

INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DE DROGAS RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE PRORROGA EL PLAZO PARA REGULARIZAR MEDIDAS DE CONTROL DE ACCESO Y CIERRE DE CALLES Y PASAJES.

BOLETÍN N° 8195-25

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Seguridad Ciudadana y de Drogas viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, iniciado en moción de los Diputados señores Monckeberg, don Cristián; Hales y Monckeberg, don Nicolás y de la Diputada señorita Sabat, doña Marcela.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión recibió la opinión del Jefe de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, señor Mauricio Cisternas, y del asesor del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Juan Francisco Galli.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

Prorrogar el plazo establecido en el artículo transitorio de la ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana.

2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No existen normas que revistan tal carácter.

3.- NORMAS QUE REQUIERAN TRÁMITE DE HACIENDA:

No tiene normas que requieren ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4.- APROBACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO.

El proyecto fue aprobado, en general, por seis votos a favor. No hubo votos en contra ni abstenciones.

Votaron a favor los Diputados señores Cristian Campos, Edmundo Eluchans, Cristián Letelier, Cristián Monckeberg, Carlos Montes y Matías Walker.

5) DIPUTADO INFORMANTE:

Se designó Diputado informante al señor Cristian Monckeberg Bruner.

II.- ANTECEDENTES.

a) Descripción de la Moción y sus fundamentos.

Los autores de la moción recuerdan que el 8 de febrero de 2011, luego de un complejo trámite legislativo, se publicó la ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana.

Dicho cuerpo legal, agregaron, contiene una norma transitoria en virtud de la cual se dispone que 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 de 2010, deberán adecuarse a las normas de esa ley en el plazo de un año contado de su entrada en vigencia.

Sostuvieron que, habiendo transcurrido ya más de un año desde la entrada en vigencia de la ley N° 20.499, muchos particulares todavía no dan cumplimiento a esta obligación por la complejidad que ha significado dicho proceso. A ello hay que agregar que solo un 5% de los municipios de todo el país ha dictado la ordenanza que exige la ley, requisito fundamental para que opere la regularización.

b) Normativa vigente en la materia.

La ley N° 20.499, agregó un párrafo final a la letra c) del artículo 5° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en virtud del cual se facultó a las municipalidades para autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, 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 requiere el acuerdo del concejo respectivo. El plazo se entiende prorrogado automáticamente por igual período, salvo resolución fundada en contrario de la municipalidad con acuerdo del concejo.

Asimismo, se incorporó una letra q) al artículo 65 del mismo cuerpo legal para establecer expresamente que el Alcalde requerirá el acuerdo del concejo para otorgar la autorización referida, 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 o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto del cierre. La autorización debe 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 puede revocarla en cualquier momento cuando así lo solicite, a lo menos, el 50 por ciento de los referidos propietarios o sus representantes.

La disposición citada deja claro que esta facultad 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.

Adicionalmente, se obliga a las municipalidades a dictar una ordenanza que señale el procedimiento y características del cierre o medidas de control de que se trate. Dicha ordenanza, además, debe 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 debe establecer las condiciones para conceder la señalada autorización de manera compatible con el desarrollo de la actividad económica del sector.

Finalmente, se deja establecido que esta facultad otorgada a las municipalidades sólo podrá ser ejercida una vez que se haya dictado la ordenanza mencionada.

La ley N° 20.499 contiene, por último, una norma transitoria, en virtud de la cual 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, deben adecuarse a las normas de esa ley en el plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de la misma. Dicho plazo comenzó a regir el 8 de febrero de 2011, por lo que a la fecha de este informe se encuentra vencido.

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO.

La iniciativa legal en informe, consta de un artículo por el cual se pretende prorrogar, hasta el 31 de marzo de 2013, el plazo para regularizar los permisos, autorizaciones o situaciones de hecho a los que se refiere el artículo transitorio de la ley N° 20.499.

IV.- DISCUSIÓN GENERAL DEL PROYECTO.

Al comenzar el estudio en general del proyecto, **el Diputado señor Monckeberg, don Cristian**, explicó que en la ley N° 20.499 se estableció que las calles y pasajes que se habían cerrado antes del 30 de julio de 2010, debían regularizar su situación en un plazo de un año contado desde su entrada en vigencia. Dicho plazo se encuentra vencido y no se regularizó nada. Lo peor de todo, destacó, es que las ordenanzas que debían haber dictado las municipalidades, tampoco se dictaron.

Pues bien, agregó, este proyecto de ley tiene por objeto otorgar nuevamente el plazo de un año, o el que se fije en definitiva, para que todos los pasajes y calles que se han cerrado y no se han regularizado se normalicen, además de permitir que las Municipalidades puedan dictar su ordenanza respecto del procedimiento aplicable para proceder al cierre de una calle o pasaje en una determinada comuna.

