

SEGUNDO 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 presentar su segundo informe 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, con urgencia calificada de "simple".

- - -

Es del caso señalar que la Comisión, teniendo en cuenta el texto acordado en definitiva, resolvió proponer a la Sala que se sustituya la denominación original por la siguiente: "Proyecto de ley que modifica la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, en materia de ejecución de reparaciones de emergencia por parte de los municipios."

- - -

A una de las sesiones en que se analizó esta materia asistieron, además de los miembros de la Comisión, los Honorables Senadores señores Juan Pablo Letelier y Jaime Quintana.

También estuvieron presentes quienes se individualizan a continuación. Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: la analista, señora Katherine Porras. De la Contraloría General de la República: la abogada, señora Catalina Venegas. De la Asociación Chilena de Municipalidades: el Coordinador Nacional, señor Miguel Moreno. De la Biblioteca del Congreso Nacional: la analista, señora Verónica de la Paz. De la Fundación Jaime Guzmán: los asesores, señora Teresita Santa Cruz y señor Hernán Valenzuela. Del Comité PPD: el periodista, señor Gabriel Muñoz. Del Comité UDI: la periodista, señora Karelyn Lüttecke.

Asimismo, concurrieron los siguientes asesores de diversos parlamentarios: de la Senadora señora Aravena, don Renato Rodríguez, don Felipe Olea y don Rodrigo Benítez, además de la periodista, señora Tania Cabezas; del Senador señor Navarro, don Claudio Rodríguez y don Carlos Gúida; del Senador señor Sandoval, don Mauricio Anacona; del Senador señor Soria, don Cristián Beltrán y don Rodrigo Márquez; del Senador señor Quintana, don Eduardo Suárez, y del Senador señor García, don Rodrigo Munita.

Asistieron, especialmente invitadas, las siguientes personas. Del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: el Subsecretario, señor Guillermo Rolando; el asesor legislativo, señor Manuel José Errázuriz; la Jefa de Gabinete del Subsecretario, señora Alejandra Garretón, y los asesores, señoras Marcela Acuña y Pamela González y señor Gonzalo Gazitúa. Del Ministerio de Obras Públicas: el asesor, señor Felipe Hermosilla. De la Dirección de Presupuestos: el Subdirector, señor Mauricio Villena; el Jefe de Administración Presupuestaria, señor Antonio Garrido, y el analista, señor Ignacio Urbina. De la Municipalidad de Lumaco: el Alcalde, señor Manuel Painiqueo; el Jefe de Gabinete, señor Jorge Muñoz; el Administrador Municipal, señor Edon Velásquez, y la periodista, señora Susana Solís. De la Municipalidad de Vilcún: la Directora de Obras, señora Verónica Parra.

- - -

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia de lo siguiente:

- 1.- Artículos que no fueron objeto de indicaciones ni modificaciones: ninguno.
- 2.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: no hay.
- 3.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: números 1, 2, 3 y 7.
- 4.- Indicaciones rechazadas: números 4, 5 y 6.
- 5.- Indicaciones retiradas: no hay.
- 6.- Indicaciones declaradas inadmisibles: ninguna.

- - -

En forma previa al análisis de las indicaciones presentadas a esta iniciativa legal, **el Alcalde de Lumaco, señor Manuel Painiqueo**, en representación de los 32 municipios de la Región de La Araucanía, pertenecientes a la Asociación de Municipalidades de la misma,

expuso ante la Comisión exhibiendo un video que da cuenta de la realidad a la que están sujetos los municipios, señalando que, producto del actual sistema, ellos deben esperar a que el SERVIU priorice los proyectos de cada territorio, lo que impide, en definitiva, satisfacer las necesidades de la mayoría de las comunas del país.

En el referido apoyo audiovisual se enfatiza que entregar a las municipalidades la facultad de realizar arreglos en las calles y veredas es sin duda una gran idea, sin embargo, el no considerar la asignación de recursos especiales y frescos para ese fin se traducirá en un nuevo problema, ya que los municipios pequeños, que son la mayor parte en el país, con gran esfuerzo logran cubrir los gastos indispensables para su comuna, por lo que, difícilmente, podrían destinar fondos para tales reparaciones.

A continuación, se refirió a la realidad de su Región, precisando que, básicamente, existen dos tipos de municipios: los que absorben la mayor parte de los recursos, como Temuco, Padre Las Casas y Pucón, y los que administran comunas que, en gran número, son rurales. En estas últimas, prosiguió, se presentan diversas situaciones complejas.

Respecto del proyecto de ley manifestó que, si bien la visión del municipio es positiva, fundamentalmente porque están contestes en que es importante avanzar hacia la autonomía, aquellos que cuentan con recursos limitados y que dependen en cuanto a su administración del Fondo Común Municipal en más de un 90% no siempre pueden afrontar de buena manera los requerimientos de sus habitantes.

A esta realidad, agregó, se suma la existencia de grandes empresas forestales que se han transformado en las destructoras de las vías centrales, especialmente, de los ejes transversales que cruzan las localidades. En el caso particular de Lumaco, hay sectores donde transitan periódicamente alrededor de 400 camiones que deterioran el pavimento. Esta situación, precisó, también se replica en otras comunas vecinas dentro de la Región.

Posteriormente, explicó que el tema de la pavimentación es un problema permanente al cual están enfrentados los habitantes de varias comunas de la Región. Por un lado, se encuentran los municipios que disponen de ingresos generados por actividades básicamente derivadas del turismo, como Temuco y Pucón, y, por otro, los que no disponen de ellos y que son la gran mayoría.

En relación a los 50 metros cuadrados de bacheo que podrían reparar los municipios, indicó que, evidentemente, es un avance importante, sin embargo, el punto de inflexión está dado porque, al depender

del Fondo Común Municipal, deben traspasar recursos a distintas áreas como las de Educación y Salud, reduciéndose considerablemente la disponibilidad de fondos.

Enfatizó que si este proyecto de ley no permite la entrega de los recursos necesarios ni contar con una dotación de equipos técnicos profesionales destinados al Departamento de Obras, difícilmente las prerrogativas que se entregan a los municipios beneficiarán a la comunidad y, en definitiva, esta iniciativa se convertirá en una traba.

Finalmente, insistió en que es necesario, al momento de aprobar la iniciativa, considerar y resolver las condiciones desmejoradas a las cuales se ve expuesta la mayor parte de las comunas del país.

A su turno, **la Directora de Obras de la Municipalidad de Vilcún, señora Verónica Parra**, inició su presentación señalando que esa localidad es una comuna pequeña, de escasos recursos y que está conformada por cinco localidades urbanas. Expresó, además, que se desempeña como Directora de Obras desde hace 16 años, razón por la cual, en esta oportunidad, abordará el análisis de esta iniciativa legal desde un punto de vista técnico más que legislativo.

Manifestó, en primer lugar, que los municipios actualmente son responsables ante las demandas de la comunidad y se encuentran con las manos atadas. Al respecto, recordó que este proyecto de ley tuvo su origen a partir de una sanción de la Contraloría General de la República, el año 2017, a 26 municipios de la Región Metropolitana (no a nivel país, donde la diversidad de las realidades es totalmente distinta a la de la capital).

Añadió que al estudiar el respectivo informe se puede observar que lo que la Contraloría condenó fueron transgresiones a la ley N° 8.946 y a Ley de Compras públicas y, consultados algunos municipios que fueron inspeccionados y observados por aquélla, se advirtió que habían ejecutado pavimentación de pasajes nuevos y no reparación de baches.

Posterior al informe emitido por el ente contralor, el SERVIU Metropolitano elaboró un procedimiento para sus comunas que disponía que se podía atender obras de emergencia con soluciones provisorias y definitivas. Lo relevante fue que se estableció que lo máximo a reparar por los municipios debían ser baches de hasta 20 metros cuadrados.

Seguidamente, se refirió a las razones que originan tales deterioros, señalando que existen varios factores determinantes. Uno de ellos es la diversidad de climas que se observa en nuestro país. En el sur de Chile, por ejemplo, existe una alta presencia de

precipitaciones, de humedad y de nieve durante todo el año y en las zonas central y norte, por el contrario, son las altas temperaturas que están presentes las que provocan fallas en los pavimentos y en su calidad, no solo en el asfalto y en el hormigón.

Otro factor, continuó, es el relativo a la vida útil de los pavimentos. Al respecto, señaló que cuando se proyecta la pavimentación de una calle se hace en un horizonte de 15 a 20 años. Posterior a ello, los municipios debieran tener la posibilidad de postular a fuentes de financiamiento estatal para poder efectuar la reposición de los paños donde se presentan deterioros.

Por último, explicó que el flujo vehicular también es un factor determinante, ya que en las grandes ciudades se observa una alta densidad de tráfico de vehículos menores y, en las comunas más pequeñas se presenta un alto tráfico, pero de vehículos pesados y de alto tonelaje.

En relación a este último factor, indicó que existen empresas madereras, de extracción de áridos, etc., que continuamente dañan las calles. Sobre el particular, señaló que hay un punto relevante que debe ser abordado y dice relación con las “pasadas urbanas” -actualmente son tierra de nadie-, situación que obedece a que muchas de las localidades, entre ellas las de su comuna, son atravesadas por la carretera, lo que se traduce en que actualmente no son atendidas ni por el Ministerio de Obras Públicas ni por el SERVIU (ellos manifiestan no tener claridad respecto de a quién le corresponde su tuición).

Es decir, las calles centrales de dichas comunas están llenas de baches y los municipios solo pueden efectuar las reparaciones provisorias de acuerdo a la disponibilidad de recursos, porque ninguno de los dos organismos mencionados es capaz de intervenir por falta de claridad. Es evidente, agregó, que este proyecto de ley no sólo debe ser mejorado, sino que también debe incluir una norma que tenga como finalidad solucionar lo relativo a las aludidas “pasadas urbanas”.

A continuación, se refirió a los tipos de fallas, explicando que la mayor parte se inicia con fisuras que al no ser tratadas se van transformando en grietas para, posteriormente, a través de su cúmulo, terminar en la llamada “piel de cocodrilo”.

Otro tipo de ellas son los eventos que pueden ser a nivel o levantamiento de calzada. Al respecto, explicó que para el municipio la intervención de emergencia solo tiene lugar cuando se está frente a eventos en profundidad y a levantamientos de calzada.

Luego, se refirió a los distintos tipos de soluciones que se pueden adoptar, precisando que tienen carácter de provisorias. Ellas son: la señalización de los caminos en mal estado; la aplicación de maicillo y de tierra, a través del corte de la calle cuando la situación supera los límites de seguridad, y, finalmente, la aplicación de asfalto en frío. Agregó que el municipio labora, en un gran porcentaje, con personal que se encuentra a honorarios y que, además, no poseen maquinaria que permita un bacheado de superficie más amplia y mayores características técnicas. Todas ellas son soluciones provisorias abordables por los municipios.

