OFICIO N° 218 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 41-2019

Antecedente: Boletín N° 12.881-06

Santiago, diecisiete de septiembre de 2019

Por oficio N° 14.932, de fecha 21 de agosto de 2019, el Presidente de la Cámara de Diputados, don Iván Flores García ha puesto en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley iniciado por moción, que "Establece marco regulatorio de las ferias libres", de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Boletín 12.881-06).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 16 de septiembre en curso, presidida por su titular señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Muñoz G. y Künsemüller, señoras Maggi, Egnem y Sandoval, señor Fuentes, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dahm, Prado y señor Silva C., y señora Repetto, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,

DON IVÁN FLORES GARCÍA

VALPARAÍSO

XZXCMNDPYS

"Santiago, diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: El Presidente de la Cámara de Diputados, don Iván Flores García, por oficio N° 14.932, de fecha 21 de agosto de 2019, ha puesto en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley iniciado por moción, que "Establece marco regulatorio de las ferias libres", de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Boletín 12.881-06).

Segundo: La moción da cuenta que las ferias libres carecen de regulación, por lo que dicha actividad ha quedado entregada a las normas generales del comercio y la discrecionalidad del respectivo alcalde, lo cual pugna con la necesaria estabilidad y certeza que se requiere para su desempeño, en atención al rol que cumplen en el abastecimiento y alimentación de la población. Por ello el proyecto tiene por finalidad generar una regulación íntegra de las ferias libres "[…] *de manera tal que su desarrollo esté reglado por una normativa accesible y que dé certezas a quienes la desarrollan*"[1].

Tercero: Los acápites de la propuesta son los siguientes: (i) definición legal del concepto de "feria libre"; (ii) requisitos de constitución y funcionamiento de las ferias libres; (iii) régimen de organización interna de las ferias libres; (iv) determinación del procedimiento para autorizar el funcionamiento de ferias libres; (v) regulación de procedimiento para otorgar concesión municipal de puesto en feria libre; (vi) regulación de los derechos y deberes relacionados a la concesión de puesto de feria libre; (vii) otorgamiento de competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer de los incumplimientos de las normas que rigen a los concesionarios de puestos de ferias libres; (viii) reglas relativas al contenido de instrumentos de planificación territorial, en particular planes reguladores comunales.

Cuarto. El proyecto regula dos grupos de materias principales. La primera se refiere a la organización, funcionamiento y permisos asociados a las ferias libres y la segunda, a la concesión de permiso municipal de puesto de feria libre.

El artículo 3° define a las ferias libres como el "[…] *conjunto de comerciantes minoristas que venden productos hortofrutícolas o de origen*

[1] Boletín N° 12.881-06, p. 3.

XZXCMNDPYS

animal, y otros productos, que serán señalados en los estatutos de constitución de las ferias libres, que se ejerce (sic) *en bienes privados, municipales o nacionales de uso público de manera regular, periódica y programada, previo permiso o concesión municipal si procediere y de la respectiva patente comercial emitida por la municipalidad que corresponda y que estén organizadas como sindicatos de trabajadores independientes o Asociaciones gremiales, con a lo menos 10 integrantes, que cumplan todas los requisitos de constitución y existencia contemplados en el ordenamiento jurídico*".

Cada feria libre, entendida como organización, deberá contar con un reglamento que, entre otras materias, regulará su funcionamiento interno, determinará al responsable de elegir a sus asociados y fijará las sanciones a su infracción (artículos 6° y 11°).

Conforme al inciso 2° del artículo 7° del proyecto, la autorización de funcionamiento de las ferias libres se otorgará por al menos seis años, mediante Decreto Alcaldicio, entre otras materias, deberá indicar el "*Número total de concesiones por rubro y la superficie correspondiente a cada puesto de feria*" (literal d), "Fecha *de inicio y fecha o condición de término del proceso de otorgamiento de las concesiones*" (literal d), "*Determinación del número mínimo de concesiones otorgadas para proceder a la instalación d* (sic) *la feria*" (literal f), e "*Infraestructura y servicios mínimos, necesarios para su adecuado funcionamiento, y la forma en que los concesionarios deberán contribuir a su ejecución*" (literal h).

El artículo 8° del proyecto regula las concesiones municipales de puestos de ferias libres, que se otorgan para ejercer el comercio individual en una feria libre autorizada, por un plazo que coincide con el del permiso de autorización de funcionamiento de la respectiva feria libre y que se renueva junto con éste.

