

INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA recaído en el proyecto de ley que regula el cierre de calles por motivos de seguridad ciudadana.

BOLETINES N°s 3.848-06, 6.289-06 y 6.363-06, refundidos.

**HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
HONORABLE SENADO:**

Por acuerdo de 7 de septiembre del año 2010 y mediante oficio N° 8.974 de la misma fecha, la Honorable Cámara de Diputados comunicó al Senado la aprobación de las enmiendas que esa Corporación introdujo al proyecto que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana, con excepción de las recaídas en los números 1 y 2 del artículo único, por lo que de conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política se formó una Comisión Mixta encargada de dirimir esta divergencia.

La Comisión Mixta quedó conformada, por el Senado, con los miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, Honorables Senadores señores Carlos Bianchi, Víctor Pérez Varela, Fulvio Rossi, Hosaín Sabag y Andrés Zaldívar; y en representación de la Cámara de Diputados, por los Honorables Diputados señores Jorge Burgos, Tucapel Jiménez, Cristián Monckeberg, Arturo Squella y Gonzalo Uriarte.

Integrada por los Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Rossi, Sabag y Zaldívar y los Honorables Diputados señores Chahín (señor Burgos), Monckeberg, Squella y Uriarte y citada por el señor Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 29 de septiembre de 2010 para elegir Presidente, cargo que recayó en el Honorable Senador señor Hosaín Sabag, fijar el procedimiento y debatir el asunto en controversia.

- - -

A la sesión en que la Comisión Mixta se ocupó de este proyecto asistió el abogado del Ministerio del Interior, señor Juan Francisco Galli.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Prevenimos que el artículo único de este proyecto, de aprobarse, debe serlo con quórum de ley orgánica constitucional, pues propone enmiendas a una ley de esa jerarquía como es la ley orgánica de municipalidades, en materia de atribuciones esenciales de los municipios.

- - -

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO EN CONTROVERSIA Y ACUERDOS DE LA COMISIÓN MIXTA

Artículo único Número 1)

En el primer trámite constitucional, la Honorable Cámara aprobó un texto estructurado en un artículo único, que, a su vez, contenía dos numerales, y una norma transitoria.

El número 1) introducía modificaciones en la letra c) del artículo 5° de la ley orgánica constitucional de municipalidades, norma que se refiere a las atribuciones esenciales de los municipios. El mencionado literal prescribe que para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades administrarán los bienes municipales y los nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que dicha administración corresponda a otros organismos del Estado. Con el acuerdo de los dos tercios del concejo podrá utilizar esta facultad respecto de poblaciones, barrios y conjunto habitacionales ubicados dentro del territorio de su jurisdicción.

El texto de la Honorable Cámara incorporaba cuatro nuevos párrafos en el literal c) descrito precedentemente.

El primero de ellos señalaba que en el ejercicio de esta atribución esencial los municipios podrán autorizar, hasta por dos años renovables, el cierre o medidas de control de acceso de pasajes y vías locales sin salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos. Para esta autorización (o renovación de la misma) se requerirá del acuerdo del concejo, previo informe de la Dirección de Obras Municipales y de Tránsito y Transporte.

El segundo nuevo párrafo disponía que el concejo, antes del acuerdo, abrirá un período de audiencias públicas en que se considere la opinión de la ciudadanía, Carabineros y del Cuerpo de Bomberos. El decreto que contenga la autorización de cierre será siempre fundado, especificando el lugar y la forma en que se hará el cierre (vehículos; peatones; horarios, y causas de seguridad ciudadana que lo motivaron). Esta autorización podrá ser revocada aún antes de que se cumpla el plazo por el cual fue autorizada la medida, mediante acuerdo del concejo.

A su turno, el párrafo tercero prohibía ejercer esta atribución en ciudades declaradas “Patrimonio de la Humanidad” o en calles, barrios, pasajes o lugares que tengan el carácter de patrimonio arquitectónico o sirvan de ingreso a estos sitios u otros calificados como monumentos nacionales.