Las ventajas de esas últimas, continuó, son que su ejecución es rápida y de bajo costo. Las desventajas, por otro lado, obedecen a la mala calidad y poca durabilidad del material usado; el crecimiento del bache en el tiempo, debido a que la erosión y el tránsito de los vehículos daña los bordes; el descontento de los usuarios por no poder transitar por calles en condiciones seguras; el detrimento de los recursos municipales, humanos y financieros (continuamente se desvían fondos para poder abordar este aspecto, que es tuición de SERVIU), y la presión social por la reparación de los baches. Respecto a esta última desventaja, señaló que ella será perjudicial debido a que los ciudadanos exigirán el arreglo de los hoyos y el municipio será responsable de los bacheos ante la comunidad.

En cuanto a las soluciones definitivas, señaló que, entre ellas, se consideran:

a) La reposición de paños de hormigón. La solución técnica de reparación de un hormigón no es lo mismo que abordar un asfalto o pavimento de material granular, que también es una base de pavimento. El cambio de hormigón requiere la intervención de cortes de mayor superficie, es decir, un bache de un diámetro de 60 centímetros deberá ser intervenido superando los 7 metros cuadrados por los cortes que establece la normativa, y

b) La reposición o recapado de la carpeta asfáltica, en los casos que corresponda.

Ambas, aclaró, son soluciones que solamente son abordables por el Gobierno Central, por el Gobierno Regional, el SERVIU o el Ministerio de Obras Públicas, ya que un alto porcentaje de los municipios del país no cuentan con los recursos suficientes para hacerse cargo de este tipo de soluciones. Solo existe capacidad para afrontar las provisorias.

La solución de hormigón de 50 metros cuadrados no es provisorio, sino definitiva. No se debiera invertir recursos en hacer un hormigón de mala calidad para que después de un tiempo se fisure y se deban efectuar intervenciones mayores. Añadió que 50 metros cuadrados no

es un bache de emergencia y no aparece sorpresivamente de un día para otro, sino que es un evento que se genera en el tiempo.

En relación al presupuesto para emergencias, indicó que el municipio de Vilcún solo invierte un 0,06% de él para comprar insumos y reparar los baches de emergencia (maicillo y asfalto en frío). La decisión de no inyectar más recursos no es arbitraria sino que obedece, finalmente, a que estos no alcanzan para hacer frente a este tipo de reparaciones.

El Honorable Senador señor Soria consultó a cuánto corresponde el aludido 0,06% del presupuesto.

La Directora de Obras de la Municipalidad de Vilcún señaló que ese porcentaje corresponde a \$ 3.000.000, para todo el año. Preciso que a los fondos destinados para insumos se deben agregar, además, los recursos humanos, los de maquinaria y los de implementos para abordar las emergencias.

Finalmente, y en relación a los costos, precisó que lo que actualmente invierte la municipalidad es 18 mil pesos por metro cuadrado en maicillo y 30 mil pesos por metro cuadrado en asfalto, entre otros, y que una solución de hormigón sobrepasa el 1,5% del presupuesto del que dispone el municipio.

En cuanto a las alternativas que se proponen para mejorar el proyecto de ley, indicó que son:

a) Disminuir la cantidad de metros cuadrados de 50 a 5, ya que el objetivo es permitir la intervención de los municipios a través de una obra provisoria de emergencia y con recursos del Estado.

b) Facultar a los municipios para efectuar obras definitivas de reparación, en los casos de las fallas en calzadas entre los 5 y 50 metros cuadrados, ciñéndose a lo establecido en las normas de pavimentación del SERVIU, siempre y cuando exista financiamiento del Estado, ya que sin él esta ley no puede ser atendida, y

c) Incorporar plazos para las reparaciones definitivas por parte del SERVIU, desde que son notificados de la obra provisoria de emergencia por parte del municipio.

En relación a las alternativas que se proponen respecto de la prevención, señaló que entre ellas se encuentran:

a) Instruir a los Gobiernos Regionales (GORE), como política del Gobierno Central, la provisión de recursos para la

reparación de calzadas. Explicó que ellos cuentan con esta facultad desde el año 2005 y, en la Región de La Araucanía, solo en tres ocasiones se han invertido fondos, siendo la última inyección de ellos de MM\$ 4.700, el año 2012, la que cubrió solo el 37% de la demanda regional (se debe considerar el mal estado de los baches después de 6 años).

b) Fortalecer el Programa de Pavimentos Participativos en la línea de repavimentaciones inyectándole más recursos, ya que en los municipios pequeños se prioriza la pavimentación de calles nuevas para poder entregar a la ciudadanía un circuito vial y un tránsito seguro, y

c) Crear un Programa de Conservación Global de Pavimentos Urbanos dependiente del SERVIU, similar al Global de Caminos del Ministerio de Obras Públicas. Una buena prevención disminuirá la proliferación de baches de gran envergadura en calzadas de hormigón.

Finalmente, y en cuanto a las conclusiones, señaló que:

1.- El proyecto de ley está atribuyendo responsabilidad civil a los alcaldes y directores de obras. En cuanto a estos últimos, explicó que no fueron considerados como Unidades Mínimas dentro del funcionamiento municipal. Ellos son quienes deben clasificar las obras de emergencia y, a través de un decreto, hacer posible la intervención.

La responsabilidad aludida adoptará la calidad de permanente en el tiempo debido a su habitualidad, lo que se traducirá en que los SERVIU descansarán en la facultad entregada a los municipios. Aquellos no pueden perder su calidad de Unidad Técnica en la intervención de calzadas, debido a que es la propia ley la que establece claramente que supervisan y aprueban los proyectos de pavimentación.

2.- Esta iniciativa, técnicamente, no está facultando al municipio a pavimentar, sino a intervenir de manera provisoria. Al respecto, indicó que la falta de definición de qué se entiende por “obras provisorias” en el proyecto de ley provocará dificultades entre las municipalidades del país.

3.- No se establecen plazos para las reparaciones definitivas por parte del SERVIU. Indicó que debiera existir un término explícito para que él aborde las soluciones que los municipios atienden como emergencia.

4.- No se determinan las responsabilidades de tuición de “pasadas urbanas”.

5.- La reparación de baches de hormigón corresponde a soluciones definitivas y no provisorias.

6.- Mientras no existan fuentes de financiamiento constante los municipios vivirán eternamente tapando baches. La oportunidad para solucionar los que se produzcan será desigual según la comunidad de que se trate debido a que aquella dependerá, básicamente, de la capacidad económica de cada municipio. Por ejemplo, los ciudadanos de la Región Metropolitana, como los de Providencia, Vitacura y Las Condes, tendrán sus baches “reparados” en una semana y los de un municipio como Vilcún los tendrán “tapados” por años.

7.- Los legisladores deben coincidir en una mirada nacional y descentralizada tomando en cuenta las realidades de todas las comunas del país.

Por último, señaló que los municipios no cuentan con recursos humanos ni financieros, por lo que solicitó a los miembros de la Comisión y a los representantes del Ejecutivo que el proyecto de ley en análisis sea reevaluado. Esta exposición, insistió, debe dar cuenta de que es necesario atender a las condiciones técnicas y operativas a las que se ve expuesta la mayoría de las comunas del país.

El Honorable Senador señor Navarro señaló que la situación descrita involucra no solamente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sino que además al de Obras Públicas. Es evidente, enfatizó, que el concepto recursos -facultad del Ejecutivo- deberá ser incorporado en el debate de esta iniciativa de ley.

La Honorable Senadora señora Aravena manifestó, en primer lugar, que no solo las capacidades financieras de los municipios del país son distintas, sino también sus realidades. Existen muchas comunas pequeñas que viven, en un gran porcentaje, con escasos recursos. Sin embargo, hay otras que, efectivamente, tienen ingresos que les permiten poder invertirlos de mejor manera para realizar, por ejemplo, reparaciones. En ese contexto, precisó que el proyecto de ley no establece obligatoriedad, sino que solo faculta a los municipios para efectuar obras y, por tanto, la responsabilidad civil que se pudiera originar es necesario analizarla. Es decir, al no obligar, lo que se hace es habilitar a los municipios que cuentan con recursos financieros a efectuar mejoras en tiempo oportuno.

Al respecto, recordó que recientemente la Comisión recibió a los Alcaldes de Independencia y San Bernardo, quienes señalaron, entre otros aspectos, que las municipalidades son civilmente responsables 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, lo que implica que han debido pagar

indemnizaciones no menores por baches que existían en las calles de sus comunas, que habían informado pero que nunca se solucionaron. Además, indicaron que al calcular el valor de la señalización, en el caso de hoyos pequeños, ella resultaba más costosa que arreglarlos.

Este proyecto de ley, puntualizó, de lo que se hace cargo es de esa realidad, esto es, que si bien los municipios más grandes disponen de los recursos necesarios y de bacheadoras, aun así les resulta más caro señalar que arreglar. Recalcó que no pueden reparar porque no tienen la potestad para hacerlo.

En ese sentido, manifestó que es importante destacar que lo que busca esta iniciativa legal es precisamente facultar a la autoridad para poder efectuar reparaciones sin ir en contra de la normativa.

En segundo lugar, y en relación con las exposiciones del Alcalde de Lumaco y de la Directora de Obras de la Municipalidad de Vilcún, coincidió con los argumentos que señalan que determinados municipios, los más pequeños, no cuentan con los recursos necesarios para la reparación de calles. Sugirió concesionar los caminos que se vinculan con el transporte de camiones, especialmente con el traslado de maderas, y cobrar peaje solo a ellos y no a los usuarios, ya que estos últimos no dañan el pavimento.

Finalmente, agregó que este proyecto jamás tuvo por finalidad obligar, sino, por el contrario, permitir que en caso de capacidad financiera exista autonomía por parte del municipio para poder ejecutar una mejora y así evitar futuras demandas.

El Honorable Senador señor Sandoval explicó que es importante precisar que este proyecto de ley podría perjudicar a varios municipios, porque cuando la comunidad tome conocimiento de que ellos tienen la posibilidad de reparar baches, lo exigirán, en el entendido de que están facultados.

Manifestó que este tema está íntimamente relacionado con el reforzamiento de la regionalización y que, por tanto, se debe hacer un esfuerzo por modificar la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y así evitar, entre otros aspectos, que los municipios sigan siendo requeridos para efectuar diversas tareas sin contar con los recursos financieros ni el personal especializado.

