



INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO 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 CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización viene en informar el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, en primer trámite constitucional y de origen en una moción de las diputadas señoras Jenny Álvarez, Maya Fernández y Alejandra Sepúlveda, y de los diputados señores Claudio Arriagada, Guillermo Ceroni, René Manuel García, Carlos Abel Jarpa, Iván Norambuena, Jaime Pilowsky y Leonardo Soto.

Durante la tramitación del proyecto, se contó con la participación de la ministra de Vivienda y Urbanismo, señora Paulina Saball; la asesora de esa Cartera, señora Jeannette Tapia; y la presidenta de la Comisión Técnica de Transportes de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y alcaldesa de Peñalolén, señora Carolina Leitaó.

Al tenor de lo preceptuado en el artículo 222 del reglamento de la Corporación, y a lo resuelto por los comités parlamentarios con fecha 11 de julio de 2017, cabe precisar que este informe recae sobre el texto aprobado por la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, en su calidad de Comisión matriz.

Por lo antes expuesto, se remite a lo consignado en el informe de dicha Comisión en lo concerniente a los fundamentos del proyecto y las constancias reglamentarias, tales como ideas matrices, normas de quórum especial, etc.

Se designó Diputado Informante al señor CELSO MORALES.

I.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES

La **ministra de Vivienda y Urbanismo, señora Paulina Saball** manifestó a modo de introducción que el proyecto de ley, que es aparentemente sencillo, aborda un tema de gran impacto para la ciudadanía, en la gestión de los municipios, de los gobiernos regionales y en la responsabilidad legal que recae sobre los primeros. Se procura resolver un problema que se arrastra desde hace tiempo. La dificultad estriba en la superposición de funciones, en materia de pavimentación, entre los municipios, los gobiernos regionales y los Serviu.



En efecto, la LOC de municipalidades establece en su artículo 4° letra f) que *“Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la urbanización y la vialidad urbana y rural.”*; y en su artículo 24 letra e) dispone que *“A la unidad encargada de obras municipales le corresponderán las siguientes funciones: e) Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural (...).”* A su vez, la LOC sobre gobierno y administración regional establece como una función general del gobierno regional el *“construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos.”* (Artículo 16 letra j). Por otro lado, la ley N° 8.946, que fija el texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, que es la que se pretende modificar por la vía de este proyecto, señala en su artículo 11 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.”*, y que *“Las Municipalidades podrán fiscalizar las obras de pavimentación, cuando el Servicio de Vivienda y Urbanización les delegue esta facultad por convenir a la buena marcha de las obras.”*

Esta discordancia normativa ha redundado en las responsabilidades civiles que a cada órgano del Estado le compete en esta materia. Así, la LOC de municipalidades establece en su artículo 5° letra c) que *“Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales: c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, (...).”* A su vez, la ley N° 18.290, Ley de Tránsito, dispone en su artículo 174 inciso quinto que *“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.”* Del mismo modo, y según ya se expuso, la LOC sobre Gobierno y Administración regional establece en su artículo 16 letra j) que es función del gobierno regional el conservar las obras de pavimentación de aceras y calzadas.

Lo anterior se ha traducido en que los tribunales de justicia han fallado en contra de algunos municipios por “falta de servicio”, en consideración a la citada regulación de la ley de tránsito; y también contra los gobiernos regionales, por no haber atendido la responsabilidad de conservar.

Además, la Contraloría General de la República realizó una auditoría a varios municipios con el fin de constatar el cumplimiento, por parte de estos organismos, de la normativa vigente en materia de pavimentación comunal, especialmente en lo que dice relación con la exigencia de contar con informe favorable, y efectuar la inspección y recepción de las obras. De los 75 contratos auditados, se constató que en un 76% de los casos no se cumplía estrictamente con las disposiciones legales sobre la materia. Los argumentos vertidos por los municipios a los que se les planteó observaciones por parte del órgano contralor fueron los siguientes:

a) Los plazos de los trámites son muy extensos para hacer frente a las situaciones de emergencia (20% de las argumentaciones). En este caso, la propuesta de la CGR fue que los SERVIU propusieran mejoras en el proceso.

b) Los bacheos se realizan por parte de los municipios para cumplir con la ley de tránsito, específicamente con el artículo que les impone



responsabilidad en la materia (20% de las argumentaciones). En este caso, sin embargo, la CGR decretó que ello no excluía a los municipios de la observancia de las disposiciones contenidas en la ley de pavimentación comunal.

c) El bacheo no afecta la estructura del pavimento. Por lo tanto, se entiende que queda fuera de la ley (18% de las argumentaciones). En este caso, la CGR se pronunció en idénticos términos que en el caso anterior.

