Oficio N° 100 -2015

INFORME PROYECTO DE LEY 27-2015

Antecedente: Boletín N° 10.209-09.

Santiago, 14 de septiembre de 2015.

Mediante oficio N° 173/SEC/15, de fecha 5 de agosto de 2015, el Presidente del H. Senado, don Patricio Walker Prieto, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 77, incisos segundo y siguientes de la Constitución Política de la República, y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el texto del proyecto de ley sobre publicidad vial -iniciado por moción- para recabar su opinión sobre el artículo 12 del mismo, por tratarse este de una norma relacionada con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia (Boletín N° 10.209-09).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día 11 de septiembre en curso, presidida por el subscrito y con la asistencia de los ministros señores Patricio Valdés Aldunate, Carlos Künsemüller Loebelfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo y los ministro suplentes señores Alfredo Pfiffer Richter y Julio Miranda Lillo, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR PRESIDENTE
PATRICIO WALKER PRIETO
H. SENADO
VALPARAÍSO

“Santiago, once de septiembre de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 173/SEC/15, de fecha 5 de agosto de 2015, el Presidente del Senado, don Patricio Walker Prieto, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 77, incisos segundo y siguientes de la Constitución Política de la República, y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el texto del proyecto de ley sobre publicidad vial -iniciado por moción- para recabar su opinión sobre el artículo 12 del mismo, por tratarse este de una norma relacionada con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia (Boletín N° 10.209-09);

Segundo: Que en su exposición de motivos, la moción parlamentaria manifiesta la convicción de que el problema de la publicidad vial debe ser abordado en su integridad por el legislador, ocupándose tanto de la que se instala en los caminos públicos y en las vías urbanas, como de los efectos de la misma en la seguridad del tránsito y el transporte y en la preservación del medioambiente.

Continúa, señalando que el proyecto que se propone se ocupa de la publicidad y la propaganda en caminos públicos y vías urbanas, regulando, entre otros aspectos, las sanciones procedentes ante el incumplimiento de las normas que reglan la materia, el órgano jurisdiccional competente y el procedimiento aplicable para el establecimiento de las referidas sanciones;

Tercero: Que el artículo 12 propuesto en el proyecto de ley se titula “*Obligación de retiro de los elementos publicitarios y facultad para disponer el auxilio de la fuerza pública*”, y consta de cinco incisos.

El primer inciso establece que una vez vencido el plazo de vigencia del permiso de instalación, deberá realizarse el retiro del elemento publicitario, cuyos costos relacionados serán de cargo del avisador.

Los permisos de instalación están tratados en el Título I del proyecto de ley -denominado precisamente “*Permisos de instalación de elementos publicitarios*”- encontrándose el permiso de instalación –propiamente tal- regulado en el artículo 9 del proyecto, que establece requisitos y la obligación de “entregar” en cada municipalidad donde se ubiquen elementos publicitarios mayores, una boleta de garantía de retiro a nombre de la municipalidad. El artículo 11 inciso 2° del proyecto en estudio, entretanto, establece que los permisos en cuestión tienen carácter precario y pueden otorgarse por un plazo máximo de tres años, salvo la excepción prevista en el artículo 10 letra c) –elementos publicitarios provisorios que se instalan con el propósito de cubrir fachadas para la ejecución de obras exteriores de remodelación, mantención o pintura, que no podrá exceder a la ejecución de dichas

obras ni ser superior a tres meses-, pudiendo renovarse previa solicitud ingresada con treinta días de anticipación al vencimiento del correspondiente permiso.

El inciso 2° del artículo 12, contiene disposiciones propias de la organización y atribuciones de los tribunales, estableciendo que "*para el caso que el Avisador no efectúe el retiro en el plazo otorgado para ello o en el caso de incumplimientos* (sic) *de los requisitos establecidos en la presente ley, la* entidad competente *deberá efectuar la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Policía Local competente, para que éste, conociendo breve y sumariamente, ordene el retiro de los elementos publicitarios, con cargo a la boleta de garantía de retiro*."

El inciso 3°, por su parte, establece que "*para dar cumplimiento a lo anterior, se podrá requerir de los Intendentes o Gobernadores el auxilio de la fuerza pública, la que podrá ser facilitada con facultades de allanamiento y descerrajamiento, a fin de retirar los elementos publicitarios que no cumplan con lo dispuesto en la legislación vigente*."

El inciso 4° establece que "*lo indicado en el inciso anterior es sin perjuicio de la facultad para ordenar la demolición o el retiro de los elementos publicitarios, con el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario, y/o imponer las multas o sanciones que correspondan, en conformidad a las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General ni* (sic) *de las facultades entregadas a la Dirección de Vialidad en el Párrafo VI del Título III de decreto con fuerza de ley N° 850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, respecto a las infracciones a dicho Título*".