Posteriormente, la Comisión recibió la opinión del Jefe de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional señor Mauricio Cisternas y del asesor del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Juan Francisco Galli.

El señor Mauricio Cisternas, Jefe de la División de Municipalidades, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional señaló que al estudiar esta moción detectaron que en la ley N° 20.499 existe un pequeño defecto, en el sentido que su norma transitoria hace alusión a los cierres de calles y pasajes aprobados con anterioridad al 31 de julio de 2010, provocando con esto un vacío legal respecto de aquellos cierres que fueron realizados entre el 1 de agosto de 2010 y el 8 de febrero de 2011, fecha esta última en que fue publicada la citada ley.

Agregó que si se atiende al tenor literal de la referida disposición transitoria los cierres efectuados en ese período intermedio, en estricto rigor, no estarían regidos por esa norma.

Desde ese punto de vista, explicó, parece razonable que la moción haga alusión a todos los cierres de calles y pasajes que se hubiesen autorizado con anterioridad a la dictación de la ley N° 20.499, comprendiendo, por tanto, los que habían sido aprobados con posterioridad al 30 de julio de 2010 y con anterioridad al 8 de febrero de 2011.

En relación al plazo, señaló que le parece más prudente extenderlo hasta el 31 de diciembre de este año, de modo que todos los cierres queden regularizados a una fecha cierta.

El señor Juan Francisco Galli, asesor del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, recordó que la ley actual que rige esta materia apunta a regularizar los cierres que, hasta ahora, se han hecho en forma desorganizada y, en opinión de algunos, de forma ilegal por parte de algunos Municipios que los han autorizado obstaculizando el libre tránsito de los ciudadanos.

De esta manera, señaló, se regulariza el proceso de autorización de cierre de calles y pasajes por parte de los municipios, debiendo éstos dictar una ordenanza para tales efectos.

Esta disposición, dijo, permite tomar en consideración el derecho que tienen los propietarios de viviendas ubicadas en dichos pasajes, respecto de lo invertido en el cierre, dado que muchos de ellos optaron por tales medidas de seguridad después de haber obtenido autorización por parte de la Municipalidad.

Lo que se propuso en la ley, explicó, fue obligar a las Municipalidades a dictar una ordenanza que regulara el procedimiento de cierre de calles y pasajes, de manera que en el plazo de un año, todos los cierres que se hayan realizado antes del 31 de julio del año 2010, tendrían que adecuarse a lo dispuesto en la ley y la ordenanza respectiva.

Agregó que se encontraban preparando una indicación al proyecto en estudio que cambia este escenario y que persigue reconocer una situación de hecho, esto es, que los cierres de calles y pasajes efectuados con autorización de las Municipalidades, desde la fecha de publicación de la ley hacia atrás, se presumen legales porque fueron

realizados con dicha autorización. Sin embargo, si fueren ilegales, porque así lo considera la Municipalidad o su ordenanza, ésta podrá ordenar que ese cierre de calle o pasaje se retire o se regularice según las normas de la ley vigente.

Añadió que si la Municipalidad no realiza esa gestión, dentro de los dos años siguientes de la publicación de esta iniciativa, que sería sustituida por la indicación, resulta razonable que la persona que realizó el cierre de la calle o pasaje, con autorización de la Municipalidad, asuma que ese cierre es legal. Todo lo cual, obviamente, se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene la Municipalidad para revocar esa decisión.

Expresó que con esta indicación se cambiaría el peso de la prueba. Sería el municipio el que va a tener que dictar la ordenanza y también determinar, caso a caso, si el cierre de calles y pasajes autorizados en su momento ya no cumple con las normas de esta ley.

Los miembros de la Comisión estimaron interesante la propuesta, sin embargo, optaron por diferir su análisis hasta el momento en que fuera presentada formalmente y se discutiera en particular el proyecto.

Puesto en votación general el proyecto fue aprobado por seis votos a favor. No hubo votos en contra ni abstenciones.

Votaron a favor los Diputados señores Cristian Campos, Edmundo Eluchans, Cristián Letelier, Cristián Monckeberg, Carlos Montes y Matías Walker.

V) DISCUSIÓN PARTICULAR.

El proyecto de ley en análisis consta de un artículo único, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo único: Prorrógase, hasta el 31 de marzo de 2013, el plazo para regularizar los permisos, autorizaciones o situaciones de hecho a los que se refiere el artículo transitorio de la ley N° 20.499.”.

