



Ferías libres: regulación vigente y proyecto de ley

Autor

Guido Williams Obreque
gwilliams@bcn.cl

Nº SUP: 121181

Resumen

La regulación vigente en materia de ferias libres se basa, esencialmente, en ordenanzas municipales, dictadas en virtud de las atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades confiere a los alcaldes para administrar los espacios públicos de la comuna que son bienes municipales o bienes nacionales de uso público. Las autorizaciones de funcionamiento pueden otorgarse mediante permisos o concesiones. En general, los contenidos de las diversas ordenanzas municipales son uniformes en cuanto a por ejemplo dimensiones de los puestos, horario funcionamiento, requisitos y procedimientos para conseguir la autorización, productos autorizados a ser vendidos, exigencias sanitarias.

El proyecto de Ley sobre ferias libres (Boletín N° 3.428-06) reconoce el papel social y económico en la actividad productiva nacional de estas organizaciones. Asimismo establece que las ferias libres se regirán por sus disposiciones, las ordenanzas municipales y el Convenio de Administración que se celebre.

El procedimiento para autorizar una feria, que plantea el proyecto de ley, consta de cuatro etapas: Consulta a las Juntas de Vecinos; Informe técnico municipal; Acuerdo del Consejo Municipal y; Decreto Alcaldicio. El plazo de funcionamiento será de 8 años prorrogable.

Asimismo, la iniciativa propone que todo feriante sea concesionario y tenga derecho a ejercer el comercio en el puesto de feria y a usar un área complementaria en los términos autorizados. Además, las ferias libres tendrían dos órganos de administración: la Asamblea General y el Directorio de Administración. Finalmente, las ferias existentes deberían adecuar sus disposiciones a las nuevas normas que se aprueben, en el plazo de un año desde la publicación de la ley.

Introducción

Se describe la regulación vigente de las ferias libres y el contenido del proyecto de Ley que sobre la materia se tramita actualmente en la Cámara de Diputados, (Boletín N° 3.428-06). En noviembre de 2018, por acuerdos de los comités el proyecto fue remitido a la Comisión de Economía de dicha cámara legislativa.

Cabe hacer presente que en el sistema de seguimiento de proyectos de ley de la Cámara de Diputados, existe un proyecto más sobre ferias libres, pero se encuentra archivado (Boletín N° 1.430-06 de 1994).

El presente texto actualiza otro elaborado por Fernanda Maldonado y Guido Williams en 2016 (BCN, 2016).

I. Regulación vigente

En Chile no existe un cuerpo normativo sistematizado y de rango legal que regule el funcionamiento de las ferias libres. Esta actividad es esencialmente regulada en Ordenanzas Municipales.

Las Ordenanzas Municipales sobre ferias libres han sido dictadas en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) a los alcaldes, en particular, para administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan y en su potestad de dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular (dictámenes de la Contraloría General 29.803-2017 y 22.963-2010).

La atribución de la LOCM también autoriza a los alcaldes a fijar las condiciones en que se concederán los referidos permisos de uso de los bienes y las sanciones que acarreará el incumplimiento de las mismas (dictámenes 22.963-2010 y 29.813-2017). En general, las ordenanzas municipales sobre ferias libres, normalmente, tienen una regulación parecida. En general, ellas establecen “conceptos relacionados con la feria libre, la dimensión de los puestos de trabajo, los lugares y horarios de funcionamiento, requisitos y procedimientos para conseguir autorización para el uso de un puesto de trabajo, los productos autorizados a ser vendidos, exigencias sanitarias, prohibiciones, sanciones y medidas de fiscalización”¹.

