Boletín N° 18.646-03

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señora Campillai y señores Becker, Saavedra y Velásquez, que faculta a los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil a invitar a los representantes de ferias libres a una de sus sesiones.

I. ANTECEDENTES

La regulación y fortalecimiento de las ferias libres constituye un avance relevante en el reconocimiento jurídico, económico y social de una actividad fundamental para el abastecimiento alimentario, la economía popular y el desarrollo local del país.

El 26 de enero de 2026, el Congreso Nacional despachó el *proyecto de ley que reconoce y fortalece a las ferias libres como pilar de la alimentación y el desarrollo local, otorgándoles un marco jurídico integral (Boletín N°17.117-03),* iniciativa originada en un mensaje presidencial ingresado a tramitación, en septiembre de 2024.

La elaboración de esta iniciativa estuvo precedida por un proceso de diálogo con las organizaciones representativas del sector. En este contexto, en agosto de 2024, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo suscribió un acuerdo con: la Confederación Gremial Nacional de Organizaciones de Ferias Libres (ASOF C.G.), la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Independientes de Ferias Libres, Persas y Anexos (FETRACOM) y la Coordinadora de Ferias Libres, sentando las bases para avanzar hacia un reconocimiento y regulación integral de esta actividad.

La iniciativa pretende establecer un marco jurídico general para las ferias libres, reconociendo su importancia económica, social y alimentaria, así como a las personas que desarrollan sus actividades en ellas. Asimismo, regula mecanismos de organización y representación interna, contemplando instancias tales como la Asamblea General y el Comité de Representación.

Este reconocimiento resulta especialmente relevante considerando la magnitud del

sector, compuesto por más de 1.200 ferias libres a nivel nacional y vinculado laboralmente a cerca de 300 mil personas. Las ferias constituyen, además, uno de los principales canales de comercialización de alimentos frescos y un espacio fundamental para la economía popular y el desarrollo de los territorios.

La nueva regulación también avanzó en la formalización de la relación entre las ferias libres y las municipalidades, estableciendo herramientas destinadas a mejorar su gestión y regulación a nivel comunal e incorporando procedimientos transparentes y participativos para materias especialmente relevantes, entre ellas, la creación de nuevas ferias.

Asimismo, se incorporaron disposiciones destinadas a promover la sustentabilidad de esta actividad, facultando a las municipalidades para que, en coordinación con las ferias libres y sus organizaciones, adopten medidas destinadas a prevenir el desperdicio de alimentos, disminuir la generación de residuos y fomentar su reciclaje, reutilización y valorización.

Durante su tramitación, el proyecto contempló además la creación de los Consejos Participativos Comunales de Ferias Libres, concebidos como una instancia permanente de participación y coordinación a nivel local.

En particular, los artículos 35 y 36 del proyecto despachado por el Congreso regulaban, respectivamente, la creación de estos Consejos y las funciones que les corresponderían, estableciendo así un mecanismo institucional de participación del sector feriante en materias relacionadas con su desarrollo y regulación comunal.

Sin embargo, dichas disposiciones no pudieron incorporarse al texto definitivo de la ley como consecuencia del control preventivo de constitucionalidad efectuado por el Tribunal Constitucional.

En efecto, mediante sentencia dictada en causa Rol N°17.329-2026, de 23 de abril de 2026, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 35 y 36.

La decisión no se fundó en una incompatibilidad material de los Consejos Participativos Comunales de Ferias Libres con la Constitución, sino en un vicio de forma producido

durante la tramitación legislativa.

Conforme señala el considerando trigésimo séptimo de la sentencia, ambas disposiciones revestían el carácter de normas orgánicas constitucionales y, durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados, no alcanzaron la mayoría exigida por el artículo 66, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional determinó que, al no haberse cumplido el quórum constitucionalmente exigido para su aprobación, los artículos 35 y 36 adolecían de un vicio formal que obligaba a declararlos inconstitucionales.

De esta manera, la exclusión de los Consejos Participativos Comunales del marco jurídico finalmente aprobado no obedeció a un cuestionamiento de fondo respecto de su finalidad, contenido o pertinencia, sino que exclusivamente a la falta del quórum requerido durante una etapa de su tramitación legislativa.