Finalmente, el nuevo párrafo cuarto prescribía que las municipalidades, para otorgar la autorización, dictarán una ordenanza local que deberá contener, a los menos, las siguientes menciones:

- Procedimiento para garantizar la circulación de residentes y otras personas autorizadas por ellos, vehículos de emergencia y servicios públicos;
- Porcentaje de vecinos que deben concurrir a la petición de cierre, el que no podrá ser inferior al 90% de los vecinos de los inmuebles ubicados en el territorio respectivo;
- Mecanismos de financiamiento de la construcción y mantención de las obras;
- Personas responsables de la utilización del cierre;
- Prohibición de instalar carteles que indiquen que se trata de una propiedad privada;

- Compatibilidad de la autorización con el desarrollo de actividades económicas o de actividades exentas a que se refiere el artículo 27 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales. (Exime del pago de patente municipal a las personas jurídicas sin fines de lucro dedicadas a la beneficencia, al culto religioso, culturales, de ayuda mutua, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios).

En el segundo trámite el Senado sustituyó los nuevos párrafos descritos por otro que prescribe que las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años renovables automáticamente (salvo resolución fundada en contra), el cierre de calles pasajes y vías locales, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos, autorización que deberá contar con el acuerdo del concejo respectivo.

En el tercer trámite constitucional la Honorable Cámara de Diputados rechazó esta norma en razón de que el plazo de cinco años aparecía como excesivo, más aún considerando su renovación automática. En el debate de este precepto, se observó también su eventual inconstitucionalidad en lo que respecta al cierre de calles y avenidas sin limitaciones, al contrario de lo que sucede con los conjuntos habitacionales, para cuyo efecto el texto del Senado sólo autoriza su cierre cuando tengan una misma vía de acceso y salida.

Sobre esta disposición, **el Honorable Senador señor Zaldívar** señaló que el plazo de cinco años es razonable considerando la inversión que se hace para el levantamiento de las estructuras de control, y tomando en consideración que éstas pueden ser de considerable valor para vecinos de menor poder adquisitivo.

El Honorable Senador señor Pérez Varela recordó que el proceso para decretar el cierre de una calle por motivos de seguridad quedó ampliamente regulado en el texto aprobado por el Senado. En efecto, continuó, la autorización deberá ser fundada, especificar el lugar de instalación de los dispositivos de cierre o control, como también garantizar el libre acceso de vehículos y peatones. Además, expresó que se trata de una medida de seguridad, lo que significa que debe entregar una señal estable en el tiempo para el lugar de que se trate.

El Honorable Diputado señor Monckeberg expresó que el plazo que se fije, independiente de su duración, es esencialmente transitorio, lo que implica que la situación que lo motivó puede desaparecer y, con ello, también el cese de la medida. Sin perjuicio de lo anterior, destacó la importancia de que exista un plazo para entregar mayores grados de certeza a los vecinos que resulten beneficiados con la

medida, sin olvidar que el lugar donde se instala nunca pierde su calidad de bien público.

En seguida, **el Honorable Diputado señor Uriarte** concordó con el argumento de que la instalación de una medida de control o de cierre de una calle o de otro bien nacional de uso público significa una inversión importante para los vecinos que la impulsen, más aún si se trata de sectores vulnerables. En este sentido, fue de opinión de mantener el plazo de cinco años.

El abogado del Ministerio del Interior, señor Juan Francisco Galli, explicó que el plazo del texto aprobado por el Senado (cinco años con prórroga automática) entrega mayores grados de certeza a la medida, pero, a su vez, limita también una garantía constitucional como es la libertad de desplazamiento. En ese sentido –continuó–, debe existir un plazo para que la medida pueda ser evaluada según las circunstancias que la motivaron de modo que la limitación a la garantía constitucional no sea de carácter permanente.

El Honorable Senador señor Rossi hizo presente que la medida de cierre significa, en cualquier caso, separar un bien de uso público propiamente tal (como una calle) de otro que, si bien no pierde esa condición, se distingue del primero por estar cerrado. En esa línea, concordó con la existencia de un plazo para que, además de servir como garantía de certeza, la medida opere de manera más o menos transitoria en cuanto limitación de un derecho constitucional.

El Honorable Diputado señor Chahín arguyó que en el debate se distinguen dos bienes jurídicos en colisión: el derecho a desplazarse libremente y el derecho a la seguridad. La iniciativa optó por el segundo, por lo que se justifica que debe existir un límite que minimice el efecto negativo en la garantía de libre desplazamiento. De esta manera, fue de opinión que el plazo puede ser de dos años renovable, con lo que se entrega una mayor grado de flexibilidad para evaluar las circunstancias que motivaron la aplicación de la medida.