Por su parte, el artículo 1.1.2., de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones conceptualiza los usos de suelo como el “conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones”. Asimismo, el artículo define espacio público como “bien nacional de uso público, destinado a circulación y esparcimiento entre otros”. Luego, en el artículo 2.1.30., preceptúa que “El tipo de uso Espacio Público se refiere al sistema vial, a las plazas, parques y áreas verdes públicas, en su calidad de bienes nacionales de uso público”. La Contraloría General en Dictamen 49.216-2016 sostuvo que no se establecen restricciones específicas acerca de las instalaciones permitidas o prohibidas en los espacios públicos. Sin embargo, la misma entidad contralora planteó que conforme con lo dispuesto en los artículos 5°, letra c), y 63, letra f), de la LOCM, la autorización de instalación no puede implicar un detrimento importante al uso común de esas vías ni afectar gravemente los derechos constitucionales de los ciudadanos (dictámenes 2.901-2019 y 26.045-2018).

De la misma manera, la Contraloría General en Dictamen 2.802-2019 señaló que “respecto del uso de los bienes nacionales de uso público de la comuna, acorde con los artículos 5°, letra c), y 63, letra f), de

¹ Informe de la Comisión Gobierno y Régimen Interior de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley que establece un sistema de autorización y el régimen de administración de las ferias libres y los derechos de los comerciantes que ejercen sus actividades profesionales en ellas (Boletín N° 3.428-06).

la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, es la autoridad edilicia la que cuenta con atribuciones para administrarlos” mediante por ejemplo concesiones y permisos. Estos últimos son esencialmente precarios y pueden ser modificados o dejados sin efecto a discreción del Alcalde, fundado en el interés general o en la necesidad de que se cumplan las condiciones conforme a las cuales ellos deben ejercerse. El respectivo acto administrativo debe contener los fundamentos que den cuenta de los motivos en virtud de los cuales se ha adoptado la decisión no pudiendo ser el mero arbitrio de la autoridad (dictámenes 59.744- 2011 y 41.979-2016).

Las concesiones municipales son diferentes a los permisos, por cuanto dan derecho al uso preferente del bien concedido en las condiciones que fije la municipalidad. Ésta podrá darles término en cualquier momento, siempre que sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. En cuanto a indemnización del concesionario, la LOCM indica que tendrá derecho en caso de término anticipado de la concesión, salvo que éste se haya producido por incumplimiento de sus obligaciones.

Finalmente, en el ámbito tributario, la Contraloría General de la República ha señalado en los dictámenes 26.186-2012 y 50.139-2008 que:

[e]l comercio desarrollado en un bien nacional de uso público supone, por una parte, el pago de la patente que grava y ampara la actividad ejercida por el contribuyente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, y por otra, el permiso de ocupación del mismo.

II. Antecedentes generales del proyecto de ley

En octubre de 2003, ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley, originado en Mensaje, que establece un sistema de autorización y el régimen de administración de las ferias libres y los derechos de los comerciantes que ejercen sus actividades profesionales en ellas (Boletín N° 3.428-06, en adelante, “proyecto de ley”). La iniciativa se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados, Comisión de Economía.

1. Justificaciones del proyecto de Ley

Los fundamentos principales del proyecto de ley son: reconocimiento del papel económico y social que las ferias libres (ferias en adelante) cumplen en la actividad productiva; establecer una política pública que impulse un marco de desarrollo legal, económico y urbanístico que conviertan a las ferias en una actividad moderna e integrada en el mobiliario de los servicios urbanos; y, reconocimiento del papel fundamental de las ferias dentro de la cadena de abastecimiento de alimentos para la población urbana. Asimismo, el proyecto de Ley propone atender el vacío legal en que se desenvuelven las ferias y los comerciantes que en ellas funcionan, a través de una visión integrada de su problemática y de la consideración de las propuestas de los propios feriantes y por las mociones presentadas sobre el tema.

2. Resumen del proyecto de Ley

Las principales disposiciones del proyecto de Ley son las siguientes:

2.1 Normas generales

El proyecto de ley define feria libre como el “colectivo de comerciantes minoristas, cuyo giro es la venta de alimentos de origen animal o vegetal y otros artículos, y que prestan servicios de manera periódica, regular y programada, en un espacio territorial urbano habilitado”. Son consideradas como una asociación de micro o pequeños empresarios.

El establecimiento, funcionamiento y administración de las ferias libres, así como, la concesión de puestos al interior de ella, se registrará por las normas propuestas por el proyecto de ley, Ordenanza Municipal de ferias libres y el Convenio de Administración. Toda feria libre tendrá una denominación que la identifique. Su espacio territorial de emplazamiento corresponderá a bienes nacionales de uso público o a bienes de propiedad municipal.

2.2. Autorización para instalar ferias libres

El procedimiento para autorizar el funcionamiento de una feria libre, contempla las siguientes etapas en el proyecto de ley: consultar a las Juntas de Vecinos involucradas; obtener un Informe técnico de la municipalidad; obtener un acuerdo del Concejo Municipal y un Decreto Alcaldicio.

La autorización de funcionamiento propuesta por la iniciativa es de ocho años, pudiendo renovarse por periodos iguales. El acuerdo del Concejo Municipal debe ser adoptado por los dos tercios de los concejales; se requiere el mismo quórum para el traslado de una feria libre, cambio en el día y hora de actividades y su terminación anticipada.

2.3 Concesiones de puestos en ferias libres

Para ejercer el comercio individualmente en una feria libre autorizada, la iniciativa de ley exige una concesión otorgada por la Municipalidad respectiva bajo los principios de objetividad, publicidad y transparencia administrativa. La concesión dará derecho a ejercer el comercio en el puesto de feria y a usar el área complementaria en los términos autorizados, derechos que serán indivisibles entre sí (es decir no se pueden ejercer por separado). Asimismo, no permite disponer de más de una concesión en una misma feria.

Los feriantes deberán pagar la patente municipal y un derecho semestral por la concesión, que incluye: un monto por el puesto y el pago por servicios municipales. En caso de no cumplir con éste deber, el Municipio podrá aplicar las normas que rigen a los concesionarios y las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.287, sobre procedimientos ante juzgados de policía local.

El procedimiento de asignación de las concesiones se regulará en cada municipio, propone el proyecto de ley, por una Ordenanza Municipal de ferias Libres.

2.4 Organización de los concesionarios

Toda feria libre deberá tener dos órganos de administración: la Asamblea General y el Directorio de Administración.

La Asamblea General es la autoridad máxima respecto al ejercicio de los derechos que les otorgue la concesión y al convenio de administración de los comerciantes concesionarios. Funcionará conforme a las normas establecidas en el proyecto de Ley, su Reglamento Interno y el Convenio de Administración. La Asamblea General contará con un órgano ejecutivo denominado Directorio de Administración, compuesto por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, elegidos por la Asamblea General en votación directa, universal y secreta. Algunas de sus funciones son la administración de recursos materiales y financieros de la feria libre, aprobar el convenio de administración con el municipio y representar a los concesionarios.

El régimen de funcionamiento de las Asambleas Generales y su Directorio de Administración, los derechos y obligaciones de los miembros, la responsabilidad de los directores, las elecciones, la adopción de acuerdos, el régimen patrimonial, contabilidad y balances, se regirán por las normas que propone el proyecto de Ley y el Reglamento Interno que se debe dictar y, en subsidio por las normas sobre asociaciones gremiales.

2.5 Convenio de administración de la feria libre

Entre el municipio y la feria libre se suscribirá un Convenio de administración sobre materias determinadas en la ley, tales como zonificación interna de la feria, normas de higiene, estacionamientos, áreas de complementación, término anticipado del convenio, etc.

La instalación de la feria libre, según propone la iniciativa, quedará perfeccionada cuando se haya constituido la Asamblea General, aprobado su Reglamento Interno, elegido su Directorio de Administración y suscrito el Convenio de Administración. Si la feria libre no comienza a operar en el plazo de seis meses contados desde la fecha en que la Municipalidad haya cumplido todas sus obligaciones, lo que se dejará constancia en un decreto alcaldicio, la autorización de funcionamiento y las concesiones respectivas caducarán de pleno derecho.

2.6 Situación de las actuales ferias

Las disposiciones transitorias del proyecto de Ley señalan que las ferias existentes deberán adecuar sus disposiciones en el plazo de un año desde la publicación de la ley.

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)