El inciso 5° y final del artículo en comento establece que "*el municipio no será responsable de los elementos publicitarios que no sean retirados por los avisadores dentro del plazo fijado para tal efecto por el Juzgado de Policía Local respectivo o por la entidad competente, cuando corresponda*";

Cuarto: Que actualmente, el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231 sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, regula en los artículos 13 y 14 de su Título II la competencia de los mismos. El proyecto de ley en estudio, que no establece modificaciones a otros cuerpos legales, agregaría una nueva competencia a dichos tribunales. Al respecto, y aun cuando pudiera compartirse la necesidad que observa el legislador de regular una materia como esta, cabe hacer presente que la regla propuesta profundiza aún más la dispersión normativa en torno al ámbito competencial de los Juzgados de Policía Local.

El inciso 2° del artículo 12 propuesto ordena a lo que denomina "la entidad competente" efectuar la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Policía Local en dos casos: cuando el avisador no efectúe el retiro tratado en el inciso 1° o ante

incumplimiento de los requisitos establecidos en dicha ley, con el fin de que dicho órgano jurisdiccional, breve y sumariamente, ordene el retiro de dichos elementos con cargo a la boleta de garantía de retiro aludida en el artículo 9 del proyecto de ley;

Quinto: Que dicha redacción merece reparos, en primer lugar, puesto que no se aprecia en el articulado del proyecto, especialmente en el artículo 4, denominado "*Régimen aplicable y órganos competentes*", qué se entiende por "entidad competente" o en qué órgano está radicada dicha competencia, generando incertidumbre sobre quién sería el obligado a efectuar la denuncia. Al efecto, ni aún la exposición de motivos contribuye a disipar esta duda.

Merece reparos, asimismo, el uso de la expresión "*breve y sumariamente*" contenido en el inciso 2° del artículo 12 del proyecto, teniendo presente al efecto que el actual texto de la Ley N° 18.287 que "Establece Procedimiento Ante los Juzgados de Policía Local" regula un solo tipo de procedimiento, denominado ordinario, el cual establece en el artículo 7° de dicha ley que en casos de demanda, denuncia de particulares o querella, el tribunal la mandará a poner en conocimiento del demandado, denunciado o querellado y fijará día y hora para la celebración de una audiencia de contestación o prueba, a la que las partes deberán concurrir con todos sus medios de prueba y que se celebrará con las partes que asistan, quienes podrán asistir personalmente o legalmente representadas. El artículo 10, a su vez, establece que la defensa podrá hacerse verbalmente o por escrito, las partes podrán formular observaciones a la demanda, denuncia o querella y a la defensa, de lo que se debe dejar constancia por escrito;

Sexto: Que, como se puede apreciar, la regulación del procedimiento ordinario ante los juzgados de policía local es asimilable a la regulación del procedimiento sumario regulado en el Título XI del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil o "Del Procedimiento Sumario", que establece en el artículo 682 que el procedimiento será verbal, sin perjuicio de la posibilidad de presentar minutas por escrito, y en el artículo 683 establece dicho Código que deducida la demanda el tribunal deberá citar a audiencia dentro del quinto día hábil desde la última notificación, audiencia en que si concurren todas las partes se produce la contestación y el llamado a conciliación.

La única referencia al juicio sumario en la Ley N° 18.287 está contenida en el artículo 9°, inciso 4°, que regula la forma de proceder ante el juez de letras ordinario en caso de no haberse demandado civilmente, haberlo hecho extemporáneamente o no haberla notificado dentro de plazo.

Por todo lo anterior, establecer que hecha la denuncia el juzgado de policía local deberá proceder *breve y sumariamente* es innecesario y posiblemente

conducente a errores. Antes bien, sería preferible la siguiente redacción: "(…) la entidad competente deberá efectuar la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Policía Local competente, para que éste, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley N° 18.287, ordene el retiro de los elementos publicitarios, con cargo a la boleta de garantía de retiro" (lo subrayado es nuestro);

Séptimo: Que el inciso 3° del artículo 12 propuesto establece que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior –la orden de retiro de los elementos publicitarios- "*se podrá requerir de los Intendentes o Gobernadores el auxilio de la fuerza pública, la que podrá ser facilitada con facultades de allanamiento y descerrajamiento, a fin de retirar los elementos publicitarios que no cumplan con lo dispuesto en la legislación vigente*".

Del tenor literal del texto propuesto, no es claro qué órgano es el autorizado para requerir de la autoridad correspondiente el auxilio de la fuerza pública, esto es, si acaso el juez de policía local o la "entidad competente". Cabe, pues, disipar la duda de si dicho auxilio podrá ser requerido directamente a las autoridades políticas –Intendentes o Gobernadores- por la "entidad competente" o si, antes bien, será necesario hacerlo a través del juzgado de policía local correspondiente. Si este último fuera el caso, lo recomendable sería establecer que dicha solicitud se hará en los términos previstos en el artículo 25 de la Ley N° 18.287, que permite al juez de policía local requerir directamente al jefe de unidad el auxilio de la fuerza pública; si la intención del legislador fuere la contraria -o sea, si lo que se pretende es entregar a la "entidad competente" dicha atribución-, sería recomendable aclarar que el requerimiento en cuestión se hará directamente a la autoridad política respectiva, sin intermediación del ente jurisdiccional municipal.