Frente a esta realidad, y a la necesidad de los municipios de responder tanto a las situaciones de emergencia en sus territorios como a la responsabilidad que les impone la ley en materia de pavimentación comunal, es que se presenta este proyecto de ley.

Continuando con su intervención, la señora Ministra expresó que en la Comisión de Vivienda, primera instancia que revisó esta moción, se concordaron una serie de elementos que ella debía contener a fin de mejorar la propuesta original. Algunos de ellos quedando plasmados en el articulado. Así, por ejemplo, se estimó necesario definir qué debe entenderse por emergencia vial; aclarar que una obra de emergencia en el pavimento no debe considerarse como conservación del mismo; y que solo los casos de emergencia quedan habilitados para excluirse de la regulación técnica referida a pavimentación. Lo anterior, a fin de resguardar debidamente la necesidad de responder a las emergencias viales, pero también de garantizar la calidad de las obras de pavimentación.

En la misma línea, se llegó a la conclusión que emergencia vial es aquella situación o condición que se presente en las vías públicas y que deba ser atendida en el más breve plazo para evitar daños a las personas, vehículos o bienes, y que la acción ante una emergencia vial tiene como objetivo devolver a la vía su circulación en una condición que no presente riesgo para las personas. La emergencia vial es declarada por el municipio en atención a las facultades que le confiere su ley orgánica, y puede ser atendida a través de cuatro medidas: a) medida de gestión (por ejemplo, cierre de calle); b) medida de operación (por ejemplo, levantar un árbol caído); c) obra provisoria de emergencia en el pavimento, que no implica conservación, ni disminuir los estándares normalmente exigidos para los pavimentos; y d) obra definitiva en el pavimento, que corresponde a un proyecto de pavimentación.

Lo que se propone por medio de este proyecto es que los municipios puedan hacer bacheos de emergencia sin injerencia del SERVIU, entendiendo que se trata de obras provisorias, de baja durabilidad, y que no pretenden conservar el pavimento ya que, en efecto, su condición estructural no mejora con estas obras.

Otro punto importante a destacar dice relación con la flexibilidad que se busca respecto de las normas establecidas en la actual ley de pavimentación, permitiendo a los municipios ocuparse de estos casos de emergencia vial pero como una facultad, no como una obligación, en atención a las diversas realidades comunales.

A continuación expuso la **alcaldesa de la comuna de Peñalolén y Presidenta de la Comisión Técnica de Transportes y Telecomunicaciones de la Asociación Chilena de Municipalidades, señora Carolina Leitao.**

En primer lugar, la alcaldesa apoyó el proyecto de ley, por cuanto resuelve un problema que aqueja a muchos municipios en relación con las



emergencias viales que se producen y la necesidad de dar pronta solución a las mismas.

Es habitual que los municipios intervengan en la vialidad de sus comunas, sea en forma directa para las reparaciones (financiamiento y ejecución), o bien a través de la supervisión técnica de SERVIU y financiamiento de los SERVIU-GORE en las conservaciones mayores (vías Transantiago, Programa Pavimentos Participativos, etc.). En ese entendido, la fiscalización de la CGR lo que hace es detectar una práctica habitual respecto de los municipios que están en condiciones de hacerlo.

Cuando han ocurrido accidentes con daños materiales y personales debido al mal estado de las vías (calzadas y aceras), los tribunales de justicia han fallado contra los municipios por falta de servicio, en consideración a la ley N°18.290, de Tránsito (artículo 174 inciso quinto).

Ahondando en la auditoria efectuada por la CGR a los municipios, señaló que ella tuvo por objetivo verificar la aplicación de la ley N° 8.946 sobre pavimentación comunal, la cual, en efecto, no era aplicada por la mayoría de los municipios tratándose de reparaciones de calzadas y aceras que requerían una acción puntual de emergencia, toda vez que los tiempos de tramitación de cada reparación a través de SERVIU implican una demora notable en la entrega del servicio de emergencia y, además, en general, se ejecuta con recursos municipales. Por lo tanto, la acción municipal que se vio afectada principalmente con la auditoría de la CGR fue la reparación de emergencia. Para ejemplificar lo expuesto, la señora alcaldesa se refirió someramente a las distintas exigencias que deben cumplirse en el SERVIU metropolitano en el contexto de un procedimiento de intervención de emergencia, trámite que en el caso de la comuna de Peñalolén toma cerca de tres meses desde el ingreso de la solicitud, hasta que las obras queden en condiciones de iniciarse. De esta manera, se torna inviable otorgar una respuesta rápida y eficaz frente a una situación de emergencia.