En seguida, **el Honorable Diputado señor Squella** afirmó que el plazo de cinco años es insuficiente, pues, a su juicio, la señal debe ser importante en relación con la permanencia de la medida, y no sólo respecto del costo de la inversión, considerando, especialmente, los altos índices de inseguridad que hoy se perciben en los sectores más vulnerables de la población.

Concluido el debate sobre este precepto, se sometió a votación la alternativa de cinco años renovables automáticamente (texto del Senado) o dos años renovables automáticamente, resultando aprobada la primera de ellas con el voto

favorable de los Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Sabag y Zaldívar, y Honorables Diputados señores Monckeberg, Squella y Uriarte. Votaron por la negativa el Honorable Senador señor Rossi y el Honorable Diputado señor Chahín, por estimar que el plazo de dos años permite a los municipios evaluar de manera flexible las circunstancias que motivaron la medida.

Además, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Rossi, Sabag y Zaldívar, y Honorables Diputados señores Chahín, Monckeberg, Squella y Uriarte, afirmaron la constitucionalidad de este proyecto de ley en relación con la observación de que pugnaría contra la garantía constitucional del artículo 19, número 7°, en relación con la facultad que se le viene otorgando a los municipios para cerrar las calles sin la limitación que el mismo proyecto establece para los conjuntos habitacionales (respecto de éstos la iniciativa en informe dispone que la medida de control procede cuando tengan una misma vía de acceso y salida). La Comisión Mixta estimó que tal limitación no adolece de inconstitucionalidad, pues las limitaciones contenidas en este proyecto (de carácter orgánico constitucional) están reguladas por numerosos requisitos que ratifican su carácter excepcional.

Número 2)

El texto aprobado por la Honorable Cámara durante el primer trámite constitucional introducía modificaciones formales en las letras o) y p) del artículo 65 de la ley orgánica municipal, norma que contiene las materias respecto de las cuales el alcalde requiere el acuerdo del concejo. La letra o) se refiere a la fijación de horarios para el expendio de bebidas alcohólicas, en tanto que la letra p) a la entrega de patentes para salas de cine. El proyecto agregaba en este artículo una nueva letra q), que prescribe que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para otorgar la autorización de cierre regulada en los párrafos segundo a quinto de la letra c) del artículo 5°, ya descritos.

En el segundo trámite, el Senado reemplazó el nuevo literal q) por otro que dispone, en su párrafo primero, que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para otorgar la autorización de cierre de calles, previo informe de las direcciones o unidades de tránsito, Carabineros y el Cuerpo de Bomberos de la comuna, siempre que la solicitud sea suscrita por a lo menos el 90% de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes, cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje, vía local o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto del cierre. La autorización deberá ser fundada, especificando el lugar de instalación y las restricciones horarias para peatones y vehículos. La medida

podrá ser revocada por la municipalidad cuando así lo solicite el 90% de los referidos propietarios o representantes.

El párrafo segundo prescribe que la medida de cierre no podrá ser ejercida en ciudades declaradas patrimonio de la humanidad o respecto de lugares que tengan el carácter de patrimonio arquitectónico o sirvan como acceso a ellos.

A su turno, el párrafo tercero dispone que la municipalidad deberá dictar una ordenanza que señale el procedimiento y las características de la medida de cierre, la que deberá contener, además, normas que regulen la circulación de los residentes, de las personas autorizadas por ellos, de los vehículos de emergencia, de utilidad pública y de beneficio comunitario

En el tercer trámite, la Honorable Cámara estimó que el porcentaje para dejar sin efecto la medida es alto, considerando especialmente que ésta es una restricción a una garantía constitucional, como es el derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de él.

Respecto de este asunto, **el Honorable Senador señor Rossi** recordó que se trata de una medida que limita una garantía constitucional, por lo que el quórum para proponer su aplicación a la municipalidad debe ser alto. Por otro lado, y en razón del mismo argumento, la mayoría requerida para revertir la medida debe ser menor, puesto que lo que se solicita es revocar la excepcionalidad, es decir, volver a la situación normal en el ejercicio de los derechos.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** concordó con la propuesta del Honorable Senador señor Rossi de reducir el quórum para dejar sin efecto la medida de cierre pues, según dijo, igualar las mayorías para solicitar la aplicación de la medida y para revocarla impide que las municipalidades evalúen con mayor discrecionalidad las circunstancias que la motivaron.

