

OFICIO N° 42-2023

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“PROHÍBE EL INGRESO Y TRÁNSITO DE
VEHÍCULOS MOTORIZADOS EN LAS
ARENAS DE PLAYA, TERRENOS DE
PLAYA Y DUNAS COSTERAS DEL
TERRITORIO NACIONAL”**

Antecedente: Boletín N° 15.666-12.

Santiago, trece de febrero de 2023.

Por Oficio N° 18.031, el Presidente (A) de la Cámara de Diputadas y Diputados, don Carlos Bianchi Chelech, remitió a la Corte Suprema proyecto de ley que *“Prohíbe el ingreso y tránsito de vehículos motorizados en las arenas de playa, terrenos de playa y dunas costeras del territorio nacional”*, a fin de recabar la opinión de la Corte Suprema sobre la iniciativa, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 77 incisos segundo y tercero de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 6 de febrero pasado, presidida por su subrogante Sergio Muñoz G., e integrada por los ministros señor Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama y Dahm, señora Vivanco, señores Silva C., y Carroza., señora Letelier y señor Simpértigue, y ministros suplentes señores Muñoz P., Gómez M., Mera M. señora Quezada M., señor Contreras, y señoras Lusic y Catepillán., acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

SEÑOR VLADO MIROSEVIC VERDUGO.

VALPARAÍSO



JXGFXDXHNCT

“Santiago, trece de febrero de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 18.031, el Presidente (A) de la Cámara de Diputadas y Diputados, don Carlos Bianchi Chelech, remitió a la Corte Suprema proyecto de ley que “*Prohíbe el ingreso y tránsito de vehículos motorizados en las arenas de playa, terrenos de playa y dunas costeras del territorio nacional*”, a fin de recabar la opinión de la Corte Suprema sobre la iniciativa, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 77 incisos segundo y tercero de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

El referido proyecto corresponde al boletín N° 15.666-12, iniciado a través de moción parlamentaria el 13 de enero del 2023, y que actualmente se encuentra en su primer trámite constitucional y sin urgencia asignada para su tramitación.

Segundo: Que el objetivo del proyecto es “prohibir el ingreso de vehículos motorizados que indica en las arenas de playa, terrenos de playa y dunas costeras del borde costero y de todo el territorio nacional, con el fin de proteger la biodiversidad de flora y fauna; establecer sanciones frente al incumplimiento, y exceptuar de su ámbito de aplicación a los vehículos motorizados que realizan labores de mantenimiento o aseo, fiscalización, socorro, vigilancia y seguridad, y otras actividades debidamente autorizadas”.^{1 2}

La iniciativa consta de 3 artículos permanentes. El primero establece la prohibición de ingreso de vehículos motorizados a las áreas que ahí se indican y, a su vez, establece las excepciones a tal proscripción, la cual se funda en las labores que realizan esos vehículos. En el segundo, se entrega una definición de borde costero, el cual es entendido como “la franja de territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre, y el mar territorial de la república definido en el artículo 593 del Código Civil”. Finalmente, el tercer artículo establece que las infracciones a lo dispuesto en la presente ley serán denunciadas por los organismos fiscalizadores al Juzgado de Policía Local correspondiente, y serán sancionadas desde 4 UTM.

¹ Idea matriz, pág. 4; Boletín 15.666-12.

² La preocupación de los legisladores sobre esta materia es creciente. Actualmente se tramitan en el Congreso Nacional otros dos proyectos de Ley con la misma idea matriz que la iniciativa que se informa. Estos corresponden a los proyectos Boletín N° 14.706-12 y Boletín N° 14.049-15, los que en términos similares, buscan prohibir el ingreso y tránsito de vehículos motorizados en el borde costero



La propuesta no contempla disposiciones transitorias, ni normas sobre entrada en vigencia de la ley.

Tercero: Que, como se viene señalando, el Presidente (A) de la Cámara de Diputados remitió a la Corte Suprema la iniciativa en análisis, con el objeto de que se pronuncie respecto de lo dispuesto en su artículo 3°. Dicha disposición entrega competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer de las infracciones establecidas en el artículo 1° e imponer una multa, razón por la cual, el presente informe se extiende también a dicha norma, por ser ambas complementarias entre sí.

