



TRIBUNAL PLENO

Oficio N° 216-2017.-

INFORME PROYECTO DE LEY 39-2017

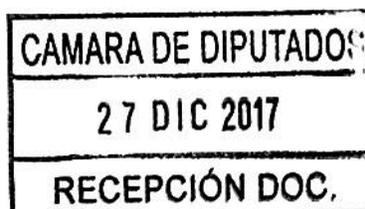
Antecedente: Boletín N° 11.514-06.

Santiago, 27 de diciembre de 2017.

El Presidente de la Cámara de Diputados, señor Fidel Espinoza Sandoval, por Oficio N° 13.615 de 23 de noviembre de 2017, puso en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por moción, que modifica las Leyes N°s 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, y 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, para sancionar el hacinamiento en las habitaciones arrendadas o subarrendadas en virtud de un contrato, para recabar su parecer, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y en el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, respecto de lo dispuesto en el inciso cuarto del nuevo artículo 23 ter de la Ley N° 18.101, propuesto en el artículo primero del proyecto en consulta (Boletín 11.514-06).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 22 de diciembre del actual, presidida por el titular que suscribe y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Sergio Muñoz Gajardo, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa María Maggi Ducommun, Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez y señores Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún y Arturo Prado Puga, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR
FIDEL ESPINOZA SANDOVAL
PRESIDENTE
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO**





TRIBUNAL PLENO

"Santiago, veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente de la Cámara de Diputados, señor Fidel Espinoza Sandoval, por Oficio N° 13.615 de 23 de noviembre de 2017, puso en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por moción, que modifica las Leyes N°s 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, y 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, para sancionar el hacinamiento en las habitaciones arrendadas o subarrendadas en virtud de un contrato, para recabar su parecer, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y en el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, respecto de lo dispuesto en el inciso cuarto del nuevo artículo 23 ter de la Ley N° 18.101, propuesto en el artículo primero del proyecto en consulta (Boletín 11.514-06).

Segundo: Que el proyecto de ley sometido a informe de la Corte Suprema se estructura en función de dos artículos que modifican las Leyes N°s 18.101 –que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos- y 18.695 –Orgánica Constitucional de Municipalidades-, respectivamente.

El artículo primero incorpora a la Ley N°18.101 un nuevo artículo 23 ter, cuyo inciso primero dispone: "En los contratos de arrendamiento o subarrendamiento de habitaciones y otros locales habitables, correspondientes a inmuebles con fines residenciales, no se podrá superar una carga ocupacional de 3 personas por habitación o local habitable".

El inciso segundo aumenta a 5 el número máximo de personas por habitación o unidad habitable "tratándose de sujetos unidos por vínculos de convivencia, afinidad o consanguinidad".

El inciso tercero establece una sanción de multa a beneficio municipal de 5 a 100 UTM por la infracción a esta normativa.

El inciso cuarto atribuye competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer de estos asuntos, señalando que "cualquier persona" podrá hacer la denuncia, la que "deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios" disponibles.

Finalmente el inciso quinto dice: "Lo dispuesto en este artículo, no obsta al cumplimiento de lo señalado en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su ordenanza general y en los instrumentos de planificación territorial".



TRIBUNAL PLENO

Por su parte, el artículo segundo del proyecto incorpora al artículo 4° de la Ley N°18.695 un nuevo literal que otorga a las Municipalidades la potestad de fiscalizar el cumplimiento de esta normativa.

Tercero: Que previo al análisis de la iniciativa se hace presente que la disposición expresamente consultada por la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto por los artículos 77 de la Constitución y 16 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, es el inciso cuarto del nuevo artículo 23 ter de la Ley N°18.101, cuyo tenor literal es el siguiente:

“La municipalidad correspondiente o cualquier persona podrá denunciar ante el Juzgado de Policía Local competente, el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios que se disponga”.

Sin perjuicio de lo anterior, por si se estimare que corresponde también informar sobre el resto de las disposiciones, atendida su relación con la consulta, este informe también aludirá al mérito de ellas.

Cuarto: Que el propósito de los autores de esta moción es “asegurar condiciones de vivienda digna”. Con este fin se propone prohibir, en los contratos de arrendamiento de predios urbanos, la utilización de un inmueble con fines residenciales con una “carga ocupacional” mayor a tres personas por habitación o cinco personas si éstas se encuentran unidas entre sí por “vínculos de convivencia, afinidad o consanguinidad”, sancionándose el incumplimiento de esta normativa con una multa a beneficio municipal de 5 a 100 UTM, asunto cuya competencia es asignada a los Juzgados de Policía Local. Se entrega además a las Municipalidades la potestad de fiscalizar el cumplimiento de estas normas.

Quinto: Que si bien es atendible el propósito de la iniciativa, es posible constatar un defecto relevante en la determinación del sujeto a quien se sanciona.

Además, cabe formular algunas consideraciones de índole procedimental.

En primer lugar, cabe preguntarse quién es el destinatario de la norma que establece un límite de personas por habitación en las viviendas residenciales y a quién se sanciona en caso de infringirse dicha regla.

Según el mensaje con el que se fundamenta esta iniciativa, su objeto es “asegurar condiciones de vivienda digna, particularmente de aquellos grupos más vulnerables”, a quienes se les califica como “víctimas de abuso”. Dice también el



TRIBUNAL PLENO

mensaje que en ocasiones se junta "lo inescrupuloso de los arrendadores o subarrendadores, con la necesidad de ahorrar recursos de los migrantes para enviarlos a sus familias en sus países de origen". A partir de estas consideraciones se podría presumir que la intención de los autores es proteger al arrendatario (persona vulnerable) del arriendo en condiciones abusivas por parte de arrendadores o subarrendadores "inescrupulosos" y que es a estos últimos a quienes se debe sancionar.

Sin embargo, la norma parece proponer algo distinto.

Dice el inciso primero: "En los contratos de arrendamiento o subarrendamiento de habitaciones u otros locales habitables, correspondientes a inmuebles con fines residenciales, no se podrá superar una carga ocupacional de 3 personas por habitación o local habitable.". Agrega el inciso segundo "Esta cifra podrá alcanzar a 5 personas por habitación o unidad habitable tratándose de sujetos unidos entre ellos por vínculos de convivencia, afinidad o consaguinidad.". Por su parte, el inciso tercero expresa: "La infracción de lo dispuesto en los incisos precedentes se sancionará con multa a beneficio municipal de 5 a 100 unidades tributarias mensuales".

Por tanto, no queda claro si se sanciona al arrendador, al arrendatario o a ambos. Del tenor literal de la norma, que no hace distinción, podría desprenderse que la interpretación primera es que sea a ambos.

En la práctica, quien está en mejor posición para adecuar su acción al comportamiento exigido por la norma es, en principio, el propio arrendatario.

El arrendador en muchos casos podría eximirse de responsabilidad invocando el desconocimiento del presupuesto fáctico que autoriza la aplicación de la sanción, esto es, que la vivienda es ocupada por más personas de las que ésta admite.

Más aún, la práctica promoverá que todos los arrendadores dejen estipulado formalmente en sus contratos de arrendamiento el deber del arrendatario de sujetarse al límite legal establecido en esta norma, aun cuando desde un inicio conozcan bien que la composición del grupo familiar excede el referido límite.

En las situaciones más evidentes, de gran hacinamiento con estructuras subdivididas en varias habitaciones pequeñas, con un baño común, donde habitan decenas de personas, la informalidad propia de estas relaciones puede dificultar la aplicación de la norma por la inexistencia de contratos de arrendamiento escriturados.



TRIBUNAL PLENO

Conforme a estas consideraciones, podría resultar que el único sujeto sancionado sea aquel que el proyecto pretende proteger. En este escenario el legislador, además de no resolver el problema habitacional de este grupo habitacional –forzando incluso su división- lo perjudicaría aún más, imponiéndole una multa entre 5 y 100 UTM.

Con todo, si el hacinamiento tiene su causa en una situación que puede ser calificada como de estado de necesidad, dicha actuación no debiera ser objeto de sanción.

Sexto: Que corresponde además formular algunas consideraciones procedimentales.

Dispone el inciso cuarto del artículo 23 ter que se propone intercalar a la Ley N°18.101 que la Municipalidad correspondiente o cualquier persona podrá denunciar, ante el Juzgado de Policía Local competente, el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero.

El legislador consagra una especie de acción popular para hacer valer a través de una denuncia la responsabilidad infraccional por el incumplimiento de estas normas, asignándoles la competencia de estos asuntos a los Juzgados de Policía Local.

No obstante, el proyecto incurre en un error al hacer una remisión sólo a “lo dispuesto en el inciso primero”, en circunstancias que la conducta exigida se describe en los primeros dos incisos, que establecen dos reglas distintas.

Una dificultad relevante para la eficacia de esta acción será la posibilidad de disponer de medios probatorios suficientes, los que según este inciso cuarto deben acompañarse a la denuncia, por tratarse de situaciones que ocurren al interior de los hogares, materia que no es abordada por el proyecto.

Séptimo: Que el hacinamiento es un fenómeno social que afecta a personas en situación de pobreza, las que por encontrarse en un contexto de precariedad y carencia de capital económico, y muchas veces también de capital social, se ven forzadas a residir en condiciones inadecuadas, causándoseles un daño psicosocial significativo.

El deber del Estado de garantizar el derecho a una vivienda adecuada se satisface a través de políticas públicas y programas debidamente financiados, que ofrezcan soluciones habitacionales con los estándares fijados para el derecho en cuestión por los instrumentos aplicables a la materia.



TRIBUNAL PLENO

No obstante lo atendible de la razón que motiva el proyecto, establecer una cantidad máxima de ocupantes por habitación y sancionar con multa el incumplimiento de esta norma no resolverá el problema habitacional que implica el hacinamiento.

A lo anterior cabe agregar lo expuesto en cuanto a la indeterminación del sujeto que se sanciona y a las consideraciones procedimentales antes referidas.

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 que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, y 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, para sancionar el hacinamiento en las habitaciones arrendadas o subarrendadas en virtud de un contrato.

Oficiese.

PL-39-2017".

Saluda atentamente a V.S.


HUGO DOLMESTCH URRÁ
Presidente


JORGÉ SÁEZ MARTÍN
Secretario