

dis trito ∞.

INFORME DE FACTIBILIDAD LEGAL, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA

Análisis del marco jurídico existente para el desarrollo de los business improvement districts (BIDs) en el contexto chileno: un estudio prospectivo.

Este Informe de Factibilidad Legal, Económica y Administrativa para la adaptación del modelo Business Improvement District (BID) a la realidad nacional es un producto del proyecto Distrito co., una iniciativa del Gobierno Regional de Santiago financiada a través del FIC: “Modelo para la formación y gestión de distritos de revitalización comercial”, ejecutada por Fundación Chile, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Santiago y la Asociación Chilena de Municipalidades y la colaboración de CORFO.

Agradecemos la valiosa cooperación de Ferrada y Asociados quienes realizaron el análisis de la normativa vigente para la elaboración de este informe.



Ferrada & Asociados

Juan Carlos Ferrada Borquez
Pablo Rojas Bustamante

Equipo División de Fomento e Industria, Gobierno de Santiago

Fernando Court S., Jefe División de Fomento e Industria
Camila Caro P., Jefa Depto. Desarrollo de la empresa y la Industria
Cristián Blanc H., Jefe Depto. Ciencia, Tecnología e Innovación

Equipo Fundación Chile

Vladimir Glasinovic P., Dirección de nuevos negocios y prospección FCH
Verónica Cid B., Jefa de estudios FCH
Valentina Gaido L., Jefa de proyecto distrito co.
Angélica Figueroa V., Asesora experta distrito co.
José Saavedra H., Asistente territorial distrito co.
Ximena Opazo V., Encargada de comunicaciones distrito co.

Septiembre 2023

Todos los derechos reservados.
Queda autorizada su reproducción y distribución citando la fuente.

INDICE DE CONTENIDOS

I.	Concepto y antecedentes	3
II.	Características de los BIDs	4
III.	Los modelos organizativos disponibles para la creación de los BIDs en el derecho chileno	11
IV.	Las fuentes de financiamiento y regulación actual de los BIDs	38
V.	Los permisos y concesiones municipales	51
VI.	La participación ciudadana y los BIDs	59
VII.	Fiscalización y eventual responsabilidad penal de BIDs constituidas como organizaciones comunitarias, juntas de vecinos o cooperativas	62

I. Concepto y antecedentes

Los *business improvement district* (BIDs)¹ pueden ser definidos como “*distritos o zonas geográficas, permitidos por la legislación estatal, autorizados por los gobiernos locales, que se promueven y gestionan por los empresarios o los propietarios de los locales de negocio mediante fórmulas de autofinanciación, con el objeto de ofrecer servicios públicos en las áreas en que actúan*”².

Desde una perspectiva orgánica, Hoyt y Gopal-Agge, los conceptualizan como “*organizaciones dirigidas privadamente y autorizadas públicamente que prestan servicios públicos complementarios dentro de un área geográfica determinada, gracias a la generación de ingresos anuales provenientes del pago de contribuciones de manera obligatoria por parte de los propietarios de los locales y/o empresarios*”³. Por otro lado, desde una perspectiva funcional u operativa, se le considera como un “*mecanismo de organización y financiación usado por los empresarios y propietarios de una zona comercial o industrial para desarrollarla económicamente*”⁴.

Ahora bien, los BIDs son una institución o mecanismo que presenta un avanzado desarrollo y continua expansión en el mundo, principalmente en América del Norte y Europa. El primer BID fue constituido en el año 1970 en Canadá, particularmente en Toronto, replicándose masivamente, en forma rápida, en dicho país. Luego, se desarrollaron instituciones similares en Estados Unidos, plataforma que le sirvió al modelo para expandirse internacionalmente a otros continentes⁵. En la actualidad, existen BIDs en

¹ Este término anglosajón es traducido al español como “áreas de mejora empresarial”. Ver, en este sentido, VILLAREJO GALENDE, Helena. “Colaboración público-privada para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los business improvement districts en el ordenamiento jurídico español” en *Revista de Gestión Pública*, Universidad de Valparaíso, Vol. III, N° 2, 2014, p. 237.

² MORÇÖL, G. y WOLF, J. F., Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework, en *Public Administration Review*, 70 (6), 2010, p. 906.

³ HOYT, L. y GOPAL-AGGE, D., The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates, en *Geografya Compass*, 1 (4), 2007, p. 946.

⁴ HOUSTOUN, L. O., Business Improvement Districts and Urban Entertainment and Cultural Centers, Washington, American Planning Association, 1999.

⁵ ESTEVE PARDO, María Luisa, “Los Business Improvement Districts (BIDi: un instrumento efectivo para la reactivación de la actividad económica urbana. Modificaciones legislativas necesarias para poder implantarlos en el ámbito local” en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, Madrid, N° 13, 2020, p. 217.

lugares tan diversos como Australia y Sudáfrica y, en el continente europeo, en Inglaterra, Gales, Escocia, Irlanda del Norte, Alemania, Irlanda, Países Bajos y Suecia⁶.

II. Características de los BIDs

1. Flexibilidad

Una cuestión fundamental es comprender que los BIDs, si bien tienen algunas características generales -que serán señaladas a continuación- y compartidas entre sus diversas regulaciones, se destacan por su carácter flexible. Esto implica que presentan gran adaptación a diversos contextos económicos, urbanos y jurídicos, configurándose numerosas variantes del mismo modelo general, procediendo cada Estado a compatibilizarle con sus necesidades y regulaciones.

Así cada país, estado o región les otorga diversas peculiaridades, en relación a su forma orgánica, personalidad jurídica, extensión territorial, servicios prestados, presupuestos, entre otros elementos⁷. Por lo anterior, con razón se señala que constituye *“un método de gestión urbana altamente adaptable”*⁸.

2. Delimitación territorial y área de intervención

Otra característica relevante de los BIDs es la delimitación de un espacio geográfico, pues todos los BIDs para realizar su finalidad principal -prestación de servicios- requieren de un territorio preciso en donde desplegar su labor⁹. Precisamente los BIDs han surgido con el objeto de aumentar el atractivo comercial de zonas geográficas concretas, siendo imposible su surgimiento sin una configuración espacial¹⁰.

⁶ Ídem, pp. 217-218.

⁷ Ídem, pp. 207, 216 y 221.

⁸ Ver PEIRET GARCÍA, Clara, “Los Business Improvement Districts como herramienta de regeneración urbana: el caso de Reino Unido e hipotética introducción del modelo en España”, trabajo final del máster en desarrollo económico regional y local y gestión del territorio, Universidad de Valladolid, 2017, p. 39.

⁹ SIMÓN RODRÍGUEZ, Marina, op. cit., p. 9.

¹⁰ Íbidem.

3. Prestación de servicios complementarios

Los BIDs son una expresión de colaboración público-privada, ya que la Administración Pública las corresponsabiliza y encomienda el ejercicio -no la titularidad- de algunas funciones y el financiamiento requerido para desarrollarlas, haciendo reserva de competencias de control específicas¹¹.

Según Villarejo, si bien las actividades desarrolladas por cada BID son distintas en cada lugar, nota que se desprende de su carácter flexible, siguiendo a Hochleutner, Ward y Mitchell, las principales actividades, pero no únicas, que desarrollan los BID's son: 1) limpieza y mantenimiento del espacio público; 2) seguridad de los espacios públicos y negocios; y, 3) marketing o promoción de la economía y organización de eventos.

4. Iniciativa privada y democrática de creación

Una característica muy relevante de esta herramienta es que la iniciativa proviene de los particulares, pues aquello permite que sientan el BID como una acción colectiva construida directamente por aquellos, y no, por el contrario, como una imposición del Estado¹².

Además, los BIDs se inician mediante formas democráticas, siendo necesario para su creación una votación de las personas que se verán afectadas por su actuación y, particularmente, por quienes se verán obligados a pagar los aportes necesarios para su financiamiento. Asimismo, las personas que impulsen la creación del BID deben organizar reuniones con el objeto de deliberar sobre las características fundamentales del futuro BID, como delimitación territorial, duración temporal o actuaciones y servicios que desarrollarán¹³.

Por otro lado, las decisiones en esta materia deben aprobarse por un porcentaje significativo de involucrados, lo que incluye el aporte obligatorio para su financiamiento¹⁴.

¹¹ VILLAREJO GALENDE, op. cit., p. 256.

¹² ESTEVE PARDO, op. cit., 209.

¹³ Ídem, p. 210.

¹⁴ SIMÓN RODRÍGUEZ, op. cit., p. 10.

Así, en el caso de Alemania, particularmente en Hamburgo -modelo que inspiró a las demás regiones alemanas-, el proceso de creación de un BID comienza por la formación de un comité responsable de las diferentes fases del procedimiento. Así, éste ha de comenzar por definir el territorio de actuación, desarrollar un plan para la zona, calcular el futuro presupuesto, definir las tareas y funciones y definir la organización que gestionará el BID¹⁵.

Luego, corresponde reunir apoyos para el BID con los propietarios. Se requiere de al menos un 15% de posturas favorables a la creación del BID, tanto en número de apoyos individuales como del total de valor del área. Dichos apoyos son reunidos mediante la recolección de formularios entre los propietarios¹⁶.

A continuación, reunidos los apoyos, corresponde derivar la propuesta al órgano administrativo local, el que analizará el proyecto definitivo de creación de BID. En dicho momento, la propuesta debe ser puesta en consulta pública durante un mes, con el objeto de que los propietarios en contra del proyecto manifiesten su rechazo. El proyecto BID se entenderá aprobado si los propietarios que rechazan no superan el tercio del total de propietarios o de la superficie total, fórmula que, por cierto, otorga un relativo poder de veto a la minoría¹⁷.

En el caso de Estados Unidos, la creación del BID exige la autorización local, pero el impulso para su establecimiento proviene de los propietarios o empresarios del área, quienes determinan los límites territoriales, plan de negocios y servicios a prestar¹⁸.

En la mayoría de los Estados se establecen procedimientos que contemplan dos etapas para la creación de un BID. Primero, corresponde celebrar una votación de los interesados (propietarios y empresarios) que autoricen la formación del BID. Segundo, el gobierno local ha de emitir un acto que constituya formalmente al BID. Es de común ocurrencia que dichas etapas contemplen diversas audiencias públicas, debates y negociaciones¹⁹.

¹⁵ COSTELA SÁNCHEZ, Álvaro, "Los Business Improvement Districts (BIDs) alemanes como modelo para España", *VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid, 2017, pp. 13-14.

¹⁶ Ídem, p. 14.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ VILLAREJO, op. cit., p. 244.

¹⁹ Ídem, p. 245.

Asimismo, con frecuencia las legislaciones locales contemplan porcentajes de aprobación elevados y sistemas de ponderación de voto que combinan número de propietarios y valor de la propiedad que representan. Además, la votación favorable para la creación de un BID comúnmente incluye la aceptación de la contribución económica obligatoria²⁰.

En tercer lugar, en el caso de Inglaterra, la iniciativa para la creación del BID puede surgir de agentes públicos o del mundo privado, pudiendo ser estos últimos tanto individuos con interés en la zona como empresarios. Ahora bien, la propuesta inicial ha de ser plasmada en un plan de negocio, el que debe detallar los aspectos centrales en relación con los servicios a prestar y forma de financiamiento²¹.

A continuación, dicha propuesta debe ser sometida a votación -cada empresario obligado a pagar la contribución tiene derecho a voto-, necesitando superar una doble prueba para ser aprobada. Así, por un lado, la propuesta debe tener el apoyo de la mayoría de los votantes y, por otro, el “rateable value” de los empresarios que apoyan la propuesta debe ser más elevado que el de quienes la rechazan²².

5. Autorización de existencia por autoridad administrativa

Otro elemento o característica básica de los BIDs es, con posterioridad a la aprobación por los interesados, la autorización por la autoridad administrativa competente. En el caso que dicha autorización corresponda al gobierno local, ella se produce siempre y cuando se haya aprobado la necesaria legislación habilitante por el poder público de cada Estado²³.

²⁰ ESTEVE PARDO, op.cit., pp. 210-211.

²¹ PEIRET GARCÍA, op.cit., p. 32.

²² VILLAREJO, op. cit., p. 245.

²³ ESTEVE PARDO, op. cit., p. 211 y 212.

6. Sistema de financiamiento propio

Una cuestión determinante en los BIDs es su sistema de financiamiento, que exige la existencia de aportes económicos obligatorios de todos aquellos que se beneficien de sus actuaciones²⁴. En este sentido, en todos los modelos desarrollados de BIDs, los aportes económicos pagados por los integrantes del BID son recaudados junto a los impuestos por las autoridades respectivas, siendo posteriormente transferidos al órgano de dirección del BID para la prestación de servicios y ejercicio de sus actividades²⁵.

Al efecto existen diversos modelos. Así, en el caso de Alemania, los propietarios de los inmuebles son los miembros del correspondiente BID –con un solo voto por propiedad–, siendo aquellos quienes deciden su establecimiento y financiación, debiendo al efecto pagar la contribución respectiva como impuesto específico. En este sentido, es relevante agregar que la contribución al BID que han de pagar los propietarios se calcula en función del valor de la propiedad, sin que pueda exceder del 10% del valor inicial del inmueble²⁶. Incluso, se han agregado cláusulas de monto de contribución máxima con el objeto de no perjudicar a los integrantes con propiedades más costosas²⁷.

El órgano administrativo local es el responsable de recaudar y supervisar los BIDs. Bremen y Hamburgo hacen excepción a esta regla, ya que en estos casos se le asigna esta tarea a las Cámaras de Comercio e Industria²⁸. En estos casos la recaudación de los tributos es realizada por la administración tributaria del Land, órgano que previa deducción de los gastos de gestión del tributo, transfiere el monto restante al BID²⁹.

En el caso de Estados Unidos, la contribución al BID se le considera una tasa o contribución especial -no un impuesto-, que los propietarios pagan, pues recae sobre la propiedad, en contraprestación de los servicios recibidos³⁰. La cantidad exigida a cada

²⁴ Ídem, p. 213.

²⁵ Ídem, p. 215.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ COSTELA SÁNCHEZ, op. cit., p. 12.

²⁸ COSTELA SÁNCHEZ, op. cit., p. 12.