Cuarto: Que, antes de abordar el estudio de la disposición específica consultada, conviene esbozar algunas reflexiones en torno a la conducta cuya sanción se persigue. La iniciativa propone sancionar a quienes vulneren la prohibición señalada en el artículo 1 de la moción parlamentaria, que expresa:

“Artículo 1.- Prohibición. Con el fin de la protección de la biodiversidad de flora y fauna en el borde costero, prohíbese el ingreso y tránsito de vehículos motorizados en las arenas de playa, terrenos de playa y dunas costeras de todo el territorio nacional.

Exceptuase de la presente prohibición la circulación de vehículos de emergencia, seguridad, fiscalización, vigilancia, mantención o aseo, y aquellas actividades debidamente autorizadas”.

Sobre esta punto es necesario realizar un breve *racconto*, que permita conocer la forma en que se regulan actualmente las conductas que la moción parlamentaria busca prohibir y sancionar. Como se observará, de la revisión de la normativa existente es posible concluir que, en términos generales, la conducta que se busca prohibir mediante el proyecto de ley en análisis ya es objeto de regulación vía normativa infralegal.

Así, el instrumento que se invoca para prohibir el ingreso y circulación de vehículos en las playas del país (y que es citada en los antecedentes del proyecto de ley) es la Orden Ministerial N° 2, de 15 de enero de 1998, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, que “Instruye sobre prohibición de ingreso y tránsito de vehículos en toda la costa del litoral de la República, sus playas, terrenos de playa, en ríos y lagos y demás bienes nacionales de competencia de este ministerio”, y cuyo artículo 1 dispone “ORDENO: 1.- A la autoridad competente, velar por el estricto cumplimiento de la prohibición de ingreso y tránsito de vehículos por las arenas de playa, terrenos de playa, dunas



costeras y demás bienes nacionales sometidos a la competencia de este Ministerio (...). Como se observa, la Orden, más que establecer una prohibición, ordena cumplir a la autoridad competente con una prohibición de ingreso y tránsito ya existente.

Por su parte, el artículo 2 de la Orden Ministerial en cuestión es una norma del mismo tenor a las excepciones a la regla general que se establece en el inciso segundo de la actual moción parlamentaria. La Orden Ministerial N° 2, de 1998, no establece sanciones a su contravención, por lo cual, habrá que estarse a lo que expresen los cuerpos normativos que le sirven de fundamento.

La prohibición a la que alude la Orden Ministerial se encuentra en el Decreto Supremo 1340 BIS, de 1941, que Deroga el Decreto N° 211, de 1924, que aprobó el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, que en su artículo 313 dispone que “*Se prohíbe entrar con vehículos y bañar animales en las playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos*”.

En términos similares, se establece esta prohibición en el artículo 13 del Decreto 1, de 1992, Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, del Ministerio de Defensa Nacional, que señala “*Queda prohibido entrar con vehículos y bañar animales en las playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima*”.

De esta manera, a través de la moción parlamentaria, actos cuya regulación está entregada a normas de rango infralegal, pasarían a estar normados en la ley. No obstante, a través del proyecto de ley, se incorporan áreas o zonas geográficas que no estaban expresamente contempladas en los decretos señalados en los numerales 14 y 15 precedentes, como son las dunas costeras, situación que será analizada a propósito de la referencia a los organismos fiscalizadores.

Respecto a la regla de excepción dispuesta en el inciso segundo del artículo 1 del proyecto, cabe considerar que antecede a la descripción de la conducta prohibida un propósito declarado de este mandato, cual es la protección de la biodiversidad de la flora y fauna del borde costero. Esta alusión al motivo legal para la prohibición, permite cuestionarse si acaso lo perseguido es incorporar un elemento normativo que permita descartar la antijuridicidad de la conducta bajo ciertas circunstancias en que la conducta concreta no genere daño a tales bienes protegidos o la puesta en peligro de los mismos. Una aclaración sobre este punto contribuiría a despejar las dudas que genera.



Por otra parte, en los términos del proyecto, la protección de tales bienes pareciera tener un alcance limitado o relativo, en atención a la regla de excepción dispuesta, que contiene hipótesis de actividades de utilidad social o general, que razonablemente, en un ejercicio de ponderación de bienes en juego, escaparían al rango de lo prohibido.

Cierra el repertorio de excepciones, una circunstancia más amplia referida a las actividades debidamente autorizadas. Los márgenes o contornos de esta causal de excepción parecieran ser extremadamente amplios siguiendo los términos del proyecto (las actividades “debidamente” autorizadas), lo que no se alinearía con sus objetivos declarados ni con las demás hipótesis de excepción. Cabe preguntarse si en realidad lo que se busca es eximir actividades respecto de las cuales la autoridad respectiva ha autorizado *expresamente* realizarlas en las zonas concernidas en la prohibición.

