OFICIO N° 239-2026

INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE "Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con la finalidad de permitir la recuperación de espacios públicos ocupados en forma irregular".

Antecedentes: Boletín N° 18.357-06

Santiago, 3 de septiembre de 2026.

Por Oficio N°197/SEC/26, de fecha 16 de junio de 2026, El Presidente (A) del H. Senado y su Secretario General (S), señor Iván Moreira Barros y señor Julio Cámara Oyarzo, respectivamente, pusieron en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley que "Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con la finalidad de permitir la recuperación de espacios públicos ocupados en forma irregular", en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 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 24 de agosto del año en curso, conformado por la Presidenta señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, y los ministros y ministras señora Muñoz S., señores Valderrama y Prado, señoras Repetto, Gajardo, Melo, González y López, señores Astudillo, Ruz, Zepeda, Franulic y las ministras suplentes señoras Quezada y Catepillán, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

EL PRESIDENTE (A) DEL H. SENADO
SEÑOR IVÁN MOREIRA BARROS
VALPARAÍSO.

MGUJCWTCDNV

Santiago, tres de septiembre de dos mil veintiséis.

Vistos y teniendo presente:

Primero: El Presidente (A) del H. Senado y su Secretario General (S), señor Iván Moreira Barros y señor Julio Cámara Oyarzo, respectivamente, mediante Oficio N°197/SEC/26, de fecha 16 de junio de 2026, pusieron en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley que "Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con la finalidad de permitir la recuperación de espacios públicos ocupados en forma irregular", en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N°18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Segundo: La iniciativa tuvo su origen a través de moción y corresponde al Boletín N°18.357-06. Actualmente se encuentra en primer trámite constitucional, sin urgencia asignada para su tramitación.

Tercero: La moción presentada tiene por propósito enfrentar la ocupación irregular de espacios públicos en diversas comunas del país. En palabras de sus creadores, el proyecto de ley busca otorgar certeza jurídica a la actuación municipal para que puedan intervenir eficazmente cuando el uso indebido de los bienes nacionales afecte la seguridad, la higiene y la libre circulación.

La idea matriz indica que se busca permitir la recuperación de bienes nacionales de uso público afectados por ocupaciones irregulares, mediante mecanismos de gestión, coordinación institucional y protección de grupos vulnerables, con el objeto de resguardar la seguridad, la salubridad, la accesibilidad, la convivencia vecinal y el adecuado uso común del espacio público.

Sus autores enfatizan que el objetivo primordial no es criminalizar la pobreza, sino garantizar el bienestar general y la preservación del entorno urbano. Para ello, se propone una gestión integral que coordine la recuperación de áreas comunes con la asistencia de programas sociales para personas vulnerables, aspirando a equilibrar la protección de derechos individuales con el deber de las autoridades de mantener espacios limpios y seguros para toda la comunidad.

Cuarto: Para lograr estos objetivos, el proyecto de ley, a través de su artículo único, modifica el DFL 1 de 2006, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo cinco artículos permanentes y uno transitorio:

MGUJCWTCDNV

I. Artículo 12 bis, dispone que, una ordenanza podrá regular la ocupación irregular de bienes nacionales de uso público, definiéndola.

0 II. Artículo 12 ter, señala que, cuando la ocupación irregular del espacio público pudiere constituir delito, falta, riesgo sanitario, infracción ambiental, afectación de infraestructura pública, amenaza a la seguridad de las personas o entorpecimiento grave del uso común del espacio público, se podrá requerir la intervención, colaboración o auxilio de los órganos competentes, conforme a la legislación vigente.

1 III. Artículo 12 quáter, señala que, en los procedimientos de retiro, despeje o limpieza en bienes nacionales de uso público, se procurará la coordinación institucional, cuando se advierta la presencia de personas en situación de calle, niños, niñas o adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad o personas que requieran especial protección. Se destaca que no es objeto de esta ley sancionar la pobreza.

2 IV. Artículo 12 quinquies, señala las multas que se podrán imponer por incumplimiento a la ordenanza, la forma en que el juez de policía local deberá determinar la sanción y la manera de hacer efectivo el mecanismo de sustitución de multa por medidas alternativas.

3 V. Artículo 12 sexies, señala la facultad que tienen los municipios de celebrar convenios con otros organismos para la aplicación de esta ley.

4 VI. Disposición transitoria, otorga un plazo de seis meses, contado desde la publicación de la ley, a las municipalidades para adecuar sus ordenanzas.

Quinto: Pues bien, el proyecto de ley no señala cuál de las disposiciones es la consultada. De la descripción precedente, se estima pertinente, en primer término, emitir una opinión general de la propuesta, para luego dar paso al análisis de lo dispuesto en el artículo 12 quinquies, por decir relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

Sexto: Como observación general, la propuesta de ley se erige como una respuesta normativa al grave problema que afecta a muchos centros urbanos de nuestro país, por la ocupación no autorizada de los bienes nacionales de uso público (en adelante BNUP) por personas en situación de calle, mediante la instalación de los denominados “rucos”; y confiere atribuciones a los municipios para dictar una ordenanza que regule y sancione el uso irregular de BNUP, imponga multas y otorga facultades a los jueces de policía local para reemplazar

MGUJCWTCDNV

su pago por otras formas de cumplimiento. Con todo, el proyecto de ley en nada innova, por cuanto, son aspectos que ya están vigentes en nuestra legislación.

En efecto, las municipalidades administran los BNUP, cuentan con potestades fiscalizadoras y están facultadas para dictar ordenanzas. Por su parte, a los juzgados de policía local les compete el conocimiento de las infracciones y la aplicación de las multas dispuestas en dichos instrumentos normativos, a su vez, tienen atribuciones para sustituir su pago por trabajo comunitario.

Las municipalidades, en conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM), están encargadas de la administración de los bienes nacionales de uso público. Su artículo 5 literal c), dispone que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tienen la atribución de administrar los bienes municipales y BNUP, incluido su subsuelo, existentes en la comuna.

En ejercicio de esta atribución los municipios están habilitados para asignar y cambiar la denominación de tales bienes. También pueden autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o la implementación de medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, así como autorizar la implementación de medidas de control de acceso en calles y pasajes que tuvieren un acceso y salida diferentes, y siempre que no se limite ni entorpezca con ello, en forma alguna, el tránsito peatonal y en todo momento se permita el acceso a los vehículos de emergencia, de seguridad pública, de utilidad pública y de beneficio comunitario. Asimismo, están autorizados para otorgar concesiones o permisos de uso sobre estos BNUP[1].

Corresponde también a los municipios, por intermedio de la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato, velar por el aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna[2].

Las municipalidades cumplen un rol determinante como administradoras de los BNUP, tanto en su mantención, como en los usos que se les asignan. Para el ejercicio de esta atribución las municipalidades recurren a sus facultades normativas, fiscalizadoras y sancionadoras y dictan ordenanzas que regulan el uso de estos espacios[3].

---

[1] Artículo 36 LOC.

[2] Artículo 25 literal a), LOCM.

MGUJCWTCDNV

Las ordenanzas, tal como se define en el inciso segundo del artículo 12 de la LOCM, son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas pueden establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que son aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.

En efecto, corresponde a los juzgados de policía local, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 literal b) del Decreto 307 que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231, conocer en primera instancia de las infracciones a las ordenanzas municipales. A su vez, el artículo 20 bis de la Ley N°18.287 que Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, faculta al juez para que, ya determinada la multa y a petición expresa del infractor y siempre que carezca de medios económicos suficientes para su pago, poder conmutarla en todo o parte, por la realización de trabajo comunitario.

Como se advierte, el proyecto busca habilitar a las municipalidades para ejercer funciones para las cuales ya están facultadas y poseen amplias atribuciones legales para alcanzar los fines que el proyecto pretende promover.

En cambio, lo realmente novedoso, jurídicamente, son dos aspectos puntuales, a saber, el quantum de la multa que puede aplicarse a los infractores y el régimen de sustitución de la multa. Ambos aspectos serán analizados en detalle más adelante.

El efecto natural que se produciría, entonces, de prosperar esta iniciativa, es que subsistirán dos regímenes legales de administración de BNUP, uno general, y otro de carácter específico, cuya peculiaridad serán las innovaciones recién mencionadas, y en todo lo demás no habrá mayor diferencia, salvo la fuente legal desde donde emanan las atribuciones.

En estos términos, la iniciativa no parece razonable, salvo en tanto las innovaciones ya mencionadas, que, se analizarán a continuación con ocasión de artículo 12 quinquies, que dice relación con la función de los tribunales de justicia.

Séptimo: Consideraciones sobre el artículo 12 quinquies.

Como se ha dicho, el proyecto de ley dispone que los municipios a través de una ordenanza podrán regular la ocupación irregular de BNUP, estableciendo

[3] A modo de ejemplo, véase Ordenanza N°110/2015 Sobre la administración y usos de la Plaza de Armas de Santiago; disponible en:

https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/directorio-de-organismos-regulados/?org=MU308

MGUJCWTCDNV

procedimientos de fiscalización, notificación, retiro, despeje, limpieza, restitución del espacio y coordinación con los órganos competentes[4].

De conformidad a lo preceptuado en el artículo 12 quinquies[5], la ordenanza fijará el límite para las multas a quienes la infrinjan, así como las conductas que quedarían comprendidas en el concepto de ocupación irregular, no obstante, el mismo proyecto se ocupa de definirlo en el artículo 12 bis. Asimismo, establece las consideraciones que se debe tener en vista para la determinación del monto de la multa. Por último, establece la posibilidad de sustituir total o parcialmente el monto de la multa por medidas alternativas, para personas en situación de calle o especial vulnerabilidad.

En los siguientes literales abordaremos algunos aspectos específicos del artículo 12 quinquies que merecen especial mención.

a) La ocupación irregular

En cuanto a la forma en que la propuesta establece que la ordenanza debe abordar la conducta que se busca sancionar, se observa que la descripción dispuesta en el artículo 12 quinquies no es igual a la definición que hace el artículo 12 bis del concepto “ocupación irregular”[6] e incorpora otros no comprendidos en la definición, como lo es “promuevan” y “faciliten”.

Asimismo, la descripción de la conducta (sea en la forma del artículo 12 bis o quinquies) puede llevar a equívocos respecto del régimen jurídico aplicable al caso concreto, a partir de aquella que sanciona la instalación de estructuras, por

[4] Artículo 12 bis, inciso primero.

[5] Artículo 12 quinquies.- Una ordenanza podrá establecer multas de una a cinco unidades tributarias mensuales a quienes instalen, mantengan, promuevan, faciliten o reincidan en ocupaciones irregulares del espacio público, especialmente cuando éstas comprendan acopio de elementos inflamables, conexiones eléctricas irregulares, acumulación de residuos, daño al mobiliario urbano, afectación de áreas verdes, obstrucción del tránsito peatonal, bloqueo de accesos, alteración de la convivencia vecinal o negativa injustificada al retiro de los elementos instalados.

Para la determinación de la sanción, el juez competente considerará la gravedad de la conducta, el riesgo generado, la afectación al espacio público, la reiteración de los hechos y las circunstancias personales del infractor.

Tratándose de personas en situación de calle o de especial vulnerabilidad, el juez de policía local podrá sustituir total o parcialmente la multa por medidas alternativas, tales como trabajo comunitario, participación en programas municipales o derivación a la red social correspondiente, conforme a la legislación vigente y a los instrumentos disponibles.

[6] Artículo 12 bis, inciso segundo: Se entenderá por ocupación irregular del espacio público la instalación, permanencia o mantención no autorizada de estructuras, carpas, rucos, toldos, cierres, mobiliario, enseres, residuos u otros elementos que alteren el destino común del bien nacional de uso público o comprometan condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad, movilidad peatonal, aseo, ornato o convivencia vecinal.

MGUJCWTCDNV

cuanto existen diversos cuerpos normativos que autorizan a los municipios a retirar o demoler obras que se ejecuten en BNUP[7].

b) La multa y la posibilidad de sustituir su pago

El artículo 12 quinquies incorpora la posibilidad de sustituir el pago de la multa, que va de una a cinco unidades tributarias mensuales, por trabajo comunitario, participación en programas municipales o derivación a la red social correspondiente, cuando la persona multada esté en situación de calle o sea de especial vulnerabilidad. En esta parte, esta disposición incorpora dos elementos nuevos en este ámbito.