²⁹ VILLAREJO, op. cit., p. 248

³⁰ VILLAREJO, op. cit., p. 246.

integrante del BID se calcula utilizando factores como tamaño del establecimiento, fachada, valor de tasación, uso, etc., e incluso una combinación de todos aquellos elementos³¹.

Particularmente, en el caso de Nueva York se calcula como media que cada propietario pague aproximadamente un recargo del 6% sobre su “real estate tax charge”, un impuesto sobre los bienes inmuebles. En este punto es necesario aclarar que la carga fiscal suele recaer sobre los propietarios de locales comerciales, pues, por regla general, los propietarios residenciales no pagan o, de hacerlo, son cantidades muy bajas. Además, no es común que las ONG o entidades públicas deban pagar la contribución³².

En tercer lugar, en el caso de Inglaterra, son los empresarios, es decir, quienes arriendan los locales de negocios -por oposición a los propietarios- quienes se encuentran obligados a pagar la contribución al BID, denominada “levy”³³, la que es recaudada por las autoridades administrativas locales en forma de recargo de los impuestos anuales³⁴. La cantidad de recargo en los impuestos es determinada por cada BID, pero, de todas formas, lo común es que no supere el 1% del “rateable value”³⁵.

Finalmente, en el caso de Canadá, particularmente de Toronto, se ha impuesto un sistema de autonomía en que cada BID puede libremente determinar la cantidad anual a invertir en la mejora de su espacio territorial. Establecido su presupuesto anual, la cantidad específica que cada miembro del BID debe pagar se determina mediante una fórmula proporcional, estando cada miembro obligado a pagar una porción del presupuesto anual del BID, calculado en relación con el importe global del impuesto sobre la propiedad³⁶.

El organismo encargado de la recolección de los dineros es el Ayuntamiento de la ciudad, órgano que posteriormente entrega al BID el dinero reunido. Además, los Ayuntamientos tienen programas para asistir a los BID mediante ayudas públicas y subvenciones³⁷.

³¹ Ídem, p. 247.

³² Íbidem.

³³ Impuesto

³⁴ Ídem, p. 248

³⁵ Íbidem.

³⁶ Ídem, p. 247.

³⁷ Ídem, pp. 247-248.

7. Administración propia y responsable

Otra característica de los BIDs es su administración autónoma. Dicha administración supone además una profesionalización de su gerencia, contando a menudo con estructuras profesionalizadas, especializadas en la promoción económica urbana³⁸.

No obstante, también existen formas de gestión diversas, debiendo mencionarse en el caso alemán la opción por una administración de los BIDs por equipos de gestión, que puede ser tanto una agencia, una empresa o una persona³⁹ En el caso de Renania del Norte-Westfalia, el comité que crea el BID debe crear una empresa para gestionar el BID, ya que según la ley estatal no está permitido el delegarlo en otras empresas⁴⁰.

Aun así, el proceso de gestión del BID está gestionado normalmente por el mismo comité que organiza la creación del BID, que actúa como el modelo de juntas directivas operativas del modelo británico.

8. Duración temporal limitada de la organización

En sintonía con su carácter democrático, los BIDs cuentan con una duración limitada en el tiempo, es decir, la autorización para el establecimiento de un BID se da por un plazo de tiempo limitado, que, por regla general, suele ser de 5 años⁴¹.

No obstante, transcurrido dicho plazo, siempre existe la posibilidad de solicitar a la autoridad que el BID vuelva a ser autorizado, siguiendo el procedimiento y requisitos previstos para ello. La duración temporal limitada, se señala, estimula la de rendición de cuentas, pues obliga a la gerencia del BID a desarrollar una buena labor si desea su renovación⁴².

³⁸ ESTEVE PARDO, op. cit., p. 215.

³⁹ Kreutz, 2009a.

⁴⁰ Kreutz, 2009b.

⁴¹ Íbidem.

⁴² Íbidem.

III. Los modelos organizativos disponibles para la creación de los BIDs en el derecho chileno

Si bien actualmente no existe un cuerpo legal que permita crear un BID en nuestro país, con las características antes reseñadas, hay algunas normas que pueden ser utilizadas para la creación de organizaciones privadas que satisfagan, al menos inicialmente, algunos de sus objetivos. Esto permitiría, en el tiempo intermedio, constituir un BID bajo el amparo de alguna de estas leyes.

1. Las organizaciones constituidas al amparo de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Las organizaciones que se constituyen y adquieren personalidad jurídica al amparo de la Ley N°20.500 se conforman de acuerdo al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales (artículo 5º de la Ley N°20.500). Esta ley, desde un punto de vista práctico, posibilita la constitución de asociaciones o entidades privadas por personas naturales o jurídicas, promoviendo la participación de la ciudadanía en la gestión pública del Estado y de los órganos de la Administración Pública.

Estas asociaciones constituidas al amparo de esta ley presentan las siguientes características en relación a los BIDs.

a) Flexibilidad

La intención del legislador fue flexibilizar el acceso y constitución de este tipo de asociaciones, por lo que sus características específicas vendrán dadas por la naturaleza y fines de la organización que se constituya. Así los Estatutos de la asociación configuran el marco normativo de su actividad, teniendo una amplia libertad los asociados para fijar las reglas de aquella, sin perjuicio de las limitaciones que establece la misma Ley N°20.500 (artículo 4º).

Luego, las limitaciones son sólo de carácter genérico, referentes a que las asociaciones no deben ser contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado,

ni que éstas realicen actos contrarios a la dignidad y valor de la persona, al régimen de Derecho y al bienestar general de la sociedad democrática (artículo 1º de la Ley).

Ahora bien, existen diversos tipos de asociaciones, en relación a los objetivos específicos que persiguen (artículo 9º de la Ley). Así existen asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil; organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la Ley Nº 19.418; y las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales que determine el reglamento.

Asimismo, son organizaciones de interés público aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que persigan, por ejemplo, la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado (artículo 15º de la Ley).

b) Delimitación territorial y área de intervención

Por la vía estatutaria las asociaciones pueden delimitar su espacio o ámbito territorial, así como también sus fines u objetivos específicos. Sin perjuicio de ello, por su naturaleza, las juntas de vecinos, como organizaciones comunitarias, se circunscriben a un territorio determinado en conformidad con la Ley.

Estas juntas de vecinos operan dentro de una unidad vecinal, pudiendo existir uno o más juntas de vecinos al interior de ésta (artículo 2º del Decreto Supremo Nº58/1997, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias).

c) Prestación de servicios complementarios

En relación a los servicios que pueden prestar estas organizaciones, tales como seguridad, ornato o marketing, esta ley ha habilitado la fijación de finalidades diversas para este tipo de asociaciones, las que deben relacionarse en general con la promoción del interés general y el desarrollo ciudadano (artículo 1º de la Ley Nº20.500). Así es perfectamente compatible aquellos servicios públicos antes mencionados con las finalidades ya aludidas.

Asimismo, como ya se indicó, estas asociaciones, cuando son de interés público, tienen como finalidad principal la promoción del interés general, lo que se expresa en derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común (artículo 15 de la Ley N°20.500), entre las que se incluyen las prestaciones de los servicios complementarios antes aludidos.

d) Iniciativa privada y democrática de creación

Pueden configurar este tipo de asociaciones u organizaciones cualquier persona natural o jurídica, con la limitación dispuesta para las juntas de vecinos por su necesaria pertenencia a la unidad vecinal. Así podrían participar de una corporación o asociación incluso la propia municipalidad, siempre que se enmarque a los objetivos o fines establecidos en el artículo 129 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y conforme a los procedimientos establecidos en el artículo 130 de la misma ley. En todo caso, la afiliación a este tipo de asociaciones es un acto libre, personal y voluntario, debiendo la autoridad limitarse a promover las iniciativas de esta naturaleza por parte los ciudadanos.

Se debe tener a la vista que, en el acto constitutivo, además de individualizarse a quienes comparecen, debe expresarse la voluntad de constituir una persona jurídica, aprobándose además sus estatutos y designándose las autoridades inicialmente encargadas de dirigirla (artículo 548-1 Código Civil).

Los estatutos de las personas jurídicas a que se refiere deberán contener:

- a) El nombre y domicilio de la persona jurídica;
- b) La duración, cuando no se la constituya por tiempo indefinido;
- c) La indicación de los fines a que está destinada;
- d) Los bienes que forman su patrimonio inicial, si los hubiere, y la forma en que se aporten;
- e) Las disposiciones que establezcan sus órganos de administración, cómo serán integrados y las atribuciones que les correspondan, y
- f) Las disposiciones relativas a la reforma de estatutos y a la extinción de la persona jurídica, indicándose la institución sin fines de lucro a la cual pasarán sus bienes en este último evento.

Respecto de los órganos de administración, éstos se configuran de acuerdo a las reglas establecidas en el mismo estatuto, pudiendo formar parte de éstos, incluso el alcalde, los concejales o los funcionarios municipales, con la excepción establecida en el artículo 131 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para el cónyuge del alcalde o de los concejales, así como sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive, por afinidad hasta el segundo grado y las personas ligadas a ellos por adopción. En todo caso, la participación del alcalde o de los concejales en este tipo de asociación es independiente que la municipalidad forme parte o no de la organización.

e) Autorización del Estado

A diferencia de los BIDs, las asociaciones requieren para su constitución la mera voluntad de los asociados, cumpliendo además, con los requisitos prescritos para adquirir la personalidad jurídica conforme al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales (artículo 5º de la Ley).

En concreto, el acto por el cual se constituyen las asociaciones o fundaciones constará en escritura pública o privada suscrita ante notario, oficial del Registro Civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde. Cabe agregar, que las copias del acto constitutivo deberán ser depositadas ante la secretaría municipal del domicilio de la persona jurídica, dentro del plazo de treinta días contados desde su otorgamiento (artículo 548 Código Civil). De esta forma, las asociaciones ingresan formalmente al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro a cargo del Servicio del Registro Civil e Identificación (artículo 8º de la Ley).

En este contexto, es evidente que estas asociaciones no requieren un acto autorizador del Estado para su constitución, pero si se exige un depósito formal ante la municipalidad en cuya comuna se realice el acto constitutivo.

f) Sistema de financiamiento

En este tipo de asociaciones no existen impuestos o tributos que pueda establecer la autoridad en su beneficio para permitir su financiamiento. Sin embargo, al estar dotadas de patrimonio propio, los mismos afiliados pueden fijar voluntariamente aportes de

carácter pecuniario, estableciendo los derechos y deberes acerca este ítem en sus respectivos estatutos (artículo 4º de la Ley). Estos aportes voluntarios-ordinarios y/o extraordinarios- deben ser decididos en la Asamblea General Ordinaria -con los quórums prescritos en los estatutos-, en la cual se fijarán los valores de las cuotas (generalmente a propuesta del Directorio).

El incumplimiento de estos aportes tendrá aparejada las sanciones fijadas por la normativa interna, sin perjuicio de perseguirse por la vía judicial ordinaria su cobro efectivo.

g) Administración propia

Las asociaciones regidas por la Ley N°20.500 definen en su propio estatuto los órganos de administración y dirección. Existirá una limitación, en términos que en el Registro Nacional, se inscribirán igualmente los actos que determinen la composición de los órganos de dirección y administración de las personas jurídicas registradas (artículo 10º de la Ley).

En la práctica, el Ministerio de Justicia ha establecido modelos de estatutos para las asociaciones sin fines de lucro, los cuales recogen los estándares mínimos de funcionamiento. El espíritu de éstos, así como de las leyes que regulan las juntas de vecinos y asociaciones comunitarias, corporaciones y fundaciones, es darle un papel preponderante a la asamblea general, bajo la administración y representación de un directorio (conformado como mínimo con tres cargos: presidente, secretario y tesorero). Los actos de administración, suponen un mandato de la Asamblea al directorio de la organización, en cuya virtud tanto las limitaciones y facultades para dicho ejercicio será determinado en el respectivo estatuto.

En tal sentido, aplicando las reglas generales, se entenderá que respecto a las obligaciones y derechos, número de asociados y quórum en las decisiones, primará lo prescrito en los estatutos. El directorio sesionará con la mayoría absoluta de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los asistentes, decidiendo en caso de empate el voto del que presida (artículo 551º Código Civil).

Respecto a los acuerdos de la persona jurídica, la voluntad de la mayoría de la asamblea es la voluntad de la organización respectiva (artículo 550º Código Civil).

h) Duración temporal limitada

La Ley no establece un plazo de vigencia o duración de las asociaciones, como sí se establece en principio para las BIDs. No obstante, sí se establece un plazo para la renovación de los directorios, como órganos de administración (5 años), que de no cumplirse tendrá como consecuencia la no vigencia de la personalidad jurídica de la organización (artículo 12º de la Ley).

2. Las Juntas de Vecino y demás organizaciones comunitarias constituidas al amparo del Decreto Supremo N°58 de 1997, del Ministerio del Interior, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°19.418

Esta normativa tiene por objeto sistematizar la participación ciudadana en las asociaciones comunitarias, ajustándose también a lo prescrito en la Ley N°20.500, que establece los principios y requisitos generales sobre esta materia. Con todo, a partir de la normativa que regula en específico a las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias de nivel local se prescriben algunas características particulares, las que pueden analizarse también a la luz de las características de las BIDs, como ya se realizó en el punto anterior.

a) Flexibilidad

Las Juntas de Vecinos y las organizaciones comunitarias funcionales presentan, al igual que las BIDs una gran flexibilidad, sin perjuicio de presentar ciertas peculiaridades derivadas de su carácter e identidad territorial. Por consiguiente, éstas se ajustarían a la realidad de un grupo acotado y representativo a una unidad o territorio, determinado por la misma Ley.

En este sentido, debemos considerar algunos conceptos que señala el artículo 2º de esta Ley, en particular los siguientes:

- i. Unidad vecinal: El territorio, determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos.
- ii. Juntas de vecinos: Las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.
- iii. Vecinos: Las personas naturales, que tengan su residencia habitual en la unidad vecinal. Los vecinos que deseen incorporarse a una junta de vecinos deberán ser mayores de 14 años de edad e inscribirse en los registros de la misma.
- iv. Organización comunitaria funcional: Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.