El Honorable Diputado señor Chahín concordó con la rebaja del quórum para solicitar se deje sin efecto la medida, en el entendido, sí, que sea una mayoría que indique un porcentaje que haga atendible la petición, de modo de no vulnerar la estabilidad que se pretende al fijar en cinco años el plazo que ésta durará.

En ese mismo sentido, **el Honorable Senador señor Bianchi** sugirió que el quórum sea de, a lo menos, un 50% para solicitar la revocación del cierre, **propuesta que fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables**

Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Rossi, Sabag Zaldívar, y Honorables Diputados señores Chahín, Monckeberg, Squella y Uriarte.

En relación con el contenido de la letra q) descrita, **el Honorable Diputado señor Monckeberg** se refirió a las actividades económicas que se estén desarrollando o puedan desarrollarse en las calles objeto del cierre. Señaló que, según lo prescrito en el inciso primero del artículo 19 número 21 de la Constitución Política, toda persona puede desarrollar libremente cualquier actividad económica respetando los límites que en dicha disposición se enumeran. Destacó que uno de esas limitaciones está constituida, precisamente, por las “normas legales que la regulen”, entendiendo por tal que sólo una ley puede actuar como límite a una actividad económica. En tal sentido, propuso que se incorpore una norma en esta ley que asegure que los negocios de barrio u otros similares no resulten perjudicados con la implementación del cierre.

Atendida la sugerencia del Honorable Diputado señor Monckeberg, la Comisión incorporó una nueva frase final al párrafo tercero de la letra q) descrita, para que la ordenanza que regule el cierre establezca las condiciones para compatibilizar las actividades económicas que allí se desarrollen.

Artículo transitorio

Finalmente, la disposición transitoria del texto de la Honorable Cámara prescribía que los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que actualmente conlleven el cierre de calles o medidas de control de calles y pasajes, deberán ajustarse al procedimiento contenido en esta ley en el plazo y forma que la misma disposición señala.

El Senado reemplazó esta norma por otra, nueva, que establece que los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que conlleve el cierre de calles, pasajes, vías locales y conjuntos habitacionales urbanos o rurales al 30 de julio de 2010, deberán adecuarse a las normas de esta ley en el plazo de un año contado desde la dictación de la ordenanza a que se refiere el párrafo tercero de la letra q) del artículo 65 de la ley municipal, la que deberá ser dictada dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

El abogado del Ministerio del Interior, señor Juan Francisco Galli, hizo presente que el plazo de treinta días puede resultar innecesario para aquellas municipalidades que no están enfrentadas a la necesidad de dictar una medida de cierre, por lo que sugirió reemplazar la referencia a dicha ordenanza y el plazo para su dictación por una frase final que disponga que los permisos, autorizaciones o cualquier situación de

hecho deberán adecuarse a las normas de esta ley en el plazo de un año contado desde su entrada en vigencia.

En otro orden, también propuso incorporar un nuevo párrafo final a la letra q) descrita, en el sentido de que la autorización de cierre sólo pueda ser ejercida una vez que se haya dictado la ordenanza respectiva.

Ambas propuestas fueron aprobadas por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Rossi, Sabag Zaldívar, y Honorables Diputados señores Chahín, Monckeberg, Squella y Uriarte.

- - -

Finalmente, al concluir el debate sobre este asunto, **el Honorable Diputado señor Uriarte** solicitó hacer constar en este informe que la medida de cierre deberá permitir siempre el acceso de funcionarios judiciales para el desempeño de sus labores, como asimismo de todo vehículo de emergencia u otros de utilidad pública.

El Honorable Diputado señor Monckeberg también solicitó hacer contar en el informe que los conjuntos habitacionales emplazados en terrenos o áreas privadas, acogidos a la normativa sobre propiedad inmobiliaria no quedan afectos a las disposiciones de este proyecto.

- - -

En consecuencia, como forma y modo de resolver las divergencias producidas entre ambas Corporaciones, esta Comisión Mixta tiene a honra someter a la Honorable Cámara de Diputados y al Honorable Senado la aprobación del texto del Senado, con las siguientes enmiendas:

Artículo único

Nº 2

- En el párrafo primero de la letra q), intercalar la frase “en cualquier momento” a continuación de la palabra “revocarla” y sustituir el guarismo “90” por la frase “a lo menos, el 50,” precedida de una coma (,).

(Unanimidad, 9x0).

- Incorporar la siguiente frase final al párrafo tercero de la letra q):

“Asimismo, la ordenanza deberá establecer las condiciones para conceder la señalada autorización de manera compatible con el desarrollo de la actividad económica del sector.”.

(Unanimidad, 9x0).

- Agregar el siguiente párrafo final al literal q):

“La facultad a que se refiere el párrafo primero de esta letra podrá ser ejercida una vez que se haya dictado la ordenanza mencionada en el párrafo precedente.”.

(Unanimidad, 9x0).

Artículo transitorio

Reemplazarlo por el siguiente:

“Artículo Transitorio.- Los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que conlleven el cierre o medidas de control de acceso de calles, pasajes, vías locales y conjuntos habitacionales urbanos o rurales al 30 de julio del año 2010, deberán adecuarse a las normas de esta ley en el plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de esta ley.”.

(Unanimidad, 9x0).

- - -

Acompañamos al presente informe un texto comparado que contiene el proyecto aprobado en primer trámite constitucional por la Honorable Cámara; las enmiendas que ha dicho texto introdujo el Senado en el segundo trámite constitucional, la proposición de esta Comisión Mixta y el texto resultante de todo el proyecto de ley.

El referido proyecto queda como sigue:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifícase la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

1.- Sustitúyese en la letra c) del artículo 5° el punto y coma (;) por un punto aparte (.) y agrégase el siguiente párrafo final:

“Las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles, pasajes y vías locales, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos. Dicha autorización requerirá el acuerdo del concejo respectivo. El plazo se entenderá prorrogado automáticamente por igual período, salvo resolución fundada en contrario de la municipalidad con acuerdo del concejo.”.

2.- Reemplázase en el artículo 65 la coma (,) y la conjunción “y” ubicadas al final de su letra o) por un punto y coma (;), sustitúyese el punto aparte (.) con que termina su letra p) por una coma (,) seguida de la conjunción “y” y agrégase la siguiente letra q):

“q) Otorgar la autorización a que se refiere el párrafo segundo de la letra c) del artículo 5°, previo informe de las direcciones o unidades de tránsito y de obras municipales y de la unidad de Carabineros y el Cuerpo de Bomberos de la comuna, siempre que la solicitud

sea suscrita por a lo menos el 90 por ciento de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje, vía local o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto del cierre. La autorización deberá ser fundada, especificar el lugar de instalación de los dispositivos de cierre o control; las restricciones a vehículos, peatones o a ambos, en su caso, y los horarios en que se aplicará. La municipalidad podrá revocarla **en cualquier momento** cuando así lo solicite, **a lo menos, el 50** por ciento de los referidos propietarios o sus representantes.

La facultad señalada en el párrafo anterior no podrá ser ejercida en ciudades declaradas patrimonio de la humanidad o respecto de barrios, calles, pasajes o lugares que tengan el carácter de patrimonio arquitectónico o sirvan como acceso a ellos o a otros calificados como monumentos nacionales.

La municipalidad dictará una ordenanza que señale el procedimiento y características del cierre o medidas de control de que se trate. Dicha ordenanza, además, deberá contener medidas para garantizar la circulación de los residentes, de las personas autorizadas por ellos mismos y de los vehículos de emergencia, de utilidad pública y de beneficio comunitario. **Asimismo, la ordenanza deberá establecer las condiciones para conceder la señalada autorización de manera compatible con el desarrollo de la actividad económica del sector.**

La facultad a que se refiere el párrafo primero de esta letra podrá ser ejercida una vez que se haya dictado la ordenanza mencionada en el párrafo precedente.”.

“Artículo Transitorio.- Los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que conlleven el cierre o medidas de control de acceso de calles, pasajes, vías locales y conjuntos habitacionales urbanos o rurales al 30 de julio del año 2010, deberán adecuarse a las normas de esta ley en el plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de esta ley.”.

- - -

Acordado en sesión de 29 de septiembre de 2010,
con asistencia de los Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela,

Rossi, Sabag (Presidente) y Zaldívar, y Honorables Diputados señores Chahín (Burgos), Monckeberg, Squella y Uriarte.

Sala de la Comisión, a 4 de octubre de 2010.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de la Comisión