En cuanto al proyecto de ley, afirmó que busca facultar a los municipios para que puedan hacerse cargo de los bacheos y reparaciones de emergencia, sin injerencia del SERVIU, permitiendo en definitiva: a) atender las emergencias viales en veredas y calzadas en un breve plazo, a fin de evitar daños en las personas y los bienes, condición de emergencia que será definida por el municipio; b) eximirse de la aprobación del SERVIU para estas reparaciones de emergencia, atendido que su objetivo es mantener la circulación, sin intervenir necesariamente la estructura del pavimento; y c) otorgar flexibilidad en la modalidad de implementación, ya que no todos los municipios cuentan con la misma estructura y recursos para abordar la reparación de los pavimentos.

Concluidas las exposiciones de las invitadas, el **diputado señor Soto**, coautor de la moción, resaltó el notable impacto que este proyecto tendrá en las ciudades, con una evidente incidencia en la calidad de vida de miles de vecinos, conductores de vehículos, etc. Es importante tener en cuenta que el problema que esta iniciativa resuelve es de orden legal más que financiero, ya que la actual normativa obliga a los municipios a sujetarse al procedimiento de aprobación de SERVIU para todas las obras de pavimentación, incluso aquellas destinadas a dar solución a una situación de emergencia, quedando afectos a los extensos plazos



que dicha tramitación implica y sin posibilidad alguna de responder de manera satisfactoria frente a la referida emergencia. Es del todo necesario distinguir entre los simples bacheos y las obras de conservación de pavimentos, que es lo que pretende el proyecto al definir las obras provisorias de emergencia.

Por su parte, el **diputado señor Arriagada** dijo que el proyecto es muy significativo, porque va a permitir a los municipios cumplir una función de gran utilidad para los vecinos, cual es reparar provisoriamente los baches en aceras y calzadas. No se trata de obras mayores de pavimentación, precisó. De esta manera se termina con un enclave centralista. Además, no es justo que la ley de tránsito responsabilice a las municipalidades por el mal estado de las vías si no se les permite efectuar las reparaciones de emergencia. Agregó coincidir con lo manifestado por el diputado señor Soto y recalzó que los municipios que no tengan recursos podrán seguir contando con el financiamiento del gobierno regional para realizar las obras de pavimentación en sus comunas. El proyecto en debate contempla una facultad y no una obligación para las municipalidades, concluyó.

A su turno, el **diputado señor Aguiló**, junto con coincidir con los planteamientos de los diputados señores Arriagada y Chávez, enfatizó que la modificación propuesta hace referencia a las obras provisorias de emergencia ejecutadas por las municipalidades, y no financiadas por ellas, razón por la cual, tanto en el espíritu como en lo literal de la norma, debe concluirse que los municipios podrán recurrir no solo a financiamiento propio para ejercer esta facultad, sino también a recursos externos.

El **diputado señor Chávez (Presidente)** manifestó su inquietud respecto del financiamiento que conlleva hacerse cargo de las obras viales de emergencia, ya que no todas las municipalidades presentan la misma realidad en materia económica y de infraestructura. Al respecto, consultó si existiría la posibilidad de que los municipios puedan postular a recursos del gobierno regional, pero salvando la burocracia administrativa que implica someterse al procedimiento de aprobación del SERVIU para estas obras. En otra línea, consultó sobre la conveniencia de regular algunas condiciones mínimas para que las direcciones de obras municipales puedan hacer la calificación de obras provisorias de emergencia, a fin de establecer un procedimiento homogéneo en la materia, quizás a nivel reglamentario y no necesariamente legal. Concluyó expresando que debe quedar nítido en el proyecto que se les otorga una facultad a las municipalidades y no se les impone una obligación.

Respondiendo a las inquietudes planteadas, la **señora Ministra de Vivienda y Urbanismo** aseveró que actualmente los municipios están facultados para recibir fondos de los gobiernos regionales por la vía de convenios, y en la medida que tales gobiernos son órganos que tienen responsabilidades en la materia, habiendo sido incluso sancionados judicialmente por la responsabilidad civil que les cabe, es altamente probable que, de aprobarse este proyecto de ley, exista un gran interés por financiar a los municipios para realizar esta tarea, sobre todo a aquellos que tienen menos recursos y no puedan realizar las obras directamente.

Acotó que en la Comisión de Vivienda hubo consenso en la necesidad de que la definición de obra provisorias de emergencia fuera lo más clara posible y ella quedara plasmada en la ley como un "insumo" útil para la calificación que debe hacer el director de obras, habida consideración de las responsabilidades administrativas y penales que a éste le caben en relación al cumplimiento de sus



funciones. Sin perjuicio de ello, estimó que no existen inconvenientes para que la división de Desarrollo Urbano del ministerio pueda emitir una circular que garantice claridad a los directores de obra respecto de la aplicación de esta norma.

En una nueva intervención, el **diputado señor Soto** consultó si quedan igualmente eximidas de la aplicación de la ley N° 8.946 las obras provisorias de emergencia ejecutadas por un tercero mandatado para ello por el municipio, en atención a la redacción del inciso segundo propuesto.