Los derechos específicos que otorga la concesión son el ejercicio del comercio en el puesto de feria y el uso del área de complementación[2] de esta última, los cuales son indivisibles (inciso 1° del artículo 8°). Como contrapartida, se establecen deberes para el concesionario, consistentes en el pago de un derecho semestral, sin perjuicio del pago de patente municipal

[2] La expresión "*área de complementación*" no se encuentra definida en el proyecto, pero se hace referencia a ella en el literal g) del artículo 7°, el cual establece como contenido mínimo del Decreto Alcaldicio que autoriza el funcionamiento de la feria libre la "[D]*eterminación del área de complementación que tendrá la feria, con especificación de las actividades o funciones a las que podrán destinarse*".

XZXCMNDPYS

(artículo 10°) y contribución a la ejecución de la infraestructura y servicios mínimos de la feria (literal h del artículo 7°).

Quinto. El texto del artículo respecto del cual se requiere informe a la Corte Suprema es el siguiente:

"*Artículo 11°.- Serán aplicables al incumplimiento de las normas que rigen a los concesionarios, las disposiciones contenidas en la ley N° 18.287, sobre procedimientos ante juzgados de policía local, y en el decreto supremo Nº 307, de 1978, del Ministerio de Justicia, que contiene el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 15.231, sobre organización y atribuciones de juzgados de policía local.*

Para estos efectos, la clausura con que se sancione a un concesionario, dará lugar a la suspensión de los derechos que le otorga la concesión, por un lapso de treinta días.

La concesión podrá ser caducada definitivamente por el juez de policía local competente, en el caso que el concesionario haya sido dos o más veces sujeto pasivo de la sanción establecida en el inciso anterior, en el período de un año.

El incumplimiento de las obligaciones que impone el reglamento interno de la feria, será sancionado de conformidad con las disposiciones de éste. En ningún caso, las sanciones que contemple podrán acarrear el cese de las actividades del concesionario".

Sexto. Comentarios a la propuesta

Reglas de competencia y procedimiento

En el inciso 1° del artículo 11° se dispone que al incumplimiento de las normas que rigen a los concesionarios les serán aplicables la Ley de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local (Decreto N° 307 de 1978 del Ministerio de Justicia, que refunde, coordina y sistematiza la Ley N° 15.231[3]) y la Ley de procedimiento ante dichos tribunales (Ley N° 18.287[4]). De ello cabe concluir que el proyecto otorga competencia a los jueces de policía local para conocer de los incumplimientos a las reglas que rigen la

[3] El Decreto N° 307 de 1978 del Ministerio de Justicia que "*Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local*" fue promulgado con fecha 03 de marzo de 1978 y fue publicado con fecha 23 de mayo de 1978. Recuperado de https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12193.

[4] La Ley N° 18.287 que "*Establece procedimiento ante los juzgados de policía local*" fue promulgada con fecha 18 de enero de 1984 y fue publicada con fecha 07 de febrero de 2984. Recuperada de https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29705.

XZXCMNDPYS

concesión municipal de puesto de feria libre, mediante su procedimiento infraccional.

Lo anterior merece las siguientes observaciones o comentarios:

a) se mantiene el derecho de los afectados por un acto municipal que contravenga la normativa a recurrir mediante el reclamo de ilegalidad municipal establecido en el artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006 del Ministerio del Interior[5], ya que su finalidad es diversa a la de los procedimientos de los cuales conocen los Juzgados de Policía Local, que se limitan a aplicar sanciones y no a revisar la legalidad de actos u omisiones municipales.

b) los Juzgados de Policía Local también serán competentes para conocer otros asuntos propios del proyecto de ley, no por remisión especial, sino por aplicación de las reglas generales en la materia, en atención a que el artículo 13 de la Ley N° 15.231 establece en su literal b) que los Jueces de Policía Local conocerán en primera instancia de las infracciones a las ordenanzas y decretos de la Alcaldía.

c) como el proyecto ordena que ciertas materias sean reguladas vía ordenanza, tal como la autorización de funcionamiento de la o las ferias libres que existan en la respectiva comuna (inciso 1° del artículo 4°) o por decreto, como la autorización de funcionamiento de una determinada feria libre (inciso 2° del artículo 7°), las infracciones a tales autorizaciones y las sanciones respectivas serán conocidas por los juzgados de policía local en base a la fuente normativa general.