Por todo lo anterior, las senadoras y senadores firmantes estimamos pertinente retomar legislativamente la propuesta, para subsanar el defecto formal advertido por el Tribunal Constitucional y permitir que el nuevo marco jurídico de las ferias libres cuente con una instancia comunal estable de participación, diálogo y coordinación entre quienes integran las ferias libres, sus organizaciones y las autoridades locales.

Creemos que la creación de estos Consejos permitiría profundizar el carácter participativo de la Ley de Ferias Libres, fortaleciendo la incidencia de las y los feriantes en las decisiones comunales que afectan directamente su funcionamiento, desarrollo, regulación y proyección, y dotando a los municipios de una instancia institucionalizada de diálogo con uno de los actores económicos y sociales más relevantes de sus territorios.

Es por ello, que considerando las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre la materia, proponemos incorporar los aspectos centrales del "Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres", en los actuales Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, posibilitando la realización de sesión especial sobre ferias libres, con el objeto de proporcionar una instancia de diálogo entre el municipio y las y los representantes de las ferias, mediante la incorporación un nuevo artículo relativo a la

materia.

II. FUNDAMENTOS

1. Los Consejos Participativos Comunales integración la Ley de Ferias Libres

La Ley N°21.815, que reconoce y fortalece a las ferias libres como pilar de la alimentación y el desarrollo local, otorgan un marco jurídico integral para ellas, y tuvo su origen en un mensaje presidencial ingresado a la Cámara de Diputadas y Diputados, el 10 de septiembre de 2024, correspondiente al Boletín N°17.117-03.

La iniciativa tuvo por objeto superar la ausencia de una regulación legal integral aplicable a las ferias libres, reconociendo su importancia para el abastecimiento alimentario, el desarrollo económico local y la generación de empleo, y estableciendo reglas comunes respecto de su creación, funcionamiento, organización y relación con las municipalidades.

Dentro de la institucionalidad contemplada durante su tramitación se incorporaron mecanismos destinados a garantizar la participación de las y los feriantes en las decisiones que inciden directamente en el desarrollo de esta actividad.

Entre estos mecanismos se encontraba el Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres, regulado principalmente en los artículos 35 y 36 del proyecto despachado por el Congreso Nacional.De esta manera, la creación de una instancia de diálogo participativo de carácter comunal no constituye una materia ajena al diseño original de la legislación sobre ferias libres. Por el contrario, fue discutida expresamente durante la tramitación del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley N°21.815 y formó parte del texto aprobado por ambas ramas del Congreso Nacional.

2. Contenido de las normas aprobadas por el Congreso Nacional

El artículo 35 del proyecto regulaba la existencia del Consejo Participativo Comunal de

Ferias Libres, estableciendo una instancia de diálogo vinculada al ámbito municipal y destinada a incorporar institucionalmente la representación del sector feriante en las materias que inciden en su funcionamiento y desarrollo a nivel local.

Por su parte, el artículo 36 establecía las funciones del Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres, configurándolo como una instancia de participación, consulta y colaboración en materias relacionadas con las ferias libres de la respectiva comuna.

Ambas disposiciones respondían a uno de los principios que inspiraron la nueva legislación, esto es, que la regulación de las ferias libres no debía construirse exclusivamente desde la autoridad municipal, sino mediante mecanismos que permitieran incorporar la experiencia, conocimiento y representación de quienes desarrollan cotidianamente esta actividad.

La existencia de una instancia comunal de participación resulta especialmente coherente con el diseño general de la Ley N°21.815, considerando que una parte sustantiva de la regulación, administración y fiscalización de las ferias libres corresponde precisamente a las municipalidades.

3. Aprobación de los Consejos Participativos Comunales en la Cámara de Diputadas y Diputados

Durante el primer trámite constitucional, los artículos relativos al Consejo Participativo Comunal fueron objeto de votación separada en la Sala de la Cámara de Diputadas y Diputados, en sesión celebrada el 4 de junio de 2025.

El entonces artículo 35, que creaba el Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres, fue aprobado por 65 votos a favor, 51 en contra y 9 abstenciones.

A su vez, el artículo 36, relativo a las funciones del Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres, fue aprobado por 66 votos a favor, 51 en contra y 8 abstenciones.