Como sea, resulta manifiesto que la iniciativa, más que establecer un estatuto de protección o conservación ambiental especial de determinados espacios³, lo que hace es precisar o bien limitar la circulación de vehículos motorizados en tales lugares, de manera que, en rigor, estamos frente a una propuesta que concierne a la regulación de tránsito, que se encuentra contenida en un cuerpo legal específico: el DFL N° 1 2007, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley de Tránsito (en adelante, Ley de Tránsito). En efecto, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 1:

“Artículo 1.- A la presente ley quedarán sujetas todas las personas que como peatones, pasajeros o conductores de cualquiera clase de vehículos, usen o transiten por los caminos, calles, ciclovías y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público, de todo el territorio de la República.

Asimismo se aplicarán estas normas, en lo que fueren compatibles, en aparcamientos y edificios de estacionamiento **y demás lugares de acceso público**”. (énfasis agregado)

³ Al respecto, debe considerarse que el ordenamiento jurídico ha diseñado diversos instrumentos y/o categorías de protección destinadas a resguardar el ecosistema en general y al borde costero en particular. Así, encontramos áreas del borde costero que pueden constituir Santuarios de la Naturaleza, Monumentos Naturales, Áreas Marinas y Costeras Protegidas. Cada una de estas categorías, establece sus propios mecanismos de protección, órgano(s) responsable de su fiscalización, tribunal competente y sanciones aplicables frente a una contravención.

El proyecto en estudio no apuesta a utilizar estos mecanismos, sino que se ocupa de proscribir y sancionar una forma específica de ataque o lesión, que se materializa precisamente respecto de un ordenamiento jurídico determinado: el de tránsito.



Entendida la iniciativa como una regulación de tránsito, hay buenas razones para aspirar que esta deba de incorporarse al cuerpo legal del ramo, antes que erigirse como una ley autónoma; en efecto, la agrupación y ordenación de reglas en leyes con unidad temática persigue aumentar la posibilidad que las personas tomen o adquieran conocimiento de los mandatos bajo los cuales se organiza la vida en común y constituye una técnica regulativa que encuentra sus raíces más inmediatas en el proceso de codificación legal moderno⁴ y que es la predominante en nuestro ordenamiento jurídico.

La adecuada incorporación de la conducta prohibida en el cuerpo legal respectivo permite, al mismo tiempo, incluirla en el régimen común que gobierna las infracciones de tránsito, de manera que soluciona de buena forma los problemas y vacíos que pueden surgir como consecuencia de establecer una ley autónoma. Del mismo modo, contribuye a la certeza jurídica, al concentrar en una sola normativa la regulación específica.

Quinto: Que, sin perjuicio de los hasta aquí reflexionado, la disposición consultada expresa lo siguiente:

“Artículo 3- Sanciones. Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley serán denunciadas por los organismos fiscalizadores al Juzgado de Policía Local correspondiente, y serán sancionadas desde 4 UTM”.

Sexto: Que la norma propuesta puede ser examinada desde una doble perspectiva.

a) Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley serán denunciadas por los organismos fiscalizadores al Juzgado de Policía Local correspondiente

Como se sabe, la fiscalización, control y supervigilancia del borde costero es una labor que se encuentra radicada en el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas⁵. Es este último organismo el que se vincula con cada una de las ramas de la Defensa Nacional y, en lo que nos interesa, con la Armada de Chile, cuyo servicio dependiente, la Dirección

⁴ Al efecto, ver Guzmán Brito, Alejandro, “La codificación del derecho”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 8 (1984), disponible en línea en <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/115> (consulta 31-01-2023).

⁵ Decreto 9 de 2018, Sustituye Reglamento sobre Concesiones Marítimas, fijado por Decreto Supremo (M) N° 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional. Artículo 1 N° 5). Véase también Artículo 1 del DFL 340 de 1960, Sobre Concesiones Marítimas, y; Considerando Letra a) del Decreto 475 de 1994, Establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la Republica, y crea Comisión Nacional que Indica.



General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), ejecuta esta labor.⁶

La jurisdicción de DIRECTEMAR está establecida en el artículo 6 del DFL 292 de 1953, fijando su extensión en tierra, en ochenta metros de ancho en los bienes nacionales y fiscales, medidos desde la costa u orilla de mar, riberas de lagos o de ríos navegables hacia tierra firme y caletas.