Finalmente, insistió en que se trata, por un lado, de un problema que se originó como reacción frente a las dificultades que generó un dictamen de la Contraloría General de la República en contra de municipios que estaban efectuando reparaciones y, por otro, de un tema de vialidad urbana. Teniendo claridad respecto de estas dos situaciones, afirmó

que es necesario legislar para dictar una norma que satisfaga a todos los actores involucrados y, además, buscar una vía alternativa donde el Ejecutivo, ciertamente, tiene mucho que decir.

El Honorable Senador señor Soria señaló que su aspiración siempre ha estado íntimamente relacionada con la búsqueda de soluciones para los municipios regionales y, por ende, la respuesta adecuada al problema planteado en esta iniciativa legal solo se encontrará si existe una mirada regionalista. Es imprescindible, agregó, entregarle poder a los municipios traspasándoles los recursos necesarios para que cada una de sus comunas pueda desarrollar todas las actividades que requieran de acuerdo a su particular realidad, de manera similar a lo que sucede en las grandes ciudades del mundo. Solo así, afirmó, se podrán mejorar situaciones como las expuestas. De otro modo, el sistema seguirá funcionando como hasta ahora y los recursos que necesitan las Regiones continuarán concentrados en la capital. Enfatizó que Chile debe abrirse a la modernidad y aspirar a ser un país innovador.

El Honorable Senador señor Quintana manifestó, inicialmente, que existe gran preocupación en la Región de La Araucanía de que se apruebe la iniciativa legal en análisis en sus términos actuales.

Señaló compartir lo expresado tanto por el Alcalde de Lumaco como por la Directora de Obras de la Municipalidad de Vilcún y por los Senadores miembros de la Comisión, en el sentido de que se está frente a un problema serio y que se traduce, fundamentalmente, en quejas por parte de los habitantes de varias comunas del país.

Luego, recordó que durante la discusión en general del proyecto de ley en la Sala del Senado se expresaron, entre otros aspectos, algunas inquietudes de constitucionalidad. En su concepto, el único modo de encontrar una solución es legislar en conjunto con el Ejecutivo, quien eventualmente a través de una indicación sustitutiva proponga una solución a la realidad que viven los municipios en Chile.

Enfatizó que se deben buscar distintas alternativas para afrontar esta situación. Al respecto, sugirió, por ejemplo, crear un programa que combine la atribución técnica, que debe seguir manteniendo el SERVIU de manera íntegra y exclusiva en esta materia, y el financiamiento, que perfectamente puede entregarlo el Gobierno Regional mediante un convenio de programación. Asimismo, durante la discusión de la Ley de Presupuestos para el año 2019, se podría contemplar un piloto en esta materia.

Finalmente, estimó que si se aprueba este proyecto de ley en los términos planteados, lejos de solucionar un problema lo que hará es dar lugar a otras situaciones complejas.

El Honorable Senador señor Montes señaló que se debe buscar una manera de resolver los problemas que se han planteado durante el debate en esta Comisión, ya que, ciertamente, cada municipio enfrenta realidades diferentes, que distan mucho unas de otras.

En esa línea, respecto de los municipios grandes y medianos, se puede aprobar este proyecto, incorporando algunas modificaciones, fundamentalmente, porque ellos viven una realidad diversa a la de los más pequeños, que requieren de una regulación distinta. Mientras tanto, se debieran crear los programas necesarios para avanzar, toda vez que no requieren de la dictación de una ley, bastando solo con la decisión del Ejecutivo, particularmente del MINVU.

En lo relativo a lo planteado por el Senador señor Soria, en relación a traspasar más atribuciones a los municipios, precisó que ello debiera ser analizado con detenimiento. La ley N° 20.035 ya entregó a los Gobiernos Regionales la función relativa a la construcción, reposición, conservación y administración en las áreas urbanas de las obras de pavimentación de aceras y calzadas, pero posteriormente, en poco tiempo, ellos recurrieron al SERVIU y lo hicieron, básicamente, por un aspecto de competencias de las instituciones para dirigir, contratar y operar.

En cuanto a que los municipios constituyan empresas, señaló que para abordar este tema se requiere de una reforma de la normativa municipal, ya que, según nuestra legislación, ellos no pueden hacerlo. El hecho de que en Chile no opere esa modalidad ha ido generando una serie de dificultades para gestionar, por ejemplo, en materias relacionadas con la pavimentación. Recordó que la planta asfáltica de SERVIU tuvo que ser cerrada debido a que se señaló que alteraba el Estado empresario, situación que le parece absurda.

Por último, insistió en que se debe abrir un debate acerca de una reforma de la normativa que rige a los municipios. Este aspecto, recalcó, conlleva una discusión a nivel constitucional que requiere de un debate mucho más profundo y de una mirada más global.

A su turno, **el Honorable Senador señor Navarro** indicó que la situación que se presenta en las avenidas centrales, y que afecta a muchos municipios del país, debe ser abordada por el Ministerio de Obras Públicas, por el SERVIU y por la Dirección de Presupuestos, ya que es un tema que se repite a lo largo de todo Chile y que se relaciona, estrechamente, con decisiones políticas, con facultades y financiamiento.

El Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, señor Guillermo Rolando, expresó que su Cartera está de acuerdo con que ésta es la instancia apropiada para analizar, entre todos los actores involucrados, las distintas miradas que se deben abordar para mejorar y despachar esta iniciativa.

A continuación, se refirió a los planteamientos y consultas que efectuaron los Senadores y expositores.

Manifestó, en primer lugar, coincidir con lo expresado por el Senador señor Soria, en cuanto a la dificultad que significa estar presente en las 345 comunas que conforman nuestro país. Al respecto, recordó que son los SERVIU, en su calidad de entidades descentralizadas, quienes están encargados de recorrerlas y establecer un vínculo técnico, como órgano ejecutor de las políticas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En lo relativo al tiempo que media entre la priorización y puesta en marcha de los proyectos que propone el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del SERVIU, explicó que, efectivamente, en varias oportunidades ha transcurrido un lapso mayor al esperado debido a que, entre otras circunstancias, se deben efectuar diversas gestiones, como concursos, postulaciones, etc. Sin perjuicio de aquello, enfatizó que los recursos de los SERVIU se gastan, íntegramente, en las Regiones y se distribuyen de forma adecuada.

En relación al proyecto de ley en debate, precisó que es aspiración del Ejecutivo que él sea analizado y abordado en un tiempo acotado de tal manera que, a la brevedad, sean solucionados los inconvenientes a los que se ven expuestos los municipios del país.

Respecto de lo planteado por la Directora de Obras de la Municipalidad de Vilcún, esto es, que no se debiera invertir recursos en hacer un hormigón de mala calidad para que después de un tiempo se fisure y se deban efectuar intervenciones mayores, ya que la solución de hormigón de 50 metros cuadrados no es provisoria sino definitiva, señaló que el Ejecutivo analizará si esa dimensión es la adecuada.

Finalmente, y en cuanto a que el SERVIU debiera seguir conservando sus atribuciones técnicas, de manera íntegra y exclusiva, tal como lo señaló el Senador señor Quintana, indicó estar de acuerdo con esos planteamientos, ya que, entre otros aspectos, ellos están dotados de la capacidad necesaria para desarrollar de manera adecuada su labor. Asimismo, manifestó coincidir con los argumentos que indican que se requiere dotar de recursos y apoyo técnico a los municipios, sobre todo a los rurales y semi rurales.

En una sesión posterior, **el Honorable Senador señor Navarro** recordó que diversos alcaldes han manifestado que respecto de la facultad que se le otorga a los municipios, en cuanto a la reparación de obras de vialidad, existe una indefinición entre los sectores urbano y rural o la zona correspondiente a SERVIU y el Ministerio de Obras Públicas y que se traduce en que determinadas áreas se encuentran poco claras, por lo que el MOP debiera tener una posición en cuanto a su reparación o mantención, debido a que el SERVIU niega tener responsabilidad sobre ese particular.

En cuanto al financiamiento, prosiguió, algunos municipios han señalado, legítimamente, que si se les otorga la facultad antes señalada sin entregarles los recursos necesarios, esta situación será insostenible.

Al respecto, recordó que la legislación actual solo los obliga a señalizar los baches, sin embargo, cuando han cumplido con aquella pero se ha retirado la señal y se han producido accidentes con daños, los tribunales le han dado la razón a los afectados. Es absurdo, prosiguió, que solo se les obligue a señalizar y que, en caso de producirse un accidente producto del bache, cuyo arreglo es responsabilidad de SERVIU, ellos tengan que responder, a pesar de estar impedidos de reparar el pavimento.

Luego, **el asesor del Ministro de Obras Públicas, señor Felipe Hermosilla**, señaló que se referiría en términos muy generales al proyecto de ley en análisis, debido a que han concluido que es una iniciativa que requiere de mayor estudio, añadiendo que, oportunamente, se entregará información más detallada.

Indicó que es una buena iniciativa, ya que intenta resolver un problema que es real y que se refiere a los baches en los caminos urbanos. Al respecto, precisó que hacerse cargo de la problemática ciudadana por medio de obras de emergencia, ciertamente, es algo adecuado.

Enseguida, precisó que, no obstante aquello, se observan algunas dificultades, básicamente, relacionadas con la diversidad de realidades de cada comuna que, en definitiva, provocan que las necesidades también sean distintas. En cuanto al financiamiento, agregó, es un aspecto que cobra relevancia, que ha sido comentado en la Comisión y respecto del cual varias instituciones del Estado están más preparadas para pronunciarse que el Ministerio al cual representa.

Posteriormente, y en relación con la intervención del Senador señor Navarro, señaló que los caminos públicos que se encuentran dentro de los límites urbanos y que están bajo la tuición de la Dirección de Vialidad son aquellos que se declaran como tales conforme a lo

establecido en el decreto con fuerza de ley N° 850, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, de 1964, y del decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960.

El Honorable Senador señor Navarro señaló que se está frente al análisis de un tema nuevo, en constante evolución. Explicó que a lo largo de nuestro país existen carreteras que cruzan las ciudades, como por ejemplo en la Región de La Araucanía. Esas calles, explicó, son avenidas que han tenido dificultades de definición y que han sido materia de controversias y litigios entre el SERVIU y el Ministerio de Obras Públicas y las consecuencias que surgen de esta situación las han tenido que afrontar los alcaldes, porque no se les permite repararlas -la ley no los autoriza-. Insistió en que existe una indefinición que urge aclarar. Al respecto, solicitó al Ejecutivo se efectúe un catastro de cada una de las ciudades del país donde se presenta el caso antes descrito.