En consecuencia, ambas disposiciones obtuvieron una mayoría favorable de las

diputadas y diputados presentes y fueron incorporadas al proyecto que continuó su tramitación ante el Senado.

Sin embargo, dichas votaciones fueron efectuadas bajo la consideración de que se trataba de normas de quórum simple. Esta circunstancia adquirió posteriormente una importancia decisiva en el control preventivo efectuado por el Tribunal Constitucional.

4. Segundo trámite constitucional ante el Senado

En su segundo trámite constitucional, el proyecto fue estudiado principalmente por la Comisión de Economía del Senado y posteriormente, respecto de las materias de su competencia, por la Comisión de Hacienda. Con fecha 9 de septiembre, se aprobó en general por 35 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones.

Durante la discusión particular, el Senado examinó específicamente la regulación correspondiente al Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres y sus funciones, introduciendo funciones como la de presentar una solicitud para el establecimiento de una feria libre como también el reducir el plazo de integración del Consejo de 4 a 2 años.

La discusión desarrollada en esta etapa confirma que los Consejos Participativos Comunales fueron considerados por el Senado como parte integrante de la institucionalidad contemplada para las ferias libres y no como una disposición meramente accesoria del proyecto.

En suma, concluido el segundo trámite constitucional, las disposiciones relativas al Consejo Participativo Comunal continuaron formando parte del texto aprobado por el Congreso Nacional.

Posteriormente, en tercer trámite constitucional, la Cámara de Diputadas y Diputados se pronunció sobre las modificaciones introducidas por el Senado, concluyendo la tramitación legislativa del proyecto el 26 de enero de 2026.

Por consiguiente, los artículos 35 y 36 integraron el proyecto finalmente despachado por

el Congreso Nacional y remitido posteriormente al Tribunal Constitucional para el ejercicio del control preventivo de constitucionalidad.

5. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional

Mediante sentencia Rol N°17.329-2026, de 23 de abril de 2026, el Tribunal Constitucional ejerció el control preventivo de constitucionalidad respecto del proyecto correspondiente al Boletín N°17.117-03.

En su considerando trigésimo séptimo, el Tribunal se pronunció específicamente respecto de los artículos 35 y 36, relativos al Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres y sus funciones.

El Tribunal Constitucional estimó que dichas disposiciones tienen naturaleza orgánica constitucional, razón por la cual debían haber sido aprobadas durante su tramitación legislativa con la mayoría exigida por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República.

Sin embargo, conforme constató el Tribunal sobre la base de los antecedentes remitidos por la Cámara de Diputadas y Diputados, en el primer trámite constitucional estas disposiciones no habían alcanzado la mayoría constitucionalmente exigida.

Por esta razón, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 35 y 36. Resulta en este contexto fundamental destacar que el pronunciamiento del Tribunal no declaró inconstitucional la existencia de los Consejos Participativos Comunales de Ferias Libres por razones sustantivas o materiales, sino que tuvo su fundamento por adolecer de un vicio en la forma, consistente específicamente en no haberse alcanzado durante el primer trámite constitucional el quórum que correspondía atendida la naturaleza orgánica constitucional, que el Tribunal atribuyó a dichas disposiciones.

En efecto, el Tribunal señaló que, al no haberse cumplido el requisito formal constitucionalmente exigido para su aprobación, los preceptos adolecían de un vicio que obligaba a declararlos inconstitucionales.

6. La declaración de inconstitucionalidad obedeció a un problema de quórum y no a una incompatibilidad sustantiva con la Constitución

La distinción anterior resulta determinante para fundamentar la presente iniciativa. Los Consejos Participativos Comunales no fueron eliminados de la legislación como consecuencia de una decisión del Congreso Nacional destinada a abandonar esta institucionalidad, ni porque el Tribunal Constitucional hubiese considerado que su existencia, objetivos o funciones fueran contrarios a la Constitución.

Por el contrario, ambas Cámaras aprobaron durante la tramitación legislativa una institucionalidad destinada a establecer mecanismos de participación de las y los feriantes en el ámbito comunal.