Durante la discusión en particular de esta iniciativa, el señor Cristián Monckeberg presentó una indicación para sustituir el artículo único del proyecto por el siguiente:

“Artículo único.- Los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que conlleven el cierre o medidas de control de acceso de calles, pasajes y conjuntos habitacionales urbanos o rurales al 7 de febrero de 2011, se entenderán ajustados a la ley N° 20.499, salvo que la respectiva municipalidad estime que ellos son contrarios a dicha ley y a la ordenanza dictada conforme a ella.”.

El Diputado señor **Monckeberg, don Cristián**, explicó su indicación sustitutiva señalando que esta tiene por objeto trasladar el peso de la prueba en esta materia, es decir, si nadie reclama por el cierre de la calle o pasaje efectuado con anterioridad a la vigencia de la ley N° 20.499, se entiende que esos cierres se encuentran ajustados a dicha normativa, salvo que la respectiva Municipalidad estime que son contrarios a la ley y a la ordenanza.

La Diputada señora **Cristi** solicitó que se precise quiénes son los que pueden reclamar ante el cierre de calles y pasajes.

El Diputado señor **Monckeberg, don Cristián**, responde que en la propia ley N° 20.499 existe un procedimiento de reclamación, donde los propietarios de los inmuebles cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje o conjunto habitacional objeto del cierre, con un cierto quórum, pueden requerir la adopción o el fin de dichas medidas.

El Diputado señor **Calderón**, por su parte, señaló que la indicación cambia el sentido original del proyecto de ley en estudio. Inicialmente se pretendía ampliar el plazo en que los municipios debían pronunciarse respecto de los actos anteriores a la ley, en circunstancias que lo que ahora se indica es que se presumen como legales o legítimos esos actos, a menos que la respectiva Municipalidad los estime como contrarios a la ley. Esto puede generar problemas prácticos.

La Diputada señora **Cristi** indicó que sólo un 5% de las Municipalidades han dictado la ordenanza que regula el cierre de calles y pasajes y esta nueva redacción dispone que los municipios pueden oponerse a un cierre cuando éstos son contrarios a la ley y a las ordenanzas dictadas conforme a ella. Señaló que una mejor redacción sería decir que los municipios pueden oponerse a un cierre cuando éstos son contrarios a dicha ley o a las ordenanzas dictadas conforme a ella, es decir a una u otra y no a ambas.

El Diputado señor **Monckeberg, don Cristián**, respecto de las dudas planteadas por el Diputado señor Calderón, explicó que este proyecto de ley surge debido a que en la ley N° 20.499 se incorporó un artículo transitorio donde se dispone que los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que conlleven el cierre o medidas de control de acceso de calles y pasajes, al 30 de julio de 2010, tendrían el plazo de un año, desde la entrada en vigencia de la ley, para adecuarse a esa normativa. Sin embargo, considerando que las Municipalidades no han dictado la ordenanza o se han dictado muy pocas y, además, el plazo para hacerlo está vencido, se genera el problema de que todo lo no regularizado queda como ilegal.

De ahí nace, explicó, la idea de prorrogar el plazo por un año más. Sin embargo, del análisis inicial de este proyecto en la Comisión, surgió la idea de dar vuelta la situación en el sentido de que si transcurrido un determinado plazo nadie reclama y el municipio no fiscaliza ni se opone, entonces se entienden aprobados todos los cierres de calles y pasajes ejecutados con anterioridad a esta ley.

En respuesta a la Diputada señora Cristi, dijo que la ley siempre ha obligado a los municipios a dictar la respectiva ordenanza y así también se ha procurado que quede establecido en esta indicación. Más aún, explicó, la ley le señala a los municipios los puntos que debe comprender la ordenanza.

A su turno, el Diputado señor **Calderón** expresó entender la génesis y el desarrollo del problema. No obstante, el debate de qué hacer con las instalaciones que existían al momento de la dictación de la ley N° 20.499 ya se tuvo con ocasión de la discusión de esa ley. Por tanto, agregó, borrar con el codo lo que se hizo con la mano en su momento no le parece que vaya en la línea correcta.

Manifestó que cuando se discutió este tema durante la tramitación de la ley anterior, se dejó establecido que la Municipalidad debería realizar una fiscalización directa sobre lo que iba a venir y sobre lo que ya estaba.

Esto puede traer problemas prácticos, indicó, porque al día de hoy puede haber en la comuna de La Florida, por ejemplo, una calle de tránsito público que haya sido enrejada completamente por los vecinos,

sin obtener ninguna autorización y que nunca haya sido ni sea fiscalizada. Por tanto, lo que corresponde, agregó, es simplemente prorrogar el plazo. Eso sería lo lógico y natural. Incluso, si se estimara conveniente, se podría ampliar aún más el plazo, pero no le parece que cambiar el espíritu de la ley vigente sea lo adecuado.

Insistió en que el sentido de la ley vigente es que la Municipalidad fiscalice todas las instalaciones de cierres de calles y pasajes y que las someta a la nueva legislación. Por ello, no le parece positivo cambiar ese sentido original y permitir ahora que lo hoy está ya instalado se presuma legal, de acuerdo a una nueva normativa.

El Diputado señor **Monckeberg, don Cristián**, señala que los sentidos originales de las leyes lo determina el legislador y, por tanto, pueden cambiar. Agregó que eso fue lo que se propuso y se votó en general favorablemente, razón por la cual se justifica que hoy se analice esta nueva redacción a la indicación, la que, además, fue consensuada con el Ejecutivo.

Sin embargo, enfatizó, que si la Comisión estima que es más adecuada la redacción original, de prorrogar en uno o dos años más el plazo para regularizar los cierres de calles y pasajes, no ve inconveniente en que se legisle en ese sentido.

El Diputado señor **Montes** señaló que concuerda con lo sostenido por el Diputado señor Calderón, en el sentido que la redacción propuesta les puede llevar a legalizar situaciones muy diversas y que, en definitiva, impliquen atentados contra la convivencia de los vecinos o la libre circulación.

Propuso volver a la primera redacción de la moción del Diputado señor Monckeberg porque es más simple. En ella se amplía el plazo para poder regularizar, pero no se da por regularizado nada.

Agregó que eso es lo que quieren los Alcaldes para poder actuar. Otra cosa es como se hace para que los municipios redacten la ordenanza.

La Diputada señora **Cristi** señaló que es bueno establecer un resguardo a la moción original para que las Municipalidades no se relajen y, en definitiva, no hagan nada.

El Diputado señor **Monckeberg, don Cristián** respondió que con la redacción original de la moción no es necesario resguardo alguno, ya que por el sólo transcurso del plazo, los cierres no regularizados caen en la ilegalidad absoluta .

El Diputado señor **Letelier (Presidente)** señaló que el artículo 65 de la ley establece que “la Municipalidad dictará una ordenanza que señale el procedimiento y características del cierre o medida”, es decir, la Municipalidad para ejercer su facultad requiere de la dictación de la ordenanza, por tanto, esto complementa la moción del Diputado señor Monckeberg.

A su vez, el Diputado señor **Montes** recordó que la redacción original tiene restricciones, porque sólo pueden acogerse a esta normativa los cierres que existían al 30 de julio del 2010. Lo que se hace ahora es, simplemente, ampliar dicho plazo hasta el 31 de marzo de 2013.

Concluida la discusión, el Diputado señor Cristián Monckeberg optó por retirar su indicación sustitutiva y, en consecuencia, se acordó votar la propuesta original del proyecto.

El Diputado señor **Letelier (Presidente)** sometió a votación la moción original del Diputado señor Monckeberg, don Cristián resultando **aprobado** por la unanimidad de los Diputados presentes.

Votaron a favor la Diputada señora Cristi y los Diputados señores Campos, Letelier, Monckeberg, don Cristián, Montes, Squella, y Walker.

El texto de la moción parlamentaria aprobado es el siguiente:

“**Artículo único:** Prorrógase, hasta el 31 de marzo de 2013, el plazo para regularizar los permisos, autorizaciones o situaciones de hecho a los que se refiere el artículo transitorio de la ley N° 20.499.”

VI.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

Artículos rechazados.

No hay.

Indicaciones rechazadas.

No hay.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el Diputado Informante, esta Comisión recomienda la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único: Prorrógase, hasta el 31 de marzo de 2013, el plazo para regularizar los permisos, autorizaciones o situaciones de hecho a los que se refiere el artículo transitorio de la ley N° 20.499.”

Se designó Diputado informante al señor
Cristián Monckeberg Bruner.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de fecha 14 y 21 de marzo, 4 y 18 de abril de 2012 y en reunión de comité de fecha 11 de abril de 2012, con la asistencia de las Diputadas señorita Marcela Sabat y de las señoras María Angélica Cristi y Cristina Girardi y de los Diputados señores Giovanni Calderón, Cristián Campos, Edmundo Eluchans, Romilio Gutiérrez, Felipe Harboe, Cristián Letelier, Cristián Monckeberg, Carlos Montes, Gabriel Silber, Arturo Squella, y Matías Walker.

Sala de la Comisión, 18 de abril de 2012

LUIS ROJAS GALLARDO
Abogado Secretario de la Comisión