

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE SANCIONES A QUIENES IMPIDAN EL ACCESO A PLAYAS DE MAR, RÍOS Y LAGOS.

BOLETÍN N° 12.333-20

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales pasa a informar el proyecto de ley del epígrafe, de origen en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de discusión inmediata.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1. Idea matriz o fundamental del proyecto.

La iniciativa legal tiene por objeto establecer sanciones a quienes impidan el acceso a playas de mar, ríos y lagos cuando estén fijadas las vías de acceso por parte del intendente regional.

2. Normas de quórum especial.

Su artículo único es norma orgánica constitucional en conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, ya que la norma que otorga competencia a los juzgados de policía local, según diversos fallos del Tribunal Constitucional es materia de ley orgánica constitucional, toda vez que incide en la organización y atribuciones de los tribunales.

Por oficio N° 25, de 3 de enero de 2019, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales remitió el texto del proyecto de ley a la Excma. Corte Suprema, haciendo presente la urgencia de discusión inmediata.

3. Normas que requieren trámite de Hacienda.

No debe ser remitido a la Comisión de Hacienda.

4. Aprobación del proyecto, en general.

El proyecto de ley fue aprobado, **en general y particular, por la unanimidad** de las diputadas y diputados presentes, señoras Castillo y Olivera, y señores Bobadilla, Calisto, Espinoza, García, Jarpa, Norambuena, Paulsen, Teillier y Winter.

5. Diputado informante.

Se designó Diputada informante a la señora Natalia Castillo Muñoz.

II. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY.

1. Antecedentes del proyecto de ley.

El mensaje señala que en la historia de la humanidad se han distinguido los bienes según ellos sean susceptibles de dominio o apropiación. El Código Civil recoge esta distinción en su artículo 585 y establece que las cosas que

la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho a apropiárselas.

Luego, se encuentra otro tipo de bienes -apropiables- cuyo dominio pertenece a todos los habitantes de un Estado, que son los denominados bienes fiscales.

Ahora, si el uso de estos bienes pertenece a todos los habitantes de la nación, se denominan bienes nacionales de uso público, que es la categoría donde cabe clasificar, por expresa disposición legal, a las calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas. Su naturaleza jurídica los excluye expresamente del comercio humano e impide su apropiación respecto de cualquier persona natural o jurídica.

Tal como señala el mensaje, en esta última categoría de bienes se encuentran las playas de mar, ríos y lagos, cuyo régimen especial de uso involucra a diversos entes del Estado, los que deben garantizar el acceso libre a todas las personas, así como impedir cualquier obstáculo artificial que restrinja el legítimo ejercicio de ese derecho.

Nuestro país, al contar con un extenso borde costero de litoral, ríos y lagos, se ve en la necesidad de implementar, coordinar y ejecutar políticas públicas destinadas a reguardar, denunciar y sancionar las conductas que transgredan el derecho de todas las personas para acceder libremente a aquellos bienes cuyo uso pertenece a todos sus habitantes.

Regular un acceso libre a dichos bienes permite la integración social, profundiza la interacción, el cuidado y la conservación medioambiental, incentiva el emprendimiento y el desarrollo de proyectos sociales, productivos y de inversión turística, entre otros.

Actualmente, el Ministerio de Bienes Nacionales es el órgano del Estado que ejerce el control superior de los bienes nacionales de uso público, en cuyo mérito el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, sobre Adquisición, Administración y Disposición de los Bienes del Estado, establece el acceso libre y gratuito a las playas y riberas de mar, lagos y ríos, así como los procedimientos administrativos necesarios para fijar las vías de acceso a estos lugares, radicándose en el Intendente respectivo la facultad de determinarlos, previa audiencia del propietario, arrendatario o tenedor colindante. De esta determinación podrá reclamarse a los tribunales ordinarios de justicia.

2. Objetivos y fundamentos del proyecto de ley.

El mensaje, señala que, en la práctica, el Ministerio de Bienes Nacionales actúa como receptor de denuncias en aquellos casos en que se obstaculiza o impide el libre acceso a las playas de mar, ríos o lagos, las que, una vez presentadas, dan lugar a una fiscalización por parte de la correspondiente Secretaría Regional Ministerial. Es el resultado de dicha fiscalización el que permite establecer la pertinencia de fijar un acceso para las referidas playas de mar, río o lago. En su caso, será el Intendente Regional, por medio del Ministerio de Bienes Nacionales, quien habrá de fijar dicho acceso previa audiencia con los interesados.