Asimismo, manifestó su interés en conocer los mecanismos de solución de conflictos que han sido empleados en los últimos años. Indicó que igualmente se repara, ya sea por una acción del municipio, que luego puede ser sancionado por la Contraloría General de la República, o, en definitiva, por la actuación del Ministerio de Obras Públicas o SERVIU, que es el encargado oficial de las calles de la ciudad.

Resaltó que una autocrítica que se debe asumir es que muchas facultades que son delegadas por ley redundan en una mayor carga municipal al no estar incorporados los recursos necesarios, generando, finalmente, una mala gestión. Al respecto, consultó la opinión de la Dirección de Presupuestos sobre cómo se financiará esta iniciativa, en qué ítem se encuentra la glosa o dónde está radicado el destino de estos recursos.

El Honorable Senador señor Sandoval expresó que si bien es entendible que el Ministerio de Obras Públicas considere un poco lejanas las observaciones que se han efectuado a este debate, no es menos cierto que en él se hace referencia a caminos que son públicos y que cruzan la ciudad. A modo de ejemplo, indicó que, en Coyhaique, la avenida Baquedano es camino público y cruza toda la ciudad de un extremo a otro. Analizar el por qué y cuándo acontecen problemas de eventos en estas vías, afirmó, le corresponde legalmente al Ministerio de Obras Públicas, porque es un camino público.

Asimismo, manifestó que otra situación que se presenta con estos caminos es que muchos llegan a la ciudad. Una parte de ellos le corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y, la otra, al de Obras Públicas. La pregunta que cabe hacerse es quién debe mantenerlos y quién es responsable de los baches que en ellos se producen. Afirmó que siempre existe un tramo que es tierra de nadie.

Finalmente, se refirió a los bypass -vías alternativas que se construyen para evitar el ingreso del tránsito pesado a la ciudad-, pero que igual quedan dentro de sus límites urbanos. Éste, afirmó, es un tema que debe ser analizado.

Enseguida, el **Subdirector de Presupuestos, señor Mauricio Villena**, se refirió a consideraciones de carácter presupuestario, señalando que el financiamiento público de las obras de pavimentación urbana, en particular de conservación de pavimentos, está radicado en los Gobiernos Regionales, de conformidad a la ley N° 20.035 -que introduce modificaciones en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los Gobiernos Regionales-, del 2005. Sin embargo, prosiguió, dicho cuerpo legal no suprimió totalmente las facultades establecidas para los SERVIU, por tanto, la ejecución de estas obras se financia con cargo a ambos presupuestos, según el detalle que se señala a continuación. Ver tabla 1 en pesos chilenos y tabla 2 en dólares:

Tabla 1: Presupuesto Consolidado de Conservación de Pavimentos
(Miles de \$ 2018)

AÑO	GORE	MINVU	TOTAL
2013	41.432.489	4.731.000	46.163.489
2014	37.038.002	8.822.000	45.860.002
2015	51.671.232	5.675.000	57.346.232
2016	57.056.587	5.418.000	62.474.587
2017	56.244.558	5.042.000	61.286.558
2018 (1)	7.424.112	1.103.000	8.527.112
TOTAL	250.866.980	30.791.000	281.657.980

(1) primer trimestre

Fuente: Dipres, 2018

Tabla 2: Presupuesto Consolidado de Conservación de Pavimentos (Miles USD)

AÑO	GORE	MINVU	TOTAL
2013	67.922	7.756	75.678
2014	60.718	14.462	75.180
2015	84.707	9.303	94.010
2016	93.535	8.882	102.417
2017	92.204	8.266	100.470
2018 (1)	12.171	1.808	13.979
TOTAL	411.257	50.477	461.734

(1) primer trimestre

Fuente: Dipres, 2018

De las tablas 1 y 2 se aprecia que en los últimos 3 años dicho presupuesto consolidado para la conservación de pavimentos ha alcanzado un promedio de \$60.369 millones (cerca de USD 100 millones aproximadamente).

A continuación, explicó que cuando se analiza el presupuesto consolidado de ambas partidas presupuestarias, desde el año 2013 al 2018, se observa, por ejemplo, que el año 2015, se gastó \$57.346 millones, el 2016, \$62.474 millones, y el 2017, \$61.286 millones.

De las tablas 1 y 2 se aprecia que en los últimos 3 años, dicho presupuesto consolidado para la conservación de pavimentos, ha alcanzado un promedio de \$60.369 millones (cerca de USD 100 millones, aproximadamente).

Precisó que cuando se analiza la participación del presupuesto de conservación de pavimentos ejecutados por los GORE en el período 2013-2017, éste explica un 89% del total del presupuesto. Ver tabla 3.

Tabla 3: Presupuesto Consolidado de Conservación de Pavimentos (%)

AÑO	GORE	MINVU	TOTAL
2013	90%	10%	100%
2014	81%	19%	100%
2015	90%	10%	100%
2016	91%	9%	100%
2017	92%	8%	100%
2018 (1)	87%	13%	100%
TOTAL	89%	11%	100%

(1) primer trimestre

Fuente: Dipres, 2018

Teniendo en cuenta que el presupuesto total del Fondo Nacional de Desarrollo Regional alcanzó a \$453.914 millones en el presupuesto 2018, considerando el promedio de gastos en conservación de pavimentos realizado por los GORE durante el período 2013-2017, éste representa un 11% del total de dicho presupuesto.

En este contexto, puntualizó que resulta importante señalar que el nivel de gasto por este concepto depende de los Consejos Regionales que, finalmente, deciden el destino de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Por último, indicó que la Dirección de Presupuestos, reconociendo la dificultad procedimental que enfrentan las municipalidades para actuar en forma rápida y diligente ante los frecuentes deterioros que se producen en los pavimentos, veredas y calzadas, evalúa positivamente acciones tendientes a flexibilizar su acción. Es por ese motivo, prosiguió, que las recientes medidas implementadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para recuperar un proceso simplificado de pavimentación impulsado por el SERVIU Metropolitano va en la dirección correcta.

La Honorable Senadora señora Aravena manifestó su interés en saber si los Gobiernos Regionales, a través del FNDR, contarán, una vez aprobado este proyecto de ley, con una nueva glosa o un nuevo programa al cual postular. Explicó que, por un lado, se está frente a una situación especial y, por otro, una de las grandes inquietudes que ha sido expuesta en forma recurrente por los municipios de menos de 20 mil habitantes se traduce en resolver cómo hacerse cargo de la reparación de baches si no tienen los recursos necesarios.

El señor Subdirector de Presupuestos explicó que las cifras detalladas en la tabla 1, y que representan alrededor de \$60 mil millones anuales, son adicionales a los recursos de pavimentación participativa.

La Honorable Senadora señora Aravena señaló que es necesario aclarar que no será ni el Ministerio de Obras Públicas ni el SERVIU los que financien la reparación de baches, sino que será a través de un programa del FNDR, debido a que una de las inquietudes más recurrentes manifestadas es que al no estar la facultad respectiva tampoco puede existir de parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional la posibilidad de financiar.

El Honorable Senador señor Sandoval precisó, en primer lugar, que es necesario transmitir a la Dirección de Presupuestos, con claridad, la realidad a la que se ven expuestos los municipios de nuestro país. Al respecto, expresó que la norma en discusión lo que pretende es

permitir que ellos puedan realizar reparaciones en las calles, facultad con la que no cuentan actualmente.

El problema, prosiguió, es que no tienen esta potestad, pero otra norma legal -que es la ley N° 18.290, de Tránsito- establece la responsabilidad civil de los municipios frente a cualquier accidente al que se vean expuestos los usuarios dentro de la ciudad. Entonces, por un lado la ley no les permite efectuar reparaciones y, por otro, los condena. Esta moción precisamente apunta a corregir esa situación y, a través de esta facultad que es optativa, el mayor problema que se plantea es que no hay financiamiento. Se entiende, añadió, que el Gobierno Regional tiene una corresponsabilidad importante en este tema.

Finalmente, sostuvo que la discusión que se plantea en el seno de esta Comisión radica en que el proyecto de ley en definitiva establecerá que el municipio podrá efectuar reparaciones y, frente a esa definición, se producirán requerimientos de la comunidad. Por tanto, ante esta realidad, ellos solicitan contar con recursos y, además, con medios complementarios y alternativos.

A su turno, **el Honorable Senador señor Navarro** reiteró que los municipios están autorizados a señalar un bache, el que, habitualmente, rompe amortiguadores y produce accidentes. Cuando no está indicado, las demandas civiles por esta obligación incumplida son contra aquéllos, y la mayoría de las veces las pierden, ocasionándoles importantes perjuicios.

Además, recordó que ellos han sostenido que señalar un bache, en muchas ocasiones, tiene un costo más alto que repararlo, pero no pueden hacerlo, porque no están facultados por la ley y, si lo hacen, entran en controversia con la Contraloría General de la República, encontrándose, de esta forma, imposibilitados de cumplir con los requerimientos ciudadanos.

Luego, reiteró que existen indefiniciones que es necesario aclarar. Atendido que el presupuesto de reparación está adjudicado prioritariamente a los GORE, manifestó su inquietud en cuanto a cuál es el rol del Ministerio de Obras Públicas en este tema. Además, solicitó se le informe si existen traspasos de recursos para el financiamiento de este tipo de asuntos.

Enseguida, subrayó que lo que se está solicitando es que se contemple una glosa destinada a solventar las obras de emergencia, desde el SERVIU, porque en los hechos son las municipalidades las que están haciendo el trabajo. Es decir, actualmente lo que la ley dispone es que los SERVIU hagan las reparaciones y lo que se

busca en esta discusión es que los municipios puedan reparar hasta 50 metros cuadrados, pero para ello es necesario dotarlos de recursos.

Finalmente, consultó si el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene presupuesto para financiar reparaciones de calles y veredas, a través de los SERVIU, y si hay traspaso de estos recursos del SERVIU al GORE.

El señor Subdirector de Presupuestos señaló que, en su exposición, se refirió al presupuesto de conservación de pavimento, que es distinto a los proyectos de pavimentación participativa. En cuanto a lo destinado a pavimentos en la Ley de Presupuestos, reiteró que si se consideran los últimos 3 años se ha gastado cerca de \$60 mil millones, de los cuales un 89% viene del GORE y un 11% desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Es decir, este último tiene una participación menor.

El Honorable Senador señor Navarro preguntó si el Ministerio de Vivienda y Urbanismo puede fijar, destinar y aumentar los recursos para estos efectos o ellos son aprobados en la Ley de Presupuestos.

El señor Subdirector de Presupuestos indicó que son aprobados en la Ley de Presupuestos.