Finalmente, entendiendo que los BIDs se plasman en un entorno de barrios o zonas geográficas determinadas, con fines y valores específicos, es perfectamente posible utilizar la Junta de Vecinos o una organización comunitaria funcional para los efectos de constituir la asociación, definiendo en los mismos estatutos los fines y objetivos precisos de la organización creada.

b) Delimitación territorial y área de intervención

Conforme a lo ya expuesto, tanto las Juntas de Vecinos como las organizaciones comunitarias funcionales, suponen en su esencia una delimitación espacial o territorial determinada por la misma comuna o unidad vecinal que forma parte de la misma.

Las Juntas de Vecinos fijan su ámbito de acción en una unidad vecinal determinada (artículo 37º de la Ley), pudiendo haber en la misma unidad, como ya se indicó, más de una Junta de Vecinos. La unidad vecinal es fijada por el Alcalde de la comuna, de oficio o a

petición de las Juntas de Vecinos o de los vecinos interesados, con el acuerdo del Concejo. Cabe agregar, que la delimitación de dicho territorio tendrá lugar con la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal (artículo 38º de la Ley).

Por otro lado, la organización comunitaria funcional, residirá dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas, distinguiéndose si es urbana o rural, diferencia relevante para el cumplimiento del número de miembros exigido por la ley (artículo 46º de la Ley).

En este contexto, si se quisiera constituir una BIDs utilizando como instrumento una Junta de Vecinos, debe hacerse dentro de una misma unidad vecinal, siguiendo los procedimientos dispuestos para ello. Si la opción que se siguiera fuera utilizar la figura de la organización comunitaria funcional, ella debe tener como ámbito territorial una comuna, sin perjuicio de poder utilizar las reglas previstas para las asociaciones civiles en la Ley N°20.500.

c) Prestación de servicios complementarios

En relación al complemento de los servicios públicos prestados por la autoridad en materias como seguridad, ornato y/o de marketing, debemos remitirnos a lo ya expuesto sobre la Ley N°20.500, considerando que el marco regulatorio general en esta materia de las Juntas de Vecinos como las asociaciones comunitarias están contempladas en el referido cuerpo normativo.

Particularmente, en las Juntas de Vecinos se manifiesta con claridad la colaboración por parte de la organización en la obtención de mejoras de los servicios proporcionados por la propia autoridad municipal. En este sentido la ley señala que las Juntas de Vecinos tienen por objetivo promover la integración, la participación y el desarrollo de los habitantes de la unidad vecinal, correspondiéndole entre otras acciones colaborar con las autoridades comunales, y en particular con las jefaturas de los servicios públicos, en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad vecinal (artículo 42º de la Ley).

Así, por ejemplo, serían objetivos de una Junta de Vecinos, procurar la buena calidad de los servicios públicos y privados a los vecinos; promover el progreso urbanístico y el acceso a un hábitat satisfactorio de los habitantes de la unidad vecinal; determinar las principales carencias en vivienda, pavimentación, alcantarillado, aceras, iluminación, áreas verdes, espacios deportivos y de recreación, entre otras; preparar y proponer al municipio y a los servicios públicos que correspondan, proyectos de mejoramiento del hábitat, en los que podrá contemplarse la contribución que los vecinos comprometan para su ejecución en recursos financieros y materiales, trabajo; y colaborar con la Municipalidad en la ejecución y coordinación de las acciones inmediatas que se requieran ante situaciones de catástrofe o de emergencia.

d) Iniciativa privada y democrática de creación

Concordante con la Ley N°20.500, la afiliación a una Junta de Vecinos o una organización comunitaria funcional es un acto libre, personal y voluntario. Así, nadie puede ser obligado a pertenecer a una organización de este tipo, ni permanecer en ella en contra de su voluntad. No obstante, como ya se dijo, para pertenecer a una Junta de Vecinos debe tenerse la condición de vecino, lo que implica residir en la unidad municipal correspondiente. Por lo anterior, ni la municipalidad ni una persona jurídica pueden ser miembro de una Junta de Vecinos, así como las personas naturales que no tienen la calidad de residente de la respectiva unidad vecinal.

Cabe precisar que, en relación a las Juntas de Vecinos se requerirá en cada unidad vecinal la voluntad conforme del siguiente número de vecinos residentes en ella (artículo 40°):

- i. Cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta diez mil habitantes;
- ii. Cien vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de diez mil y hasta treinta mil habitantes;
- iii. Ciento cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, y

- iv. Doscientos vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.

El cumplimiento de este requisito no será exigible para constituir una Junta de Vecinos en localidades alejadas de la sede comunal respectiva, si ellas tuvieren un número de habitantes inferior al mínimo exigido para constituir una Junta de Vecinos.

En lo relativo al número mínimo de personas necesario para constituir una organización comunitaria funcional será de quince en las zonas urbanas y diez en las zonas rurales (artículo 46 de la Ley). En todo caso, para que las juntas de vecinos sesionen válidamente y tomen acuerdos se requerirá que estén presentes a lo menos una cuarta parte del mínimo de constituyentes (artículo 40 de la Ley), adoptándose éstos por la mayoría de los socios presentes, salvo los quórums especiales exigidos por la ley (artículo 7º de la Ley).

Respecto del quórum para tomar decisiones -una vez constituida la junta de vecinos- siguiendo la lógica de autonomía de las asociaciones, esto deberá ser determinado en los estatutos respectivos (constituye un contenido obligatorio (artículo 10º de la Ley)

e) Autorización del Estado

Sobre esta característica, nos remitimos a lo ya comentado en la Ley N°20.500, prescribiéndose que para la constitución de las organizaciones reguladas por esta Ley, el cumplimiento de las formalidades establecidas en este marco general, lo cual se encuentra recogido en los artículos 7º y 8º del Decreto Supremo N°58/1997, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

f) Sistema de financiamiento

Al no existir regulación legal específica, las Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias funcionales se financian a través de los aportes de sus asociados. Al igual que las asociaciones civiles en general no cuentan con un financiamiento estatal directo vías tributos o impuestos, tal como ocurre con las BIDs en otros ordenamientos.

Además, estas organizaciones podrán percibir otro tipo de ingresos a cualquier título, así como por ejemplo, rentas obtenidas por la gestión de centros comunitarios, talleres artesanales y cualesquiera otros bienes de uso de la comunidad, que posea; ingresos provenientes de beneficios, rifas, fiestas sociales y otros de naturaleza similar o aportes fiscales o de subvención, a través de las postulaciones a proyectos (artículo 27º de la Ley).

g) Administración propia

Respecto a esta característica, nos remitimos a lo ya comentado para las asociaciones en general, puesto que las Juntas de Vecinos y las organizaciones comunitarias tienen un reconocimiento normativo de su autonomía y de los órganos de administración, determinados en la Ley y en los correspondientes estatutos.

Sin embargo, la ley establece que deben cumplirse con ciertas estructuras internas de administración para las organizaciones regidas por dicho precepto. En efecto, la asamblea será el órgano resolutorio superior de las organizaciones comunitarias y estará constituida por la reunión del conjunto de sus afiliados (artículo 16º de la Ley). Además, las organizaciones comunitarias serán dirigidas y administradas por un directorio compuesto, a lo menos, por tres miembros titulares (debiéndose considerar los cargos de presidente, secretario y tesorero), elegidos en votación directa, secreta e informada, por un período de tres años, en una asamblea general ordinaria, pudiendo ser reelegidos. No podrán ser parte del directorio de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales los alcaldes, los concejales y los funcionarios municipales que ejerzan cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad, mientras dure su mandato (artículo 19º de la Ley).

Relacionado con la administración de los bienes que conforman el patrimonio, éstos serán administrados por el presidente de los respectivos directorios, siendo éste civilmente responsable hasta de la culpa leve en el desempeño de la mencionada administración, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderle (artículo 22º de la Ley).

En este sentido, las Juntas de Vecinos se adaptan bastante bien a la característica de los BIDs en este ámbito, aunque con una mayor rigidez en su estructura y administración

h) Duración temporal limitada

Las Juntas de Vecinos no tienen previsto un plazo de duración limitada. Sin embargo, al igual que las asociaciones previstas en La Ley N°20.500 tienen un plazo de vigencia para la renovación de los directorios (5 años), que de no ocurrir tiene como consecuencia la no vigencia de la personalidad jurídica.

3. Los comuneros de una copropiedad inmobiliaria. Ley N°21.442

Esta Ley establece una forma especial de propiedad de algunas personas, que combina la propiedad exclusiva sobre ciertas unidades individuales y un derecho de dominio común respecto ciertos bienes de uso común. De ello se desprende un dominio exclusivo por unidad y otro de carácter común con los demás miembros de la comunidad respectiva, pero que solo se restringe a los bienes comunes.

En este sentido, esta Ley podría servir hipotéticamente como un instrumento para que propietarios individuales (locatarios o comerciantes) puedan administrar bienes comunes, a partir de la existencia de estos últimos. Este último elemento es, precisamente, lo que hace difícil su aplicación a los BIDs, en la medida que no existirían técnicamente bienes comunes, aunque si intereses comunes y proximidad espacial o territorial derivada de la propiedad de sus inmuebles individuales, pero sin que ello llegue a configurar una comunidad de copropietarios en términos jurídicos.

a) Flexibilidad

Esta ley permitiría configurar un régimen flexible de organización y administración en la medida que pudiera adaptarse un régimen especial de propiedad de los inmuebles o de locales comerciales de los barrios donde se aplicaría el modelo, cuyas unidades podrían conformar un condominio de bienes de propiedad exclusiva, coexistiendo, a su vez, con áreas comunes, sobre las que debería haber propiedad común. Esto requeriría, evidentemente, una reforma legal que permitiría la existencia de bienes comunes o una ficción jurídica que declare éstos sin propiedad, aún cuando los bienes sigan siendo de la municipalidad respectiva.

La adaptabilidad del modelo dependerá obviamente, según sea su carácter sectorial o territorial. Lo que puede complicar este ámbito de flexibilidad, es la observancia de otros cuerpos para su creación: Ley de Copropiedad y su reglamento, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, instrumentos de planificación territorial y las normas que regulen el área de emplazamiento del condominio. (artículo 48º de la Ley).

b) Delimitación territorial y área de intervención

El régimen de copropiedad supone una forma especial de dominio sobre las distintas unidades en que se divide un inmueble, que atribuye a sus titulares un derecho de propiedad exclusivo sobre tales unidades y un derecho de dominio común respecto de los bienes comunes. (artículo 1º de la Ley)

Ahora bien, los proyectos acogidos al régimen de copropiedad inmobiliaria se denominan condominios y corresponden a edificaciones y/o terrenos en los que coexisten bienes de dominio exclusivo, correspondientes a unidades susceptibles de independencia funcional y de atribución a diferentes propietarios; y bienes de dominio común, necesarios para la existencia, seguridad, conservación y funcionamiento del condominio.

Los condominios están emplazados en áreas urbana, aunque excepcionalmente existen también en el área rural. En ambos casos se requerirá, además, cumplir con las exigencias urbanas y de construcción y demás requisitos establecidos en esta ley para la constitución del régimen de copropiedad.

c) Prestación de servicios complementarios a los brindados por los órganos públicos

Los servicios que se pueden asumir a través del régimen de copropiedad debieran ser aquéllos cuya titularidad es realizada por la autoridad, principalmente- dentro de los barrios que debieran constituirse como áreas comunes. Así, debiese plantearse una adecuación normativa, dotando a la comunidad de copropietarios con facultades para poder desarrollar actividades de interés público con el carácter complementario a las prestaciones realizadas por el Estado en los términos ya indicados.

d) Iniciativa privada y democrática de creación

Para acogerse a este régimen de copropiedad, según mencionamos, deben observarse las normas exigidas por dicha ley y su reglamento, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, por los instrumentos de planificación territorial y por las normas que regulen el área de emplazamiento del condominio (sin perjuicio de las excepciones y normas especiales establecidas en la ley, en el Decreto N°1101, del Ministerio de Obras Públicas, que fijó el texto definitivo del decreto con fuerza de ley N°2, de 1959, sobre Plan Habitacional, y en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas).

Concretamente, los copropietarios de un condominio deberán acordar un reglamento de copropiedad, de acuerdo la ley en comento y su reglamento, conforme a las características propias del condominio. Las normas del reglamento de copropiedad serán obligatorias para los copropietarios, para quienes les sucedan en el dominio y para los ocupantes de las unidades a cualquier título. Este reglamento y sus modificaciones deberán constar en escritura pública e inscribirse en el registro de hipotecas y gravámenes del conservador de bienes raíces respectivo (artículo 8 de la Ley).

Este reglamento fijará, entre otras materias, los derechos y obligaciones recíprocos, en el marco de la ley; las limitaciones que estimen convenientes, siempre que no sean contrarias al ejercicio legítimo de cualquier otro derecho y a las disposiciones legales; establecer las unidades que integran el condominio, como asimismo los sectores y las subadministraciones en que se divide y los bienes de dominio común; los derechos que corresponden a cada unidad sobre los bienes de dominio común, como asimismo la cuota con que el propietario de cada unidad debe contribuir al pago de las obligaciones económicas del condominio; establecer lo concerniente a la administración y conservación de los bienes de dominio común, las multas e intereses por incumplimiento de obligaciones; regular formas de aprovechamiento de los bienes de dominio común, sus alcances y limitaciones, como asimismo posibles cambios de destino de estos bienes; otorgar a ciertos bienes el carácter de bienes comunes y precisar aquellos que podrían asignarse en uso y goce exclusivo, ya sea por el propietario del condominio o posteriormente por la asamblea de copropietarios; fijar las facultades y obligaciones del comité de administración y del

administrador; fijar la periodicidad de las asambleas ordinarias y la época en que se celebrarán; resguardar, mediante las respectivas normas de convivencia y sanciones por incumplimiento, que el uso de unidades habitacionales como alojamiento temporal, hospedaje turístico, apart-hotel u otros análogos, no produzca molestias que afecten la calidad de vida de los habitantes permanentes del condominio ni afectación en el uso de los bienes y servicios comunes por parte de éstos; establecer las conductas que constituyen infracciones al reglamento de copropiedad y las respectivas multas o sanciones aplicables; en general, determinar su régimen administrativo.