Además de lo anterior, se advierte que la parte final del inciso tercero en comento conduce a equívocos y podría perfectamente prescindirse de ella. Ello, debido a que es la parte inicial del mentado inciso la que se encarga de dejar en claro que la herramienta que en él se entrega –esto es, la posibilidad de requerir el auxilio de la fuerza pública- tiene por objeto propender al cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, esto es, a lograr el retiro de los elementos publicitarios.

En razón de ello, se estima que la oración ", a fin de retirar los elementos publicitarios que no cumplan con lo dispuesto en la legislación vigente" es sobreabundante, razón por la cual sería preferible eliminarla;

Octavo: Que el inciso 4° no merece reparos, atendido a que se limita a reafirmar una facultad prevista en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General para ordenar la demolición o el retiro de elementos publicitarios, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario o imponer las

multas o sanciones que correspondan y las facultades de la Dirección de Vialidad respecto de infracciones al Título III del Párrafo VI del D.F.L. N° 850 de 1997 del Ministerio de Obras Públicas –que establece entre los artículos 50 y 53 sanciones por infracciones cometidas en caminos públicos-, las que no se modifican;

Noveno: Que el inciso 5° y final, por su parte, establece que la municipalidad no será responsable por los elementos publicitarios que no sean retirados dentro del plazo fijado para tal efecto por el juzgado de policía local respectivo o por la "entidad competente", cuando corresponda. Al respecto, cabe reiterar lo señalado sobre la indeterminación de la entidad competente ya referida en el motivo cuarto;

Décimo: Que sin perjuicio de no haber sido sometidos a consulta, se hace presente que hay diversos artículos de los proyectos refundidos en los que se enmarca, que inciden en el ámbito competencial de los tribunales en los términos del artículo 77 de la Constitución Política de la República.

En primer lugar, el artículo 9 inciso 6° del proyecto se relaciona directamente con el artículo 12 consultado, puesto que señala que la boleta de garantía de retiro "*se hará efectiva en caso que, ordenado el retiro de un elemento publicitario, el avisador haga caso omiso a dicha orden, por lo que el retiro deberá ser ejecutado por la* entidad competente*, con cargo a esta boleta, en conformidad a lo señalado en el artículo 12 de la presente ley* (…)". La redacción no merece reparos, puesto que regula la boleta de garantía de retiro a la que hace referencia el artículo en consulta, dándole coherencia.

El artículo 18 del proyecto, por su parte, contenido en el Título IV "De las Infracciones y Sanciones" y denominado "Procedimiento sancionatorio", establece que "*toda contravención a esta ley o sus Reglamentos será sancionada con multa de 10 a 200 Unidades Tributarias Mensuales, conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 18.287. Será competente para conocer y resolver el Juzgado de Policía Local del lugar de emplazamiento del elemento publicitario*". El inciso 2°, en tanto, establece que lo anterior es sin perjuicio de lo señalado en el artículo 12 del proyecto y el artículo 20 y siguientes de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, los instrumentos de planificación territorial o las normas ya referidas del D.F.L. N° 850 de 1998 del Ministerio de Obras Públicas, en los mismos términos señalados en el inciso 4° del artículo 12 del proyecto.

De forma similar, el artículo 4° del proyecto de ley contenido en el boletín N° 9.686-09, a su vez, señala que "*toda contravención a esta norma, será sancionada conforme al procedimiento establecido en la ley N° 18.287, que establece procedimientos ante los juzgados de policía local, con multa de 10 a 100 Unidades Tributarias Mensuales, y en los 10 kilómetros circundantes a las áreas metropolitanas, dicha multa será de 50 a 500 Unidades Tributarias Mensuales. Será*

competente para conocer y resolver, el Juzgado de Policía Local respectivo del lugar donde se encontraba el letrero o anuncio.";

Undécimo: Que como se puede apreciar claramente, el texto propuesto y reseñado en los dos puntos anteriores establece una nueva competencia para los juzgados de policía local, y el procedimiento bajo el que se tramitarán las contravenciones a la ley propuesta, lo que no merece reparos puesto que se limitan a remitir para su regulación al texto vigente de la Ley N° 18.287.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley sobre publicidad vial. Ofíciese.

PL-27-2015".

Saluda atentamente a V.S.

Milton Juica Arancibia
Presidente subrogante

Jorge Sáez Martin
Secretario