El Honorable Senador señor Navarro consultó si ese 11% corresponde al presupuesto global del Ministerio de Vivienda y Urbanismo o al destinado a pavimentación.

El señor Subdirector de Presupuestos precisó que el porcentaje corresponde al contemplado para pavimentación. Al respecto, explicó que, en el año 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.

La Honorable Senadora señora Aravena preguntó si los \$60 mil millones equivalen a la sumatoria de los 3 años o a un promedio anual.

El señor Subdirector de Presupuestos respondió que ello corresponde al promedio anual.

La Honorable Senadora señora Aravena indicó que, de acuerdo a la explicación dada por el Subdirector de Presupuestos, pareciera adecuado revisar el contenido del Fondo Nacional de Desarrollo

Regional para posteriormente crear una glosa especial que se refiera al tema de los baches, más que aumentar el presupuesto de SERVIU.

El Honorable Senador señor Navarro manifestó su interés en conocer cómo se han distribuido los recursos para pavimentos en cada una de las Regiones y por qué la Dirección de Presupuestos no entrega los fondos necesarios y son los GORE los que los solventan.

Consultó, asimismo, cómo operaba el financiamiento de que se trata antes de la ley N° 20.035. Recordó que existen Regiones que tienen baja asignación de FNDR y que además hay un factor de discrecionalidad muy importante.

Por otra parte, solicitó información acerca del comportamiento de los SERVIU a nivel nacional, en lo relativo a este tipo de gastos, antes de la dictación de la aludida ley y actualmente, desglosado por Regiones.

El señor Subdirector de Presupuestos comprometió el envío de una minuta con los detalles específicos de desagregación. En cuanto a qué sucedía antes de la dictación de la ley N° 20.035, expresó que regía la ley N° 8.946, que entregaba a los SERVIU la ejecución, renovación, conservación y administración de las obras de pavimentación en aceras y calzadas urbanas.

El Honorable Senador señor Soria reiteró que se debe efectuar un debate serio para decidir cuál es el país que queremos construir. Indicó que es necesario replicar modelos donde los municipios están provistos de la infraestructura necesaria para poder sacar adelante su comuna.

Insistió en que el real avance de un país solo tiene lugar cuando sus gobiernos locales están dotados de las facultades y de los recursos necesarios para satisfacer los requerimientos de sus ciudadanos.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

A continuación, se efectúa una relación de las indicaciones presentadas al texto aprobado en general por el Honorable Senado, que se describen, y de los acuerdos adoptados a su respecto por la Comisión de Vivienda y Urbanismo:

Artículo único

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 sendos incisos segundo y tercero, que se considerarán oportunamente para un mejor entendimiento.

La indicación número 1, de los Honorables Senadores señora Aravena y señor Sandoval, sustituye el artículo único por el que se consigna enseguida:

“Artículo único.- Incorpóranse en la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, las siguientes modificaciones:

a) Agrégase en el artículo 10, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las intervenciones provisorias de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

Es pertinente mencionar que el artículo 10 se describió precedentemente.

b) Intercálase en el inciso primero del artículo 11, antes del punto final, la siguiente frase: “y las intervenciones provisorias de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

Cabe señalar que el aludido inciso primero del artículo 11 preceptúa 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.

c) Agrégase en el inciso segundo del artículo 77, antes del punto final, lo siguiente: “, con excepción de las intervenciones provisorias de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

Es del caso destacar que el inciso segundo del artículo 77 dispone que 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.

d) Introdúcese el siguiente artículo 77 bis:

“Artículo 77 bis. No será exigible la aprobación del proyecto ni la inspección, certificación y recepción de obras por parte del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, cuando una municipalidad decida ejecutar intervenciones provisorias de emergencia en aceras o calzadas, con el objeto de mantener las condiciones de circulación por vías públicas sin que presenten riesgos para las personas, vehículos o bienes.

Tales intervenciones no podrán superar los veinte metros cuadrados por cada bache o irregularidad de la acera o calzada, las que deberán ser calificadas previamente como provisorias de emergencia por la Dirección de Obras Municipales de la respectiva municipalidad.

Una vez ejecutadas dichas intervenciones, deberán ser recibidas por la Dirección de Obras Municipales e informadas a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, al Servicio de Vivienda y Urbanización y al Gobierno Regional correspondientes.”.

La indicación número 2, del Honorable Senador señor Montes, reemplaza el artículo único por el siguiente:

“**Artículo único.**- Modifícase la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, del modo que sigue:

a) Agréganse, en el artículo 10, los siguientes incisos segundo y tercero.

“A las obras provisorias y definitivas 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 con más de 100.000 habitantes, no les será aplicable lo dispuesto en el inciso anterior.

La calificación de las obras como provisorias y definitivas 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 Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo.”.

Cabe recordar que el artículo 10 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.

b) Introdúcense, en el artículo 11, las enmiendas que se consignan enseguida:

“i. Agrégase en el inciso primero, antes del punto final, el siguiente texto: “y de las obras provisorias y definitivas de emergencia realizadas por municipios de más de 100.000 habitantes, que cuenten con una Unidad de Pavimentación o con una Dirección de Obras Municipales”.”.

El aludido inciso primero expresa 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.

“ii. Intercálase en el inciso segundo, antes del punto final, lo siguiente: “, mediante un convenio firmado entre las partes”.”.

El referido inciso segundo preceptúa 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.

“iii. Agrégase en el inciso tercero, después de la palabra “Urbanización”, la siguiente frase: “y las Municipalidades de más de 100.000 habitantes, que entreguen el mismo servicio,”.”.

El citado inciso tercero dispone que los Servicios de Vivienda y Urbanización cobrarán un derecho único de inspección, cuyo monto se fijará anualmente por resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo, y que será independiente de los derechos municipales aplicables conforme al decreto ley N° 3.063, de 1979.

c) Modifícase el artículo 75 de la siguiente forma:

“i. Intercálase en el inciso primero, después de la palabra “Urbanización”, lo siguiente: “, o de las Municipalidades que cuenten con más de 100.000 habitantes y una Unidad de Pavimentación o con una Dirección de Obras Municipales”.”.

Dicho inciso primero prescribe que 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.

“ii. Agrégase en el inciso segundo, después de la palabra “Urbanización”, la siguiente frase: “o la Municipalidad, cuando corresponda”.”.

Tal inciso segundo establece que el otorgamiento de los permisos de rotura de pavimento estará condicionado a que el peticionario haya integrado el valor estimado de la superficie por romper, cuya cuantía será informada por el Servicio de Vivienda y Urbanización.

“iii. Remplázase, en el inciso tercero, la frase: “la reposición de la superficie rota, éste efectuará”, por la siguiente: “o a la Municipalidad, en su caso, la reposición de la superficie rota, éstos efectuarán”.”.

El citado inciso tercero preceptúa que si el Gobierno Regional encomendare al Servicio de Vivienda y Urbanización la reposición de la superficie rota, éste efectuará dichas obras con cargo al depósito mencionado en el inciso anterior, formulando al peticionario la cuenta correspondiente a los costos no cubiertos por dicho depósito, sin perjuicio del pago del derecho único de inspección a que se refiere el inciso tercero del artículo 11.

d) Introdúcense, en el artículo 77, las siguientes enmiendas:

“i. Agrégase, en el inciso segundo, la siguiente oración final: “No será necesario este informe respecto de las obras provisorias y definitivas de emergencia ejecutadas por Municipalidades que cuenten con más de 100.000 habitantes.”.”.

El referido inciso segundo dispone que 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.

“ii. Intercálase en el inciso cuarto, después de la palabra “Urbanización”, la siguiente frase: “y las Municipalidades cuando corresponda”.”.”.

Tal inciso cuarto señala que 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.

Inciso segundo (incorporado al artículo 10)

Dispone que no será aplicable esta ley -a saber, la ley N° 8.946- a las obras provisionales 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 indicación número 3, de los Honorables Senadores señores Navarro, Harboe y Quintana, intercala a continuación de las palabras “intervenciones en” la expresión “ciclovías,”.

La indicación número 4, del Honorable Senador señor Sandoval, reemplaza el guarismo “50” por “5”.

La indicación número 5, del Honorable Senador señor Durana, añade la siguiente oración final: “En caso de ser necesaria una intervención de mayor extensión, la misma deberá ser informada al Serviu respectivo, entidad que, en el curso de las obras transitorias efectuadas por el municipio, podrá autorizar la realización de obras por una extensión mayor, bajo su responsabilidad.”.

Inciso tercero (incorporado al artículo 10)

Prescribe que la calificación de las obras como provisionales 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.

La indicación número 6, del Honorable Senador señor Durana, sustituye la frase “y, una vez ejecutadas, se informará de ellas al Serviu respectivo” por “y ser informada al Serviu respectivo, dentro del plazo de los 15 días siguientes a partir de su calificación, a los efectos de la supervisión de las mismas y una vez concluidas, deberán ser inspeccionadas para adoptar las acciones que correspondan, dada su transitoriedad”.

La indicación número 7, del Honorable Senador señor García, incorpora, a continuación del punto final, la siguiente oración: “Se entenderá que los municipios se encuentran facultados para realizar las aludidas obras, en conformidad a lo establecido en el artículo 4° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.”.

Al comenzar el estudio de las indicaciones, **el Honorable Senador señor Montes** explicó que la de su autoría se origina en observaciones y sugerencias efectuadas por la Asociación de Directores de Obras Municipales de Chile.

El Honorable Senador señor Soria hizo ver la conveniencia de facultar a las municipalidades para realizar directamente la reparación de los baches, traspasándoles el presupuesto necesario, especialmente, porque es evidente que se han generado problemas prácticos en varias de las comunas del país. Asimismo, recalcó la importancia de analizar la factibilidad de que existan fuentes de financiamiento para tal fin.

La Honorable Senadora señora Aravena puntualizó que, efectivamente, la finalidad que persiguen las indicaciones es entregar a los municipios la potestad para realizar intervenciones de emergencia en aceras y calzadas tendientes a evitar daños a las personas y bienes.

En cuanto al tema presupuestario, precisó que es un aspecto que no se aborda directamente en esta discusión; no obstante, es claro que las capacidades financieras de los municipios son distintas dependiendo de su realidad.

Enseguida, consultó a los representantes del Ejecutivo cuál es la opinión técnica respecto de las indicaciones formuladas por los Senadores.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel José Errázuriz, expresó que, efectivamente, se visualiza un incipiente traslado de facultades a los municipios para ejecutar las reparaciones de que se trata.