Sobre el punto, la **Presidenta de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones de la Asociación Chilena de Municipalidades, señora Carolina Leitao**, aclaró que cuando el municipio licita la ejecución de una cierta obra, se entiende que la ejecuta por sí mismo.

Sin perjuicio de la explicación, el **diputado señor Soto** manifestó la conveniencia de precisarlo en el texto del proyecto.

Al respecto, la **asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señora Jeannette Tapia**, opinó que ello sería contraproducente, puesto que podría generarse una discordancia con todo el resto de la normativa, a la que habría que agregar la misma frase.

Por su parte, el **diputado señor Berger** precisó que este proyecto de ley no exime al SERVIU de sus atribuciones en materia de pavimentación, sino que lo que busca es facilitar la tarea de los municipios que están en condiciones de hacerse cargo directamente de las obras provisorias de emergencia, lo que evidentemente dependerá de los recursos financieros de que disponga cada uno, y por ello se plantea como una facultad y no una obligación. En otro orden, el señor diputado enfatizó que las obras de emergencia deben tener un carácter transitorio, haciendo un llamado de atención para que las obras definitivas de conservación de los pavimentos continúen realizándose por la vía del procedimiento regular establecido para ello, con intervención del SERVIU, y la solución temporal no sea la que permanezca en el tiempo.

La **señora Ministra de Vivienda** reiteró que este proyecto solo busca eximir de la aplicación de la ley de pavimentación a las obras provisorias de emergencia, manteniendo todos los organismos involucrados el resto de sus obligaciones en la materia, tanto de fiscalización como de provisión de recursos. Asimismo, insistió en que el proyecto no impone una obligación para los municipios en estas materias, sino que solamente faculta a aquellos que están en condiciones de afrontar estas situaciones, para poder hacerlo sin arriesgarse a los posteriores reparos respecto del incumplimiento de la normativa.

Finalmente, la **alcaldesa Leitao** reiteró que el proyecto viene a regular una situación de hecho que actualmente asumen los municipios que están en condiciones de hacer frente a esta clase de emergencias. Entendiendo las diversas realidades comunales, no está en el espíritu de la modificación propuesta generar una obligación o una responsabilidad para las municipalidades a este respecto.

El artículo único del proyecto despachado por la Comisión de Vivienda dice así:



“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:

“A las obras provisorias de emergencia, entendidas para estos efectos como aquellas intervenciones en aceras y calzadas tendientes a evitar daños a las personas y los bienes, y en que cada intervención puntual no supere los 50 metros cuadrados por evento, ejecutadas por las municipalidades, no les será aplicable la presente ley.

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.”.

Respecto al nuevo inciso segundo del artículo 10, se aprobó por asentimiento unánime una indicación suscrita por los diputados señores Berger, Chávez, Morales, Ojeda y Sandoval, **que lo reemplaza** por el siguiente texto:

“A las obras provisorias de emergencia, ejecutadas por las municipalidades, no les será aplicable la presente ley. Para estos efectos, 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.”.

Participaron en la votación los diputados señores Aguiló, Arriagada, Becker, Berger, Chávez, Morales, Ojeda y Sandoval.

Según se explicó, la nueva redacción del inciso en referencia no incorpora cambios sustantivos en la norma propuesta por la Comisión Técnica, sino solamente precisa su contenido y alcance.

Por otra parte, el nuevo inciso tercero fue aprobado sin enmiendas, con la misma votación (8 a favor, sin votos en contra ni abstenciones).

II.- ADICIONES Y ENMIENDAS APROBADAS POR LA COMISIÓN

De conformidad con la discusión y votación plasmadas en el capítulo precedente, cabe señalar que la Comisión de Gobierno Interior introdujo el siguiente cambio en el texto del proyecto despachado por la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales:

-Al nuevo inciso segundo del artículo 10 de la ley N°8.946, para sustituirlo por el siguiente:

“A las obras provisorias de emergencia, ejecutadas por las municipalidades, no les será aplicable la presente ley. Para estos efectos, 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.”.



III.- TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN

En virtud de lo expuesto, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización tiene a bien recomendar a la Sala la aprobación del siguiente

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:

“A las obras provisorias de emergencia, ejecutadas por las municipalidades, no les será aplicable la presente ley. Para estos efectos, 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.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 18 y 19 de diciembre de 2017, con la asistencia de los diputados señores Sergio Aguiló, Claudio Arriagada, Germán Becker, Bernardo Berger, Marcelo Chávez (Presidente), Celso Morales, Sergio Ojeda, David Sandoval y Christian Urizar.

También estuvo presente el diputado señor Leonardo Soto, uno de los autores del proyecto.

Sala de la Comisión, a 2 de enero de 2018

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión