municipalidades. Se entenderá por tales aquellas intervenciones en aceras y calzadas tendientes a evitar daños a las personas y los bienes, y en que cada intervención no supere los 50 metros cuadrados por bache.

La calificación de las obras como provisorias de emergencia deberá realizarse por la Dirección de Obras de la respectiva municipalidad con anterioridad a su inicio y, una vez ejecutadas, se informará de ellas al Serviu respectivo.”.

**Al iniciarse el estudio de esta iniciativa legal, el arquitecto de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel González,** señaló que la postura de esa Cartera en cuanto al proyecto es favorable. Apuntó que éste se origina, fundamentalmente, a partir de un dictamen de la Contraloría General de la República relacionado con procedimientos de pavimentación en diferentes comunas.

Agregó que, al detectarse algunos problemas, los municipios plantearon a ese órgano contralor la necesidad de que las obras de emergencia se efectuaran de una manera más expedita, ante lo cual la Contraloría remarcó que tales procedimientos, aunque sean de carácter menor, deben observar la normativa de la Ley de Pavimentación Comunal.

Sobre este punto, precisó que el Ejecutivo no está de acuerdo con lo señalado por la Contraloría, ya que las obras provisorias de emergencia -que, claro está, no reemplazan la conservación del pavimento- solo buscan mantener las vías en condiciones razonables de servicio, sin referirse a aspectos estructurales. En esta línea, recordó que la Ley de Tránsito señala que los municipios son responsables civilmente de los daños que se causaren con ocasión de un accidente que sea consecuencia del mal estado de las vías públicas o de su falta o inadecuada señalización. En estas circunstancias excepcionales, los municipios deben tener toda la flexibilidad y rapidez para poder atender tales situaciones, particularmente considerando que han sido demandados en varias oportunidades por falta de servicio.

En relación a la conservación del pavimento, explicó que, actualmente, la operatividad del sistema es compleja, ya que la responsabilidad financiera está radicada en los gobiernos regionales y la técnica en los Servicios de Vivienda y Urbanización, pero los municipios, igualmente se ven obligados a enfrentar obligaciones respecto de la vialidad urbana.

Señaló que el Ejecutivo considera relevante que una vez que el municipio haya declarado y atendido una obra de emergencia informe al SERVIU respectivo. Sostuvo que la idea es que el Ministerio instruya a los directores de tales Servicios para que la información que reciban sea derivada, con un informe y una opinión técnica, a los gobiernos regionales, a fin de que con esos antecedentes puedan priorizar los requerimientos de manera de poder financiarlos. Asimismo, acotó que se buscará que los SERVIU se coordinen con los municipios para estandarizar los informes en cuestión.

**El Subdirector de Pavimentación y Obras Viales del Servicio de Vivienda y Urbanización, Región Metropolitana, señor Orlando Zúñiga,** manifestó su conformidad con la iniciativa legal, en el entendido de que se trata de intervenciones puntuales, de emergencia, provisorias y definidas en la ley. Es razonable que las municipalidades tengan la facultad de efectuarlas, dado que no es conservación de pavimento, sino que una atención puntual para otorgar operatividad a la vía (vereda o calzada). Además, señaló estar de acuerdo con que se informe a los Servicios de Vivienda y Urbanización (unidad técnica) para que a futuro se inyecten los recursos necesarios a los gobiernos regionales y se efectúe la conservación definitiva para mantener un estándar adecuado en las vías.

**El alcalde de Independencia, señor Gonzalo Durán, en representación de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM),** manifestó que la situación de los territorios comunales, en cuanto a la materia en análisis, es de permanente deterioro.

En relación con la pavimentación, señaló que los municipios deben enfrentarla cotidianamente, sea a través de la generación de proyectos que requieren la visación técnica del SERVIU, o mediante acciones de emergencia.

En lo relativo a la situación normativa, precisó que existen múltiples facultades, algunas radicadas en los gobiernos regionales y otras en los SERVIU, pero, atendida la realidad, es posible generar mecanismos que constituyan excepciones razonables.

Recordó que en el año 2005 se otorgó una nueva función a los gobiernos regionales, esto es, la construcción, reposición, conservación y administración en las áreas urbanas de las obras de pavimentación de aceras y calzadas, a efectuarse con cargo a los fondos que asigne la Ley de Presupuestos. Subsiste, no obstante, en los SERVIU, la facultad de aprobación y fiscalización de las obras de pavimentación y reparaciones de las comunas, salvo en la de Santiago.

Por tal motivo, las municipalidades se ven impedidas de efectuar las necesarias reparaciones de obras consideradas urgentes y respecto de las cuales, además, deben responder por los daños que se causen.

Resaltó que durante el año 2017 se efectuó una auditoría por parte de la Contraloría General de la República, en la que se concluyó que los procedimientos de bacheo y reparaciones de veredas, aunque sean de carácter menor, de emergencia y de forma provisorio, debían ajustarse a los procedimientos de aprobación y recepción regulados por la ley N° 8.946, de pavimentación comunal, y por tanto, obligatoriamente

contar con las validaciones del SERVIU respectivo para su autorización, ejecución y certificación.

Como resultado, indicó que 26 comunas fueron sancionadas en la Región Metropolitana por realizar programas de bacheo y de reparación de veredas en situaciones de emergencia. La Contraloría estimó que esta excepcionalidad no estaba considerada en la ley, razón por la cual aplicó sanciones.

A su juicio, es una incoherencia normativa que la Ley del Tránsito imponga a las municipalidades el deber de responder civilmente por los daños que se causaren a consecuencia del mal estado de las vías públicas, lo que se ha traducido en que ellas enfrenten cotidianamente acciones entabladas en los tribunales de justicia.

Finalmente, en relación con la materia en análisis, precisó que:

1) Es urgente radicar en los municipios la facultad de ejecutar, en forma inmediata, en casos de urgencia, las reparaciones necesarias, a fin de hacerlas más eficientes y expeditas, siempre y cuando exista un programa en la SUBDERE o en otra repartición que permita a los municipios postular a fondos para reparación de emergencias en la pavimentación comunal.

2) Se debe clarificar qué se entiende por “obras de emergencia”, a fin de evitar futuros conflictos de interpretación.

3) Se requiere establecer una fórmula para el traspaso de los recursos pertinentes, a fin de que las reparaciones de que se trata sean efectivamente ejecutables de manera regular por los municipios, incluyendo a aquellos de menos recursos.

**A continuación, la alcaldesa de San Bernardo, señora Nora Cuevas, en representación de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), expresó su apoyo a la presente iniciativa legal, ya que viene a regular una situación que afecta seriamente, entre otros, a su propio municipio -que cuenta con una unidad de pavimentación compuesta por profesionales idóneos-, que debiendo realizar permanentemente trabajos de emergencia en aceras y calzadas, han sido objeto de sanciones por parte de la Contraloría General de la República.**

El proyecto, destacó, busca resolver la situación descrita.

**El Honorable Senador señor Sandoval** recordó que, como alcalde, debió asumir una realidad operativa derivada del hecho

de estar a cargo de una municipalidad, que es la entidad que debe hacer frente a todos los problemas de la comunidad.

Añadió que con el correr del tiempo se ha ido desnaturalizando la propia función del gobierno comunal, encargándosele una serie de funciones, atribuciones y tareas complementarias. Por ello, estima que en ese ámbito se debiera efectuar una gran reforma, mucho más profunda que la de los gobiernos regionales, tarea anunciada por este gobierno y que espera que avance sustantivamente en su concreción.

Esta iniciativa de ley, manifestó, da respuesta, de algún modo, a estos planteamientos, si bien no resuelve los problemas de fondo. Destacó que es fundamental que el Ejecutivo estudie la forma de dotar a los municipios del financiamiento pertinente para que este tipo de situaciones, que se dan a lo largo de todo el país, se puedan afrontar adecuadamente en el futuro, más aun considerando que con este proyecto la ciudadanía exigirá las reparaciones de emergencia.

Reiteró que existe una contradicción vital en la institucionalidad debido a que, por una parte, la ley obliga al municipio a resolver los problemas, por ejemplo, en aceras y calzadas, pero, por otro lado, si se hace cargo, lo sancionan.

El proyecto, remarcó, si bien no es una solución ideal, al menos constituye un avance.

Finalmente, consultó por qué se dispone que cada intervención no deba superar los 50 metros cuadrados por bache.

**El Honorable Senador señor Montes**, manifestó que no podría ser contrario a una norma que busca sanear un problema. Se debe analizar cómo los municipios están actuando y regularizar esa situación.