En todo caso, la experiencia ha demostrado la ineficacia del procedimiento que establece el artículo 13, ya que no existen sanciones a quien obstaculice o impida el libre acceso a las playas de mar, río o lago, las que son necesarias para que la autoridad pueda hacer valer el ejercicio libre, público y gratuito de estas servidumbres una vez que ya han sido determinadas.

Es así como cada año se presentan en el Ministerio de Bienes Nacionales, una cantidad significativa de reclamos provenientes de distintas regiones del país, a fin de denunciar el cierre u obstaculización del acceso a las playas, una vez que las vías de acceso ya han sido acordadas entre los intervinientes o fijadas prudencialmente por el Intendente.

En concordancia con lo antes mencionado, a lo largo de los años y dada la preocupación manifiesta por este tema, se ha podido encontrar distintos proyectos de ley que han tratado de dar solución a las distintas problemáticas asociadas a la aplicación efectiva y eficaz de la norma antes transcrita, pero que no han avanzado en su tramitación.

En consecuencia, en el marco de la potestad otorgada al Ministerio de Bienes Nacionales, y con la finalidad de lograr la eficacia de la norma, se propone una modificación al artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley consta de un artículo permanente y uno transitorio.

Por el primero, se propone incorporar un nuevo inciso final en el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, que establece una sanción al infractor que obstaculice las vías de acceso a las playas de mar, ríos o lagos, una vez que éstas ya han sido fijadas por el intendente.

La sanción que se establece es una multa de 10 a 100 unidades tributarias mensuales, la que podrá ascender al doble en caso de reincidencia.

Asimismo, se dispone la dictación de un reglamento que señalará el procedimiento y forma para la aplicación de la mencionada sanción.

Por su parte, el artículo transitorio dispone que, dentro del plazo de noventa días, contado desde la publicación de la ley, el Ministerio de Bienes Nacionales expedirá el reglamento a que alude el artículo permanente.

- Normas legales que el proyecto de ley modifica.

El proyecto de ley propone modificar el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, sobre adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado.

IV. ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

a) Análisis y discusión del proyecto de ley.

El señor **Máximo Pavez, jefe de la División de Relaciones Políticas e Institucionales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, señala que el proyecto en estudio es bastante sencillo y que, en el marco de la temporada estival que ya comenzó en todo el país, es urgente corregir una pequeña anomalía, cual es que, en virtud del principio de la función social de la propiedad, existe hoy una limitación a la facultad de uso inherente al dominio, que consiste fundamentalmente en el acceso a ciertos bienes de uso público como son las playas.

Explica que el decreto ley N° 1.939, de 1977, sobre Adquisición, Administración y Disposición de los Bienes del Estado, establece, en su

artículo 13, una obligación para los propietarios de los terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, en orden a facilitar gratuitamente el acceso a estos para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto. Acota que hay jurisprudencia del Tribunal Constitucional que respalda que, en el ámbito de la función social de la propiedad, se pueda limitar el dominio en este caso para que las personas puedan acceder a estos bienes nacionales de uso público.

El problema –añade– es que no existe sanción para aquellas personas que incumplan esta obligación. Actualmente, el Ministerio de Bienes Nacionales tiene una estadística bien contundente que indica que existen 314 denuncias ciudadanas contra propietarios individuales o condominios que no permiten el acceso a estos bienes nacionales de uso público que son las playas. En veintisiete lugares de Chile se han detectado, en virtud de la fiscalización que hacen las Seremis de Bienes Nacionales, problemas concretos de acceso y la verdad es que no hay sanción.

Por ello, el proyecto en comento propone incorporar un nuevo inciso final en el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, estableciendo que quien impida u obstaculice el acceso a las playas, ya sea propietario, arrendatario, tenedor u ocupante de un terreno colindante, será sancionado con una multa a beneficio fiscal que va de 10 a 100 unidades tributarias mensuales. Si hay reincidencia, se podrá aplicar hasta el doble de la multa establecida y el procedimiento para tales efectos será el previsto para los juzgados de policía local, que es el procedimiento estándar para poder tener una cobertura razonable de todos los municipios del país.

Con respecto a la amplitud de la sanción, acota que ella obedece básicamente a que en muchos casos la obstaculización del acceso a las playas se da a nivel de condominios. Por tanto, es importante considerar que en muchos casos podría ser más fácil perseverar en la conducta que impide el acceso y pagar la multa, y por eso el juez de policía local tiene acá un margen amplio para sancionar.

