

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana.

BOLETINES N°s 3.848-06, 6.289-25 y 6.363-06, refundidos.

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe respecto del proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en mociones del ex Diputado y hoy Honorable Senador señor Patricio Walker Prieto y de la ex Diputada señora Eliana Caraball Martínez, Boletín N° 3.848-06; la segunda de la Honorable Diputada señora Marisol Turres Figueroa y de los Honorables Diputados señores Jorge Burgos Varela, Patricio Hales Dib, Cristián Monckeberg Bruner, Carlos Montes Cisternas y Roberto Sepúlveda Hermosilla, y de los ex Diputados señores Sergio Correa de la Cerda, Gonzalo Duarte Leiva, Francisco Encina Moriamez y Marcelo Forni Lobos, Boletín N° 6.289-25; y la tercera de las Honorables Diputadas señoras Marta Isasi Barbieri y Claudia Nogueira Fernández y de los Honorables Diputados señores René Manuel García García, Juan Carlos Latorre Carmona, Carlos Montes Cisternas y Gonzalo Uriarte Herrera, Boletín N° 6.363-06.

A la sesión en que la Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, el Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Claudio Radonich y el abogado señor Rodrigo Cabello, de esa misma Subsecretaría.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

Facultar a los municipios para disponer el cierre o medidas de control de acceso a vías locales sin salida, con el fin de garantizar la seguridad de los vecinos.

II. 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.

III. ANTECEDENTES

3.1. De Derecho

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

3.2. De Hecho

Las mociones fundantes de esta iniciativa recuerdan que el alcalde es el encargado de administrar los bienes nacionales de uso público, lo que implica la potestad de organizar el uso de calles y pasajes y autorizar su cierre o control de acceso, cumpliendo así la obligación que le impone la ley en materia de orden y seguridad ciudadana.

Agregan que es deber del Estado incentivar la incorporación de las personas en las tareas de seguridad ciudadana, y, por ende, impulsar normas que estimulen la participación de los vecinos y municipios en la recuperación y mejoramiento de espacios públicos afectados por la delincuencia u otras amenazas a los barrios o vecindades. Señalan, en este orden, que esta potestad municipal de cierre de pasajes y calles ha sido ejercida en algunas oportunidades sin criterios técnicos, lo que ha dado lugar a confusiones que no distinguen claramente la órbita de la propiedad privada con los espacios de dominio público.

Reafirman, también, que esta iniciativa tiene su justificación en los altos índices de delincuencia que se han venido manifestando en las grandes ciudades, lo que genera la necesidad de adoptar medidas de protección como son, por ejemplo, la instalación de cercos eléctricos o la contratación de guardias privados. Concluyen que el mecanismo más eficaz de protección es el cierre de pasajes y calles regulado de tal manera, y con las suficientes cautelas, condiciones o requisitos, que pongan a resguardo la libertad de locomoción garantizada en el número 7) del artículo 19 de la Constitución Política.

- - -

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley está estructurado en un artículo único, que, a su vez, contiene dos numerales, y una norma transitoria.

El número 1) introduce 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 introduce cuatro nuevos párrafos en el literal c) descrito precedentemente.

El primero de ellos señala 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 municipal, previo informe de la Dirección de Obras Municipales y de Tránsito y Transporte.

El segundo nuevo párrafo dispone que el concejo municipal, antes del acuerdo, abrirá un período de audiencias públicas que 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 se hará el cierre (vehículos; peatones; horarios, y causas de seguridad ciudadana que lo motivaron). Esta autorización podrá ser revocada aún no cumplido su denuncia, mediante acuerdo del concejo.

A su turno, el párrafo tercero prohíbe 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 prescribe que las municipalidades, para otorgar la autorización, dictarán una ordenanza local que deberá contener, a los menos, los siguientes aspectos:

- 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 mantenimiento de las obras necesarias;

- Personas responsables de la correcta 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 (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).

El número 2) contiene 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 a salas de cine.

En seguida, incorpora en el mencionado 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.

Finalmente, la disposición transitoria prescribe 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.

- - -

En sesión de fecha de hoy, 11 de mayo de 2010, esta Comisión se abocó al estudio en general de la iniciativa en informe, aprobándola en los términos propuestos por la Honorable Cámara de Diputados. Al adoptar este acuerdo, la Comisión coincidió con los criterios expresados por la Contraloría General de la República en diversos dictámenes que, en lo sustancial, reconocen, por una parte, el derecho de toda persona a circular libremente por los espacios constituidos en bienes nacionales de uso público, como son las calles o pasajes peatonales y, por otra, la obligación del Estado de velar por la seguridad de las personas.

En el sentido indicado, se atribuye a los municipios un papel fundamental en la adopción de medidas para fortalecer la seguridad ciudadana, potestad que ha de ejercerse con las debidas protecciones y restricciones que impidan la vulneración de garantías constitucionales como son las de locomoción y circulación por los espacios públicos. En este orden, la facultad que esta ley le viene entregando a los municipios se materializará en calles o vías de una sola entrada o salida, o pasajes peatonales que no converjan en una avenida o camino principal que impidan la libre circulación de las personas; que su ejercicio no implique un detrimento importante de los bienes nacionales de uso público, y que de ello no se afecten gravemente los derechos constitucionales de personas ajenas a los residentes.

El acuerdo precedente fue adoptado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Cantero, Pérez Varela, Sabag y Zaldívar.

- - -

En consecuencia, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general de este proyecto de ley, en los mismos términos acordados por la Honorable Cámara de Diputados. Su texto es el siguiente:

“PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

1.- En la letra c), del artículo 5°, sustitúyese el punto y coma (;) ubicado al final de su inciso único, por un punto aparte (.) y agréganse, a continuación, los siguientes incisos:

"En el ejercicio de esta atribución las municipalidades podrán autorizar hasta por un plazo de dos años, renovable, 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. La autorización o su renovación requerirán el acuerdo del respectivo concejo municipal previo informe técnico de la dirección de obras y de las unidades municipales encargadas de la asesoría urbana y de la función de tránsito y transporte público.

El concejo, previo a adoptar el acuerdo, deberá disponer audiencias públicas para escuchar la opinión de la unidad de Carabineros y del Cuerpo de Bomberos del sector, y de cualquier organización que solicite dar su opinión. El decreto que contenga la autorización deberá ser fundado, especificando claramente el lugar en que deberán instalarse los dispositivos de cierre o control; si comprende restricciones a vehículos, peatones o a ambos; los horarios en que podrá ser restringido el tránsito; asimismo, deberá señalar las consideraciones de seguridad ciudadana que motivan su dictación. La autorización podrá ser revocada, antes de la expiración del plazo para el que fue concedida, con acuerdo del concejo.

La facultad señalada en el inciso 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 u otros calificados como monumentos nacionales.

Las municipalidades, para otorgar la autorización establecida en el inciso anterior deberán dictar una ordenanza local que contendrá, a lo menos, lo siguiente: Procedimiento de las solicitudes, medidas para garantizar la circulación de los residentes, de las personas autorizadas por ellos mismos, de los vehículos de emergencia y de servicios públicos; el porcentaje de beneficiarios que deben concurrir a la solicitud, el que no podrá ser inferior al 90% de los vecinos residentes u ocupantes de los inmuebles, cuyas puertas de ingreso o salida queden ubicadas al interior de la calle o pasaje que se pretende cerrar o controlar su acceso, los mecanismos de financiamiento de la construcción y mantenimiento de las obras necesarias; las personas u organización vecinal responsable de la correcta utilización de la autorización; la prohibición de instalar carteles o señales que indiquen que se trata de una propiedad privada o particular y contemplar la renovación de la autorización si persisten las razones contenidas en el decreto fundado que motivó su concesión y así lo acuerda el concejo. De igual forma deberá establecer las condiciones para conceder la señalada autorización de manera compatible con el desarrollo de la actividad económica del sector y que esta última se encuentre vigente o de aquellas actividades exentas a que se refiere el artículo 27 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales;"

2.- En el artículo 65, sustitúyese la coma (,) y la conjunción “y” ubicadas al final de su letra o) por un punto y coma (;), reemplázase 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 refieren los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto de la letra c) del artículo 5°."

Artículo transitorio.- Los permisos, autorizaciones o cualquier situación de hecho que conlleven actualmente el cierre o medidas de control de acceso de calles y pasajes, deberán adecuarse o regularizar su situación en el plazo de dos años contado desde la dictación de la ordenanza contemplada en el inciso quinto de la letra c) del artículo 5°."."

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 11 de mayo de 2010, con asistencia de los Honorables Senadores señores Sabag (Presidente), Cantero (señor Bianchi), Pérez Varela y Zaldívar.

Sala de la Comisión a 11 de mayo de 2010.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL CIERRE DE CALLES Y PASAJES POR MOTIVOS DE SEGURIDAD CIUDADANA.

BOLETINES N°s 3.848-06, 6.289-25 Y 6.363-06, refundidos.

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** facultar a los municipios para disponer el cierre o medidas de control de acceso y vías locales sin salida, con el fin de garantizar la seguridad de los vecinos.
- II. **ACUERDOS:** Aprobar el proyecto en general. (Unanimidad 4x0).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Un artículo único y una norma transitoria.
- IV. **URGENCIA:** No tiene.
- V. **ORIGEN INICIATIVA:** Mociones de la Honorable Cámara de Diputados. (Tres refundidas).
- VI. **TRAMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite trámite.
- VII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 3 de noviembre de 2009.
- VIII. **TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión general.
- IX. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - 1. Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Valparaíso, 11 de mayo de 2010.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de Comisiones