En consideración a lo expuesto y, lo señalado en la moción parlamentaria, que amplía y explicita el objeto de protección a las dunas costeras, las que carecen de regulación específica, es que nos encontramos con una zona, donde no es claro que su fiscalización recaiga necesariamente en la autoridad marítima. Así, podríamos estar en presencia de dunas costeras cuya extensión sobrepase el límite impuesto a DIRECTEMAR para el ejercicio de su jurisdicción, recayendo su fiscalización en otros organismos, tales como Carabineros de Chile e inspectores municipales, quienes estarían habilitados legalmente para denunciar aquellas infracciones, contravenciones o faltas, de competencia de los Juzgados de Policía Local (proponen coherencia con lo propuesto en la moción parlamentaria bajo análisis). El artículo 3 de la ley 18.287, que Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, señala: “Artículo 3. Los Carabineros e Inspectores Fiscales o Municipales que sorprendan infracciones, contravenciones o faltas que sean de competencia de los Jueces de Policía Local, deberán denunciarlas al juzgado competente y citar al infractor para que comparezca a la audiencia más próxima, indicando día y hora, bajo apercibimiento de proceder en su rebeldía”.

En razón de lo expuesto, parece acertada la mención a “*organismos fiscalizadores*”, que se hace en la moción, pues logra capturar las diferentes competencias de órganos implicados.

Respecto a la decisión de radicar estos asuntos ante los Juzgados de Policía Local, esto parece acertado, dada su estrecha vinculación local y experiencia en control de normas de policía y porque, en definitiva, son quienes conocen de las infracciones de tránsito. Sin perjuicio de ello, se observan los siguientes puntos: i) Uso de la palabra “*correspondiente*”; debería ser reemplazada por “*competente*”, por ser ésta más ajustada al lenguaje utilizado por los órganos que desarrollan la actividad jurisdiccional; ii) Al crear una infracción cuyo conocimiento será competencia de los Jueces de Policía Local, y de no seguir la recomendación de incorporarla a la Ley de Tránsito, se sugiere mencionarla

⁶ DFL 292 de 1953, Aprueba Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Artículo 3° letras l) y m).



dentro de las materias que son de conocimiento de dichos jueces, en el catálogo dispuesto en el artículo 13 del Decreto con Fuerza de Ley N° 307, que fija el Texto Refundido Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.231, Sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

b) Multa desde 4 UTM

El respeto irrestricto al principio de legalidad impone al legislador la obligación de dotar de certeza y precisión a los enunciados normativos. Tanto la conducta que se busca regular, como las consecuencias a las que se expone quien vulnere tal disposición, deben ser descritas con la suficiente precisión que permitan ser comprendidas por los destinatarios que deben obedecer y aplicar los mandatos. Sin embargo, la forma que se ha utilizado para fijar la sanción en caso de contravención a la prohibición impuesta, no entrega certeza y precisión.

En efecto, no se ha establecido un monto máximo para la sanción pecuniaria que conlleva la infracción a la regla; el “desde” que emplea la norma no entrega un límite establecido e impide conocer cuál es la real consecuencia de la conducta que se busca prevenir y en caso de transgresión, sancionar. Desde otro punto de vista, si la sanción es “desde” tal entidad, el proyecto no ofrece criterio alguno para que pueda imponerse una sanción superior a dicha entidad ni establece elementos normativos para imponer, en concreto la sanción, tales como reiteración, reincidencia, entre otros.

En estos términos, la sanción descrita en la propuesta de proyecto de ley no brinda seguridad jurídica ni satisface el principio de legalidad.

Séptimo: Que, a modo de conclusión, el proyecto establece una infracción de tránsito para vehículos motorizados por circular en espacios en que podría ocasionarse daño para la biodiversidad de flora y fauna del borde costero. Sin embargo, se presenta como una ley autónoma y no como una modificación a la Ley de Tránsito, lo que conspira en contra del adecuado entendimiento por parte de los destinatarios de la normas y genera vacíos y problemas por ausencia de un régimen legal de base.

El presente informe formula observaciones a la descripción de la conducta infraccional, sus excepciones, los órganos fiscalizadores y a la multa que se pretende imponer. Respecto de esta última se aprecian defectos que requieren ser corregidos.



Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Oficiese.

PL N° 2-2023”

Saluda atentamente a V.S.