El Honorable Senador señor Montes, en relación a lo planteado por el Senador señor Soria, esto es, traspasar más atribuciones a las municipalidades, recordó que a través 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, si bien el SERVIU también cuenta con facultades técnicas en estas materias. Sin perjuicio de lo anterior, reparó en que lo que se propone mediante las indicaciones en análisis es que sean los municipios quienes puedan ejecutar intervenciones de emergencia.

En ese contexto, advirtió que negociar con empresas dedicadas al rubro de la pavimentación requiere de conocimiento y

especialidad y que, cuando sea la oportunidad, se deberá establecer, claramente, cómo se aborda esta situación, particularmente considerando que los SERVIU, en el futuro, dependerán en un grado importante de los nuevos gobernadores regionales.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Gonzalo Gazitúa, explicó que, tanto la indicación sustitutiva presentada por los Senadores señora Aravena y señor Sandoval, por un lado, como por el Senador señor Montes, por otro, tienen puntos de contacto y persiguen el mismo objetivo, esto es, que las intervenciones de emergencia no requieran la autorización previa de SERVIU ni la inscripción de quienes las ejecuten en el Registro Nacional de Contratistas de dicha Cartera.

A su juicio, la diferencia radica en que la indicación del Senador señor Montes se concentra, básicamente, en el artículo 10 de la ley N° 8.946, disposición que se ubica dentro del Título I, referido a la fiscalización de las obras, mientras que la de los Senadores señora Aravena y señor Sandoval propone, en lo sustancial, crear un nuevo artículo 77 bis, dentro del Título VIII, relativo a la pavimentación en poblaciones, barrios o simples calles nuevas.

En cuanto a introducir el aludido artículo 77 bis, opinó que aquello pareciera ser más adecuado, entre otros aspectos, porque el proyecto de ley justamente se origina por una auditoría que efectuó la Contraloría General de la República y un informe que dio cuenta de una serie de incumplimientos a la ley N° 8.946 por parte de las municipalidades, particularmente de sus artículos 11, 75 y 77, por no haberse cumplido con los correspondientes informes de SERVIU.

Por lo expuesto, reiteró la conveniencia de mantener el artículo 77, pero incorporando, como columna vertebral, el nuevo artículo 77 bis, sin perjuicio de contemplar, en lo pertinente, las demás indicaciones presentadas.

El Honorable Senador señor Sandoval insistió en la necesidad de buscar una solución que integre las indicaciones formuladas a la iniciativa legal y que dé respuesta a una situación que, ciertamente, está afectando a varios municipios del país. En ese sentido, las dos proposiciones centrales son lógicas, puntualizó.

Estimó, asimismo, interesante el planteamiento del Senador señor Montes, en cuanto a efectuar una suerte de categorización de los municipios, ya que es evidente que las características y circunstancias de cada uno de ellos son muy distintas. Agregó, al respecto, que la indicación que formuló junto a la Senadora señora Aravena recoge opiniones de

diferentes actores vinculados con la realidad a la que se ven expuestas diversas municipalidades del país.

Precisó, por otro lado, que es importante definir el criterio que se ha de aplicar para determinar, por ejemplo, si un hoyo de veinte metros cuadrados es factible de ser considerado como un bache para estos efectos o, por el contrario, se trataría de una obra mayor.

El Honorable Senador señor Montes afirmó que no existen contradicciones relevantes entre las propuestas formuladas, debido a que la finalidad buscada es, precisamente, resolver el problema al cual se ven enfrentados numerosos municipios. En ese sentido, estima adecuado que el Ejecutivo proponga una fórmula para mejorar el proyecto.

En cuanto a rebajar la superficie del bache de cincuenta metros cuadrados a una medida inferior, señaló su conformidad; sin embargo, de hacerse, sería necesario contar con cierta flexibilidad, para adaptarse a las distintas realidades.

Seguidamente, y en relación al tamaño de los municipios, mencionó que no son muchos los que están conformados por más de 100.000 habitantes. Sugirió considerar la posibilidad de establecer una facultad mayor para aquéllos y estudiar una fórmula para los más pequeños, como por ejemplo, permitirles efectuar reparaciones siempre que cuenten con solidez financiera.

La Honorable Senadora señora Aravena coincidió con la postura de los Senadores señores Montes y Sandoval, en cuanto a que el Ejecutivo, a partir de las indicaciones analizadas, proponga una redacción integral y de consenso.

Sostuvo que es necesario evaluar si para efectos de reparar baches sólo se considerarán facultados los municipios grandes o también los pequeños, especialmente, porque algunos de estos últimos han recibido fondos del Gobierno Regional, cuentan con bachadora, equipamiento técnico y humano adecuado y, en definitiva, pueden hacerse cargo de las reparaciones.

A continuación, **el asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel José Errázuriz**, expresó que, junto con acoger las inquietudes planteadas por los Senadores, estudiarán la posibilidad de fusionar las dos indicaciones sustitutivas orgánicas con las demás formuladas, de tal manera de presentar una proposición final que aclare algunos aspectos que, como se ha visto, requieren de un análisis más detenido.

La Honorable Senadora señora Aravena manifestó que existe un desafío en torno al tema de las municipalidades y su dimensión, ya que no necesariamente esta última está directamente relacionada con su capacidad de ejecución. Hay municipios que son pequeños, pero, sin embargo, disponen de gran cantidad de recursos o se han hecho cargo de proyectos que los han dotado de una adecuada experiencia técnica. En cuanto al tamaño del bache, recalcó que es un aspecto que se debe revisar, porque, quizás, más que establecer una limitación, pudiera recurrirse a una categorización.

El Honorable Senador señor Montes subrayó que la finalidad que persigue su indicación al hablar de obras provisorias “y definitivas” de emergencia, es que si existe un municipio que se encuentre en condiciones de reparar de forma definitiva un bache, lo haga. No tiene que excluirse la posibilidad de ese tipo de solución a un problema que se detecta oportunamente, ya que normalmente cuando comienza una rotura en el pavimento se provoca el daño mayor. Resulta importante que si una municipalidad observa esa situación reaccione con todo el rigor técnico y resuelva el problema. Sugirió que, frente a una emergencia, la solución sea definitiva en cuanto a la calidad, siempre que se esté en condiciones de hacerlo.

El Honorable Senador señor Soria propuso que sean los propios municipios quienes definan la alternativa y fórmula que más les acomode respecto de la materia en examen.

La Honorable Senadora señora Aravena reiteró que este proyecto de ley lo que persigue es, precisamente, otorgar mayor autonomía a los municipios en casos de emergencia. En cuanto a que ella sea total, explicó que ese aspecto no se aborda en esta discusión; no obstante, temas como la descentralización y la modernización de la gestión del Estado, siempre serán relevantes.

Finalmente, **los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Sandoval y Soria**, estuvieron contestes en la conveniencia de buscar un texto que, recogiendo lo pertinente de las indicaciones formuladas y dentro de las correspondientes ideas matrices, contenga los elementos necesarios para que la iniciativa legal en examen cumpla de la mejor manera posible sus objetivos fundamentales. Para esos efectos, y en el marco consignado, los representantes del Ejecutivo se comprometieron a elaborar una proposición en los términos descritos a fin de ser considerada por la Comisión.

En la última sesión, y en cumplimiento del acuerdo precedente, el Ejecutivo propuso la siguiente redacción para sustituir el texto del artículo único, respecto de la cual se pronunció la Comisión:

“Artículo único.- Incorporáranse en la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, las siguientes modificaciones:

a) Agrégase en el artículo 10, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

b) Introdúcense, en el artículo 11, las enmiendas que se detallan a continuación:

i. Agrégase en el inciso primero, antes del punto final, el siguiente texto: “y de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

ii. Intercálase en el inciso segundo, antes del punto final, lo siguiente: “, mediante un convenio firmado entre las partes”.

c) Agrégase en el inciso segundo del artículo 77, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

d) Introdúcese el siguiente artículo 77 bis:

“Artículo 77 bis. No será exigible la aprobación del proyecto ni la inspección, certificación y recepción de obras por parte del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, cuando una municipalidad, conforme a las facultades contempladas en los artículos 4° y 138 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, decida ejecutar reparaciones de emergencia en aceras o calzadas, con el objeto de mantener la circulación por vías públicas en condiciones que no presenten riesgos para las personas, vehículos o bienes.

Tales intervenciones deberán ser calificadas previamente como reparaciones de emergencia por la respectiva Dirección de Obras Municipales y no podrán superar los veinte metros cuadrados por cada bache o irregularidad de la acera o calzada. Su ejecución deberá efectuarse conforme a las especificaciones técnicas establecidas para la reparación de pavimentos en el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación, aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Una vez ejecutadas dichas reparaciones de emergencia, deberán ser recibidas por la Dirección de Obras Municipales e informadas a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, al

Servicio de Vivienda y Urbanización y al Gobierno Regional correspondientes.”.”.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Manuel José Errázuriz, explicó que la proposición recién transcrita toma como base la indicación de los Honorables Senadores señora Aravena y señor Sandoval, agrega aspectos complementarios contenidos en la del Honorable Senador señor Montes y recoge una adicional, del Honorable Senador señor García.

Se refirió, en primer lugar, al artículo 77 bis que introduce la letra d) del artículo único propuesto.

En relación con el inciso primero, puso énfasis en el concepto de “reparaciones de emergencia”, que permite superar la distinción, de compleja resolución, entre obras provisorias y definitivas.

Respecto del inciso segundo, señaló que se consagra un límite de veinte metros cuadrados para dichas reparaciones tratándose de baches o irregularidades, pues constituye un tamaño intermedio entre los diversos topes (cinco a cincuenta metros) anteriormente planteados. Asimismo, se dispone que la ejecución de estos trabajos deberá efectuarse de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas para la reparación de pavimentos en el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación, aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Con ello, se asegura un debido estándar mínimo y adecuado de calidad.

Acotó que las modificaciones que se proponen a los artículos 10, 11 y 77 de la ley N° 8.946 son consecuenciales al contenido del aludido artículo 77 bis.

A continuación, se formularon diversos comentarios acerca de los temas contemplados en las cuatro letras del artículo único propuesto por el Ejecutivo.

El Honorable Senador señor Navarro hizo ver que, actualmente, los municipios sólo tienen facultades para señalar la existencia de un bache, más no para efectuar reparaciones. La Contraloría General de la República, de hecho, ha objetado a los que han emprendido este último tipo de acciones. Por lo mismo, destacó, el nuevo artículo 77 bis constituye una fórmula expresa para permitirles ejecutar estas obras de emergencia.

Sin perjuicio de lo anterior, advirtió que, tal como lo hicieran presente en su momento diversos alcaldes, esto va a implicar una mayor presión por parte de los ciudadanos, cuestión que puede significar un

problema para varias de estas instituciones que carecen de los recursos financieros requeridos.