El problema constitucional se produjo porque, durante el primer trámite constitucional, los artículos 35 y 36 fueron sometidos a votación sin alcanzar el quórum que posteriormente el Tribunal Constitucional determinó que resultaba aplicable.

Así, mientras el artículo 35 obtuvo 65 votos favorables y el artículo 36 obtuvo 66 votos favorables en la Cámara de Diputadas y Diputados, tales mayorías permitieron su aprobación conforme al quórum aplicado en aquella oportunidad, pero resultaron insuficientes frente a la exigencia propia de las normas orgánicas constitucionales, establecida por el artículo 66 de la Constitución.

Estamos, por tanto, ante una regulación cuya incorporación al ordenamiento jurídico quedó frustrada por una cuestión estrictamente formal de tramitación legislativa.

7. Necesidad de subsanar la omisión producida en la Ley N°21.815

La sentencia del Tribunal Constitucional tuvo como consecuencia que la Ley N°21.815 fuera promulgada y publicada sin los artículos destinados a crear y regular los Consejos Participativos Comunales de Ferias Libres.

Ello produjo una diferencia relevante entre el diseño institucional aprobado durante la

tramitación parlamentaria y el texto que finalmente ingresó al ordenamiento jurídico.

La ley reconoce a las ferias libres, establece mecanismos de representación interna y regula ampliamente su relación con las municipalidades, pero carece de la instancia comunal de participación que había sido concebida precisamente para articular el diálogo permanente entre el sector feriante y las autoridades locales.

La presente iniciativa busca subsanar dicha omisión, incorporando a la Ley N°21.815 la institucionalidad que no pudo entrar en vigencia como consecuencia del vicio formal constatado por el Tribunal Constitucional.

No se pretende, por tanto, alterar los fundamentos centrales de la legislación vigente ni introducir una institucionalidad completamente nueva, sino recuperar y perfeccionar una instancia que fue objeto de discusión y aprobación durante la tramitación de la propia Ley N°21.815, asegurando en esta oportunidad el cumplimiento de las exigencias constitucionales correspondientes.

8. Participación de las y los feriantes en las decisiones comunales

Las ferias libres presentan una estrecha vinculación con la administración municipal. Su emplazamiento, funcionamiento, modificaciones, condiciones de operación y relación con el espacio público involucran decisiones adoptadas principalmente en el ámbito comunal.

Por ello, resulta necesario que las personas directamente afectadas por dichas decisiones cuenten con canales institucionales de participación que permitan mantener un diálogo permanente con las autoridades municipales.

La creación de Consejos Participativos Comunales permite reconocer que las y los feriantes no son únicamente destinatarios de decisiones administrativas, sino actores relevantes del desarrollo económico y social de sus comunas, cuya experiencia debe ser considerada en la formulación e implementación de las políticas locales que los afectan.

La participación institucionalizada contribuye, asimismo, a mejorar la legitimidad y eficacia de las decisiones municipales, prevenir conflictos y generar mecanismos estables de cooperación entre autoridades, organizaciones y trabajadores de las ferias libres.

9. Objeto del presente proyecto de ley

En consideración a lo expuesto, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley N°21.815, con la finalidad de crear los Consejos Participativos Comunales de Ferias Libres y establecer sus funciones, retomando la institucionalidad contemplada durante la tramitación del Boletín N°17.117-03 y subsanando el defecto formal que impidió su incorporación al texto legal definitivo.

La iniciativa busca completar el sistema de participación establecido por la legislación sobre ferias libres, fortaleciendo el diálogo entre las municipalidades y las organizaciones representativas del sector y asegurando que las decisiones que inciden directamente en el desarrollo de esta actividad puedan contar con mecanismos permanentes, transparentes y representativos de participación.

De esta manera, el proyecto pretende materializar uno de los objetivos que inspiraron la Ley N°21.815, esto es, reconocer a las ferias libres no solamente como una actividad económica, sino que también, como actores fundamentales del abastecimiento alimentario, la economía popular y el desarrollo local, cuya participación debe ser considerada en la adopción de las decisiones públicas que directamente les conciernen.

III. CAMBIO NORMATIVO

Como se señaló anteriormente, la Ley N°21.815, tiene por objeto no sólo otorgar reconocimiento jurídico, regular y proteger a las ferias libres, sino que también fomentarlas como unidad productiva y/o comercial asociativa, contribuir al desarrollo local y promover la seguridad alimentaria y nutricional del país, entre otras materias.