Sin embargo, precisó, es evidente que se está frente a una realidad más amplia que se traduce en qué hacer con la mantención de las vías y pasajes. Al respecto, expresó su preocupación por la lenta reacción del SERVIU, particularmente el metropolitano, para reaccionar ante situaciones sobre este particular.

Añadió que en las grandes ciudades, como Santiago, se está ante a una situación de mayor envergadura que en regiones, entre otras razones porque fue en aquéllas donde se inició la figura de los pavimentos económicos y respecto de los cuales ya se han cumplido claramente los plazos de vida útil. Mencionó que existen restricciones para ingresar, por segunda vez, a los programas de pavimentos participativos, lo que debiera facilitarse, ya que es una vía más rápida.

Hizo presente su inquietud por cuanto en ciudades pequeñas no existen empresas para efectuar este tipo de trabajos y el costo se eleva muchísimo. En cambio, en la Región Metropolitana sí las hay y poseen una gran capacidad para negociar los precios, sobre todo cuando se está frente a emergencias. Recordó que en esta última hubo una línea de solución que fue la planta asfáltica que era muy rápida, a costo bajo y que resolvió los problemas de emergencia que se presentaron durante varios años. Con posterioridad, se presentaron cuestionamientos por la capacidad empresarial del Estado. Reiteró que, en su opinión, las empresas municipales son fundamentales. No existe municipio moderno en el mundo que no tenga capacidad de constituir las. En el tema en estudio, probablemente, se requerirá una asociación entre municipios.

Subrayó que si no existe una capacidad ejecutora y eficaz será muy difícil efectuar los trabajos de que se trata a precios y estándares razonables.

Luego expresó que cuando se estableció como nueva función de los gobiernos regionales la construcción, reposición, conservación y administración en las zonas urbanas de las obras de pavimentación de aceras y calzadas, como estos, en los hechos, no tenían la capacidad de hacerlo, otorgaron fondos a los Servicios de Vivienda y Urbanización para realizar esas tareas, porque les significaba un costo menor y mayor precisión en la selección de empresas.

Señaló compartir la idea manifestada en cuanto a que, sin perjuicio de que las obras de emergencia se realicen por el municipio, la responsabilidad definitiva ha de recaer en el SERVIU respectivo. De otra manera, este tipo de iniciativas legales, más que beneficiar a las municipalidades, podría perjudicarlas.

Por otra parte expresó sus dudas respecto de la conveniencia de establecer que cada intervención no deba superar los 50 metros cuadrados por bache, ya que si el problema es de esa magnitud se está, más bien, ante un evento de carácter estructural.

Finalmente, compartió la opinión del Senador señor Sandoval, en cuanto a la necesidad de acometer una reforma municipal de carácter estructural.

**La Honorable Senadora señora Aravena** manifestó que, efectivamente, ha habido un gran aumento en la responsabilidad municipal en los últimos 30 años; sin embargo, esta situación no se condice con los recursos con los que efectivamente disponen, cuestión que se torna compleja ante la necesidad de responder a los requerimientos de una ciudadanía cada vez es más exigente.

A su juicio, sería necesario un diálogo entre la SUBDERE y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en particular el SERVIU, para que efectivamente la situación a que se refiere el proyecto también sea abordada desde el punto de vista financiero.

Es urgente considerar aspectos tales como las corporaciones municipales, el procedimiento de externalización de los servicios, la asociatividad municipal y otras materias; es decir, se requiere una legislación que permita una mejor gestión de las municipalidades, en términos financieros y operacionales, para equilibrar deberes con estructuras legales y financieras.

Por otro lado, señaló que sería conveniente definir qué se entiende por “obra provisoria de emergencia” para no exponer a los municipios, particularmente a sus direcciones de obras, que podrían ser objeto de sanción por la Contraloría General de la República, si ésta entiende que han excedido sus atribuciones.

Finalmente, estimó útil que se tengan en vista los informes emitidos por la Contraloría General de la República respecto de las materias en análisis, para avanzar en el establecimiento de una legislación clara y eficaz.

**El Honorable Senador señor Soria** expresó que no es razonable que los municipios, muchos de los cuales carecen de recursos, financien gastos de este tipo que debiera asumir el Estado. De hacerlo, tales fondos debieran serles reembolsados, cuestión que, de ser posible, habría que consignar en la ley.

Añadió que se les debiera entregar el sistema de pavimentación, pero con los recursos pertinentes que les permitan adquirir la maquinaria necesaria y realizar las obras directamente.

**El alcalde de Independencia, señor Gonzalo Durán**, en cuanto a la consulta de por qué los municipios están de acuerdo con el proyecto de ley en debate, no obstante les asigna nuevas responsabilidades, explicó que, actualmente, ya se hacen cargo de ellas y deben asumir tanto la responsabilidad civil como política. Precisó que es preferible que la misma quede expresada y consignada en la ley, en relación con las obras provisorias de emergencia.

Desde luego, es una aspiración que esta regulación sea acompañada por programas de financiamiento.

En lo relativo a la excepcionalidad que en materia de pavimentación existe respecto de la municipalidad de Santiago, consignó

que ello puede deberse al hecho de que había una valoración distinta del casco histórico y a que fue una de las pocas municipalidades que contaba con las condiciones técnicas para desarrollar proyectos de ingeniería, con una determinada capacidad institucional para enfrentar el tema de la pavimentación.

Destacó que actualmente son varios los municipios -como el de Independencia- que tienen las condiciones técnicas para desarrollar proyectos de ingeniería en estas materias, por lo que la excepcionalidad que se da en relación con la municipalidad de Santiago, probablemente, se podría convertir, conforme existan las condiciones técnicas e institucionales, en la regla general.

**El Honorable Senador señor Navarro**, respecto de lo afirmado en orden a disponer en la ley que los recursos que destinen las municipalidades para realizar obras provisorias de emergencia sean reembolsados por el Estado, recordó que ello se enmarca dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo (administración financiera o presupuestaria), por lo que espera que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realice las gestiones para dar solución a esta problemática.

En cuanto al tema relativo a las obras provisorias de emergencia ejecutadas por las municipalidades, consultó si se entienden incorporados en esta figura los trabajos cuya realización se encargue a terceros, lo que fue contestado afirmativamente por **el arquitecto de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel González**.

**Su Señoría** consultó si los gobiernos regionales pueden transferir recursos a los municipios para que ejecuten estas obras, especialmente en el marco de programas de reparación.

Finalmente, y en relación a los 50 metros cuadrados por bache a que se alude en el nuevo inciso segundo propuesto, preguntó si es por evento.

**El arquitecto de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel González**, expresó que el Ministerio está muy consciente de que el financiamiento es un tema clave. Al facultarse a los municipios para efectuar las obras de que se trata se da un primer paso para que el gobierno regional considere otorgar el financiamiento respectivo.

Remarcó que el mecanismo a que se hace referencia es sólo para atender obras provisorias de emergencia y no puede reemplazar la gestión necesaria de conservación de pavimento que debe efectuarse en otros términos.

En cuanto a una consulta del Senador señor Montes, indicó que efectivamente se debe avanzar hacia una gestión de los pavimentos urbanos más moderna y con un enfoque de red, independiente de los territorios administrativos, a fin de priorizar técnicamente las inversiones.

En relación con el hecho de que cada intervención no supere los 50 metros cuadrados por bache, señaló que originalmente se consideraban solo 20 metros cuadrados, atendido lo que aplica el SERVIU en sus procedimientos, pero durante la tramitación en la Cámara de Diputados se flexibilizó esa superficie en atención a que 50 metros cuadrados equivaldrían a dos lozas grandes de hormigón.

**El Director de Obras de la Municipalidad de San Bernardo, señor Cristopher Karamanoff,** expresó que esa entidad edilicia, ante los dictámenes de la Contraloría General de la República, advirtió la necesidad de contar con facultades para desarrollar estas labores de emergencia, particularmente, si se disponía de los recursos del caso.

Ahora bien, como existen municipios que no tienen ni el presupuesto ni la capacidad necesaria, se requerirá el apoyo del gobierno regional respectivo, especialmente, en relación con los fondos requeridos.

Por último, coincidió con que el proyecto de ley aborda una situación excepcional y no afecta la regulación de las tareas permanentes de pavimentación.

**El Honorable Senador señor Montes** resaltó que el tema de la responsabilidad municipal debe analizarse con detención, de manera de adoptar las normas que la clarifiquen, por ejemplo, cuando se vincule con estas obras provisorias de emergencia.

**La Directora de Operaciones de la Municipalidad de San Bernardo, señora Mónica Aguilera,** acotó que la señalización de los eventos de que se trata es de responsabilidad municipal.

**El Subdirector de Pavimentación y Obras Viales del Servicio de Vivienda y Urbanización, Región Metropolitana, señor Orlando Zúñiga,** explicó que la Contraloría General de la República no sólo sancionó a los municipios, sino también a los SERVIU, a los que solicitó efectuar un procedimiento simplificado, que fue puesto en práctica el año pasado. Se inició en la lógica de los 20 metros cuadrados, pero se ha estimado que 50 metros cuadrados es una superficie razonable que abarca cualquier tipo de evento que pudiese ocurrir, ya sea un socavamiento o un hoyo propiamente tal.

**El alcalde de Independencia, señor Gonzalo Durán**, para efectos de clarificar la responsabilidad de los municipios que realicen obras provisorias de emergencia, sostuvo que, eventualmente, la norma que se viene proponiendo podría consignar que aquéllos “podrán” realizar tales trabajos, en tanto estén en condiciones de hacerlo.

**El Honorable Senador señor Navarro** resaltó que su preocupación en este tipo de materias ha sido permanente y, de hecho, ha oficiado reiteradamente a los municipios y a los gobiernos regionales en relación con los problemas que deben enfrentar los adultos mayores con motivo del mal estado de las veredas. Añadió que hay que avanzar hacia una política que apunte a fortalecer la reparación de estas últimas, especialmente en un país que envejece cada día.

**El arquitecto de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel González**, expresó que el programa de gobierno del Presidente Piñera incluye medidas de accesibilidad universal y como Ministerio se está trabajando en mejorar los estándares, entre otras cosas, de las veredas.

Finalmente, **el Honorable Senador señor Navarro** solicitó al Ejecutivo estudiar la posibilidad de proponer alguna indicación que permita salvar las inquietudes previamente formuladas, la cual podría ser conocida directamente por la Sala del Senado cuando discuta esta iniciativa legal.

**- Puesto en votación el proyecto, en general y en particular, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Navarro, Sandoval y Soria, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados.**

**El Honorable Senador señor Soria, al fundar su voto positivo**, manifestó que aprobaba el proyecto por significar un avance respecto de la situación actual, si bien la solución real pasa por adoptar medidas estructurales definitivas y no seguir corrigiendo solo cuestiones puntuales.

---

#### **TEXTO DEL PROYECTO**

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que

vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo os propone aprobar en general y en particular:

**PROYECTO DE LEY:**

“Artículo único.- Incorpóranse en el artículo 10 de la ley N° 8.946, que fija texto de la ley de pavimentación comunal, los siguientes incisos segundo y tercero:

“No será aplicable esta ley a las obras provisorias de emergencia ejecutadas por las municipalidades. Se entenderá por tales aquellas intervenciones en aceras y calzadas tendientes a evitar daños a las personas y los bienes, y en que cada intervención no supere los 50 metros cuadrados por bache.

La calificación de las obras como provisorias de emergencia deberá realizarse por la Dirección de Obras de la respectiva municipalidad con anterioridad a su inicio y, una vez ejecutadas, se informará de ellas al Serviu respectivo.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de abril de 2018, con asistencia de los Honorables Senadores señor Alejandro Navarro Brain (Presidente), señora Carmen Gloria Aravena Acuña y señores Carlos Montes Cisternas, David Sandoval Plaza y Jorge Soria Quiroga.

Sala de la Comisión, a 18 de abril de 2018.

Jorge Jenschke Smith  
Secretario de la Comisión

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, en materia de ejecución de obras provisorias de emergencia por parte de los municipios. (BOLETÍN N° 11.288-06).**

---

- I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** permitir que los municipios ejecuten obras provisorias de emergencia en forma inmediata, tratándose de reparaciones urgentes de aceras y calzadas, a fin de hacer más eficiente y expedita la realización de las mismas.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general y en particular (5x0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** no tiene.
- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Moción de los Honorables Diputados Jenny Álvarez, Maya Fernández, René Manuel García, Carlos Abel Jarpa, Iván Norambuena, Alejandra Sepúlveda y Leonardo Soto, y ex Diputados Claudio Arriagada, Guillermo Ceroni y Jaime Pilowsky.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 89 votos a favor.
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de marzo de 2018.
- X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1) ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal; 2) ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; 3) ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y 4) ley N° 18.290, de Tránsito.

Valparaíso, 18 de abril  
de 2018.

Smith

Jorge Jenschke  
Secretario de la Comisión

---