El primero, consiste en establecer un piso mínimo respecto al quantum de la multa que puede aplicarse a los infractores que se sancionen conforme a estas ordenanzas municipales; los infractores de las ordenanzas que tengan otra fuente legal, en cambio, no contarán con esa limitación (actualmente el artículo 12 LOCM no contempla un límite inferior, ya que solo fija el máximo en cinco UTM).

El segundo, es que establece un régimen de conmutación de multa distinto al establecido en el 20 bis de la Ley N°18.287 que Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local; disposición que establece que, en aquellas comunas donde la municipalidad o el alcalde haya previsto la posibilidad de efectuar trabajos en beneficio de la comunidad, el juez, determinada la multa y a petición expresa del infractor y siempre que carezca de medios económicos suficientes para su pago, podrá conmutarla en todo o parte, por la realización del trabajo que el infractor elija dentro de dicho programa.

El trabajo comunitario del artículo 20 bis cuenta con regulación expresa respecto a la equivalencia de un día de trabajo con el monto de una unidad tributaria mensual[8]. A partir de dicha equivalencia se puede calcular el periodo de

[7] Ley General de Urbanismo y Construcciones:

Artículo 148°. El Alcalde, a petición del Director de Obras, podrá ordenar la demolición, total o parcial, a costa del propietario, de cualquiera obra en los siguientes casos: 2.- Obras que se ejecuten fuera de la línea de cierro o en bienes de uso público, sin la autorización correspondiente;

Ley N°21.473 Sobre publicidad visible desde caminos, vías o espacios públicos:

Artículo 20, inciso final. Lo indicado en el inciso anterior es sin perjuicio de la facultad del alcalde para ordenar la demolición o el retiro de los elementos publicitarios, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario, 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, y de las facultades entregadas a la Dirección de Vialidad en el Párrafo VI del Título III del decreto con fuerza de ley N°850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, respecto a las infracciones a dicho Título.

[8] Artículo 20 bis, inciso segundo: El tiempo que durarán estos trabajos quedará determinado reduciendo el monto de la multa a días, a razón de un día por cada quinto de unidad tributaria mensual, los que podrán fraccionarse en horas para no afectar la jornada laboral o escolar que tenga el infractor, entendiéndose que el día comprende ocho horas laborales. Los trabajos se desarrollarán durante un máximo de ocho horas a la

MGUJCWTCDNV

tiempo durante el cual se debe ejecutar el trabajo comunitario. Asimismo, para su aplicación se requiere señalar expresamente el tipo de trabajo, el lugar donde deba realizarse, su duración y la persona o institución encargada de controlar su cumplimiento.

Finalmente, el incumplimiento de parte del infractor respecto a las condiciones en que debe ser realizado este trabajo comunitario, ya sea por su no realización cabal y oportuna, dejará sin efecto la conmutación por el solo ministerio de la ley y deberá pagarse la multa primitivamente aplicada a menos que el juez, por resolución fundada, adopte otra decisión[9].

En el caso del artículo 12 quinquies que promueve esta iniciativa, la sustitución tiene lugar cuando se trate de personas en situación de calle o de especial vulnerabilidad, lo que no calza exactamente con la exigencia de no contar con medios económicos suficientes para su pago, a que alude el artículo 20 bis.

Lo nuevo de la propuesta es que admite posibilidad de sustituir el pago de la multa, además de trabajos comunitarios, por la participación en “programas municipales” o “derivación a la red social correspondiente”.

Al respecto se pueden advertir serios problemas:

En primer lugar, nada se dice respecto al contenido u objetivo que se aborda a través de dichas instancias y el tiempo de duración.

Esto último resulta especialmente relevante, porque el trabajo comunitario, tal como se señaló, cuenta con regulación que permite hacerlo equivalente con la multa (un día de trabajo con el monto de una unidad tributaria mensual), lo que permite calcular el periodo de tiempo durante el cual se debe ejecutar el trabajo comunitario. Respecto a la derivación a un “programa” o “red social”, ese parámetro no existe, de modo que engendra incertidumbre y podría constituir una sanción indeterminada.