Séptimo. Reglas especiales relacionadas con la sanción de clausura

Los incisos 2° y 3° del artículo 11° propuestos contienen reglas aplicables en caso que se sancione a un concesionario con la medida de clausura, sin que se indique cuáles conductas o incumplimientos tendrán esa sanción; por lo que ello quedará entregado a la discrecionalidad del Juez de Policía Local ya que el literal d)[6] artículo 52 de la Ley N° 15.231 otorga a los

[5] El texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, fue fijado mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio del Interior, promulgado con fecha 09 de mayo de 2006 y publicado con fecha 26 de julio de 2006. URL: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693.

[6] "*Los jueces de Policía Local abogados en los asuntos que conozcan y sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, podrán aplicar las siguientes sanciones:* […] *d) Clausura, hasta por treinta días*".

XZXCMNDPYS

Jueces de Policía Local abogados la potestad de sancionar, en los asuntos que conozcan, con la clausura hasta por treinta días. La misma potestad se entrega a los Alcaldes que ejerzan funciones de Juez de Policía Local, según se desprende del literal b) del inciso 3° del artículo 14 del cuerpo mencionado.

Por otra parte, el inciso 2° del artículo 11° establece que en caso que se aplique la sanción de clausura a un concesionario, también se aplicará la suspensión de los derechos que le otorga la concesión por un lapso de treinta días.

Así, mientras la Ley N° 15.231 otorga un rango discrecional de días para determinar la duración de la cláusula ("*hasta por treinta días*"), el artículo 11° mencionado establece un plazo fijo de treinta días de suspensión.

Como la concesión otorga el derecho al ejercicio del comercio en el puesto de feria y al uso del área de complementación, los cuales se verán suspendidos por la aplicación de la sanción de clausura, se podría dar una situación en que el juez aplique la sanción de clausura por un plazo menor a 30 días –por ejemplo de 1 día-, pero la sanción de suspensión estimarse que lo es por 30 días y así decretarse.

Lo anterior incide en las reglas de determinación concreta de las sanciones por los Jueces de Policía Local, formulada actualmente de manera discrecional, pues, para efectos prácticos, no será relevante -o estimarse así- la cantidad de días de duración de la clausura, ya que de todas formas el concesionario no podrá -o no podría- volver a su actividad comercial por 30 días.

Las consideraciones precedentes asumen, como lo hace el proyecto, que el artículo 11° trata a la clausura y la suspensión como dos sanciones distintas –siendo la imposición de la primera la causa de la segunda-, aunque surtan los mismos efectos de imposibilitar la actividad comercial (no podría explotarse el puesto de feria cuyo derecho está suspendido, aunque haya cesado la clausura), de manera tal que se podría generar un escenario en que el juez estime suficiente, teniendo en vista la proporcionalidad entre la conducta y la sanción, una clausura de menos de 30 días. Tal plazo fijo de la suspensión podría llevar a que, en definitiva, el magistrado no sancione con la clausura para no afectar el principio de proporcionalidad en desmedro del infractor.

XZXCMNDPYS

Por último, el inciso 3° del artículo 11° señala que el Juez de Policía Local podrá caducar definitivamente la concesión, en caso que el concesionario haya sido dos o más veces “sujeto pasivo de la sanción” de clausura en el periodo de un año. Esta sanción especial operaría, en la formulación propuesta, solo en caso de reincidencia, esto es, cuando se hayan dictado dos o más sentencias firmes que aplican la sanción de clausura durante un año, más no en hipótesis de reiteración de infracciones durante un año.

Octavo. Incumplimiento de obligaciones que impone el reglamento interno de la feria libre.

El inciso 4° del artículo 11° dispone que los incumplimientos a las obligaciones que impone el reglamento interno de la feria libre, serán sancionados de acuerdo a este último; pero se limita la entidad de dichas sanciones, pues en ningún caso podrán generar el cese de la actividad comercial del asociado (clausura, suspensión o caducidad del derecho).

Como no existen reglas que otorguen competencia a los Jueces de Policía Local para conocer de los asuntos relacionados con el reglamento interno y las sanciones que en su virtud se apliquen, los conflictos que se susciten entre la organización y el asociado no serán de competencia de los Juzgados de Policía Local.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que “Establece marco regulatorio de las ferias libres”, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Boletín 12.881-06)..

Ofíciese.

PL-41-2019”

Saluda atentamente a V.S.

XZXCMNDPYS

HAROLDO OSVALDO BRITO CRUZ
Ministro(P)
Fecha: 17/09/2019 11:13:03

JORGE EDUARDO SAEZ MARTIN
Secretario
Fecha: 17/09/2019 12:12:19

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

XZXCMNDPYS