En consecuencia, esta normativa admite una iniciativa democrática, proveniente de los privados, pero regulada en los objetos mencionados anteriormente.

e) Autorización del Estado

Sobre esta característica, nos remitiremos a lo comentado en la Leyes analizadas, puesto que en nuestra legislación no se reconoce una regulación explícita que autorice su aplicación a nivel local o sectorial. Lo anterior, teniendo presente que los condominios forman parte de un régimen especial de propiedad, circunscrito a un derecho de propiedad exclusivo sobre las distintas unidades en que se divide un inmueble y a un derecho de dominio sobre bienes comunes (los cuales no tienen un carácter de bien nacional de uso de público).

f) Sistema de financiamiento

A partir de la existencia legal de un régimen de copropiedad, los propietarios están obligados a pagar una cuota representativa de la unidad y bienes comunes para solventar los gastos de administración de estos últimos (gastos comunes). La Ley establece como obligación económica todo pago en dinero que debe efectuar el copropietario para cubrir gastos comunes ordinarios, gastos comunes extraordinarios o del fondo común de reserva, fondo operacional inicial, multas, intereses, primas de seguros u otros, según determine el respectivo reglamento de copropiedad (artículo 2º numeral 8 de la Ley).

A su vez, existirán un Fondo común de reserva y un Fondo operacional inicial. El primero, destinado a cubrir gastos comunes urgentes, extraordinarios e imprevistos,

incluidas las indemnizaciones y gastos por el eventual término de la relación laboral del personal contratado, si lo hubiere. El segundo, equivalente a un monto destinado a cubrir los gastos de puesta en marcha del condominio.

De la misma forma que en casos anteriores, la ley no reconoce ningún tributo o impuesto en beneficio de los copropietarios, ni tampoco ninguna otra forma de financiamiento distinto a las establecidas anteriormente. No obstante ello, en el evento que existieran deudas por concepto de gastos comunes y/o de las obligaciones económicas, podrán ejercerse acciones judiciales por la vía ejecutiva ante la justicia civil (artículo 32º de la Ley)

g) Administración propia

Respecto a esta característica, bajo esta normativa se exige una estructura definida, relativa a los órganos que deben intervenir en la administración: asamblea de copropietarios, comité de administración, administrador y subadministrador (artículo 12 de la Ley).

La asamblea de copropietarios es el principal órgano decisorio y de administración de un condominio, integrado por los propietarios de las distintas unidades que lo conforman y que se encuentra facultado para adoptar acuerdos vinculantes respecto al uso, administración y mantención de los bienes comunes de la copropiedad y aquellos relativos al resguardo y vigilancia de los derechos y deberes de todos los copropietarios, ocupantes o residentes de un condominio.

Por su parte, el Comité de administración: órgano encargado de velar por el resguardo y cumplimiento de los acuerdos adoptados por la asamblea de copropietarios y que se encuentra mandatado por ésta para tomar conocimiento sobre información relevante relacionada con el funcionamiento y administración del condominio, adoptar decisiones en la materia, impartir instrucciones al administrador, establecer reglas mínimas respecto al uso habitual o periódico de los bienes comunes e imponer las multas que estuvieren contempladas en el reglamento de copropiedad a quienes infrinjan las

obligaciones de esta ley y del citado reglamento, entre otras funciones que le encomienda esta ley al referido comité o a su presidente.

Por otro lado, el administrador es la persona natural o jurídica designada por los copropietarios para cumplir y ejecutar las labores de administración del condominio, conforme a esta ley y su reglamento, al reglamento de copropiedad y a las instrucciones que le imparta la asamblea de copropietarios o el comité de administración. Y el subadministrador es el que le corresponde administrar un sector del condominio, respecto del cual sus copropietarios se encuentran facultados para adoptar decisiones y efectuar acciones relacionadas únicamente con el uso, administración y mantención de los bienes y servicios comunes que corresponden exclusivamente a dicho sector, sin recurrir a la decisión de la copropiedad en su conjunto.

El artículo 15 de la Ley prescribe los quórum de constitución de las sesiones ordinarias o extraordinarias y la adopción de acuerdos por la asamblea de copropietarios. A modo de síntesis se puede graficar de la siguiente manera:

TIPO DE ASAMBLEA	QUÓRUM CONSTITUCIÓN	QUÓRUM ACUERDO
Ordinaria	Quienes concurren, debiendo representar, al menos, el 33% de los derechos en el condominio.	Mayoría absoluta de los asistentes.
Extraordinaria de Mayoría Absoluta	Mayoría absoluta de los derechos del condominio.	Mayoría absoluta de derechos.
Extraordinaria de Mayoría Reforzada	Personas que representen el 66% de los derechos del condominio.	Mayoría reforzada de derechos equivalente al 66%.

h) Duración temporal limitada

El régimen de copropiedad no tiene límite temporal, ya que ello depende de la existencia de los bienes comunes y su constitución como comunidad. Así, a diferencia de los BIDs no existe un plazo acotado de existencia y revisión. No obstante, su órgano de administración principal, el Comité de administración, tiene una duración limitada respecto

de sus integrantes, no pudiendo durar estos más de 3 años en sus cargos, sin perjuicio de poder ser reelegidos indefinidamente (artículo 17 de la Ley).

4. Las cooperativas en el marco del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas

Esta normativa regula esta forma de asociatividad fundada en la ayuda mutua y la obtención de mejoras en las condiciones de vida de quienes las integran. La particularidad de esta figura es el carácter democrático en su constitución, igualdad de condiciones y participación de sus miembros, constituyéndose así una persona jurídica que, si bien no persiguen fines de lucro, tienen un rol relevante en la actividad económica.

a) Flexibilidad

Las cooperativas, coincidentemente con las BIDs, son una herramienta flexible de participación ciudadana para la obtención de fines diversos, en un marco de cooperación asociativo. Así, las personas pueden organizarse formalmente, con un número acotado de miembros, y cuyo principal objetivo es mejorar las condiciones de vida de sus socios (artículos. 1° y 5° de la Ley).

En este sentido, las cooperativas pueden tener por objeto cualquier actividad, entendiendo que las actividades propias de su giro estarán sujetas a la regulación especial prevista (artículo 2° de la Ley). Además, las cooperativas pueden combinar finalidades de diversas clases, salvo las que deben tener objeto único, como son las cooperativas de vivienda abiertas, las de ahorro y crédito y cualquier otra que establezca la ley (artículo 3° de la Ley).

Por lo tanto, podemos indicar que bajo esta normativa -salvo las excepciones contenidas en leyes especiales- se cumple la flexibilidad como elemento común con las BIDs.

b) Delimitación territorial y área de intervención

La cooperativa, por definición, pretende obtener mejoras en la vida de sus socios cooperados mediante la ayuda mutua. En consecuencia, es plausible considerar que se identifique con cierta área territorial o actividad que abarque un territorio específico.

Por lo anterior, es concordante esta figura con el modelo de BIDs, atendido el espacio territorial asignado por sus mismos cooperados.

c) Prestación de servicios complementarios

Considerando que las cooperativas son de diversa naturaleza, atendida las actividades relacionadas con los fines a perseguir, distinguimos cooperativas de trabajo (Título I de la Ley); agrícolas, campesinas y pesqueras (Título II de la Ley); de consumo y de ahorro (Título IV de la Ley), entre otras. Adquirirá relevancia para este análisis, particularmente, las cooperativas de servicios, las cuales son aquellas que tienen por objeto distribuir los bienes y proporcionar servicios de toda índole, preferentemente a sus socios, con el propósito de mejorar sus condiciones ambientales y económicas y de satisfacer sus necesidades familiares, sociales, ocupacionales o culturales. (artículo 68º de la Ley).

Dada la amplitud en la definición de las cooperativas de servicio, podría encuadrarse el rasgo complementario propio del modelo BIDs en materia de servicios, cuyo objetivo es precisamente mejorar las condiciones de los asociados en aspectos tales como ornato, seguridad y/o marketing de los sectores involucrados.

d) Iniciativa privada y democrática de creación

La iniciativa para la creación de cooperativas guarda conformidad con los BIDs, puesto que nace desde los privados, quienes voluntariamente deciden asociarse. Cabe destacar que pueden ser socios de una cooperativa las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado (artículo 13º de la Ley), por lo que también podrían formar parte de ella órganos administrativos, debiendo estar expresamente habilitados para ello.

En el caso de las municipalidades, éstas no se encuentran habilitadas expresamente para constituir cooperativas, por lo que, en principio, no podrían participar en su

constitución ni integrarse en ellas. Lo anterior es sin perjuicio de que sus funcionarios, concejales y alcaldes puedan integrarse en ellas como personas naturales.

En cuanto al número de socios requeridos para constituir una cooperativa, la ley señala que se requiere un mínimo de 5, salvo que se trate de cooperativas de vivienda (200 socios) o cooperativas de ahorro y crédito (50 socios). Ahora bien, si el número de socios se redujere a un número inferior al mínimo señalado, se le concederá un plazo de seis meses para completarlo, que en caso de no lograrlo quedará disuelta por el solo ministerio de la ley.

Respecto a los procedimientos de elección, quorum y acuerdos, ello será determinado por los asociados de conformidad a la Ley y de los estatutos (artículo 6º de la Ley). Sin perjuicio de ello, existen ciertas materias de conocimiento de la junta general que requieren dos tercios de los socios presentes o representados (artículo 23º de la Ley).

e) Autorización del Estado

Las cooperativas no requieren un acto autorizatorio del Estado, a diferencia de los BIDs, pero sí deberán cumplir ciertas formalidades para su constitución y estatutos. En este punto tiene especial relevancia el acta de la Junta General Constitutiva, la que deberá ser reducida a escritura pública y expresar el nombre, profesión o actividad, domicilio y cédula nacional de identidad de los socios que concurren a su constitución. Asimismo, deberá constar en ésta, la aprobación de los estatutos y el texto íntegro de éstos.

Respecto del estatuto, éste deberá contener, con sujeción a esta ley y al reglamento, las siguientes menciones mínimas:

- a) razón social, domicilio y duración de la cooperativa. En el evento de no señalar duración, se entenderá que ésta es indefinida;
- b) El o los objetos específicos que perseguirá;
- c) Capital inicial suscrito y pagado; forma y plazo en que será enterado; número inicial de cuotas en que se divide el capital y la valoración de todo aporte que no consista en dinero;
- d) La forma en que la cooperativa financiará sus gastos de administración;

- e) Requisitos para poder ser admitido como socio; derechos y obligaciones, y causales de exclusión de los mismos;
- f) Periodicidad y fecha de celebración y formalidades de convocatoria de las Juntas Generales de Socios, las que, en todo caso, deberán celebrarse a lo menos una vez al año;
- g) Materias que serán objeto de Juntas Generales de Socios; determinación de los quórums mínimos para sesionar y del número de votos necesarios para adoptar acuerdos;
- h) Número de miembros del Consejo de Administración, plazo de duración de los consejeros en sus cargos, y si podrán o no ser reelegidos;
- i) Las demás que establezca el Reglamento.

Posteriormente, un extracto de la escritura social, autorizado por el Notario respectivo, deberá inscribirse en el Registro de Comercio del Conservador de Bienes Raíces correspondiente al domicilio de la Cooperativa, y publicarse por una sola vez en el Diario Oficial. (artículo 7º de la Ley).

f) Sistema de financiamiento

Tal como hemos mencionado, la normativa no contempla, por la vía de recaudación de tributos, el financiamiento de cooperativas, a diferencia de lo que ocurre con los BIDs. Al contrario, los estatutos fijarán el monto de aportes mínimos que deberán efectuar los socios para incorporarse o mantener su calidad de tales. El valor de las cuotas de participación se actualizará anualmente en las oportunidades que indique la ley o lo establezca el respectivo fiscalizador (artículo 31º de la Ley). Finalmente, los excedentes provenientes de operaciones de la cooperativa se distribuirán por los socios a prorrata de éstas (artículo 38º de la Ley).

g) Administración propia

De igual forma que los BIDs, las cooperativas buscan perseguir un principio democrático y de participación de sus miembros en lo que atañe a su administración. La ley establece que la dirección y administración de las cooperativas, radicarán en la Junta General de socios, el Consejo de Administración, el Gerente y la Junta de vigilancia (artículo 20º de la Ley).

La Junta General de Socios es la autoridad suprema de la cooperativa, constituyéndose por la reunión de los socios que figuren debidamente inscritos en el registro social, cuyos acuerdos con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias, serán obligatorios para todos los miembros de la cooperativa (artículo 21 de la Ley). Este órgano tiene competencia exclusiva sobre las materias señaladas en el artículo 23 de la ley, entre las que se cuentan la elección o revocación de los miembros del consejo de administración y del gerente administrador; la reforma de sus estatutos; la enajenación de un 50% o más de su activo; la aprobación de aportes de bienes no consistentes en dinero y estimación de su valor; la modificación del objeto social; la fijación de remuneración, participación o asignaciones en dinero o especies que correspondan, en razón de sus cargos, a los miembros del consejo de administración, junta de vigilancia o cualquier otro comité de socios que se establezca; las demás materias que por ley o por los estatutos correspondan a su conocimiento o a las juntas generales de socios y, en general, cualquier materia que sea de interés social.

Por su parte, el Consejo de Administración, será elegido por la junta general de socios, teniendo a su cargo la administración superior de los negocios sociales y representa judicial y extrajudicialmente a la cooperativa para el cumplimiento del objeto social (sin perjuicio de la representación que compete al gerente). Las cooperativas que tengan 20 socios o menos podrán omitir la designación de un consejo de administración y, en su lugar, podrán designar a un gerente administrador, al cual le corresponderán las atribuciones que esta ley y su reglamento confieren al consejo de administración (artículo 24º de la Ley).

El Gerente forma parte del gobierno cooperativo, entendiéndolo como el ejecutor de los acuerdos y órdenes del Consejo de Administración, encargado de representar judicialmente a la cooperativa (artículo 27º de la Ley).

h) Duración temporal limitada

En lo relativo a la duración limitada de los BIDs, no habría impedimento con lo prescrito para las cooperativas. La normativa analizada exige, dentro de las menciones mínimas que debe contener el respectivo estatuto, señalar la duración de la cooperativa, la

que de no indicarse se entenderá que es indefinida (artículo 6º de la Ley). Por consiguiente, es posible que los asociados puedan por la vía estatutaria limitar la duración de la organización.