Por último, señala que el Ministerio de Bienes Nacionales está desarrollando una campaña denominada "Playas para Todos", que pretende hacer efectivo el principio ya establecido de acceso gratuito a los bienes nacionales de uso público denominados playas, pero insiste en la necesidad de imponer una sanción a quienes impidan este acceso, que es precisamente el objetivo de la iniciativa en debate, la cual solicita despachar a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta su sencillez.

Respondiendo a las consultas e inquietudes de los diputados presentes, señores Winter, Kast, Paulsen, Teillier y de la diputada señora Castillo, el señor Pavez aclara que el Ejecutivo no ha querido modificar el artículo 13 vigente del mencionado decreto ley, que establece las condiciones para que se pueda acceder a los bienes nacionales de uso público denominados playas de mar, ríos o lagos, debiendo entenderse que la norma está pensada para quienes acceden a la playa con fines turísticos o de pesca recreativa. De otra manera, si alguien quisiera instalar un negocio en una caleta, la norma no cubre esa hipótesis, pues, en el fondo, lo que busca es que todas las personas podamos gozar de estos bienes en una forma que no implique la realización de alguna actividad económica lucrativa u otra distinta a disfrutar de la naturaleza.

Precisa que el inciso segundo del artículo 13 del citado decreto ley regula el procedimiento para fijar las vías de acceso a las playas, que corresponde al intendente regional, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos y, si no se produjera acuerdo o aquellos

no asistieran a la audiencia, el intendente regional las determinará prudencialmente evitando causar daños innecesarios, en cuyo caso los afectados por esta determinación podrán reclamar ante los tribunales ordinarios de justicia dentro de los diez días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección (de Tierras y Bienes Nacionales, hoy Seremis de Bienes Nacionales), los que resolverán con la sola audiencia del intendente y los afectados. Es decir, hay un procedimiento que está reglado en la ley y lo que hace este proyecto es simplemente autorizar la aplicación de una multa por el juzgado de policía local correspondiente si no se respeta la vía de acceso gratuito establecida.

Finalmente, los diputados presentes piden aclarar diversas inquietudes antes de votar en general el proyecto: ¿Cuáles son los derechos de las personas que pueden acceder a las playas? ¿Pueden transitar por las vías de acceso fijadas por el intendente en vehículo o solo a pie? ¿Pueden llevar un bote para pescar? ¿Es legítimo que se les cobre para dejar sus vehículos estacionados cerca de la entrada a las vías de acceso? ¿Cómo se calificaría la reincidencia: por testimonios o denuncias reiteradas, o por sanciones previas?

Por su parte, la Secretaría de la Comisión plantea la necesidad de aclarar cuál será el tribunal competente para la aplicación de multas y su reclamación, pues del tenor literal del inciso final propuesto en el proyecto no se desprende que sea el juzgado de policía local, sino solo que el procedimiento aplicable será el previsto en la ley N° 18.287. Asimismo, advierte la posible inconstitucionalidad del reglamento contemplado en dicho inciso, habida consideración de lo dispuesto en el artículo 19, N° 3, de la Constitución Política, en relación con la obligación del legislador de establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.

El jefe de la División de Relaciones Políticas e Institucionales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, recuerda que el objetivo del proyecto es agregar una sanción a la prohibición contenida en el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, de impedir el acceso a las playas, la cual consiste en una multa a beneficio fiscal, de 10 a 100 unidades tributarias mensuales, aplicable por los juzgados de policía local conforme al procedimiento establecido en la ley N° 18.287.

Coincidiendo con lo observado por la Secretaría de la Comisión propone despejar la eventual superposición de normas procedimentales establecidas por ley y por reglamento, eliminando la última oración del inciso final y el artículo transitorio propuestos, que se refieren a esta materia. Explica que la ley N° 18.287, anterior al establecimiento del artículo 19, N° 3, de la actual Constitución Política, remite varios procedimientos al reglamento y por eso se quiso utilizar ahora la misma técnica legislativa, pero desde que dicho precepto constitucional encarga al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos, no ve inconveniente en eliminar las referencias al reglamento y dejar el nuevo inciso final que se propone incorporar en el artículo 13 del mencionado decreto ley, hasta la frase "se regirán por las disposiciones contenidas en la ley N° 18.287", quedando claro que el procedimiento aplicable es el regulado en este cuerpo normativo.