El señor Manuel José Errázuriz puso de relieve que la mención al artículo 138 de la ley N° 18.695 se explica porque en él se faculta a las municipalidades a celebrar convenios para asociarse entre ellas, sin requerir personalidad jurídica. Esto importa que un municipio más grande, que cuenta con recursos y, más concretamente, con maquinaria para ejecutar obras de reparación, podrá suscribir convenios con algún otro más desfavorecido. Añadió que se estimó que, en esta materia, los acuerdos entre municipios -y no entre éstos y el SERVIU, exclusivamente-, pudieran ser más eficientes.

En esa línea, prosiguió, el inciso primero del artículo 77 bis se pone en el caso de que el municipio decida ejecutar una reparación de emergencia, lo que denota, en primer término, que no será obligatorio hacerlo, sino facultativo, y si no está en condiciones de llevarla a cabo podrá, entonces, suscribir un convenio con otra municipalidad, o eventualmente con el SERVIU, para acometer la tarea.

El Honorable Senador señor Navarro consultó si queda excluida la posibilidad de celebrar convenios entre una municipalidad y el SERVIU.

El señor Manuel José Errázuriz contestó que siempre se pueden celebrar convenios entre ellos.

La Honorable Senadora señora Aravena manifestó que seguramente el municipio contemplará fondos para aquello.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Gonzalo Gazitúa, enfatizó el carácter potestativo, para los municipios, de las reparaciones que puedan efectuar. Agregó que la práctica demuestra que es perfectamente posible que una comuna que tiene un camión acondicionado para cubrir baches pueda prestarlo a un territorio vecino. De ahí, resaltó, la importancia de que aquéllos puedan celebrar convenios, más allá incluso del tamaño que tengan. Para todo eso, expresó, va a ser muy relevante el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación, aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que contiene la normativa específica que deberá observarse, desde soluciones simples hasta otras más complejas.

Luego, hizo referencia a la modificación propuesta por el Senador señor Montes en cuanto al artículo 75, sobre rotura de pavimentos. Dicha categoría corresponde a la circunstancia en que una empresa de servicios rompe la calzada para soterrar cables o realizar alguna intervención similar. No guarda relación, en consecuencia, con la idea de

reparaciones de emergencia. Por ello, a juicio del Ejecutivo, este asunto debiera permanecer dentro de la esfera de atribuciones fiscalizadoras del SERVIU.

El Honorable Senador señor Montes observó que la idea de establecer un criterio para la ejecución de estas reparaciones de emergencia, según el número de habitantes de las comunas, fue planteada por las consideraciones económicas que se expusieron en su momento, que apuntaban, básicamente, a que para las grandes sería más factible realizar los trabajos que para las pequeñas.

En cuanto a la posibilidad de celebrar convenios con el SERVIU, señaló que es deseable precisamente por el financiamiento que dicho servicio pudiera aportar. No puede perderse de vista que los acuerdos entre municipios solo resuelven parte del problema, que igualmente subsiste para aquel que no puede realizar una reparación por sí solo ni en conjunto con un par. Por lo mismo, enfatizó, la facultad de pactar con el SERVIU debiera estar también incorporada dentro de la lógica de emergencia que se está reconociendo en los convenios entre municipios.

Finalmente, en lo que importa a la atención de las urgencias, subrayó que es esencial que los municipios reaccionen desde el inicio, pues es sabido que una primera rotura, por menor que sea, va a repercutir en algo más grande al cabo de un tiempo.

La Honorable Senadora señora Aravena resaltó que, en teoría, las empresas que causan daño o destruyen superficies deben hacerse cargo de su total reparación. La realidad, sin embargo, es totalmente opuesta, y son los municipios los que soportan los reclamos de los habitantes de la comuna y, muchas veces, terminan haciendo los arreglos.

El Honorable Senador señor Sandoval consignó que, de acuerdo con la proposición del Ejecutivo, la posibilidad de firmar convenios se insertaría en el artículo 11, en lo relativo a la facultad de los municipios para fiscalizar las obras de pavimentación, en circunstancias de que lo que en realidad se pretende es que, en relación con las reparaciones de emergencia, los municipios puedan celebrarlos, sea entre ellos, con el SERVIU o el gobierno regional. Por lo expuesto, concluyó, no parece adecuado incluir este aspecto en el artículo 11.

El señor Gonzalo Gazitúa, en lo que importa al establecimiento de la facultad de celebrar convenios, en el inciso segundo del artículo 11 -donde se alude al SERVIU-, precisó que guarda relación con lo que en dicha disposición se señala, esto es, obras de pavimentación de carácter permanente, lo que es distinto a la remisión que el nuevo artículo 77 bis hace al artículo 138 de la ley N° 18.695, que finalmente va a permitir que

las municipalidades suscriban convenios, entre ellas, en materia de reparaciones de emergencia.

Del mismo modo, y para efectos de la historia de la ley, destacó que el artículo 4° de la ley N° 18.695 habilita a las municipalidades para desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la vialidad urbana y rural. Ello, desde luego, incluye al SERVIU y los gobiernos regionales. Como estos últimos ya cuentan con recursos para obras de pavimentación, la pregunta que podría surgir es si acaso pueden ser utilizados en reparaciones de emergencia. Se trata, concluyó, de un tema que debe ser analizado.

El Honorable Senador señor Montes insistió en que debiera consagrarse de modo expreso que las reparaciones de emergencia podrán ser financiadas en convenio con el SERVIU. No es posible eludir la presión a que se verán expuestos los municipios de menos recursos.

Añadió que el proceso administrativo para materializar la celebración de un convenio es, habitualmente, lento; ante esa realidad, precisó que es importante que un municipio que no cuenta con los recursos necesarios para reparar y se ve enfrentado a una emergencia, manifieste a otro que está tramitando uno con el SERVIU. Recalcó que ellos deben saber que pueden celebrar los respectivos convenios de emergencia.

La Honorable Senadora señora Aravena hizo ver que la burocracia para la suscripción de convenios por parte de los municipios y los SERVIU alcanza un nivel tal que, muchas veces, deviene en plazos muy extensos. Por ello, estimó que sería aconsejable que se incluyera expresamente el concepto de “convenios de emergencia”, u otro similar, que permita acelerar los tiempos cuando sea necesario.

A su turno, **el Honorable Senador señor Navarro** puso de relieve que debiera adoptarse alguna medida que haga posible establecer, en la Ley de Presupuestos, un programa piloto de reparaciones de emergencia, en virtud del cual el SERVIU celebre convenios anuales con comunas de, por ejemplo, menos de cincuenta mil habitantes. Es un debate que sin duda se va a tener que producir, por lo que solicitó al Ejecutivo el estudio de las cifras y antecedentes pertinentes.

Por otra parte, recordó que entre sus propuestas se encontraba la de incluir en las reparaciones, además de las de aceras y calzadas, las de ciclovías, porque se corre el riesgo de que la Contraloría General de la República objete los gastos que se hagan en éstas. El texto del Ejecutivo no recoge de manera explícita dicha propuesta, por lo que dejó constancia de que las mismas deben entenderse comprendidas dentro de las reparaciones de aceras y calzadas.

La Honorable Senadora señora Aravena consultó en qué situación quedan las ciclovías que forman parte de los bandejones centrales que, en la actualidad, muchas comunas están incorporando en su estructura vial. Es lo que ocurre, graficó, en la ciudad de Temuco.

El señor Manuel José Errázuriz manifestó que las ciclovías no fueron consideradas expresamente en la redacción propuesta, porque se estima que la mayoría está situada en las aceras o calzadas. Con todo, si existen casos como el expuesto, en el que una ciclovía se ubica en un lugar diverso y eso pudiera generar un problema al municipio para reparar, no habría inconveniente en mencionarlas explícitamente.

El Honorable Senador señor Montes acotó que, ante la ausencia de una definición precisa de lo que se entiende por ciclovía, parece pertinente incluir la referencia en el texto legal.

En otro orden de materias, **el señor Gonzalo Gazitúa** expresó que el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación va a contribuir a la realización temprana de las reparaciones, gracias a que distingue entre los tipos de fallas que se detectan y cómo reaccionar ante cada una de ellas.

El Honorable Senador señor Navarro preguntó si dicho Código considera específicamente el tema de las emergencias. Subrayó que efectuar reparaciones de veinte metros cuadrados parece dar cuenta de un trabajo definitivo y, por tanto, diferente de eventos realmente urgentes que requieren de atención inmediata.

El señor Manuel José Errázuriz aclaró que el citado Código contiene un catálogo técnico, extenso y detallado de daños que se pueden producir y la forma de afrontarlos.

El Honorable Senador señor Soria manifestó que, a su juicio, la ley debiera establecer que son los municipios los encargados de hacer los pavimentos en calles y veredas de sus territorios. No es adecuado, sostuvo, que el SERVIU adopte las decisiones, porque es en el seno de las Regiones donde, autónomamente, se debe definir la inversión de los recursos.

El Honorable Senador señor Sandoval consignó que, dentro de las limitaciones constitucionales que afectan la iniciativa de los parlamentarios, propuestas como las que se vienen formulando tienen la finalidad de avanzar en soluciones a los problemas que a diario viven los municipios.

En cuanto a la superficie planteada para las reparaciones de emergencia, expresó su conformidad con la proposición efectuada, esto es, veinte metros cuadrados por evento.

El Honorable Senador señor Soria insistió en la pertinencia de otorgarle a las municipalidades facultades amplias para que reparen, directamente, los baches.

El Honorable Senador señor Montes precisó que lo relativo al financiamiento de las Regiones y de los municipios está directamente relacionado con la discusión de la descentralización fiscal. Es un tema mayor, necesario de ser debatido y que supone reformar la Constitución Política, entre otros aspectos, porque las materias vinculadas con el financiamiento y la recaudación de impuestos tienen, por regla general, carácter nacional.

El Honorable Senador señor Navarro señaló compartir las observaciones del Senador señor Soria; sin embargo, precisó que la finalidad de esta iniciativa legal es entregar a los municipios la facultad para realizar reparaciones de emergencia. No se aborda directamente el tema presupuestario.

A continuación, y en el marco específico de las modificaciones al artículo 11 de la ley N° 8.946, **el Honorable Senador señor Navarro** preguntó quién fiscaliza las obras de pavimentación que se ejecutan en la comuna de Santiago, ya que, en el resto de Chile, lo hace el SERVIU.

El señor Gonzalo Gazitúa expresó que la aludida comuna tiene su propia unidad de pavimentación para la ejecución y fiscalización de las obras en ese territorio. Es una excepcionalidad que reconoce la ley N° 8.946, en su artículo 11, originada en la ley N° 11.150, de 1953.