5. Decreto Ley N°2757 de 1979, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece normas sobre asociaciones gremiales

Las asociaciones gremiales, por definición, constituyen un tipo de organización cuyo objeto es promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades comunes.

Esta forma de organización permite la asociación de profesionales o actividades de diversa naturaleza, lo que ha permitido que actores de gremios relacionados con actividades económicas o comerciales puedan agruparse jurídicamente. Así es el caso, por ejemplo, de las cámaras de comercio, respecto las cuales- en la práctica- han impulsado sectores o zonas del comercio al igual que los BIDs.

a) Flexibilidad

Las asociaciones gremiales consagran la voluntariedad como principio rector en cuanto a la afiliación y desafiliación de la organización respectiva (artículo 2º del DL N° 2757/1979). Puede ser integrada por personas naturales o jurídicas, estableciéndose que se constituyen por la reunión de a lo menos 25 personas naturales y jurídicas o de cuatro personas jurídicas que así lo acuerden, en una reunión celebrada ante notario público o mediante la suscripción del acta constitutiva ante dicho ministro de fe (artículo 3º del DL N° 2757/1979).

Inclusive, estas asociaciones podrán afiliarse a federaciones, constituidas por tres o más asociaciones gremiales, y a confederaciones, constituidas por dos o más federaciones. Asimismo, las federaciones regionales podrán afiliarse a otras federaciones de carácter nacional (artículos 29º y 30º del DL 2757/1979)

b) Delimitación territorial y área de intervención

Entendiendo que las asociaciones gremiales buscan promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, no existe obstáculo para que circunscriban su actuar a un territorio o actividad determinada. Así, la asociación gremial podrá quedar circunstancia a una actividad desarrollada en una zona o área geográfica determinada, como un barrio o sector de la comuna.

De esta manera, así como el modelo de BIDs, las asociaciones gremiales podrán establecer el territorio y área de intervención en los respectivos estatutos.

c) Prestación de servicios complementarios

A partir de su definición es posible sostener que las asociaciones gremiales pueden desarrollar servicios complementarios para sus asociados, siempre que tengan relación con las actividades comunes y/o conexas del gremio. Así, dichos servicios pueden contribuir a la protección o desarrollo de las actividades de la asociación, al igual que los BIDs.

d) Iniciativa privada y democrática de creación

Como bien se ha indicado, la afiliación y desafiliación a una asociación gremial es de carácter personal y voluntario por parte los privados en razón de su profesión u oficio. Luego, podrán constituirse por la reunión de a lo menos 25 personas naturales y jurídicas o de 4 personas jurídicas, que así lo acuerden. Estas, en el acta constitutiva, deberán aprobar los estatutos y la elección de la mesa directiva, así como la individualización de los que concurran a la constitución (artículo 3º del DL 2757/1979).

Por lo anterior, no podrán formar parte de una asociación gremial una municipalidad u otra persona jurídica de derecho público, salvo que ésta esté especialmente facultada por la ley para ello. Lo anterior no implica que el alcalde, los concejales o funcionarios municipales puedan individualmente participar de una asociación gremial como persona natural, pudiendo incluso ser parte de sus órganos de dirección o administración.

En relación a los quórums para la toma de decisiones, éstos serán determinados por los correspondientes estatutos. No obstante ello, existen ciertas materias relativas a la

afiliación de las asociaciones gremiales a federaciones o confederaciones y a la determinación del monto y destino de las cuotas extraordinarias (en el ámbito de las federaciones y confederaciones), en los que se exige mayoría absoluta de sus respectivos miembros o representantes (artículos 32º y 35º del DL 2757/1979).

e) Autorización del Estado

Conforme a las demás figuras analizadas, las asociaciones gremiales no requerirán un acto autorizatorio del Estado, pero sí deberán cumplir formalidades en torno a su constitución y estatutos.

No obstante lo anterior, al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción le corresponde el registro de las asociaciones gremiales (deberán depositarse tres ejemplares del acta constitutiva), debiendo además, al momento de su constitución, publicarse en el Diario Oficial un extracto del acta, incluyendo número de registro que se le haya asignado por el Ministerio. El indicado depósito y respectiva publicación deberán realizarse dentro de un plazo de 60 días desde el acto de constitución (artículo 4º del DL 2757/1979).

En cuanto a los estatutos de las asociaciones gremiales, éstos deberán contemplar, a lo menos, las menciones señaladas en el Artículo 7º del DL 2757/1979:

- a) El nombre y domicilio de la asociación;
- b) Los fines que se propone y los medios económicos de que dispondrá para su realización;
- c) Las categorías de socios, sus derechos y obligaciones, las condiciones de incorporación y la forma y motivos de exclusión;
- d) Los órganos de administración, ejecución y control; sus atribuciones y el número de miembros que los componen, y
- e) El destino de los bienes en caso de disolución.

f) Sistema de financiamiento

La normativa en análisis no contempla un mecanismo de financiamiento vía tributos u otra vía impositiva. Así, sus ingresos derivan principalmente de las cuotas o aportes ordinarios o extraordinarios que la asamblea imponga a sus asociados, con arreglo a sus

estatutos, y el patrimonio que estos mismos asociados dispongan para la asociación. Otras fuentes de financiamiento, serían las donaciones entre vivos o asignaciones por causa de muerte que se le hiciere, el producto de sus bienes o servicios, la venta de sus activos y las multas cobradas a los asociados, de conformidad a los estatutos.

Las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación pertenecerán a ella y no podrán distribuir a sus afiliados ni aún en caso de disolución (artículo 11º del DL 2757/1979).

La asociación podrá determinar el sistema de cobro de cuotas, sin perjuicio que las cuotas extraordinarias se destinarán a financiar proyectos o actividades previamente determinadas, y serán aprobadas por la asamblea general de socios, mediante voto secreto, con la voluntad de la mayoría absoluta de sus afiliados (artículo 12º del DL 2757/1979).

g) Administración propia

Las asociaciones gremiales son administradas por un directorio, sin perjuicio de lo que dispongan sus estatutos sobre otros órganos de administración. El presidente del directorio lo será también de la asociación, y tendrá su representación judicial y extrajudicial (artículo 9º del DL 2757/1979).

Los estatutos regularán además cuáles serán los órganos de administración, de ejecución y control; sus atribuciones y el número de miembros que los componen (artículo 7º letra d) del DL 2757/1979).

h) Duración temporal limitada

No obstante a que la regulación no señala la duración de la organización o de los órganos de la administración, podríamos entender que por la vía estatutaria los asociados podrían delimitar este ítem.

6. Cuadro comparativo resumen de los diversos modelos organizativos

Característica	Ley N°19.418	Ley N°20.500	Ley copropiedad inmobiliaria	Ley General de cooperativas	Decreto Ley 2757
Flexibilidad organizativa	SÍ	SÍ	No	SÍ	SÍ
Delimitación territorial	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Servicios complementarios	SÍ	SÍ	No	SÍ	SÍ
Iniciativa privada y democracia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Autorización estatal	No	No	No	No	No
Autofinanciamiento obligatorio	No	No	No	No	No
Administración propia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Duración temporal limitada	No	No	No	SÍ	SÍ

IV. Las fuentes de financiamiento y regulación actual de los BIDs

Los *business improvement district* (BIDs), como se sabe, no están regulados en el ordenamiento jurídico chileno, ni existen normas que permitan su implementación directa. No obstante, en la medida que se consideran un instrumento idóneo para el desarrollo de barrios comerciales en algunas ciudades del país, es necesario buscar y analizar algunas regulaciones existentes en nuestro ordenamiento que permitan su existencia a través de otras fórmulas organizativas, su puesta en marcha y financiamiento, como programas piloto, sin perjuicio de proponer más adelante reformas legales que permitan más adelante su existencia formal.

1. Los Fondos concursables como fuente de financiamiento de organizaciones ciudadanas y su eventual aplicación a los BIDs

Ciertamente, uno de los elementos relevantes de las organizaciones sociales es su constitución como personas jurídicas, dotadas de patrimonio propio, que le permitan obtener recursos de diversa fuente, acorde a la ley y estatutos que los regulan. En tal sentido, en el ordenamiento jurídico chileno existen diversas reglas y tipos de financiamiento público de estas organizaciones, en relación a los objetivos perseguidos, todos los cuales están destinados al desarrollo de estas organizaciones y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Al efecto se ha creado, en primer lugar, el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Dicho Fondo, se encuentra constituido con los aportes, ordinarios o extraordinarios, que la Ley Anual de Presupuestos de la Nación contemple cada año, y con los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título. Los recursos de este Fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que se ajusten a promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado.

Anualmente, el Consejo Nacional del Fondo fijará una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, sobre la base de los criterios objetivos de distribución que determine, mediante resolución fundada. Con todo, la asignación a la Región Metropolitana no podrá exceder del 50% del total de los recursos transferidos (artículo 21º de la Ley N°20.500)

En este marco, a propósito de las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, cada municipalidad ha creado un **Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE)**, que tiene por objeto apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las Juntas de Vecinos. Este Fondo será administrado por la respectiva municipalidad y estará compuesto por aportes municipales, de los propios vecinos o beneficiarios, y por los contemplados anualmente por la Ley de Presupuestos. Estos últimos se distribuirán entre las municipalidades en la misma proporción en que ellas participan en el Fondo Común Municipal.

El **Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE)** tiene por finalidad apoyar proyectos específicos de inversión pública presentados por las Juntas de Vecinos de la comuna y que estén orientados al desarrollo social-comunitario en el ámbito local. Los proyectos podrán estar orientados en líneas que fortalezcan a la comunidad o al funcionamiento de la organización beneficiaria.

Cada Concejo Comunal establecerá, por la vía reglamentaria, las modalidades de postulación y operación de este Fondo de Desarrollo Vecinal. El Concejo deberá cuidar que dicho reglamento establezca condiciones uniformes, no discriminatorias y transparentes en el procedimiento de asignación, así como reglas de inhabilidad que eviten los conflictos de intereses y aseguren condiciones objetivas de imparcialidad (artículo 45º del Decreto N°58 de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias).

Respecto a la postulación del FONDEVE, podrán hacerlo las Juntas de Vecinos legalmente constituidas (con un directorio vigente y una antigüedad superior a un año

después de haberse constituido), de manera individual o colectiva, es decir, podrán postular en conjunto dos o más juntas de vecinos a proyectos específicos de desarrollo comunitario.

A su vez, las Organizaciones Comunitarias funcionales o las regidas bajo la ley de copropiedad inmobiliaria también podrán acceder a este apoyo, pero sólo a través de una Junta de Vecinos.

Además, existen una serie de fondos especiales sectoriales con fines específicos, que definidos desde el Gobierno central, permiten implementar proyectos específicos en determinados lugares, cumpliendo los requisitos establecidos en cada caso. Estos fondos podrían ser utilizados por los BIDs en forma piloto, en la medida que los fines específicos se adecúen a los objetivos del fondo.

Así, encontramos, en primer lugar, en materia de seguridad, el **Fondo Nacional de Seguridad Pública**, programa de la Subsecretaría de Prevención del Delito, cuyo objetivo es fomentar el compromiso de las organizaciones sociales y municipalidades para participar de las iniciativas de seguridad que se llevan a cabo en el territorio, otorgándoles un rol central en la definición de sus propias prioridades. Este fondo concursable es de carácter nacional dirigido a Municipios, Asociaciones de Municipalidades inscritas en el Registro Único de Asociaciones Municipales de la Ley N° 20.527, Universidades y entidades privadas sin fines de lucro que tengan personalidad jurídica vigente.

En cuanto a las temáticas financiables, los postulantes podrán presentar proyectos de prevención social o de prevención situacional, pudiendo optar a aportes que varían entre los \$20.000.000 y \$40.000.000, según el tipo de organización.

Por otro lado, en materia de infraestructura y recuperación de espacios urbanos, está el **Programa de Pavimentación Participativa (D.S. N° 114): "Vive tu Vereda"**. Dicho fondo es de carácter nacional regionalizado concursable, tiene como objetivo la pavimentación o repavimentación de la vereda, pasaje o calle sin pavimentos o cuyos pavimentos presentan un alto deterioro.

Para la postulación a este fondo deben constituirse Comités de Pavimentación integrados por representantes de todas y cada una de las familias con viviendas que enfrentan la vía a pavimentar, los cuales además, deberán contar con representación jurídica propia o de otra organización social del sector, como la junta de vecinos. El financiamiento de las obras se concreta con aportes del Comité de Pavimentación (entre un 5% y un 30% del costo), de la Municipalidad (entre un 0% y un 25%) y el MINVU (con el aporte faltante para enterar el 100% del financiamiento).

Por último, también vale la pena destacar el programa de SERCOTEC, “Recupera Tu Barrio”, enmarcado en el Plan de Recuperación Inclusiva “Chile Apoya”. Esta fuente de financiamiento coincide específicamente con los BIDs, en cuanto a que busca potenciar las organizaciones o agrupaciones de empresas existentes en los barrios.

Esta intervención gubernamental se realiza a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con la ejecución del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Está dirigida a agrupaciones u organizaciones que postulen con al menos 15 empresas, ubicadas en un polígono geográfico determinado.

La información relativa a este programa, la encontramos en www.sercotec.cl, cuyo apoyo estatal se traduce en un subsidio no reembolsable de hasta 70 millones de pesos, destinado a financiar un plan de actividades participativo que considere: a) Un modelo de gestión del barrio y acciones para la recuperación del capital social, como asistencia técnica, capacitación y otras actividades; b) Mejora de la oferta comercial, en ámbitos de la imagen, comunicación y posicionamiento del barrio; c) Mejoras a los negocios y a la infraestructura o equipamiento del barrio; d) Acciones para la seguridad, tales como cámaras, iluminación, planes de gestión y otros.

Respecto a los objetivos específicos del Programa, SERCOTEC considera dinamizar los pequeños negocios y el comercio local, mejorar los espacios públicos y el entorno urbano comercial, poner en valor la identidad cultural del barrio, elevar la calidad de vida de quienes viven y trabajan en el barrio, promover la asociatividad para alcanzar un modelo

de gestión colaborativa del barrio y fomentar la colaboración y la generación de relaciones de confianza público-privada.

Como se puede observar esta fuente de financiamiento es especialmente idónea para potenciar los BIDs en un periodo transitorio, ya que coinciden sus objetivos con las finalidades establecidas para los BIDs como instrumento de desarrollo de barrios comerciales.

2. Los fondos concursables o asignaciones directas de los Gobiernos Regionales

Una alternativa para el financiamiento de los BIDs podría ser la provisión de recursos de los Gobiernos Regionales, ya sea como fondos concursables destinados a determinados objetivos o asignaciones directas de sus recursos para la consecución de ciertos fines. En este sentido, los Gobiernos Regionales cuentan con recursos disponibles en su presupuesto de inversión que le permite asignarlos a los fines u objetivos que considere prioritarios, pudiendo ser uno de los ellos el desarrollo o fortalecimiento de distritos comerciales.

Dichos recursos podrían ejecutarlos directamente los propios Gobiernos Regionales o bien asignarlos a través de otro órgano administrativo dispuesto como unidad técnica, especialmente si éste cuenta con la experiencia y la capacidad técnica para asignarlos y supervisar su ejecución. Este sería el caso, por ejemplo, de SERCOTEC, que, como ya vimos cuenta con la experiencia en el desarrollo de un programa de fomento específico en este ámbito, al que los Gobiernos Regionales le podrían transferir recursos para la ejecución de un programa de fortalecimiento de distritos comerciales o BIDs.

A estos efectos, los Gobiernos Regionales deberían definir los objetivos específicos que se pretenden lograr a través de las asignaciones o fondos dispuestos para ello, los requisitos exigidos para su obtención y las regulaciones dispuestas para su utilización. Esto permitiría conectar directamente los objetivos de los BIDs con los recursos presupuestarios dispuestos para ello.

3. El financiamiento y la regulación de los BIDs vía derechos municipales en las ordenanzas por servicios de aseo

Otro de los mecanismos o instrumentos existentes en nuestro ordenamiento jurídico que pueden ser útiles para implementar y financiar los BIDs en un periodo intermedio son los derechos municipales que pueden cobrar los municipios por la prestación de ciertos servicios. Dichos derechos están asociados a prestaciones directas del gobierno local a los ciudadanos, siendo el aseo y ornato una prestación específica que se relaciona con la actividad de éstos y que puede ser aplicable a los BIDs.

En esta minuta analizamos brevemente algunas Ordenanzas municipales que regulan los servicios de aseo y ornato, y que pueden servir de referencia en esta materia. En particular analizamos las Ordenanzas de las Ilustres Municipalidades de Recoleta, Ñuñoa, Pudahuel, Osorno y Valparaíso, con la finalidad de analizar la eventual aplicación de reglas diferenciadas por actividad o zona geográfica dentro de la misma comuna, teniendo como objetivo aplicarlas a los BIDs.

Por cierto, dichas reglas se fundan en la habilitación establecida en el actual artículo 6° del Decreto Ley N°3063/1979 (texto actualizado por Decreto N°2385/1996 del Ministerio del Interior), Ley de Rentas Municipales, que permite precisamente a las municipalidades un cobro diferenciado, “utilizando al efecto diversos criterios, tales como programas ambientales, que incluyan, entre otros, el reciclaje; la frecuencia o los volúmenes de extracción; o las condiciones de accesibilidad. Los criterios utilizados para la determinación del cobro de estos servicios deberán ser de carácter general y objetivo, y establecerse por cada municipalidad a través de ordenanzas locales”.

En este contexto, en primer lugar, en el caso de la Ordenanza de derechos municipales por permisos, concesiones y servicios de la **Ilustre Municipalidad de Recoleta**, N°79, de 28 de octubre de 2022, el artículo 5° utiliza como criterio de aplicación general - salvo que expresamente para ciertos cobros de derechos se establezcan otros- la división del territorio comunal en dos grandes sectores. El primero se constituye por una demarcación precisa de calles, configurándose el segundo con el territorio restante.

A partir de ahí, el artículo 6° de la Ordenanza, junto a otras cuestiones, pasa a regular los derechos municipales por servicios de extracción y transporte de residuos sólidos y su disposición final, derechos de aseo y extracción de árboles. Para estos efectos, establece que la extracción y transporte de escombros y residuos voluminosos y su disposición final - servicio limitado por la disponibilidad logística del departamento encargado- tendrá una tarifa diferenciada según los siguientes criterios: a) material retirado (escombros o residuos) y b) metros cúbicos. En seguida, dispone el valor por litro de excedentes por retiro de residuos sólidos domiciliarios o similares, precio que es idéntico para toda la comuna.

A continuación, se desarrolla la regulación más interesante de esta comuna, al establecer la tarifa de aseo para patentes comerciales, industriales y de vía pública. Lo anterior, pues en este apartado se abandona la zonificación territorial aplicada en el artículo 5°, pasando a dividir el territorio de la comuna en tres zonas, siendo únicamente la primera de ellas dividida en tres subzonas. Estas subzonas identifican territorios con dedicación preferente a una actividad, señalando al efecto las subzonas “Patronato-Gastronómico”, “La Vega” y “Anexo Vega”.

Junto a lo anterior, la Ordenanza establece: 1) distintas periodicidades de retiros de residuos sólidos por semana en cada zona y subzona, además de 2) distintos valores por tarifa de aseo para patentes comerciales por zona y subzona, en directa relación a cantidad de retiros por semana. Posteriormente, pese a la zonificación establecida, se regula la tarifa de aseo domiciliario, la que pese a estar zonificada territorialmente es idéntica para todos los sectores (0,90 UTM).

Como se puede ver, esta Ordenanza constituye una regulación muy interesante de los servicios de aseo y ornato y puede servir de referencia para los BIDs, ya que regula los derechos municipales en relación a la zona geográfica y la actividad desarrollada, estableciendo una conexión de esos elementos con los derechos a pagar por los usuarios y los servicios municipales recibidos.

Esta regulación es distinta de la establecida en la **Ilustre Municipalidad de Ñuñoa** (Ordenanza N°26, de 28 de octubre de 2021, que no utiliza como criterio de tarifas a aplicar la zonificación territorial del espacio de la comuna, limitándose a establecer valores únicos por servicios para toda la comuna. Así las cosas, en su artículo 6° señala que la tarifa que los usuarios del servicio de aseo domiciliario pagarán por año se encuentra fijada en otra Ordenanza de la Municipalidad (N°24), pero indicando que para el año 2022 la tarifa de aseo será de 0,887 UTM, debiendo pagarse en cuatro cuotas.

En el caso de la **Ilustre Municipalidad de Pudahuel**, Decreto N°3442, 29 de octubre de 2021, en su artículo 2° se delimitan cuatro sectores diferenciados para efectos del cobro de derechos municipales, pero fijando tarifas únicas para todo el territorio de la comuna. Sin embargo, esta regulación distingue algunos de los servicios brindados por la Municipalidad de Pudahuel, enumerando el retiro de escombros, especies y/o enseres del hogar en desuso (hasta 30 metros cúbicos) y el retiro de artefactos del hogar y el servicio domiciliario de extracción de basura y disposición final de excedentes superiores a 60 litros diarios, estableciendo costos diferenciados.

De todas formas, es importante destacar que pese a no utilizar las zonas delimitadas en el artículo 2°, se contienen tarifas especiales para algunos espacios. Así las cosas, el retiro de basura de ferias libres y de ferias persas tiene un valor específico por puesto. Además, tratándose de la Feria Persa del Parque Multiservicio Teniente Cruz tiene un valor especial por puesto, superior al de las restantes ferias persas.

Ahora bien, en el caso de la **Ilustre Municipalidad de Osorno**, Ordenanza N°123, de 25 de octubre de 2022, en su artículo 5° se regulan los distintos servicios especiales de extracción de basura y escombros ofrecidos por ella. Así, se establecen valores asociados al retiro de desperdicios y/o escombros de industrias, comercio, viviendas, sitios particulares y otros, por metro cúbico, estableciendo tarifas diversas según los siguientes criterios: 1) utilización de maquinaria y 2) naturaleza del lugar de retiro (viviendas o comerciales). Además, se fija una tarifa diferenciada para el uso del vertedero municipal

por cada entrada (con un tope de dos veces al mes), según el peso en kilogramos de los desechos vertidos.

Por último, en el caso de la **Ilustre Municipalidad de Valparaíso**, Decreto N°3683, de 28 de octubre de 2022, se establece un tarifario del aseo ordinario con valores diferenciados, según la naturaleza del lugar, distinguiendo, por un lado, locales comerciales, industriales, oficinas y similares; y, por otro, viviendas, unidades habitacionales y sitios eriazos. Así, el aseo ordinario en locales comerciales, industriales, oficinas y similares posee valores diferenciados según las zonas de la comuna (distinguiendo entre Plan y Cerro) y periodo correspondiente, estableciendo para el segundo semestre una tarifa recargada por la variación de IPC. Además, como excepción a la regla general anterior, la Feria de la Avenida Argentina posee una tarifa exclusiva de 0,4 UTM por metro.

Por otro lado, el aseo ordinario en viviendas, unidades habitacionales y sitios eriazos posee una tarifa única, sin distinciones según ubicación territorial en la comuna. Además, la Municipalidad de Valparaíso ha establecido variadas tarifas para los servicios especiales de aseo. Así, para el transporte y/o retiro de 1) basura, residuos sólidos domiciliarios u otros y 2) ramas, hojas y otros provenientes de jardines ha señalado valores por vehículo, diferenciando según la capacidad en metros cúbicos de los mismos.

Como se puede observar, las Ordenanzas municipales estudiadas realizan distinción en la determinación de los derechos municipales por aseo y ornato, en atención a la actividad o destinación del inmueble, la zona geográfica dentro de la comuna y el volumen de residuos. No obstante, sólo la I. Municipalidad de Recoleta, entre las Ordenanzas estudiadas, realiza una distinción por subzonas, atendida su actividad preferente, relacionando ello con la tarifa y la periodicidad del servicio prestado.

4. Las donaciones con beneficios tributarios en la Ley N°21.440 y su utilización como mecanismo de financiamiento de los BIDs

Con el objetivo de promover el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, se dictó la Ley N°21.440 de 2022, que modifica el Decreto Ley N°3063 de 1979, que establece incentivos tributarios a quienes realicen aportes a las entidades sin fines de lucro. La idea del legislador fue profundizar y mejorar la normativa atingente, abarcando diversos fines que son perseguidos por las organizaciones sin fines de lucro, pero que no habían sido contemplados específicamente por las leyes actuales. Así, esta nueva ley ha venido a complementar lo dispuesto en la Ley N°19.885 relativa a donaciones sociales, la Ley N°18.895 relativa a donaciones con fines culturales, la Ley N°20.444 relativa a donaciones en caso de catástrofe, la Ley N°18.681 relativa a donaciones con fines universitarios y la Ley N°19.712 relativa a donaciones con fines deportivos.

Esta nueva ley establece que pueden ser donatarias todas las organizaciones sin fines de lucro y que se encuentren inscritas en el respectivo Registro. Dentro de éstas se consideran las instituciones sin fines de lucro regidas por el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, los Cuerpos de Bomberos integrantes del Sistema Nacional de Bomberos y aquellas cuyos estatutos y su actividad principal promueva los fines por los cuales reciban los montos donados o sean una entidad de beneficio público.

Para estos efectos, los fines que deben perseguir las organizaciones beneficiarias según la ley, son los establecidos en el artículo 46 letra A literal B de la Ley N°21.440 y que se relacionan, entre otros, con el desarrollo social, comunitario y local, urbano y habitacional, la promoción de la salud e investigación en cualquiera de las áreas de la medicina, el mejoramiento de la calidad de la educación, el desarrollo de las artes y las manifestaciones artísticas, las iniciativas destinadas a la protección del medio ambiente, y cualquier otro propósito de interés general, según se establezca mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, se entiende que una entidad es de beneficio público cuando ofrece sus servicios o actividades a toda la población o a un grupo de personas de características

generales y uniformes, sin que exista en la determinación de dicho grupo cualquier forma, manifestación o acto de discriminación arbitrario que vaya en contra del principio de universalidad y el bienestar común.

Estas organizaciones podrán recibir donaciones en dinero o bienes corporales e incorporeales. Los bienes incorporeales sólo podrán ser objeto de donación en aquellos casos en que se encuentren sujetos a registro o inscripción por disposición legal (artículo 46 A de la Ley).

En lo relativo a las reglas y beneficios tributarios para los donantes, el artículo 46 B señala que esta donación no estará afectada al impuesto a las donaciones establecido en la Ley Nº16.271, está liberada del trámite de insinuación previsto en los artículos 1401 y siguientes del Código Civil y podrán deducir el monto de la donación de la base imponible del impuesto de primera categoría, impuesto único de segunda categoría, impuesto global complementario o impuesto adicional, según corresponda, con los límites y en la forma regulada.

En cuanto a los donantes que pueden acceder a los beneficios de esta normativa, éstos serán los señalados en el artículo 46 letra A literal A, esto es, los contribuyentes del impuesto de primera categoría que declaren sus rentas efectivas según contabilidad completa o simplificada, y aquellos acogidos al régimen de transparencia del número 8 de la letra D del artículo 14 de la Ley sobre Impuesto a la Renta; los contribuyentes del impuesto global complementario de la Ley sobre Impuesto a la Renta; los contribuyentes afectos al impuesto único de segunda categoría del número 1 del artículo 43 de la Ley sobre Impuesto a la Renta; los contribuyentes del impuesto adicional de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que se encuentren sujetos a la obligación establecida en el artículo 65 de dicha ley, y los accionistas a que se refiere el número 2 del artículo 58 de esa misma ley.

Las entidades donatarias, por su parte, solo podrán destinar las donaciones recibidas a gastos operacionales para el funcionamiento de la entidad en estricta relación con los fines de interés general que motivaron la donación; la construcción, mantención, acondicionamiento, reparación, y mejoramiento de equipamiento e inmuebles destinados o donde se desarrollen exclusiva o mayoritariamente los mencionados fines; y el

financiamiento de los programas, proyectos, planes, iniciativas y actividades destinadas al cumplimiento de los fines de interés general que motivaron la donación.

En este contexto, los BIDs que se constituyan a través de alguna de las organizaciones o asociaciones sin fines de lucro que establece nuestro ordenamiento, a las ya se ha hecho referencia, podrían ser donatarios para los efectos de este Ley N°21.440, pero siempre que los fines y las actividades se enmarquen a lo dispuesto por esta Ley. En este sentido, la vinculación de estas asociaciones constituidas como BIDs con el *desarrollo comunitario y local, el desarrollo urbano y habitacional*, fines que considera expresamente la ley, permiten acceder a este tipo de financiamiento con los beneficios tributarios aludidos

Claro está que los dineros o bienes recibidos por la asociación solo pueden ser destinados a los objetos ya señalados, no pudiendo financiar otros bienes o actividades distintos a los establecidos por la ley.

5. La Ley N°13.364 de 1959 o “Ley Lorca”

Por último, vamos a analizar en último término la denominada “Ley Lorca”, en la medida que constituye una norma legal que establece mecanismos novedosos de incentivos, obligaciones y cargas pecuniarias diferenciadas dentro de una misma ciudad (Viña del Mar), en relación a los proyectos de inversión y desarrollo público. Esta norma puede servir de referencia para iniciativas legislativas futuras, en la medida que conecta el establecimiento de mejoras significativas en el espacio y en los servicios públicos con el pago de tributos adicionales por los beneficiados.

La “Ley Lorca” o Ley N°13.364, de 1959, tuvo por objeto autorizar a la I. Municipalidad de Viña del Mar para contratar uno o más empréstitos, con un monto máximo fijado en la misma ley, con la finalidad de destinarlos a diversas obras de adelanto local. Además, se declaró de utilidad pública y se autorizó a la Municipalidad de Viña del Mar para expropiar los inmuebles que indica con cargo, precisamente, a los fondos obtenidos a través de estos empréstitos.

Para estos efectos, se fijan una serie de tributos y recargos en precios y tributos existentes, los que estarán destinados a servir las deudas contraídas por el municipio. En particular, se establece un impuesto adicional de plusvalía sobre los inmuebles que se sitúen en el sector donde se realizarán las obras de adelanto en los terrenos que se expropian. Además, se establece un impuesto adicional del 11% sobre el valor de las entradas a los espectáculos públicos y se aumenta un 25% el valor de las entradas a las salas de juego del Casino de Viña del Mar en beneficio exclusivo de la Municipalidad de Viña del Mar.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N°13.364, el dinero obtenido por los empréstitos se destinará: a) Expropiaciones de los terrenos que se indican; b) Habilitación de la playa ubicada entre la piscina municipal de Avenida Ocho Norte hasta el balneario de Las Salinas y construcción en ella de un balneario y de los parques, jardines y demás obras anexas; c) Extensión, renovación y eliminación o mejoramiento de las redes y servicios de alcantarillados, especialmente para atender al saneamiento de nuevas poblaciones y sectores populares; d) Renovación de los sistemas de alumbrado público de la comuna; e) Aporte a un plan de pavimentación, preferentemente en los barrios populares; f) Aporte para obras de habilitación y mejoramiento del Tranque Municipal; g) Aporte al Fisco, conforme a la Ley de Caminos, para habilitación y mejoramiento del camino de Concón por la parte alta de la comuna.

En cuanto al impuesto especial de plusvalía sobre los inmuebles previsto en esta ley, éste se aplica a todos los inmuebles que quedan dentro del sector que se beneficiará con las obras de progreso que se efectuarán en los terrenos que se expropian en virtud de esta ley. Este impuesto será de \$ 2.500, \$ 1.500 o \$ 1.000 por metro cuadrado de terreno, de acuerdo con los límites de las zonas que se señalan, y que corresponden respectivamente a las zonas I, II y III en que se divide el terreno, en conformidad con lo establecido en el artículo 14 de esta ley.

Estos recargos impositivos, en particular, el impuesto especial de plusvalía sobre los inmuebles, es una fórmula que evidentemente podría aplicarse para el financiamiento de

los BIDs, pero requeriría de una ley expresa que así lo dispusiera. Sin embargo, los dineros resultantes deberían destinarse exclusivamente al financiamiento de obras de desarrollo, en conformidad a lo establecido en el artículo 19 N°20 de la Constitución Política, lo que se ha interpretado en términos amplios como obras o servicios de desarrollo local o regional.

V. Los permisos y concesiones municipales

1. La administración de bienes municipales y nacionales de uso público

El artículo 5º letra c) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Decreto con Fuerza de Ley N°1/2006, del Ministerio del Interior) señala que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán entre sus atribuciones esenciales, la de “administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado. En ejercicio de esta atribución, les corresponderá, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración”.

Para estos efectos, el alcalde, como jefe superior del servicio, tiene la atribución expresa de “administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley” (artículo 63 letra j) de la Ley).

2. Los permisos y concesiones sobre los bienes municipales y de uso público

En el marco anterior, las municipalidades podrán otorgar permisos y concesiones sobre los bienes municipales o nacionales de uso público, incluido su subsuelo Estos

permisos serán esencialmente precarios, esto es, son temporales y provisionales, y podrán ser modificados o dejados sin efecto, sin derecho a indemnización (artículo 36 LOCM).

En este sentido, el alcalde tiene la atribución de otorgar, renovar y poner término a permisos municipales (artículo 63 letra g) LOCM), estableciendo “derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen” (artículo 5º letra e) LOCM).

Por otro lado, las municipalidades también podrán otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios municipales o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título (artículo 8º LOCM). Estas concesiones se otorgarán previa licitación pública, en conformidad a lo establecido en la Ley N°19.886 sobre Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos (artículo 66 LOCM), siempre que el total de los derechos o prestaciones que deba pagar el concesionario sea superior a cien unidades tributarias mensuales. Si el monto es inferior se podrá llamar a propuesta privada (no trato directo), lo que también será procedente en casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

Según establece el artículo 36 LOCM, las concesiones darán derecho al uso preferente del bien concedido en las condiciones que fije la municipalidad. Sin embargo, ésta podrá darles término en cualquier momento, cuando concurra un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. En todo caso, el concesionario tendrá derecho a indemnización en caso de término anticipado de la concesión, salvo que éste se haya producido por incumplimiento de las obligaciones de aquél.

3. El otorgamiento de permisos para instalación de muebles y otros elementos en los bienes nacionales de uso público

Uno de los permisos municipales más solicitados y habituales son los relativos a la utilización y ocupación de los bienes nacionales de uso público, ya sea para desarrollar una actividad comercial o como complemento de la que ya desarrollan en un local establecido. Esta ocupación requiere la autorización de la municipalidad respectiva, como administradora del bien nacional de uso público, lo que se expresa en un permiso esencialmente precario por el que solicitante debe pagar un derecho, sin perjuicio de los pagos que correspondan por patentes municipales, derechos de aseo u otros permisos específicos.

La regulación de estos permisos está en las Ordenanzas municipales correspondientes, a partir de la habilitación legal ya comentada en los artículos 5 y 36 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En dichas Ordenanzas se establecen los requisitos y condiciones para acceder a esos permisos y los derechos que deben pagar los beneficiarios de los mismos.

Así, en el caso de la Ordenanza de la I. Municipalidad de Recoleta N°79/2022 sobre derechos municipales por permisos, concesiones y servicios para el año 2023, se establece en el artículo 10 los derechos municipales por ocupación de bienes nacionales de uso público por sector y actividad, distinguiéndose entre la ocupación por ferias libres (A), feria “cachureos” (B), “patios urbanos” (C), ferias persas (D), otros derechos (E) y autorizaciones especiales en fiestas patrias (F).

Entre todas éstas deben destacarse los permisos para instalación de quioscos y módulos estacionados en la vía pública (numeral 1), bailes y reuniones sociales sin venta de alcohol (numeral 16) y mesas para atención de público anexas a establecimientos comerciales (numeral 18). Estos últimos pagan un derecho de 0,20 a 1 UTM por metro cuadrado al semestre, dependiendo del sector de la comuna, estando exento de este pago en el Estado de Catástrofe o Emergencia.

En el caso de la I. Municipalidad de Ñuñoa, los permisos municipales y los derechos asociados a los mismos está regulado en la Ordenanza N°26/2021 sobre Derechos por

servicios, concesiones y permisos. En esta Ordenanza se establece el cobro de derechos por diferentes actividades, considerándose entre éstas, los derechos relativos a permisos de ocupación con instalaciones o construcciones en bienes nacionales de uso público (título VI). Así, previa calificación de las calles, la Ordenanza establece (artículo 14) permisos y derechos por la instalación de quioscos, puestos en ferias libres, toldos y marquesinas y mesas para atención de público anexas a establecimientos comerciales. En este último caso, la Ordenanza establece un derecho que va desde 0,20 a 0,50 UTM.

Esta regulación se complementa con lo establecido en la Ordenanza N°44/2022 sobre ocupación de bien nacional de uso público para la extensión de locales comerciales “terrazas”, que regula específicamente el procedimiento y las características de esta actividad para la venta de alimentos y bebidas alcohólicas u otras, quedando a lo dispuesto en la Ordenanza N°26 lo relativo a la determinación de los derechos correspondientes. En esta regulación destaca el carácter temporal de los permisos (máximo 6 meses), la intervención de un Comité de Permisos, las especificaciones técnicas del permiso y los horarios de funcionamiento.

Por último, a vía ejemplar, puede analizarse el caso de la I. Municipalidad de Providencia que establece la Ordenanza Local sobre derechos municipales. Esta Ordenanza, al igual que las previstas para las comunas de Recoleta y Ñuñoa, establece un conjunto de permisos y derechos para el ejercicio de diversas actividades, incluyendo el ejercicio transitorio de actividades Lucrativas en espacios como públicos (artículo 13), como ferias artesanales, de libros y antigüedades, puestos de frutas y verduras y fondas y ramadas.

Esta regulación también considera permisos y derechos para instalar y construir diversas instalaciones en bienes municipales o nacionales de uso público, dividiendo el territorio comunal en diferentes zonas. A estos efectos distingue ocupaciones de bienes nacionales de uso público por kioscos u otras instalaciones para ventas menores adheridos o no al suelo; puestos en ferias libres; reuniones sociales relacionadas con actividades de teatro, cine, desfile de modas, inauguraciones de establecimientos u otras; y mesas y otros para atención de público anexas a establecimientos comerciales, entre otras. En este último

caso la Ordenanza establece un derecho municipal que va desde los 0,20 a 0,30 UTM por metro cuadrado ocupado.

Lo anterior se complementa con la Ordenanza sobre instalación de mesas en el bien nacional de uso público los requisitos, condiciones, derechos y obligaciones de los titulares de los permisos, así como el procedimiento dispuesto para la obtención del referido permiso. Este permiso, como otros que otorga la municipalidad, será esencialmente precario, personal e intransferible y se le podrá poner término o suspender, sin derecho a indemnización alguna por parte de la Municipalidad, como lo reafirma la Ordenanza en su artículo 18 bis.

4. El otorgamiento de permisos para instalación y funcionamiento de ferias libres

Sin perjuicio de lo anterior, un caso o supuesto especial que pareciera relevante analizar es el de las ferias libres, en la medida que suponen la ocupación intensiva de bienes nacionales de uso público por parte de particulares, previa autorización y permiso de la municipalidad correspondiente.

En este sentido, en primer lugar, es necesario señalar que no existe norma alguna, en Chile, que regule de forma general el funcionamiento de las ferias libres. Solo hay un proyecto de ley (Boletín N°3428-06) presentado el año 2003 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, pero éste que no ha tenido avances legislativos.

Por ello, actualmente las ferias libres suelen estar reguladas solamente mediante Ordenanzas Municipales. Estas normas, como ya se señaló, son dictadas a partir de las habilitaciones generales otorgadas por los artículos 5 y 36 LOCM ya revisadas para otorgar permisos municipales, los que, como ya se señaló, son esencialmente precarios.

En este sentido, las Ordenanzas municipales de Recoleta, Ñuñoa y Providencia, como ejemplos de referencia, establecen regulaciones específicas para las ferias libres,

puestos de venta en bienes nacionales de uso público y comercio ambulante, disponiendo un procedimiento para la solicitud de estos permisos y los derechos y obligaciones que se generan.

Así, la Ordenanza de la I. Municipalidad de Recoleta N°80/2022 que regula el comercio estacionado, ambulante, ferias libres, feria persa, mercado de abastos tirso de molina, feria artesanal Parque José Gómez Rojas, patios urbanos y permisos en bien nacional de uso público en general, establece normas acerca de su finalidad, tipos de instalaciones, horarios de funcionamiento, permisos municipales, giros o rubros autorizados, derechos municipales, zonas, prohibiciones, sanciones, fiscalización e incentivo a la capacitación, y que complementa lo ya señalado en la Ordenanza 79/2022.

Ahora bien, respecto de los permisos municipales para estas actividades en general, entre los artículos 6 y 12 se establece las características principales en esta materia, destacando que los comerciantes de la vía pública deben desarrollar su actividad comercial de forma personal y directamente, salvo casos fundados, y que los permisos de ocupación de bien nacional de uso público tienen carácter de precarios, pudiendo la Municipalidad ponerles término por las causales de caducidad allí establecidas.

Por otro lado, en cuanto a las condiciones materiales de los puestos de venta, dispone el artículo 32 que la superficie que ocupará cada uno de aquellos será en general de 3 metros de frente por 2 metros de fondo, y la altura será de 2,4 metros. En seguida, el artículo 33, señala que todos los puestos deberán ser de estructuras metálicas, fácilmente desarmables, de fácil transporte e igual altura, siendo protegidos con carpas de lona color azul rey que deberá cubrir totalmente su parte superior y posterior. Lo anterior pareciera excluir la posibilidad de ocupar el espacio público con estructuras permanentes por parte de los feriantes.

En el caso de la I. Municipalidad de Ñuñoa, las ferias libres se han regulado mediante la Ordenanza Municipal N°22/1995. En dicha norma se regulan los rubros de venta, la definición de conceptos relevantes, el funcionamiento, el otorgamiento de permisos, los

puestos de venta, las obligaciones de los feriantes, las prohibiciones, sanciones y caducidad de los permisos, y los delegados de feria y su fiscalización.

En particular, el artículo 9° de esta Ordenanza señala que los permisos de las ferias libres son concedidos por el Alcalde, teniendo aquellos un carácter precario, intransferible e intransmisible. Su tramitación ha de realizarse ante la Dirección de Administración y Finanzas de la Municipalidad, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 11, 12 y 13 de la misma Ordenanza.

En cuanto a los puestos de ventas, éstos pueden ocupar un espacio máximo de cuatro metros cuadrados, estando su ubicación señalada en el terreno, según el artículo 16 de la Ordenanza. Respecto de sus condiciones materiales, los artículos 19 y 20 refieren que todos los puestos deben ser de estructura metálica, fácilmente desarmables, de fácil transporte y de igual altura, la que ha de protegerse con carpas de lona color verde oscuro, lo que también parece excluir la construcción de otras estructuras que impliquen la ocupación permanente del espacio público.

En el caso de la I. Municipalidad de Providencia, las ferias libres se regulan a través del texto refundido y sistematizado de la Ordenanza N°2/2020, sobre actividad comercial, de alcoholes, industrial, profesional y de servicios. En ella, se establecen normas relativas a función, órganos relevantes, solicitudes y permisos, lugares o locales de funcionamiento, comercio permitido, permisos para puestos individuales, requisitos de puestos, disposiciones especiales respecto a algunos productos, feriantes e inspección.

Ahora bien, en particular, el artículo 44 establece que los permisos para el comercio en ferias libres o ferias de chacareros son personales, intransferibles e intransmisibles, siendo otorgados por Decreto Alcaldicio, previo informe del Departamento de Rentas, prefiriéndose a los comerciantes que son productores de los artículos que expenden.

El espacio máximo que podrán ocupar los puestos de los feriantes es de tres metros cuadrados, en los días y horas autorizados por la Municipalidad, estableciéndose entre los artículos 51 y 56 de la Ordenanza las condiciones para el funcionamiento de los puestos,

disponiendo, entre otras características, la existencia obligatoria de toldos o carpas de lona, con armazón de metal o madera, fácilmente desarmables y transportables, lo que también parece excluir la construcción o instalación de estructuras permanentes que ocupen o utilicen el espacio público.

5. El eventual otorgamiento de permisos para asociaciones de locatarios y su administración

Lo antes expuesto, estimamos, permite obtener algunas conclusiones que pueden ser útiles para su utilización como referencia para la puesta en marcha de los BIDs en el marco de la regulación vigente:

- a) La utilización y ocupación de los espacios públicos es una opción disponible en la regulación actual vía permisos precarios, pero sólo prevista para locatarios individuales y no para un conjunto o agrupación de éstos.
- b) Lo anterior implica que una eventual propuesta de permisos a organizaciones de propietarios o locatarios exigiría una modificación de las Ordenanzas, probablemente asociada a obligaciones y derechos diferentes de los actuales, con extensiones temporales y resguardos superiores a los vigentes.
- c) Estos permisos deberían estar asociados, además, a la utilización de los bienes nacionales de uso público para otros fines, pudiendo incluso abrirse la posibilidad de conceder o entregar ese mismo espacio público a terceros para el ejercicio de las actividades permitidas, a cambio de la obtención de una contraprestación monetaria que le permitiera cumplir sus objetivos al BID respectivo.
- d) Estos permisos requerirían probablemente la autorización para construir o instalar infraestructura más permanente, lo que debería estar asociado a la mayor extensión temporal y seguridad del permiso municipal.

VI. La participación ciudadana y los BIDs

1. La participación ciudadana en general

En el marco de la Ley N° 20.500, se dispone que la autoridad debe permitir y facilitar que la ciudadanía participe en la gestión de los órganos de la Administración Pública, estableciendo instancias de información, transparencia y consulta pública. Lo anterior, se concreta en una serie de normas legales, que buscan dar obligatoriedad a la intervención ciudadana en la resolución de ciertas materias.

Al efecto, se incorpora en la Ley Orgánica Constitucional sobre las Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, LOCBGAE) una normativa que obliga a cada órgano de la Administración Pública establecer las modalidades de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia (artículo 70 LOCBGAE). En ese contexto la ley dispone la utilización de medios electrónicos (artículo 70), la cuenta pública participativa (artículo 71), la opinión de los ciudadanos de aquellas materias de interés público (artículo 73) y los consejos de la sociedad civil (artículo 74).

Cabe señalar, que respecto ciertos órganos, tales como, la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales (salvo en materias de consejos de la sociedad civil), las Municipalidades, el Consejo Nacional de Televisión, el Consejo para la Transparencia y las empresas públicas creadas por ley, existirá una regulación especial en materia de participación ciudadana (artículos 75º y 21º inciso 2).

2. Participación ciudadana en municipalidades y BIDs

La experiencia comparada indica que el municipio es el nexo más cercano entre los BIDs y la autoridad pública. Por lo anterior, es necesario analizar especialmente la participación ciudadana en este ámbito y cómo influye en la configuración de los BIDs.

Las municipalidades, como ya se indicó, disponen de mecanismos de participación específica, de acuerdo a su normativa propia. Así, cada municipalidad establece en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etaria de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal (artículo 93 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante LOCM).

Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros (artículo 93 LOCM).

En cuanto a la estructura de participación, cada municipalidad contará con un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, podrán integrarse a aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna (artículo 94 LOCM).

Además, existirá un reglamento, elaborado sobre la base de un instrumento tipo propuesto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que el Alcalde respectivo someterá a la aprobación del Concejo, el cual determinará la integración, organización, competencia y funcionamiento del consejo comunal de organizaciones de la

sociedad civil, como también la forma en que podrá autoconvocarse. Dicho reglamento podrá ser modificado por los dos tercios de los miembros del Concejo, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (artículo 94 LOCM).

Estas formas de participación son relevantes para los BIDs, en la medida que, por un lado, éstos podrán participar en los órganos e instancias dispuestas para aquella; y, por otro, la eventual creación de BIDs y la obtención de mecanismos de financiamiento de fuente municipal podrán estar sujetos a la opinión de las organizaciones de la sociedad civil de la comuna, como actores relevantes del desarrollo local.

Ahora bien, uno de los mecanismos directos de participación ciudadana son los plebiscitos comunales. En este sentido, el Alcalde, con acuerdo del Concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma Ley (artículo 99º LOCM). La particularidad de esta modalidad, es el hecho que los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna (artículo 101 LOCM).

Por otro lado, en el caso de materias de seguridad pública, existe un consejo comunal de seguridad pública específico, con carácter de órgano consultivo, el que constituye una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local (artículo 104 A LOCM). Este consejo contempla dentro de sus facultades, la de emitir opinión, a petición del alcalde, del concejo municipal o del consejo de organizaciones de la sociedad civil, sobre cualquier materia relativa a su competencia que se someta a su conocimiento (artículo 104

letra g) LOCM); dar su opinión y apoyo técnico al diseño, implementación, ejecución y evaluación de los proyectos y acciones que se desarrollen en el marco del plan comunal de seguridad pública (artículo 104 letra e) LOCM).

Esto último es muy relevante, ya que las eventuales propuestas en materia de seguridad que se puedan plantear por los BIDs pasarían por este consejo, como instancia de participación ciudadana en este ámbito.

VII. Fiscalización y eventual responsabilidad penal de BIDs constituidas como organizaciones comunitarias, juntas de vecinos o cooperativas

1. Fiscalización

Las organizaciones comunitarias, las juntas de vecinos y las cooperativas están sometidas a diversos mecanismos de fiscalización, especialmente en lo relativo al buen uso de los recursos públicos y privados.

Así, en el caso de las organizaciones comunitarias, la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, conforme a la remisión al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales (Artículo 5° de la Ley). En este sentido, podemos destacar ciertas normas contenidas en dicho cuerpo normativo:

a) El artículo 557 del Código Civil señala que corresponde al Ministerio de Justicia la fiscalización de las asociaciones y fundaciones. En ejercicio de esta potestad podrá requerir a sus representantes que presenten para su examen las actas de las asambleas y de las sesiones de directorio, las cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, de inventarios y de remuneraciones, así como cualquier otra información respecto del desarrollo de sus actividades.

El Ministerio de Justicia podrá ordenar a las corporaciones y fundaciones que subsanen las irregularidades que comprobare o que se persigan las responsabilidades pertinentes, sin perjuicio de requerir del juez las medidas que fueren necesarias para proteger de manera urgente y provisional los intereses de la persona jurídica o de terceros. El incumplimiento de las instrucciones impartidas por el Ministerio de Justicia se mirará como infracción grave a los estatutos.

b) El artículo 557-1 del Código Civil establece que las personas jurídicas regidas por este Título estarán obligadas a llevar contabilidad de conformidad con los principios de contabilidad de aceptación general. Deberán además confeccionar anualmente una memoria explicativa de sus actividades y un balance aprobado por la asamblea o, en las fundaciones, por el directorio.

c) Las personas jurídicas cuyo patrimonio o cuyos ingresos totales anuales superen los límites definidos por resolución del Ministro de Justicia, deberán someter su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes designados por la asamblea de asociados o por el directorio de la fundación de entre aquellos inscritos en el Registro de Auditores Externos de la Superintendencia de Valores y Seguros.

En el caso de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias, el artículo 32 del Decreto Supremo N°58 de 1997, del Ministerio del Interior, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias dispone que las organizaciones comunitarias deberán confeccionar anualmente un balance o una cuenta de resultados, según el sistema contable con que operen, y someterlos a la aprobación de la asamblea. El incumplimiento de esta obligación será causal de censura para todo el directorio de la organización.

La asamblea general elegirá anualmente la comisión fiscalizadora de finanzas, que estará compuesta por tres miembros, a la cual corresponderá revisar las cuentas e informar a la asamblea general sobre el balance o cuenta de resultados, inventario y contabilidad de la organización comunitaria.

Por último, en el caso de las cooperativas, el artículo 110 del DFL N°5 de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas señala que el organismo fiscalizador respectivo podrá examinar todos los libros, cuentas, archivos y documentos de las sociedades que pertenezcan en, al menos, un cincuenta por ciento a una cooperativa, para verificar que los derechos, obligaciones y resultados se reflejen adecuadamente en los informes y estados financieros de la cooperativa.

Por otro lado, el artículo 111 dispone que para el mejor desempeño de sus funciones fiscalizadoras, el Departamento podrá encargar la revisión del funcionamiento administrativo, contable, financiero y societario de las cooperativas sometidas a su fiscalización a entidades revisoras o de supervisión auxiliar, de carácter privado. Estas entidades podrán ser empresas clasificadoras de riesgo, empresas auditoras especializadas, institutos auxiliares de cooperativas y federaciones o confederaciones de cooperativas.

Por último, el Departamento de Cooperativas establecerá un sistema de acreditación de tales entidades y tendrá a su cargo un Registro Especial en el que deberán inscribirse los interesados. Podrá eliminar del registro a estas entidades o no renovar su inscripción, cuando no cumplan sus funciones y los requisitos establecidos.

2. La responsabilidad penal de las personas jurídicas

Sin perjuicio de lo anterior, estas organizaciones también pueden ser perseguidas penalmente, de acuerdo a la ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas. Esta regulación fue establecida por la Ley N° 20.393, del año 2009, con sus posteriores modificaciones.

El régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas no se establece respecto de todos los delitos existentes en el ordenamiento jurídico chileno, sino que, por el contrario, sólo de algunos de ellos, hipótesis establecidas en el artículo 1° de la Ley N°20.393. Así, se incluyen en esta categoría, los establecidos en el artículo 27 de la Ley

N°19.913 (“lavado de activos”), artículo 8° de la Ley N°18.314 (“financiamiento al terrorismo”), Título II de la Ley N°17.798 (“control de armas”) y los artículos 250 (“cohecho a funcionario público nacional”), 251 bis (“cohecho a funcionario público internacional”), 470 N° 1 (apropiación indebida) y 470 N° 11 (administración fraudulenta) del Código Penal.

El artículo 2° de la ley en comento dispone que sus destinatarios son las personas jurídicas de derecho privado -sin distinguir entre “con” y “sin” fines de lucro- y a las empresas del Estado. En este contexto, las organizaciones comunitarias, juntas de vecinos y cooperativas que son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro quedarían incluidas bajo el amparo de esta Ley N°20.393, en la medida que son uno de los sujetos que contempla la descripción genérica que determina su ámbito de aplicación.

En este sentido, el profesor Héctor Hernández señala que no existe antecedentes ni fundamentos en la ley que permitan excluir de la aplicación de esta ley a las personas jurídicas precarias, es decir de baja complejidad, hipótesis en la que eventualmente podrían contenerse las organizaciones comunitarias, juntas de vecinos y cooperativas pequeñas. Así, afirma que la precariedad organizativa de las personas jurídicas pequeñas y medianas no permite eximirse de la aplicación de esta ley, sin perjuicio de las limitaciones para asumir las exigencias de prevención delictiva que les impone la ley.

Ahora bien, en cuanto al sistema de atribución de responsabilidad penal de las personas jurídicas, el artículo 3° de la Ley N°20.393 señala la responsabilidad de éstas se configura por la comisión del ilícito penal por cualquier persona natural que esté vinculada a aquella, pudiendo ser su dueño, controlador, responsable, ejecutivo principal, representante o quien realice actividades de administración y supervisión o persona que se encuentre bajo dirección o supervisión directa de los individuos antes señalados, siempre que el acto se realice en interés o provecho de la persona jurídica y el ilícito penal contenga una falta a los deberes de dirección y supervisión que la ley específica. Sobre esta última cuestión, valga señalar lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 3°, esto es, que los deberes de supervisión y vigilancia se entenderán cumplidos si con anterioridad a la

comisión del delito en cuestión la persona jurídica implementó un modelo de prevención del delito, de conformidad a lo establecido en el artículo 4° del mismo cuerpo normativo.

En este sentido, los BIDs constituidos a través de cualquiera de las fórmulas organizativas quedan cubiertos por los tipos penales previstos en la Ley N°20.393. pudiendo ser responsables penalmente por los ilícitos que cometan en este sentido, sin perjuicio de las responsabilidades de las personas naturales que actúen a su nombre y las medidas de prevención previstas en el artículo 4° de la misma ley.