Misma observación se replica respecto a los efectos de los incumplimientos por inasistencias o abandono del “programa” o “red social”; porque en lo referido al trabajo comunitario, el inciso final del artículo 20 bis ya regula sus efectos.

En segundo lugar, se altera la naturaleza de la consecuencia jurídica. La multa, como sanción o consecuencia negativa para el infractor, opera como elemento disuasivo de la conducta disvaliosa. En el caso del trabajo comunitario

---

semana, y podrán incluir días sábado y feriados.

[9] Artículo 20 bis, inciso tercero.

también existe una carga para el infractor. Sin embargo, estos elementos no están presentes en las medidas de “participación en programas municipales o derivación a la red social correspondiente”, pues, contrariamente, conllevan un beneficio para los infractores, manteniéndoles impunes por su conducta contraria a derecho.

En tercer lugar, si se llega a estimar pertinente mantener la aplicación de estas medidas, no se advierten razones para circunscribirla únicamente a infracciones a las ordenanzas de ocupación irregular de BNUP y no a otras donde los infractores carezcan de medios económicos suficientes para su pago.

Octavo: En conclusión, el proyecto de ley que “Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades con la finalidad de permitir la recuperación de espacios públicos ocupados en forma irregular”, busca enfrentar la ocupación irregular de espacios públicos en diversas comunas del país, otorgando certeza jurídica a la actuación municipal para que puedan intervenir eficazmente.

Sobre el particular se debe destacar que, actualmente, la ley ya faculta a los municipios para administrar los bienes nacionales de uso público en sus comunas, y pueden dictar ordenanzas para regular su uso y establecer sanciones, cuyo conocimiento y aplicación corresponden legalmente a los jueces de policía local. Por ello, la propuesta no innova en las atribuciones que ya poseen las municipalidades lo que torna la iniciativa en redundante. Sin embargo, esta iniciativa sí producirá dos innovaciones a nivel sancionatorio: fijará un límite inferior a la multa que puede aplicarse y modificará el régimen de sustitución de la multa.

El efecto que se produciría, entonces, de prosperar esta iniciativa, es que subsistirán dos regímenes legales de administración de BNUP, uno general, y otro de carácter específico, cuya peculiaridad serán las innovaciones recién mencionadas, y en todo lo demás no habrá mayor diferencia, salvo la fuente legal desde donde emanan las atribuciones. En estos términos, la iniciativa no parece razonable, salvo en cuanto introduce las innovaciones ya mencionadas.

Respecto al artículo 12 quinquies se observan discrepancias en la descripción de las conductas sancionadas y falta de claridad para sustituir multas por la asistencia a programas

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.

MGUJCWTCDNV

Acordada con el voto en contra del ministro señor Zepeda, quién disiente y fue de opinión de informar negativamente, en virtud de los siguientes fundamentos:

Que el artículo 1° de la Constitución Política de la República, dispone que: "*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos"* y agrega que, el Estado está al servicio de la persona humana y que su finalidad es promover el bien común, debiendo contribuir a crear las condiciones esenciales para que todas las personas puedan realizar su mayor bienestar social, espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales.

Por ello, el inciso segundo, del artículo 5° de la Carta dispone: "*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes."*

Por tanto, conforme a las normas constitucionales citadas, y las garantías reconocidas en los numerales 1 y 2, del artículo 19 de la Constitución, que señalan en lo pertinente: *"La Constitución asegura a todas las personas: 1º.- El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. (…) Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo. (…); 2º.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.",* no cabe razonadamente sancionar a personas en situación de extrema vulnerabilidad, pues no ocupan deliberadamente el bien nacional de uso público, sino que lo hacen al no tener otra alternativa habitacional, y, por consiguiente, en tales circunstancias, la conducta de la persona que se quiere sancionar no le es atribuible culpablemente.

Ofíciese.

PL N°26-2026

GLORIA CHEVESICH RUIZ
Ministro(P)
Fecha: 03/09/2026 14:38:43

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

MGUJCWTCDNV