En este sentido, el proyecto original planteaba la creación de un Consejo Participativo

Comunal, en las comunas en que existan con el propósito de generar una instancia de diálogo entre las y los representantes de las ferias y el municipio, estableciendo su integración y funciones adicionales a las establecidas en la respectiva ordenanza local, entre las cuales destacan facilitar el diálogo, ser oído por la autoridad, emitir opiniones y proponer modificaciones a la ordenanza local, entre otras materias.

Por lo anterior, y considerando que existió un mayoritario apoyo a la inclusión de estas disposiciones, pero por un error procedimental relativo al quórum de votación requerido, durante el primer trámite en la Cámara de Diputadas y Diputados, fueron posteriormente declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, y consecuentemente, no integraron el cuerpo normativo de la ley promulgada y publicada, los autores de la presente iniciativa, proponemos incluir una nueva disposición (artículos 34 bis), en que se recojan los aspectos centrales del Consejo Participativo Comunal de Ferias Libres", en los actuales Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil.

LEY VIGENTE	**PROPUESTA NORMATIVA**
	Artículo único. - Para agregar un nuevo artículo 34 bis, en el Título III, de la Ley N°21.815, que reconoce y fortalece a las Ferias Libres como pilar de la alimentación y el desarrollo local, otorgando un marco jurídico integral para ellas, del siguiente tenor: **"Artículo 34 bis. - Sesión Especial sobre Ferias Libres en el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.** En cada comuna en que existan ferias libres el Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad Civil, de conformidad al artículo 94 y siguientes del Decreto con Fuerza de Ley N°1, que fija el texto refundido,

	coordinado y sistematizado de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se podrá destinar al menos una sesión al año para proporcionar una instancia de diálogo entre el municipio y las y los representantes de las ferias. En dicha oportunidad podrán emitirse opiniones y formular solicitudes o recomendaciones relativas a los horarios, ubicaciones y requisitos de funcionamientos, las medidas adoptadas por la gestión municipal, autorizaciones para nuevas ferias, medidas de mitigación en las zonas residenciales aledañas, y medidas de seguridad, prevención y control del delito, entre otras. La misma instancia de participación se facilitará con al menos 30 días de anticipación a la elaboración de posibles modificaciones a la ordenanza local de ferias libres de la comuna. En dichas instancias se podrá invitará especialmente a las directivas o directivos de los Comités de Representación, elegidos conforme a un mecanismo de representación proporcional de las ferias libres de la comuna.".

IV. IDEA MATRIZ

La finalidad del proyecto es posibilitar la realización de sesión especial sobre ferias libres, en los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de proporcionar una instancia de diálogo entre el municipio y las y los representantes de las ferias, entre otras

materias relacionadas.

V. PROYECTO DE LEY

Artículo único. - Para agregar un nuevo artículo 34 bis, en el Título III, de la Ley N°21.815, que reconoce y fortalece a las Ferias Ubres como pilar de la alimentación y el desarrollo local, otorgando un marco jurídico integral para ellas, del siguiente tenor:

"Artículo 34 bis. - Sesión Especial sobre Ferias Libres en el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. En cada comuna en que existan ferias libres el Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad Civil, de conformidad al artículo 94 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se podrá destinar al menos una sesión al año para proporcionar una instancia de diálogo entre el municipio y las y los representantes de las ferias.

En dicha oportunidad podrán emitirse opiniones y formular solicitudes o recomendaciones relativas a los horarios, ubicaciones y requisitos de funcionamientos, las medidas adoptadas por la gestión municipal, autorizaciones para nuevas ferias, medidas de mitigación en las zonas residenciales aledañas, y medidas de seguridad, prevención y control del delito, entre otras.

La misma instancia de participación se facilitará con al menos 30 días de anticipación a la elaboración de posibles modificaciones a la ordenanza local de ferias libres de la comuna.

En dichas instancias se podrá invitar especialmente a las directivas o directivos de los Comités de Representación, elegidos conforme a un mecanismo de representación proporcional de las ferias libres de la comuna.".