En relación con la calificación de la reincidencia, señala que se entenderá por tal la reiteración de la conducta de obstaculizar el acceso a las playas después de haber sido sancionado el infractor por ese hecho.

Con respecto a los estacionamientos que puedan existir en zonas cercanas a las vías de acceso a las playas fijadas por la autoridad, precisa que ellos deberán cumplir con la normativa establecida por las municipalidades para

su instalación y funcionamiento (en bienes nacionales de uso público administrados por ellas).

Sobre la posibilidad de acceder a las playas a pie o en vehículo, señala que ello dependerá de las condiciones que fije el intendente de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 13 en enmienda, quien en caso de desacuerdo o ausencia de los propietarios de los predios colindantes deberá establecer prudencialmente la vía de acceso, evitando causar daños innecesarios.

Respondiendo a la diputada señora Olivera, precisa que en el derecho sancionador el juez siempre tiene un margen de apreciación para graduar las multas de acuerdo a las circunstancias del caso concreto. Así, por ejemplo, la sanción podrá ser distinta si el acceso a la playa es obstaculizado por un propietario individual o por una comunidad de copropietarios.

Ante la sugerencia de la diputada señora Castillo, en el sentido de que podría establecerse por vía de reglamento un procedimiento sancionatorio más simplificado que el contemplado en la ley N° 18.287, en todo aquello que no sea incompatible con esta, insiste en que ello podría importar un problema de constitucionalidad a la luz de lo dispuesto en el artículo 19, N° 3 de la Carta Fundamental.

Sobre la posibilidad planteada por el diputado señor Calisto de establecer en esta iniciativa servidumbres legales de paso para asegurar el acceso a las playas, especialmente de lagos y otras aguas detenidas, informa que el Ejecutivo formulará una indicación sustitutiva al proyecto de ley sobre borde costero para regular esa materia.

b) Votación en general y particular del proyecto de ley

La Comisión, compartiendo los objetivos y fundamentos tenidos en consideración en el mensaje, así como las opiniones entregadas por el representante del Ejecutivo, procedió a dar su **aprobación, en general por la unanimidad** de los diputados presentes (11), señoras Natalia Castillo, Erika Olivera, y señores Sergio Bobadilla, Miguel Ángel Calisto, Fidel Espinoza, René Manuel García, Carlos Abel Jarpa (Presidente), Iván Norambuena, Diego Paulsen, Guillermo Teillier y Gonzalo Winter.

Las diputadas Castillo y Olivera, y los diputados García, Jarpa y Paulsen, acogiendo los planteamientos del Ejecutivo, formulan indicación para suprimir la última oración del inciso final propuesto, que sigue a la expresión "ley N° 18.287", y eliminar el artículo transitorio.

Puesta en votación la indicación, **fue aprobada, por unanimidad**, con la misma votación anterior.

V. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

a) Artículos rechazados.

Se encuentra en esta situación, el artículo transitorio.

b) Indicaciones rechazadas.

No hay.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente la señora Diputada Informante, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Agrégase en el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, el siguiente inciso final, nuevo:

“Una vez fijadas las vías de acceso de conformidad al inciso anterior, el propietario, arrendatario, tenedor u ocupante del terreno colindante no podrá cerrarlas ni obstaculizarlas de ningún modo. En caso de contravención, el infractor será sancionado con multa a beneficio fiscal de diez a cien unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia, se podrá aplicar una multa equivalente al doble del máximo establecido. Respecto a la aplicación de la multa y la reclamación de la misma, se regirán por las disposiciones contenidas en la ley N° 18.287.”.

Se designó Diputada Informante a la señora Natalia Castillo Muñoz.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de fecha 2 y 3 de enero de 2019, con la asistencia de las diputadas señoras Natalia Castillo Muñoz y Erika Olivera De La Fuente y de los diputados señores Sergio Bobadilla Muñoz, Miguel Ángel Calisto Águila, Fidel Espinoza Sandoval, René Manuel García García, Carlos Abel Jarpa Wevar (Presidente), Iván Norambuena Farías, Diego Paulsen Kehr, Guillermo Teillier Del Valle y Gonzalo Winter Etcheberry.

Asistió, además, el diputado señor Enrique Van Rysselberghe Herrera, en reemplazo del señor Osvaldo Urrutia Soto.

Concurrió, además, el diputado señor Pablo Kast Sommerhoff.

Sala de la Comisión, a 3 de enero de 2019.



MARÍA TERESA CALDERÓN ROJAS
Abogada Secretaria de la Comisión