El Honorable Senador señor Sandoval manifestó la conveniencia de contar con información acerca de cómo financia este ítem la Municipalidad de Santiago.

El Honorable Senador señor Montes explicó que todos los municipios del país celebran convenios de programación con SERVIU y otras entidades que administran fuentes de financiamiento. Si bien es el propio municipio quien selecciona el lugar, SERVIU, como unidad técnica, es quien licita y contrata las obras. Preciso que esta modalidad se utiliza en distintas comunas, incluida la previamente individualizada.

El Honorable Senador señor Navarro solicitó a la Biblioteca del Congreso Nacional recabar información respecto del financiamiento de las obras de pavimentación y las atribuciones para esto, particularmente, en la comuna de Santiago.

Seguidamente, **la Comisión acordó oficiar a la referida Municipalidad**, con el objeto de que informe acerca del procedimiento que observa para realizar y fiscalizar los trabajos ejecutados en esa comuna, en lo relativo a pavimentación de calzadas y aceras, precisando las respectivas modalidades de financiamiento.

Luego, y atendido el examen detallado de las enmiendas al artículo 11, se profundizó en la consideración del tema vinculado con los convenios que podrían suscribir los municipios.

El Honorable Senador señor Navarro enfatizó que es necesario establecer plazos acotados para la tramitación de los mismos, a fin de permitir una acción oportuna en la reparación de los baches. La experiencia ha demostrado que, ante la demora, se han producido problemas de mayor magnitud.

El señor Manuel José Errázuriz explicó que, a raíz del control efectuado por la Contraloría General de la República a determinadas municipalidades en que se objetó el procedimiento que habían utilizado para la realización de obras de pavimentación, el SERVIU Metropolitano implementó en su territorio un procedimiento simplificado para agilizar el trámite de aprobación y fiscalización de los proyectos. Por otra parte, reiteró que los convenios a los que se viene haciendo referencia en el inciso segundo del artículo 11 son aquellos que puede firmar el SERVIU con los municipios para delegarles facultades de fiscalización de obras permanentes de pavimentación.

El Honorable Senador señor Sandoval manifestó que es evidente que no ha habido una reacción adecuada, por parte del SERVIU, ante la emergencia, y es por eso que estamos copados de baches. Consultó, enseguida, respecto del tipo de documento utilizado para el procedimiento.

El señor Manuel José Errázuriz contestó que se trata de una orden de servicio y describe un procedimiento abreviado.

La Honorable Senadora señora Aravena señaló que sería adecuado fijar un plazo acotado en materia de convenios para la ejecución de reparaciones de emergencia.

El señor Gonzalo Gazitúa insistió en que el inciso segundo del artículo 11 se refiere a obras de pavimentación de carácter

permanente, no de reparación. Aquí, enfatizó, se viene posibilitando un convenio para aquellos casos en que el SERVIU delega a un municipio la fiscalización de aquellas obras.

Precisó, en ese sentido, que la indicación del Senador señor Montes tiene por finalidad establecer la posibilidad de celebrar un convenio entre las partes, pero no se refiere a las reparaciones de emergencia.

Sobre la situación de los municipios que requieren algún tipo de soporte, puntualizó que, quizás, con una orden de servicio podría brindarse apoyo técnico, y lo relativo al aspecto financiero cabría ser considerado en la Ley de Presupuestos.

En cuanto al aludido procedimiento implementado por el SERVIU Metropolitano, expresó que es una fórmula intermedia entre la situación actual y la regulación que se viene proponiendo.

El Honorable Senador señor Navarro, a la luz del debate producido, manifestó que, a su juicio, la redacción sugerida para la parte final del inciso segundo del artículo 11 puede generar una interpretación equívoca.

La Honorable Senadora señora Aravena coincidió con la opinión precedente, por lo que planteó desechar ese punto de la proposición.

Como resultado de las consideraciones consignadas previamente, vuestra Comisión adoptó los siguientes acuerdos respecto de las modificaciones contempladas en el texto del artículo único formulado por el Ejecutivo:

- Letra a): Fue aprobada por 4 votos a favor y una abstención. Votaron positivamente, los Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Navarro y Sandoval, y se abstuvo el Honorable Senador señor Soria.

- Letra b), i.: Se aprobó con idéntica votación a la recién consignada.

- Letra b), ii.: Se rechazó, unánimemente, votando los Honorables Senadores señora Aravena y señores Navarro, Sandoval y Soria.

- Letra c): Fue aprobada por 3 votos a favor y una abstención. Votaron positivamente, los Honorables Senadores

señora Aravena y señores Navarro y Sandoval, y se abstuvo el Honorable Senador señor Soria.

- Letra d): El artículo 77 bis propuesto fue aprobado por 4 votos a favor (de los Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Navarro y Sandoval) y una abstención (del Honorable Senador señor Soria), modificado de manera de incluir, en su redacción, la reparación de emergencia de las “ciclovías”, además de otras enmiendas meramente formales.

En consecuencia, y en cuanto a las indicaciones formuladas al texto aprobado en general por el Senado, cabe señalar lo siguiente:

- Las indicaciones número 1, letras a), b) y d); número 2, letras a), b) y c), y números 3 y 7, resultaron aprobadas, con modificaciones, por 4 votos a favor y una abstención. Votaron positivamente, los Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Navarro y Sandoval, y se abstuvo el Honorable Senador señor Soria.

- Las indicaciones número 1, letra c), y número 2, letra d), se dieron por aprobadas, con modificaciones, por 3 votos a favor y una abstención. Votaron positivamente, los Honorables Senadores señora Aravena y señores Navarro y Sandoval, y se abstuvo el Honorable Senador señor Soria.

- Las indicaciones números 4, 5 y 6, se tuvieron por rechazadas por 4 votos en contra y una abstención. Votaron por el rechazo, los Honorables Senadores señora Aravena y señores Montes, Navarro y Sandoval, y se abstuvo el Honorable Senador señor Soria.

- - -

MODIFICACIONES

En conformidad a los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de proponeros la siguiente modificación al proyecto de ley aprobado en general por el Honorable Senado:

Artículo único

Reemplazarlo por el que se transcribe enseguida:

“Artículo único.- Incorpóranse en la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, las siguientes modificaciones:

a) Agrégase en el artículo 10, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

b) Intercálase en el inciso primero del artículo 11, antes del punto final, el siguiente texto: “y de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

c) Agrégase en el inciso segundo del artículo 77, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

d) Introdúcese el siguiente artículo 77 bis:

“Artículo 77 bis. No será exigible la aprobación del proyecto ni la inspección, certificación y recepción de obras por parte del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, cuando una municipalidad, conforme a las facultades contempladas en los artículos 4° y 138 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, decida ejecutar reparaciones de emergencia en aceras, calzadas o ciclovías, con el objeto de mantener la circulación por vías públicas en condiciones que no presenten riesgos para las personas, vehículos o bienes.

Tales intervenciones deberán ser calificadas previamente como reparaciones de emergencia por la respectiva Dirección de Obras Municipales y no podrán superar los veinte metros cuadrados por cada bache o irregularidad de la acera, calzada o ciclovía. Su ejecución deberá efectuarse de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas para la reparación de pavimentos en el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación, aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Una vez ejecutadas dichas reparaciones de emergencia, deberán ser recibidas por la Dirección de Obras Municipales e informadas a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, al Servicio de Vivienda y Urbanización y al Gobierno Regional correspondientes.”.

(Mayoría 4x1 abstención. Indicación número 1, letras a), b) y d); indicación número 2, letras a), b) y c), e indicaciones números 3 y 7).

(Mayoría 3x1 abstención. Indicación número 1, letra c), e indicación número 2, letra d)).

- - -

TEXTO DEL PROYECTO:

En virtud de la modificación anterior, el proyecto de ley queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Incorpóranse en la ley N° 8.946, que fija texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, las siguientes modificaciones:

a) Agrégase en el artículo 10, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

b) Intercálase en el inciso primero del artículo 11, antes del punto final, el siguiente texto: “y de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

c) Agrégase en el inciso segundo del artículo 77, antes del punto final, lo siguiente: “, salvo que se trate de las reparaciones de emergencia referidas en el artículo 77 bis de la presente ley”.

d) Introdúcese el siguiente artículo 77 bis:

“Artículo 77 bis. No será exigible la aprobación del proyecto ni la inspección, certificación y recepción de obras por parte del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, cuando una municipalidad, conforme a las facultades contempladas en los artículos 4° y 138 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, decida ejecutar reparaciones de emergencia en aceras, calzadas o ciclovías, con el objeto de mantener la circulación por vías públicas en condiciones que no presenten riesgos para las personas, vehículos o bienes.

Tales intervenciones deberán ser calificadas previamente como reparaciones de emergencia por la respectiva Dirección de Obras Municipales y no podrán superar los veinte metros cuadrados por cada bache o irregularidad de la acera, calzada o

ciclovía. Su ejecución deberá efectuarse de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas para la reparación de pavimentos en el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación, aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Una vez ejecutadas dichas reparaciones de emergencia, deberán ser recibidas por la Dirección de Obras Municipales e informadas a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, al Servicio de Vivienda y Urbanización y al Gobierno Regional correspondientes.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 8 y 14 de mayo, y 3 y 10 de julio de 2018, con asistencia de los Honorables Senadores señor Alejandro Navarro Brain (Presidente), señora Carmen Gloria Aravena Acuña (Presidenta accidental) y señores Carlos Montes Cisternas, David Sandoval Plaza y Jorge Soria Quiroga.

Sala de la Comisión, a 17 de julio de 2018.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

SEGUNDO 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 provisionarias 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 reparaciones de emergencia en aceras, calzadas o ciclovías, a fin de hacer más eficiente y expedita la realización de las mismas.
- II. ACUERDOS:** Indicaciones:
Números:
1. Aprobada con enmiendas: letra c) 3x1 abstención, y el resto 4x1 abstención).
 2. Aprobada con enmiendas: letra d) 3x1 abstención, y el resto 4x1 abstención).
 3. Aprobada con enmiendas (4x1 abstención).
 4. Rechazada (4x1 abstención).
 5. Rechazada (4x1 abstención).
 6. Rechazada (4x1 abstención).
 7. Aprobada con enmiendas (4x1 abstención).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único, compuesto por cuatro letras.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** "simple".
- 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:** segundo informe.
- 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° 20.035, que introduce modificaciones en la ley N° 19.175, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales; 4) ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; 5) ley N° 18.290, de Tránsito, y 6) Resolución exenta N° 3.008/2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación.

Valparaíso, 17 de julio de 2018.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión
