

## ACERCA DEL ROL DE UNA MUNICIPALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LOS MEDIOS TECNOLÓGICOS DE VIGILANCIA QUE UTILICE CONFORME AL DERECHO NACIONAL

Ramiro A. Mendoza Zúñiga\* \*\*

SUMARIO: 1. De la legalidad del contrato. Aspectos formales y procedimentales. 2. De la legalidad del contrato. Aspectos sustantivos: objeto del contrato y cumplimiento de las funciones municipales. 2.1. Consideraciones generales. Naturaleza y fines de las municipalidades: funciones y atribuciones. 2.2. Objeto del contrato. 2.3. Funciones de las municipalidades en materia de seguridad ciudadana. 3. De la captación de imágenes en los espacios públicos en el Derecho chileno. 3.1. Código Procesal Penal. 3.2. Ley N° 19.327 sobre derechos y deberes en los espectáculos de fútbol. 3.3. Ley de Tránsito. 3.4. Ley de Presupuestos del Sector Público. 3.5. Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre Normativa de Seguridad del Palacio de Tribunales. 4. La televigilancia en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República. 5. Acerca del recurso de protección interpuesto y de la supuesta afectación a la vida privada y a la honra de la persona y su familia. 5.1. Legitimación activa. 5.2. Acerca del ámbito espacial dentro del cual se desarrollan las actividades denunciadas. 5.3. Naturaleza cautelar del recurso de protección y lato conocimiento. 5.4. Naturaleza cautelar del recurso de protección y políticas públicas. 5.5. El recurso de protección interpuesto no cumple los requisitos necesarios para su acogimiento, pues no existe acto u omisión ilegal o arbitraria, ni afectación de derecho constitucional alguno. 6. Conclusiones. Anexo. Informe Complementario.

La Municipalidad de Lo Barnechea ha solicitado nuestra opinión acerca del contrato de prestación de servicios para la *“Provisión de Globo Aerostático para Televigilancia en la comuna de Lo Barnechea”*, suscrito con fecha 26 de mayo de 2015, entre esa Municipalidad y la empresa Global Systems Chile S.p.A. –en adelante, el contrato–. La consulta se plantea en el contexto del recurso de protección deducido por un grupo de personas en contra de esa Corporación Edilicia, a propósito del mencionado contrato, el que bajo el rol 82.289-2015 tramita actualmente la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago.

---

\*Abogado. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Católica de Chile. Decano, Facultad de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez.

\*\*Con las autorizaciones debidas de la Municipalidad de Lo Barnechea y de su autor.

Por las consideraciones que expondremos a continuación estimamos que el contrato referido se ajusta plenamente a derecho y que su implementación y puesta en práctica no involucra afectación alguna a los derechos constitucionales de los recurrentes.

## 1. DE LA LEGALIDAD DEL CONTRATO. ASPECTOS FORMALES Y PROCEDIMENTALES

De acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, resulta que el contrato que se examina tiene como antecedente la licitación pública convocada por la Municipalidad de Lo Barnechea, cuyo pliego fue aprobado mediante el Decreto Alcaldicio N° 2.394, de 2015, bajo la denominación “Bases de Licitación N° 2735-90-LP15 para contratar los servicios de Provisión de Globo Aerostático Para Televigilancia en la Comuna de Lo Barnechea”.

Mediante acuerdo N° 4.484, de su Concejo Municipal, se aprobó por unanimidad la contratación del mencionado servicio con la empresa Global Systems Chile S.p.A. [en adelante la empresa]. Enseguida, el Decreto Alcaldicio N° 2.770, de 2015, adjudicó la licitación a la mencionada empresa, acto que fue publicado en el Portal de Compras Públicas el día 12 de mayo de 2015.

Luego, la Municipalidad y la empresa suscribieron el contrato referido, el que fue aprobado por el Decreto Alcaldicio N° 3.062, de 26 de mayo de 2015.

Finalmente consta dentro de los antecedentes examinados que la instalación de los globos aerostáticos cuenta con la licencia de operación y mantención, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil, todo ello de acuerdo a lo que ordena el Código Aeronáutico, aprobado por la Ley N° 18.916, y su normativa complementaria.

De este modo, la contratación que se analiza se ajustó, en los aspectos indicados, a lo previsto en la normativa aplicable.

En efecto, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 8° de la Ley N° 18.695, para el cumplimiento de sus funciones –dentro de las cuales se inserta el objeto del contrato, según veremos– y a fin de atender las necesidades de la comunidad local *“las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas”*.

El artículo 63 de la misma ley señala, entre las atribuciones del Alcalde, en su letra II), la de *“Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad”*, agregando el artículo 65 letra i) que requerirá el acuerdo del concejo para *“Celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales”*.

De acuerdo al artículo 66 de la misma preceptiva *“La regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las munici-*

palidades se ajustará a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos”, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1º de esta Ley –Nº 19.886–, conforme al cual “Los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación”, precisando, en lo que interesa, que para los efectos de ese cuerpo legal “se entenderán por Administración del Estado los órganos y servicios indicados en el artículo 1º de la Ley Nº 18.575”, dentro de los cuales se encuentran específica y nominadamente las Municipalidades.

Por su parte el artículo 5º de la Ley Nº 19.886 señala que “La Administración adjudicará los contratos que celebre mediante licitación pública, licitación privada o contratación directa” y que “la licitación pública será obligatoria cuando las contrataciones superen las 1.000 unidades tributarias mensuales”.

Finalmente, el artículo 9º de la Ley Nº 18.575 señala que “Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley” y que el “procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato”.

## 2. DE LA LEGALIDAD DEL CONTRATO. ASPECTOS SUSTANTIVOS: OBJETO DEL CONTRATO Y CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES

Tal como se examinará a continuación, el contrato se ajusta a derecho, puesto que por su intermedio se realizan algunas de las funciones que la ley ha encargado a los municipios.

### 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES. NATURALEZA Y FINES DE LAS MUNICIPALIDADES: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Definidas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio”, el propio texto constitucional establece como finalidad de las municipalidades la de “satisfacer las necesidades de la comunidad local”.

El mismo precepto agrega que “una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades”.

Previamente y con carácter general, el inciso quinto del artículo 1º de la Constitución Política señala como un deber del Estado –incluidas las municipalidades–, “dar protección a la población”.

En armonía con la normativa suprema, el artículo 1º de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, reiterará la definición constitucional, insistiendo, en lo que interesa, que su *“finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local”*<sup>1</sup>.

Para el cumplimiento del encargo que les impusiera la Constitución a las municipalidades, la ley determina a continuación las *funciones* que deberán abordar, distinguiendo entre las que son *privativas* de los entes edilicios (artículo 3º), de aquellas que son *concurrentes* (artículo 4º), esto es, que pueden ser desarrolladas por los municipios *“directamente o con otros órganos de la Administración del Estado”*.

Así, entre las *funciones privativas*, la letra d) del artículo 3º señala la de *“Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo”*.

Luego, entre las *funciones concurrentes* de las municipalidades, el artículo 4º preceptúa, en lo que interesa:

*“h) El transporte y tránsito públicos;*

*“i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;*

*“j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política”*.

Conviene dejar en claro que el precepto constitucional invocado dispone que *“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”*.

Por su parte y desde una perspectiva diferente, el artículo 5º de la Ley Nº 18.695 establece que *“Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:”*, dentro de las que considera, en su letra c), la de *“Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado”*.

---

<sup>1</sup>En el mismo sentido, la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -de la que forman parte las Municipalidades según indica su artículo 1º-, ya había establecido en el artículo 3º el carácter esencial de las *necesidades de la comunidad* como elemento configurador de los organismos de la Administración del Estado al disponer que están *“al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente”*.

En el mismo sentido, el mencionado artículo 8° de la ley señala que *“Para el cumplimiento de sus funciones”* y *“a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas”*.

Como corolario de la normativa examinada, aparece el otorgamiento por parte del legislador de un conjunto de funciones a las municipalidades (sean privativas o concurrentes), las que la misma ley ha radicado en el espacio territorial de la comuna y, más precisamente, dentro de los bienes nacionales de uso público que le corresponde administrar.

## 2.2.OBJETO DEL CONTRATO

Establecido el marco normativo atinente a la consulta planteada, corresponde examinar el contrato de prestación de servicios para la *“Provisión de Globo Aerostático para Televigilancia en la comuna de Lo Barnechea”*, sobre el que recae la consulta.

Conforme lo señala su cláusula tercera –en armonía con el N° 1 de las Bases Técnicas que rigieron la licitación–: *“Atendidos los constantes requerimientos de los vecinos en torno a las temáticas relacionadas con la seguridad ciudadana y seguridad vial, la Municipalidad de Lo Barnechea desea adquirir un sistema de televigilancia sobre la base de un globo aerostático equipado, con la finalidad de monitorear puntos estratégicos de la comuna, favoreciendo de esta manera las funciones relacionadas con la “prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes” y el “apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana” definidas en el artículo 4° letras i) y j) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.”*

Complementa lo anterior, la cláusula decimoprimera, que describe un *“protocolo de comunicación con las diferentes autoridades en caso de accidentes, hechos delictivos, fallas operativas de tránsito y todo tipo de accidentes que afecten el normal funcionamiento de la comuna”*.

Ajustado en esos términos, aparece que el contrato que se analiza es precisamente el medio a través del cual la Municipalidad de Lo Barnechea da cumplimiento, al menos, a tres funciones que la ley ha encargado a los municipios, a saber:

- el *transporte y tránsito públicos* (puesto que se consideran las situaciones de fallas operativas de tránsito y los accidentes que se puedan suscitar en ese ámbito);
- la *prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes* (puesto que, además de los accidentes de tránsito que ocurran, se considera ‘todo tipo de accidentes’), y

- el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y la colaboración en su implementación (puesto que el contrato se refiere a la comunicación de ‘hechos delictivos’).

En armonía con lo expuesto, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, a propósito de los contratos que pueden celebrar las municipalidades, ha precisado que dichos convenios “*deben enmarcarse dentro de las funciones públicas que la ley les encarga y (...) que sus contrataciones han de desarrollarse según el procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico*” (dictamen N° 86.902, de 2014).

En definitiva, según se deduce de los términos del contrato, así como de los roles que la ley ha asignado a las municipalidades, la convención celebrada cumple con el requisito de *perseguir un fin legítimo*, en la especie, el cumplimiento de las funciones que corresponden a los municipios y la satisfacción de las necesidades públicas correlativas.

### 2.3. FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

No escapa a este informante que el propósito fundamental que ha tenido el contrato en análisis es el de servir de instrumento de apoyo en materias de seguridad ciudadana y que los reparos que se han planteado se refieren principalmente a ese aspecto de la cuestión, no obstante lo cual, como ha quedado dicho, no puede obviarse que no es esa la única función municipal involucrada en el contrato.

Precisado lo anterior, conviene detenerse en la referida letra j) del artículo 4° de la Ley N° 18.695, que encarga a los municipios, como función concurrente, apoyar y fomentar medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana, y colaborar en la implementación de las mismas.

Por consideraciones cuyo tratamiento excede los márgenes de este informe, la seguridad ciudadana es en la actualidad una de las principales preocupaciones de la comunidad, constituyendo una necesidad primordial en el ámbito local. Atento a esta realidad, el legislador ha incorporado dicha temática a las funciones municipales, en el entendido que los municipios se encuentran en condiciones de atender colaborativamente dichas necesidades.

Así, la Ley N° 19.602, de 25 de marzo de 1999, agregó el precepto actualmente contenido en la letra j) del artículo 4°, ampliando el repertorio de funciones municipales a las concernientes a la seguridad ciudadana.

Más recientemente, la Ley N° 20.499<sup>2</sup>, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana, modificó la Ley N° 18.695, agregando en la letra c) del artículo 5° el siguiente párrafo final:

---

<sup>2</sup>Publicada en el Diario Oficial de 8 de febrero de 2011.

*“Las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos. Dicha autorización requerirá el acuerdo del concejo respectivo. El plazo se entenderá prorrogado automáticamente por igual período, salvo resolución fundada en contrario de la municipalidad con acuerdo del concejo.”.*

La misma ley modificó el artículo 65, al que agregó la letra q):

*“q) Otorgar la autorización a que se refiere el párrafo segundo de la letra c) del artículo 5°, previo informe de las direcciones o unidades de tránsito y de obras municipales y de la unidad de Carabineros y el Cuerpo de Bomberos de la comuna, siempre que la solicitud sea suscrita por a lo menos el 90 por ciento de los propietarios de los inmuebles o de sus representantes cuyos accesos se encuentren ubicados al interior de la calle, pasaje o conjunto habitacional urbano o rural que será objeto del cierre. La autorización deberá ser fundada, especificar el lugar de instalación de los dispositivos de cierre o control; las restricciones a vehículos, peatones o a ambos, en su caso, y los horarios en que se aplicará. La municipalidad podrá revocarla en cualquier momento cuando así lo solicite, a lo menos, el 50 por ciento de los referidos propietarios o sus representantes.*

*“La facultad señalada en el párrafo anterior no podrá ser ejercida en ciudades declaradas patrimonio de la humanidad o respecto de barrios, calles, pasajes o lugares que tengan el carácter de patrimonio arquitectónico o sirvan como acceso a ellos o a otros calificados como monumentos nacionales.*

*“La municipalidad dictará una ordenanza que señale el procedimiento y características del cierre o medidas de control de que se trate. Dicha ordenanza, además, deberá contener medidas para garantizar la circulación de los residentes, de las personas autorizadas por ellos mismos y de los vehículos de emergencia, de utilidad pública y de beneficio comunitario. Asimismo, la ordenanza deberá establecer las condiciones para conceder la señalada autorización de manera compatible con el desarrollo de la actividad económica del sector.*

*“La facultad a que se refiere el párrafo primero de esta letra podrá ser ejercida una vez que se haya dictado la ordenanza mencionada en el párrafo precedente.”.*

Dentro de esta misma tendencia legislativa, especialmente relevante resulta la Ley N° 20.502<sup>3</sup>, cuyo artículo 15, de igual naturaleza orgánico-constitucional, dispone:

*“Artículo 15.- Corresponderá a los Intendentes la coordinación con los municipios en materias de seguridad pública, de manera que la Política Nacional de Seguridad Pública Interior dé cuenta de la realidad local.*

---

<sup>3</sup>Publicada en el Diario Oficial de 21 de febrero de 2011.

*“Para estos efectos, los Intendentes establecerán instancias que permitan recibir las propuestas de las gobernaciones y de los municipios para la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”.*

Finalmente, el inciso tercero del precepto indicado establece:

*“Cada municipio podrá llevar a cabo directamente planes y programas en materia de prevención y de seguridad ciudadana, de manera coherente con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”.*

De la normativa referida, puesto que la función que se contempla en el artículo 4º letra j) de la Ley Nº 18.695 es *“sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política”*, y considerando la referencia que hace el artículo 15 de la Ley Nº 20.502 a la *Política Nacional de Seguridad Pública Interior*, debe subrayarse que la *seguridad ciudadana* no es sino una especie de la *seguridad pública interior*, encargada, por mandato constitucional, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de lo que se sigue el rol complementario (colaborativo), que les corresponde a los entes edilicios en la materia.

En tales condiciones y ateniéndonos a los propios términos que emplean las referidas normas legales, resulta que la función municipal en materia de seguridad ciudadana es *de apoyo, colaborativa y preventiva*.

*De apoyo*, esto es, complementaria a aquella que desarrollan, como función principal, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones<sup>4, 5</sup>; *colaborativa*, ya que las municipalidades pueden auxiliar a dichas Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en todo aquello que no corresponda al ejercicio mismo de la potestad policial, y *preventiva*, puesto que pretende impedir la realización de actos ilícitos.

Aplicado lo anterior al contrato que se examina, aparece nítidamente que cada una de sus estipulaciones se enmarcan estrictamente dentro de

---

<sup>4</sup>Lo confirma la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 2011 (rol 1901), recaída en el proyecto de la que luego sería la mencionada Ley Nº 20.502, donde se indicó: “DECIMOSEGUNDO.- Que, en cuanto a la norma contenida en el inciso tercero del artículo 15 del proyecto de ley en examen, es constitucional en el entendido de que la nueva atribución que confiere a los Municipios no afecta las atribuciones y funciones privativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dentro del correspondiente territorio comunal;”.

<sup>5</sup>La complementariedad de las funciones municipales en materia de seguridad ciudadana se refleja en el análisis a que dio lugar la Ley Nº 20.502, en cuya historia se consigna “El Subsecretario del Interior explicó que las municipalidades pueden desarrollar planes y programas si cuentan con el presupuesto para hacerlo, y que tienen autonomía para determinar las acciones, siempre que sean coherentes con la política regional. Agregó que ello no obsta a que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública pueda desarrollar planes y programas en materias de prevención y seguridad ciudadana por intermedio de los municipios para lo cual entregará los recursos correspondientes”. Informe de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputado, de 2 de septiembre de 2009.

la naturaleza y caracteres de la función que el artículo 4º letra j) encarga a las municipalidades.

La jurisprudencia de la Contraloría General de la República, interpretando la letra j) del artículo 4º de la Ley N° 18.695, ha sostenido, en forma invariable, que siendo una de sus funciones los municipios pueden financiar proyectos en materia de seguridad ciudadana, ejemplificando dentro de una amplia gama de opciones *“la instalación de alarmas o botones de pánico en viviendas particulares, citófonos o cierres perimetrales”* (dictámenes N° 19.691 de 2015; 82.416 y 11.484, de 2014, y 33.474, de 1999).

También se ha indicado que tales funciones son de naturaleza concurrente y no privativa (dictámenes N° 9.848 de 2014 y 49.012, de 2009), por lo que los municipios pueden colaborar en ese ámbito con aquellos organismos de la Administración que, a su turno, desarrollen funciones relacionadas con la seguridad ciudadana, puesto que constituyen *“una actividad de interés común en el ámbito local, plenamente compatibles, por tanto, con las funciones que las antedichas letras j) y l) del artículo 4º de Ley N° 18.695 encomiendan a las municipalidades”* (dictamen N° 46.880 de 2010).

La misma jurisprudencia agrega que tales funciones municipales en materia de seguridad ciudadana pueden desarrollarse en forma directa (dictamen N° 57.030 de 2015), aunque siempre acotadas a una *“labor de apoyo y colaboración a los organismos competentes en la materia (esto es, los policiales)”* (dictámenes N° 86.902, de 2014; 75.296, de 2013; 24.108, de 2009 y 12.287, de 2002).

Conviene precisar que esto último no significa relegar a los municipios a una posición meramente pasiva y secundaria en materia de seguridad ciudadana, sino que dentro de los términos de ese rol *“de apoyo y colaboración”* es posible incluir una vasta gama de actividades, tales como *“la adquisición y conservación de las cámaras de televigilancia e implementación de la mencionada iniciativa (aspecto que) se inserta, precisamente, en la competencia de los municipios en la materia, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 4º, letra j), de la apuntada Ley N° 18.695”* (dictamen N° 75.296, de 2013).

### 3. DE LA CAPTACIÓN DE IMÁGENES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO CHILENO

Considerando que uno de los aspectos cuestionados en el recurso es la captación de imágenes que se podría realizar por medio de los dispositivos de televigilancia instalados en los globos, lo que constituye el objeto principal del contrato, resulta pertinente examinar, aunque sea someramente, la normativa chilena que regula, en diversos supuestos, la captación de imágenes y su utilización.

### 3.1. CÓDIGO PROCESAL PENAL

El artículo 323 del Código Procesal Penal<sup>6</sup> –ubicado en el párrafo 7° “Otros medios de prueba”, de su Título III, sobre Juicio oral–, establece los medios de prueba no regulados expresamente, entre los que indica las “películas cinematográficas, fotografías, fonografías, videgrabaciones y otros sistemas de reproducción de la imagen o del sonido, versiones taquigráficas y, en general, cualquier medio apto para producir fe”.

### 3.2. LEY N° 19.327 SOBRE DERECHOS Y DEBERES EN LOS ESPECTÁCULOS DE FÚTBOL

Ley N° 19.327<sup>7</sup> (modificada, en lo que interesa, por la Ley N° 20.620<sup>8</sup>, establece en su artículo 3°, como deber de los organizadores, asociaciones y dirigentes de fútbol profesional, en el marco de la celebración de espectáculos organizados por ellos o que les hubiesen sido autorizados:

*“Entregar a la autoridad, a la mayor brevedad, los antecedentes que les sean requeridos para la fiscalización de la presente ley, tales como grabaciones, listado de asistentes, registros contables contemplados en el artículo 10 de esta ley y aquellos que den cuenta del monto de la recaudación por concepto de venta de entradas de cada espectáculo de fútbol profesional, documentos de la organización e informes técnicos” (letra d).*

Luego, el artículo 3° bis de la misma ley dispone que:

*“Sin perjuicio de las obligaciones de los organizadores y asistentes establecidas en los artículos precedentes, toda persona natural o jurídica que tenga información o antecedentes que permitan identificar a los responsables de una infracción o delito que se haya producido con motivo u ocasión de la realización de un espectáculo de fútbol profesional o hecho o actividad conexas al mismo, **tales como grabaciones o fotografías**, deberá entregarla, a la mayor brevedad, a las policías o al Ministerio Público, cuando les sean requeridos por éstos”.*

El artículo 5° se refiere a las obligaciones que deberá cumplir el organizador de un espectáculo de fútbol profesional, en los recintos deportivos destinados a ese propósito, señalando en la letra c):

*“Instalar y utilizar recursos tecnológicos tales como: **Cámaras de seguridad**, detectores de metales u otros que sean necesarios para resguardar adecua-*

---

<sup>6</sup>Establecido por la Ley N° 19.696, publicada en el Diario Oficial de 12 de octubre de 2000.

<sup>7</sup>Publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1994.

<sup>8</sup>Publicada en el Diario Oficial de 14 de septiembre de 2012.

damente el orden y la seguridad pública. Cada Intendente determinará la cantidad, calidad y ubicación de los mismos en el recinto deportivo”.

Por su parte, la letra g) del mismo artículo agrega:

*“Disponer de medios de grabación, a través de cámaras de seguridad, que tengan los estándares de calidad suficientes para identificar a los asistentes al espectáculo de fútbol profesional, junto con vigilar el perímetro del lugar donde se celebre el mismo. Estas cámaras deberán ser monitoreadas permanentemente por los organizadores durante el desarrollo del espectáculo, debiendo resguardarse sus imágenes por un período mínimo de noventa días, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 3° bis.”.*

Conviene agregar que la Ley N° 20.620, que modificó la ley sobre derechos y deberes en los espectáculos de fútbol, introduciendo a ese texto legal las normas que se han transcrito, fue en su oportunidad examinada por el Tribunal Constitucional, tal como consta en su sentencia de 30 de agosto de 2012 (rol 2.285), sin que esa Magistratura objetara la constitucionalidad de las normas que se venían introduciendo<sup>9</sup>.

Enseguida, cabe agregar que la Ley N° 19.327 se encuentra complementada por el decreto N° 225, de 2013, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública –que establece el reglamento de esa ley, que fija normas para la prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional–<sup>10</sup>.

Su artículo 8° se refiere al contenido del informe de Carabineros que se debe evacuar para los efectos que indica, incluyendo en el N° 2, “Información respecto de los sistemas de iluminación, amplificación y sonido, de energía, sistema de control de acceso e identidad, grabación de imágenes, control de emergencias y evacuación.”.

Luego su artículo 14, regula el sistema de grabación de imágenes, señalando que de acuerdo a lo previsto en la letra g) del artículo 2° de la Ley N° 19.327, “el organizador de espectáculos de fútbol profesional

---

<sup>9</sup>Al respecto debe indicarse que la circunstancia de que un proyecto de ley haya sido remitido al Tribunal Constitucional por la Cámara de Diputados o el Senado limitando el examen preventivo de constitucionalidad sólo a ciertas normas del proyecto, no impide que el Tribunal extienda la revisión de la preceptiva a otras disposiciones para “cumplir cabalmente la función que la asigna el artículo 93 N° 1 de la Constitución Política”, máxime si se considerara que tales normas infringen la Constitución, alternativa que en el presente caso no ocurrió. Al respecto se pueden consultar los roles 176 (22.11.1993, consid. 23°, 24° y 25°); 180 (27.1.1994, consid. 7°); 184 (7.3.1994, consid. 11°); 186 (16.3.1994, consid. 8°); 240 (20.8.1996, consid. 7°); 290 (4.8.1999, consid. 6° y 9°); 324 (17.5.2001, consid. 8°); 333 (2.8.2001, consid. 13°); 341 (15.11.2001, consid. 7°); 349 (30.4.2002, consid. 30°); 366 (29.1.2003, consid. 13°); 367 (28.1.2003, consid. 8°); 378 (18.6.2003); 381 (29.7.2003, consid. 12); 395 (9.12.2003, consid. 17° y 27°); 417 (3.9.2004, consid. 8° y 21°); 419 (19.8.2004, consid. 8°); 420 (25.8.2004, consid. 7° y 8°); y 426 (10.11.2004, consid. 7° y 8°).

<sup>10</sup>Publicado en el Diario Oficial de 10 de julio de 2013.

deberá disponer de medios de grabación de imágenes, **dentro y fuera del recinto deportivo**, que faciliten la identificación de los asistentes”.

El mismo precepto agrega que

*“Para el cumplimiento de lo anterior, el organizador deberá contar, en el respectivo recinto deportivo, con un circuito cerrado de televisión, el cual deberá: 1º Contar con cámaras de grabación, y 2º Permitir la grabación y visualización del recinto, cubriendo íntegramente, al menos, las zonas de acceso y graderías del recinto deportivo. Las grabaciones efectuadas con el circuito cerrado de televisión se conservarán durante 90 días, a contar desde la conclusión del espectáculo y se destruirán si vencido dicho plazo no han sido requeridas por las autoridades competentes. El público asistente al recinto será debidamente informado, por medios idóneos, respecto a la circunstancia de que está siendo grabado.”.*

### 3.3. LEY DE TRÁNSITO

El artículo 4º de la Ley de Tránsito<sup>11</sup> se refiere a los “equipos de registro de infracciones” los que “podrán consistir en películas cinematográficas, fotográficas, fonográficas u otras formas de reproducción de la imagen y del sonido y, en general, en medios aptos para producir fe.”.

El indicado precepto se complementa con el decreto N° 60, de 2012, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones –que establece los estándares técnicos y de uso para los equipos de registro de infracciones y las normas para la instalación de los mismos–, y por el decreto N° 196, de 2013, del mismo ministerio, que reglamenta los referidos estándares técnicos.

### 3.4. LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO

La Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al presente año, contenida en la Ley N° 20.798, en la Partida del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, contempla una glosa común “para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena”, señalando en su N° 2.2.1 que:

*“Los gobiernos regionales podrán destinar hasta un 6% del total de sus recursos consultados en la presente Ley aprobada por el Congreso Nacional a subvencionar las actividades (...) de seguridad ciudadana (...), que efectúen*

---

<sup>11</sup>Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de Ley N° 1, de 2007, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de 29 de octubre de 2009.

las municipalidades, otras entidades públicas y/o instituciones privadas sin fines de lucro”.

El inciso tercero de la misma norma agrega que

“En el caso de las actividades relacionadas con *seguridad ciudadana* los instructivos deberán considerar las orientaciones que al efecto imparta la Subsecretaría de Prevención del Delito. ***Tratándose de nuevos proyectos de cámaras de televigilancia ubicadas en espacios públicos, estos deberán contemplar la coordinación de su operación con otros proyectos existentes en las cercanías***”.

Por su parte y desde antiguo, esta misma Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2004, contenida en la Ley N° 19.915, dentro de la Partida 19, Capítulo 01, Programa 04, contempló la creación de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), como una entidad integrante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Con los recursos indicados, desde el año 2004 y hasta el presente, la UOCT administra y gestiona un conjunto de “*cámaras fiscalizadoras*”, de amplia y cotidiana difusión en los programas matinales de la televisión chilena<sup>12</sup>.

Dichas cámaras se ubican en las intersecciones de diversas calles y avenidas y otros puntos neurálgicos no sólo de la ciudad de Santiago, sino que también de Antofagasta, Valparaíso, Rancagua y Concepción, constituyéndose en instrumentos a través de los cuales en forma continua se registra el movimiento de tránsito en esos lugares, los que pueden ser seguidos por internet, en tiempo real, por cualquier persona, en cualquier lugar del mundo, conectándose al sitio web de esa repartición ([www.uoct.cl](http://www.uoct.cl)).

Mediante la Ley N° 19.986, de Presupuestos del Sector Público para el año 2005, en la misma partida, capítulo y programa ya mencionado, se dispuso, bajo la glosa 01, que:

“El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones *podrá cobrar por la información de tránsito que genera a través de su Unidad Operativa de Control de Tránsito, UOCT, y para ello podrá ejecutar todos los actos y contratos con-*

---

<sup>12</sup>En este sentido, baste recordar –desde una perspectiva personal– la flagrante publicidad a la intimidad que supone una deleznable caída producto de una maniobra hecha por un conductor que, además se dio a la fuga, y que al amparo de la televigilancia, fue después distribuida y vista en televisión y redes por gran parte del país. El choque del Contralor, ver en <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/accidentes-de-transito/este-fue-el-choque-protagonizado-por-la-motocicleta-del-contralor-en-providencia/2015-01-18/173917.html> 18/01/2015. “Este fue el choque protagonizado por la motocicleta del contralor en Providencia. *Cámaras de vigilancia* captaron el momento preciso en que el contralor Ramiro Mendoza sufrió un accidente de tránsito en Providencia, tras ser impactado por un vehículo particular cuando conducía su motocicleta”, dice la página web que aún la contiene.

ducentes a dicha finalidad. Los valores y condiciones de estos cobros serán determinados mediante Decreto Supremo de ese Ministerio, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda”.

En ejecución de ese mandato legal, se dictó el decreto N° 41, de 2005, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

A partir de entonces, todas las leyes de presupuestos<sup>13</sup>, incluyendo la correspondiente al presente año 2015<sup>14</sup>, han reproducido la glosa transcrita y mantenido la vigencia del referido decreto N° 41 de 2005.

### 3.5. AUTOACORDADO DE LA EXCMA. CORTE SUPREMA SOBRE NORMATIVA DE SEGURIDAD DEL PALACIO DE TRIBUNALES

El Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de 11 de enero de 2008<sup>15</sup>, sobre Normativa de Seguridad del Palacio de Tribunales, considerando “necesario adoptar las disposiciones adecuadas para resguardar la seguridad personal de quienes trabajan en el Palacio de los Tribunales de Justicia y de quienes concurren a él, reglamentando el ingreso, la permanencia y la salida del lugar de dichas personas” y siendo “indispensable, asimismo, adoptar las medidas de seguridad adecuadas en el interior del edificio”, dispuso en su N° 7 que:

“Se implementará un sistema adecuado de *cámaras de seguridad* en todo el Palacio de los Tribunales, con elementos modernos, de la mejor calidad y en la calidad necesaria para una *eficiente vigilancia en el edificio*.”.

En suma, de la normativa indicada es posible deducir:

- i) Que, el legislador no ha prohibido el uso de los dispositivos de captación y grabación de imágenes, sino que, al contrario, reconociendo su existencia y encauzando el avance tecnológico en la materia, ha regulado su aptitud probatoria, ya sea en materia penal o infraccional;
- ii) Que, el legislador reconoce que las “*cámaras de televigilancia ubicadas en espacios públicos*” son un instrumento idóneo para realizar actividades de seguridad ciudadana. Se cumple, entonces, la exigencia de *idoneidad*, necesaria para implementar medidas relativas a la seguridad ciudadana;

---

<sup>13</sup>Respectivamente para los años 2006 a 2014, las Leyes N° 20.083, 20.141, 20.232, 20.314, 20.407, 20.481, 20.557, 20.641 y 20.713.

<sup>14</sup>Ley N° 20.798.

<sup>15</sup>Contenido en el Acta N° 44, de 28 de marzo de 2008, publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 2008.

- iii) Que, siendo la seguridad ciudadana una necesidad pública de la comunidad local y las cámaras de televigilancia un instrumento idóneo para tales efectos, la ley ha dispuesto los recursos presupuestarios para la adquisición, manejo y mantención de tales dispositivos, entregando los recursos correspondientes a las municipalidades, a través de los Gobiernos Regionales respectivos, sin perjuicio, por cierto, de los recursos propios que los municipios puedan destinar a tales fines<sup>16</sup>. Se cumple así, la exigencia de *necesariedad* que se ha formulado como condición para implementar medidas como las que se examinan;
- iv) Que la función municipal relativa a la seguridad ciudadana y los dispositivos de televigilancia que se financian con los recursos presupuestarios de la ley, tienen un carácter preventivo, considerando que las actividades respectivas se encuentran bajo la supervigilancia de la subsecretaría del ramo (Subsecretaría de Prevención del Delito);
- v) Que en cuanto al lugar en que pueden realizarse la captación de las imágenes, así como respecto del espacio en que se emplacen los dispositivos, la normativa admite un amplio espectro de hipótesis, el que incluye desde recintos privados (estadios y recintos deportivos de ese carácter), municipales (estadios), fiscales (cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, como ocurre con el Palacio de Tribunales), hasta los bienes nacionales de uso público, como calles, plazas, puentes y caminos (como ocurre en el caso de las cámaras fiscalizadoras administradas por la UOCT). No parece justificado, entonces, que la instalación de las cámaras en un globo aerostático, siendo éste un elemento meramente accidental, pueda merecer un tratamiento distinto al que la ley ha reconocido a otras plataformas para la ubicación de esos mismos dispositivos de registro y grabación.

#### 4. LA TELEVIGILANCIA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Similar constatación de la conformidad a derecho de los dispositivos de televigilancia y captación de imágenes, se puede deducir de algunos oficios de la Contraloría General de la República que, recayendo en el uso de

---

<sup>16</sup>A fin de dimensionar el alcance práctico de la televigilancia y del protagonismo de los municipios en las contrataciones a que da lugar, resulta muy ilustrativa la revisión del sitio [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) (art. 19 de la Ley N° 19.886), en que se pueden consultar los cientos de procesos de licitación que han tenido lugar respecto de sistemas de televigilancia, en especial en el ámbito local, desde la entrada en vigencia del sistema a que se refiere la Ley N° 19.886. Más precisamente, al 30 de octubre de 2015, en la sección "Busque licitaciones" del sitio indicado, introduciendo la palabra "televigilancia" se obtenían 248 resultados.

los recursos presupuestarios comprometidos, ha admitido la juridicidad de los mismos. Tales son los casos de los dictámenes N<sup>os</sup>. 1.405, de 2014 y 75.296, de 2013 (a propósito del proyecto “Adquisición de Cámaras de Televigilancia en la R.M.”, aprobado por la resolución exenta N<sup>o</sup> 649, de 2012, del Gobierno Regional Metropolitano), y del oficio N<sup>o</sup> 58.733, de 2009.

## 5. ACERCA DEL RECURSO DE PROTECCIÓN INTERPUESTO Y DE LA SUPUESTA AFECTACIÓN A LA VIDA PRIVADA Y A LA HONRA DE LA PERSONA Y SU FAMILIA

Se sostiene en el recurso la vulneración del derecho a la vida privada y a la honra, previsto en el numeral 4 del artículo 19 de la Constitución Política.

Por las consideraciones que exponemos a continuación, estimamos que la actuación de la Municipalidad de Lo Barnechea no sólo se ajusta a la ley, sino que tampoco vulnera los derechos que se invocan en el recurso, con lo que no se cumplen los requisitos que copulativamente exige el artículo 20 de la Constitución para acoger la acción de protección.

### 5.1. LEGITIMACIÓN ACTIVA

En primer lugar, no puede sino compartirse lo que se sostiene en el informe evacuado por la Municipalidad de Lo Barnechea en cuanto a la falta de legitimación activa de los recurrentes para deducir el arbitrio cautelar interpuesto en la especie.

Ello, desde luego, porque tal como lo ha establecido la invariable jurisprudencia judicial y según se deduce del artículo 20 de la Constitución Política de la República –que ampara “*al que sufra*” y que ordena adoptar las medidas que aseguren “*la debida protección del afectado*”–, constituye un requisito esencial del recurso de protección acreditar la legitimación activa del amparado.

Así, por ejemplo, la Excma. Corte Suprema en su sentencia de 21 de abril de 2015 (rol N<sup>o</sup> 708-2015), señaló que “*por lo mismo, es exigencia de la referida acción acreditar la legitimación activa del amparado, puesto que es menester para su procedencia la existencia de un perjudicado o agraviado, esto es, alguna persona determinada que “por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de...”, desde que como se ha sostenido reiteradamente por esta Corte el recurso de protección no constituye una acción popular, sino que corresponde al directamente lesionado con el acto u omisión que se reclama, pudiendo otro comparecer en su representación o a su nombre*”.

En el mismo sentido el Máximo Tribunal ha declarado que *“No es posible dar al recurso el significado de una acción popular en beneficio de personas o entes indeterminados, pues el arbitrio está destinado a proteger a lesionados específicos y concretos, lo que descarta toda posibilidad de que alguien pueda accionar en nombre de la sociedad, de personas indeterminadas o de miles de personas afectadas, pues ni las unas ni las otras– tomadas éstas como un todo– son titulares de la acción y, por ende, no puede concebirse que alguien puede ocurrir en su nombre”* (Sentencia de la Excm. Corte Suprema de 24 de enero de 2013 (rol N° 469-2013), confirmando la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción de 27 de agosto de 2012 (rol N° 1879-2012).

Conscientes de ese criterio, los actores se han esforzado por reconducir su recurso a la pretendida afectación de un interés individual, concreto y determinado. Sin embargo, el examen del libelo revela que ello es ficticio y artificial, pues lo que en realidad se intenta es la defensa de un supuesto interés de toda la comunidad o de toda la población.

Similar propósito ha sido rechazado por la Corte Suprema al detectar que *“no obstante que la acción cautelar ha sido deducida “a nombre propio” –del representante de la fundación actora– y de dicha Corporación, claramente por medio de él lo que se pretende es denunciar la violación de determinadas garantías constitucionales respecto de los “vecinos y ciudadanos” de la ciudad de Santa Cruz, incluidos en éstos los “directores, ejecutivos y trabajadores” de la Fundación Cardoen, como aparece en el libelo de protección”, concluyendo que “no cabe duda que la acción así ejercida corresponde, en cuanto a sus características, a una de tipo “popular, desde que no existe en los antecedentes expuestos por el recurrente una singularización más o menos determinada de aquellas personas que se verían afectadas por la acción supuestamente arbitraria e ilegal que se le imputa a los recurridos”* (sentencia de la Excm. Corte Suprema de 24 de mayo de 2010 - rol 9.464-2009).

## 5.2. ACERCA DEL ÁMBITO ESPACIAL DENTRO DEL CUAL SE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DENUNCIADAS

Sin perjuicio de lo anterior, la alegada afectación a la vida privada y a la honra de la persona y su familia encuentra un impedimento lógico esencial si se considera que las actividades de televigilancia que se han contratado han de recaer necesariamente sobre el espacio público, que incumbe administrar al municipio, y nunca sobre recintos privados.

En efecto, tal como se establece en el contrato *“la empresa se obliga a que las tareas de monitoreo y vigilancia encomendadas, se circunscribirán sólo al ámbito de la vía pública, con estricto apego a la normativa legal vigente relativa a la protección de la vida privada de las personas...”* (Cláusula decimoquinta).

Complementando esa disposición convencional, los contratos de trabajo que han debido suscribirse entre el proveedor del servicio y sus propios trabajadores establecen expresamente la prohibición de esos dependientes de entregar cualquier tipo de información que capte la cámara de televigilancia, aparte del anexo de confidencialidad que contiene exigencias acerca del deber de secreto y sobre la prohibición de revelar información y de copiarla o extraerla.

De esta forma, la delimitación espacial prevista en el contrato, fijando el ámbito dentro del cual se podrán desarrollar las actividades contratadas, cumple el requisito de *proporcionalidad*, que hace compatible la legítima privacidad de las personas con el ejercicio eficaz de las funciones que la ley ha encargado a las municipalidades

### 5.3. NATURALEZA CAUTELAR DEL RECURSO DE PROTECCIÓN Y LATO CONOCIMIENTO

Bajo los parámetros definidos en el contrato, cualquier infracción a los términos dentro de los cuales ha sido delimitada la captación de las imágenes, constituiría, desde luego, un incumplimiento convencional—que daría lugar a las acciones ordinarias previstas en el derecho de los contratos—, sin perjuicio de las acciones penales que correspondieran, particularmente las que se derivan del artículo 161 A del Código Penal, conforme a las modificaciones que le introdujo la Ley N° 19.423<sup>17</sup>.

Considerando lo anterior, se aprecia que el recurso interpuesto se aparta de la naturaleza cautelar que caracteriza a la acción de protección, sobre la que la jurisprudencia suprema se ha referido insistentemente, pues tanto el incumplimiento contractual que supondría el uso indebido de las imágenes captadas por las cámaras de televigilancia, cuanto los delitos que pudiera importar esa utilización, deben examinarse, en la oportunidad que corresponda y mediante los procedimientos de lato conocimiento que en cada caso procedan, sin que sea esta acción constitucional el medio idóneo a tales fines.

En la forma planteada por los actores, el recurso de protección se desvirtúa en su naturaleza intrínseca, pues por medio de él se pretende precaver futuras e hipotéticas infracciones al ordenamiento jurídico—sean contractuales o penales—, llevándolo a dimensiones prácticamente infinitas.

### 5.4. NATURALEZA CAUTELAR DEL RECURSO DE PROTECCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Mediante el recurso interpuesto, se pretende cuestionar una política pública, legítimamente impulsada por los órganos competentes, dentro de

---

<sup>17</sup>Publicada en el Diario Oficial de 20 de noviembre de 1995.

las funciones que la ley asigna a las municipalidades y aprobada por los órganos representativos de la corporación.

Desde esa perspectiva, el recurso intentado también se aparta de la naturaleza cautelar de la acción de protección, tal como lo ha establecido la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, entre otras, en las sentencias de 30 de mayo de 2007 (rol N° 2.086-2007), de 27 de agosto de 2008 (rol N° 2.195-2008) y de 21 de septiembre de 2010 (rol N° 4.396-2010).

#### 5.5. *EL RECURSO DE PROTECCIÓN INTERPUESTO NO CUMPLE LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA SU ACOGIMIENTO, PUES NO EXISTE ACTO U OMISIÓN ILEGAL O ARBITRARIA, NI AFECTACIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL ALGUNO*

En efecto, tal como se deduce de lo señalado en el cuerpo de este informe, la actuación cuestionada, consistente en la celebración de un contrato de prestación de servicios, se ha ajustado cabalmente a la normativa vigente, tanto en su procedimiento de elaboración y formación de la voluntad municipal, como en el objeto del mismo, que persigue la realización de funciones que la ley ha encargado a las municipalidades.

Tampoco se advierte arbitrariedad, pues siempre dentro de los parámetros de la ley, el municipio ha precavido la afectación de los derechos de las personas al ajustar la convención al registro de imágenes en el espacio público, sin admitir que ello se realice en espacios privados.

Por lo mismo, no aparece que los derechos invocados, en especial el respeto a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, puedan, plausiblemente, estimarse agravados por el contrato en cuestión.

## 6. CONCLUSIONES

1. El contrato de prestación de servicios para la *“Provisión de Globo Aerostático para Televigilancia en la comuna de Lo Barnechea”*, suscrito por la Municipalidad de Lo Barnechea se ajusta plenamente a la Constitución y a la ley, pues tanto el proceso de formación de la voluntad municipal, como el objeto de la convención se enmarcan dentro de la normativa que al efecto establecen la Carta Fundamental y las Leyes N° 18.695 y 19.886.
2. Que en cuanto al objeto del contrato –consistente en la provisión de un sistema de televigilancia a través de globos aerostáticos–, cabe señalar que éste se inserta armoniosamente en la ejecución práctica de al menos tres funciones que la ley ha encargado a los municipios, como entidades encargadas de atender las necesidades de la comunidad local: el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes, y el

apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y la colaboración en su implementación.

3. Especial referencia merece la seguridad ciudadana como función municipal, aspecto en el que el propio legislador ha venido reconociendo a las corporaciones edilicias su prioritario rol, otorgándoles tanto las potestades respectivas, como los recursos presupuestarios necesarios para llevarlas a la práctica.
4. Que en la especie, el contrato que se examina se ajusta al ordenamiento jurídico, además, por cuanto sitúa el ejercicio de la función municipal a los estrictos límites del espacio público, tal como expresamente se precisa en la convención.
5. Que la ley no ha sido indiferente al avance tecnológico, conjugándolo con las necesidades públicas que deben satisfacer los municipios y otras entidades de la Administración en el ámbito de la seguridad, reconociendo a las cámaras de seguridad y a los sistemas de televigilancia como instrumentos idóneos al efecto.
6. El recurso de protección deducido no cumple los requisitos que el artículo 20 de la Constitución Política y la jurisprudencia de los tribunales superiores han establecido para su procedencia, al haberse ejercido como una acción popular, al apartarse de su naturaleza cautelar y al pretender, por su intermedio, cuestionar una política pública legítimamente formulada por el municipio.
7. Cualquier infracción en que eventualmente se incurra en la ejecución del contrato, sea desde un punto de vista convencional, como desde una perspectiva penal, debe ser resuelta en la oportunidad correspondiente, mediante las acciones respectivas, sin que el recurso de protección sea el medio para precaver tales futuros e hipotéticos incumplimientos.
8. En definitiva, en el delicado equilibrio que debe existir entre las funciones y potestades de los órganos públicos y los derechos de las personas, el contrato examinado cumple estrictamente con las exigencias que se han formulado para su legitimidad. Ello puesto que *persigue un fin legítimo* –esto es, la realización de varias funciones legalmente encargadas a las municipalidades, en especial, las relativas a la seguridad ciudadana–, cumpliendo la convención con los requisitos de *idoneidad* (tal como lo confirma el legislador al considerar a los dispositivos de captación de imágenes como instrumentos aptos a tal fin), *necesidad* (calificada por el mismo legislador al otorgar a los municipios relevantes funciones en materia de seguridad ciudadana) y *proporcionalidad* (al ajustarse el desarrollo de la actividad a los estrictos límites del espacio público, cuya administración compete a los mismos municipios).

Santiago, 2 de noviembre de 2015

## Anexo

### Informe Complementario

Reflexiones que provoca una sentencia a propósito de potestades públicas de un municipio y funciones materiales que se encarguen a terceros

Se nos ha solicitado emitir un informe complementario en relación a lo resuelto por la Illtma. Corte de Apelaciones de Santiago que por sentencia de 4 de marzo de 2016, dictada en los autos rol N° 82289-2015, en lo que interesa, acogió el recurso de protección deducido en favor de los señores Gonzalo Maira Ayala, Stephanie Söffge Güemes y Paula Jaramillo Gajardo, *“disponiéndose que las Illustres Municipalidad de Las Condes y Lo Barnechea deberán cesar de inmediato las actividades de captación, almacenamiento y procesamiento de las imágenes que se realizan por medio de los globos de vigilancia emplazados en dichas comunas”*.

#### I. EL EXAMEN DE LA LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS RECURRIDOS DEBE SER INTEGRAL, INCLUYENDO TANTO LA PERSPECTIVA DE SUS POTESTADES, COMO LA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

En su parte considerativa, acertadamente la sentencia señala que *“el examen sobre la legalidad de la actuación de las recurridas no puede limitarse al cumplimiento de los trámites administrativos que precedieron a los actos que motivan el recurso y a la obtención de la autorización de la Dirección General de Aeronáutica Civil para la instalación de los globos de vigilancia en el espacio aéreo”* (consid. 9°).

Agrega que *“la mera atribución legal de una determinada competencia a un órgano público no implica que pueda ejercerla de cualquier modo porque, conforme lo establecido en el inciso del artículo 5°, de la Constitución Política de la República, ‘el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respecto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana’; constituyendo estos derechos ‘un límite de la soberanía’ y siendo un ‘deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos’ ”* (consid. 12°).

Desde luego, no podemos sino coincidir con el tribunal en este enfoque, que siendo más exigente en el análisis, es más completo puesto que considera todas las dimensiones involucradas.

Sin embargo, discrepamos de la sentencia cuando señala que la actuación municipal ha afectado los derechos de las personas, (a) tanto porque ello no se ha acreditado en el expediente –como exige la jurisprudencia en la materia–, bastándole la invocación de sensaciones y pareceres subjetivos de los actores; (b) cuanto porque, al contrario, las actividades de televigilancia han redundado en la protección de los habitantes de la comuna en sus personas y en sus bienes.

#### II. EN CUANTO A LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE TELEVIGILANCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

A juicio del tribunal, *“el ordenamiento jurídico chileno no contempla una normativa específica que regule la instalación y la operación de sistemas de vigilancia*

como aquellos de que se trata en esta causa”, aunque admite “que las atribuciones ejercidas en la especie (están) contempladas dentro del estatuto orgánico de las (municipalidades) recurridas” (consid. 14°).

Sin embargo, tal como lo señaláramos en nuestro informe anterior, *las actividades de televigilancia sí se encuentran reguladas en nuestro derecho*, ampliamente y a propósito de distintas materias, tal como se pasa a indicar.

## II.1. CÓDIGO PROCESAL PENAL

El artículo 323 del Código Procesal Penal<sup>18</sup>—ubicado en el párrafo 7° “Otros medios de prueba”, de su Título III, sobre Juicio oral—, establece los medios de prueba no regulados expresamente, entre los que indica las “*películas cinematográficas, fotografías, fonografías, videograbaciones y otros sistemas de reproducción de la imagen o del sonido, versiones taquigráficas y, en general, cualquier medio apto para producir fe*”.

## II.2. LEY N° 19.327 SOBRE DERECHOS Y DEBERES EN LOS ESPECTÁCULOS DE FÚTBOL

(a) Ley N° 19.327<sup>19</sup> (modificada, en lo que interesa, por la Ley N° 20.620<sup>20</sup>), establece en su artículo 3°, como deber de los organizadores, asociaciones y dirigentes de fútbol profesional, en el marco de la celebración de espectáculos organizados por ellos o que les hubiesen sido autorizados

*“Entregar a la autoridad, a la mayor brevedad, los antecedentes que les sean requeridos para la fiscalización de la presente ley, tales como grabaciones, listado de asistentes, registros contables contemplados en el artículo 10 de esta ley y aquellos que den cuenta del monto de la recaudación por concepto de venta de entradas de cada espectáculo de fútbol profesional, documentos de la organización e informes técnicos” (letra d).*

Luego, el artículo 3° bis de la misma ley dispone que

*“Sin perjuicio de las obligaciones de los organizadores y asistentes establecidas en los artículos precedentes, toda persona natural o jurídica que tenga información o antecedentes que permitan identificar a los responsables de una infracción o delito que se haya producido con motivo u ocasión de la realización de un espectáculo de fútbol profesional o hecho o actividad conexas al mismo, tales como grabaciones o fotografías, deberá entregarla, a la mayor brevedad, a las policías o al Ministerio Público, cuando les sean requeridos por éstos”.*

---

<sup>18</sup>Establecido por la Ley N° 19.696, publicada en el Diario Oficial de 12 de octubre de 2000.

<sup>19</sup>Publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1994.

<sup>20</sup>Publicada en el Diario Oficial de 14 de septiembre de 2012.

El artículo 5º se refiere a las obligaciones que deberá cumplir el organizador de un espectáculo de fútbol profesional, en los recintos deportivos destinados a ese propósito, señalando en la letra c)

*“Instalar y utilizar recursos tecnológicos tales como: Cámaras de seguridad, detectores de metales u otros que sean necesarios para resguardar adecuadamente el orden y la seguridad pública. Cada Intendente determinará la cantidad, calidad y ubicación de los mismos en el recinto deportivo”.*

Por su parte, la letra g) del mismo artículo agrega:

*“Disponer de medios de grabación, a través de cámaras de seguridad, que tengan los estándares de calidad suficientes para identificar a los asistentes al espectáculo de fútbol profesional, junto con vigilar el perímetro del lugar donde se celebre el mismo. Estas cámaras deberán ser monitoreadas permanentemente por los organizadores durante el desarrollo del espectáculo, debiendo resguardarse sus imágenes por un período mínimo de noventa días, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 3º bis.”.*

Conviene señalar que la Ley N° 20.620, que modificó la ley sobre derechos y deberes en los espectáculos de fútbol, introduciendo a ese texto legal las normas que se han transcrito, fue en su oportunidad examinada por el Tribunal Constitucional, tal como consta en su sentencia de 30 de agosto de 2012 (rol 2.285), sin que esa Magistratura objetara la constitucionalidad de las normas que se venían introduciendo.

(b) Enseguida, cabe agregar que la Ley N° 19.327 se encuentra complementada por el decreto N° 225, de 2013, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública –que establece el reglamento de esa ley, que fija normas para la prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional–<sup>21</sup>.

Su artículo 8º se refiere al contenido del informe de Carabineros que se debe evacuar para los efectos que indica, incluyendo en el N° 2, *“Información respecto de los sistemas de iluminación, amplificación y sonido, de energía, sistema de control de acceso e identidad, grabación de imágenes, control de emergencias y evacuación”.*

Luego su artículo 14, regula el sistema de grabación de imágenes, señalando que de acuerdo a lo previsto en la letra g) del artículo 2º de la Ley N° 19.327, *“el organizador de espectáculos de fútbol profesional deberá disponer de medios de grabación de imágenes, dentro y fuera del recinto deportivo, que faciliten la identificación de los asistentes”.*

El mismo precepto agrega que:

*“Para el cumplimiento de lo anterior, el organizador deberá contar, en el respectivo recinto deportivo, con un circuito cerrado de televisión, el cual deberá: 1º Contar con cámaras de grabación, y 2º Permitir la grabación*

---

<sup>21</sup>Publicado en el Diario Oficial de 10 de julio de 2013.

*y visualización del recinto, cubriendo íntegramente, al menos, las zonas de acceso y graderías del recinto deportivo. Las grabaciones efectuadas con el circuito cerrado de televisión se conservarán durante 90 días, a contar desde la conclusión del espectáculo y se destruirán si vencido dicho plazo no han sido requeridas por las autoridades competentes. El público asistente al recinto será debidamente informado, por medios idóneos, respecto a la circunstancia de que está siendo grabado.”.*

Cabe agregar que el mencionado reglamento fue en su oportunidad examinado preventivamente por la Contraloría General de la República en el trámite de toma de razón, siendo cursado pura y simplemente por ese organismo, por ajustarse a derecho.

### II.3. LEY DE TRÁNSITO

(a) El artículo 4º de la Ley de Tránsito<sup>22</sup> se refiere a los “equipos de registro de infracciones” los que “podrán consistir en películas cinematográficas, fotográficas, fonográficas u otras formas de reproducción de la imagen y del sonido y, en general, en medios aptos para producir fe.”.

(b) El indicado precepto se complementa con el decreto N° 60, de 2012, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones –que establece los estándares técnicos y de uso para los equipos de registro de infracciones y las normas para la instalación de los mismos–, y por el decreto N° 196, de 2013, del mismo ministerio, que reglamenta los referidos estándares técnicos.

### II.4. LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO

(a) La Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2015 y que se encontraba vigente al celebrarse los contratos en que incide la sentencia que se analiza, contenida en la Ley N° 20.798, en la Partida del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, contempla una glosa común “para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena”, señalando en su N° 2.2.1 que:

*“Los gobiernos regionales podrán destinar hasta un 6% del total de sus recursos consultados en la presente Ley aprobada por el Congreso Nacional a subvencionar las actividades (...) de seguridad ciudadana (...), que efectúen las municipalidades, otras entidades públicas y/o instituciones privadas sin fines de lucro”.*

El inciso tercero de la misma norma agrega que:

*“En el caso de las actividades relacionadas con seguridad ciudadana los instructivos deberán considerar las orientaciones que al efecto imparta la Subsecretaría de Prevención del Delito. Tratándose de nuevos proyectos de cámaras*

---

<sup>22</sup>Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de Ley N° 1, de 2007, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de 29 de octubre de 2009.

*de televigilancia ubicadas en espacios públicos, estos deberán contemplar la coordinación de su operación con otros proyectos existentes en las cercanías”.*

Idéntica norma contiene la Ley de Presupuestos actualmente vigente, contenida en la Ley N° 20.882.

(b) La Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2004, contenida en la Ley N° 19.915, dentro de la Partida 19, Capítulo 01, Programa 04, contempló la creación de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), como una entidad integrante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Con los recursos indicados, desde el año 2004 y hasta el presente, la UOCT administra y gestiona un conjunto de “cámaras fiscalizadoras”, de amplia y cotidiana difusión en los programas matinales de la televisión chilena.

Dichas cámaras se ubican en las intersecciones de diversas calles y avenidas y otros puntos neurálgicos no sólo de la ciudad de Santiago, sino que también en Antofagasta, Valparaíso, Rancagua y Concepción, constituyéndose en instrumentos a través de los cuales, en forma continua, se registra el movimiento de tránsito en esos lugares, los que pueden ser seguidos por internet, en tiempo real, por cualquier persona, en cualquier lugar del mundo, conectándose al sitio web de [esa repartición \(www.uoct.cl\)](http://www.uoct.cl).

Mediante la Ley N° 19.986, de Presupuestos del Sector Público para el año 2005, en la misma partida, capítulo y programa ya mencionado, se dispuso, bajo la glosa 01, que:

*“El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá cobrar por la información de tránsito que genera a través de su Unidad Operativa de Control de Tránsito, UOCT, y para ello podrá ejecutar todos los actos y contratos conducentes a dicha finalidad. Los valores y condiciones de estos cobros serán determinados mediante Decreto Supremo de ese Ministerio, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda”.*

En ejecución de ese mandato legal, se dictó el decreto N° 41, de 2005, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

A partir de entonces, todas las leyes de presupuestos<sup>23</sup>, incluyendo la correspondiente al presente año 2016<sup>24</sup>, han reproducido la glosa transcrita y mantenido la vigencia del referido decreto N° 41.

## II.5. AUTO ACORDADO DE LA EXCMA. CORTE SUPREMA SOBRE NORMATIVA DE SEGURIDAD DEL PALACIO DE TRIBUNALES

El Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de 11 de enero de 2008<sup>25</sup>, sobre Normativa de Seguridad del Palacio de Tribunales, considerando “necesario adop-

---

<sup>23</sup>Respectivamente para los años 2006 a 2014, las Leyes N° 20.083, 20.141, 20.232, 20.314, 20.407, 20.481, 20.557, 20.641, 20.713 y 20.798.

<sup>24</sup>Ley N° 20.882.

<sup>25</sup>Contenido en el Acta N° 44, de 28 de marzo de 2008, publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 2008.

tar las disposiciones adecuadas para resguardar la seguridad personal de quienes trabajan en el Palacio de los Tribunales de Justicia y de quienes concurren a él, reglamentando el ingreso, la permanencia y la salida del lugar de dichas personas” y siendo “indispensable, asimismo, adoptar las medidas de seguridad adecuadas en el interior del edificio”, dispuso, en su N° 7, que:

*“Se implementará un sistema adecuado de cámaras de seguridad en todo el Palacio de los Tribunales, con elementos modernos, de la mejor calidad y en la calidad necesaria para una eficiente vigilancia en el edificio.”.*

En definitiva, de la normativa indicada es posible deducir lo siguiente:

No es efectivo, como sostiene la sentencia, que el ordenamiento jurídico chileno no regule “la instalación y la operación de sistemas de vigilancia como aquellos de que se trata en esta causa”.

Si bien no consiste en una regulación exhaustiva y que aborde hasta en sus mínimos detalles la materia, lo cierto es que resulta evidente que la televigilancia no es una realidad desconocida para el legislador, puesto que la aborda en variados aspectos, desde lo probatorio-penal, hasta lo presupuestario, pasando por lo que propiamente concierne a su uso como instrumento para proveer de seguridad a personas y bienes.

Considérese que ello no es muy distinto a lo que sucede con otras realidades tecnológicas, como es la comunicación mediante correos electrónicos, admitida incluso como medio de notificación de resoluciones judiciales, para lo cual no ha sido necesario una “específica regulación” como la que echa de menos la sentencia que se analiza.

El legislador no ha prohibido el uso de los dispositivos de captación y grabación de imágenes, sino que, al contrario, reconociendo su existencia, ha regulado su aptitud probatoria, ya sea en materia penal o infraccional.

El legislador reconoce que las “cámaras de televigilancia ubicadas en espacios públicos” son un instrumento idóneo para realizar actividades de seguridad ciudadana, puesto que llega a comprometer recursos públicos para tal efecto. Siendo la seguridad ciudadana una necesidad pública de la comunidad local y las cámaras de televigilancia un instrumento apto para tal fin, la ley ha dispuesto los recursos presupuestarios para la adquisición, manejo y mantención de tales dispositivos, entregando los recursos correspondientes a las municipalidades, a través de los Gobiernos Regionales respectivos, sin perjuicio, por cierto, de los recursos propios que los municipios puedan destinar a tales objetos.

A fin de dimensionar el alcance práctico de la televigilancia y del protagonismo de los municipios en las contrataciones a que da lugar, resulta muy ilustrativa la revisión del sitio [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) (art. 19 de la Ley N° 19.886), en que se pueden consultar los cientos de procesos de licitación que han tenido lugar respecto de sistemas de televigilancia, en especial en el ámbito local.

La función municipal relativa a la seguridad ciudadana y los dispositivos de televigilancia que se financian con los recursos presupuestarios de la ley, tienen un carácter preventivo, considerando que las actividades respectivas se encuentran bajo la supervigilancia de la subsecretaría del ramo (Subsecretaría de Prevención del Delito);

En cuanto al lugar en que pueden realizarse la captación de las imágenes, así como respecto del espacio en que se emplacen los dispositivos, la normativa admite un amplio espectro de hipótesis, el que incluye desde recintos privados (estadios y recintos deportivos de ese carácter), municipales (estadios), fiscales (cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, como ocurre con el Palacio de Tribunales), hasta los bienes nacionales de uso público, como calles, plazas, puentes y caminos (como ocurre en el caso de las cámaras fiscalizadoras administradas por la UOCT).

### III. NECESIDADES PÚBLICAS, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES MUNICIPALES

La Administración del Estado –de la cual forman parte las municipalidades, como lo indica el art. 1º de la Ley Nº 18.575–, tiene por finalidad atender las *necesidades públicas* en forma continua y permanente (art. 3º de la misma ley).

Las necesidades públicas son señaladas por el legislador bajo la forma de las *funciones* que le encarga cumplir a cada organismo público. Luego, a fin de poder efectivamente satisfacer esas necesidades y cumplir sus funciones, la ley dota a cada órgano de las correspondientes *atribuciones*, que, a modo de instrumentos, son el medio para ello.

Lo anterior tiene expresión normativa en la Constitución Política.

Respecto de los servicios públicos, en general, en el art. 65 inciso cuarto Nº 2, que encarga a la ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República “Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y *determinar sus funciones o atribuciones*;”.

En el caso de las municipalidades, el art. 118 constitucional, por una parte las define como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer *las necesidades de la comunidad local*” (inciso cuarto) y, por otra, remite a una ley orgánica constitucional la determinación de sus “*funciones y atribuciones*” (inciso quinto).

En cumplimiento del mandato de la Constitución, la Ley Nº 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, cumple el encargo referido y en simétrica armonía establece, de un lado, las funciones de las municipalidades (arts. 3º y 4º) y, de otro, sus atribuciones (at. 5º).

Pero las necesidades públicas a cuyo servicio se encuentran no serían satisfechas si efectivamente estas atribuciones o potestades no se pusieran en movimiento, mediante el *ejercicio* de las mismas. En este aspecto, merece destacarse que el mismo ordenamiento previene que ese ejercicio potestativo es exclusivo de los órganos del Estado, sin que pueda transferirse o cederse a los particulares.

Lo señala el art. 6º de la Ley Nº 18.575, al disponer que si bien el Estado podrá participar y tener representación en entidades que no formen parte de su Administración, en virtud de una ley que lo autorice, tales entidades “*no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas*.”.

La misma idea se contiene en el art. 1º de la Ley Nº 18.803 que autoriza a los servicios públicos a encomendar a municipalidades o a entidades de derecho privado, todas las acciones de apoyo a sus funciones, con tal que “*no correspondan al ejercicio mismo de sus potestades*.”.

Una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente, respecto de la Administración del Estado, en general<sup>26</sup>, y respecto de los municipios, en particular, el carácter intransferible de funciones, potestades y atribuciones.

Así, en la sentencia de 29 de febrero de 1988 (rol 50), recaída en el proyecto de ley orgánica constitucional de Municipalidades, se señaló que la *“traslación de funciones y atribuciones, en principio, no es constitucionalmente aceptable, por cuanto la Carta Fundamental encarga a las “municipalidades” la realización de estas funciones públicas, determinadas en el proyecto dentro del marco constitucional de distribución de competencias que se le asignan a los distintos órganos del Estado.”*, criterio que luego se reiteraría en las sentencias de 16 de marzo de 1992 (rol 145); 14 de marzo de 1995 (rol 204), 29 de agosto de 1995 (rol 222), y de 2 de febrero de 1999 (rol 284).

Establecido lo anterior, tal como lo indica la sentencia, las municipalidades recurridas han ejercido las funciones que le otorga la Ley N° 18.695, específicamente aquellas que establecen las letras h), i) y j) del artículo 4° (consid. 10°).

#### IV. EL CONTRATO CELEBRADO POR LA MUNICIPALIDAD DE LO BARNECHEA NO IMPORTA LA TRANSFERENCIA DE POTESTADES PÚBLICAS

Llegados a este punto, conviene consignar que circunscribiéndose a la consideración de los numerales 4° y 5° del art. 19 de la Constitución Política –que reconocen a toda persona *“el respeto y protección a la vida privada”* y la *“inviolabilidad del hogar”*, respectivamente–, el tribunal entiende que esas garantías consisten en la prohibición de que terceros irrumpen o se entrometan en ámbitos que el titular de esos lugares ha reservado para sí o aquéllos a quienes escoja, excluyendo a todos los otros, sin que sea admisible extraer de ese espacio restringido ninguna clase de información, salvo que exista una expresa autorización de dicho titular (consid. 15°).

Sobre tal base, agrega a continuación que *“las imágenes que dan cuenta de las actividades realizadas dentro del ámbito de la privacidad de los recurrentes –como ya se ha establecido– son extraídas por empleados contratados por el proveedor del servicio de vigilancia”*, lo que en relación al art. 20 de la Ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, que dispone que los órganos públicos no requieren autorización del titular de los datos personales, concluye que no resulta admisible *“que esos órganos públicos deleguen las atribuciones que el ordenamiento jurídico les otorga privativamente, máxime cuando en ello resultan afectados los derechos constitucionales de los actores”* (consid. 16°).

Y en esto radica el error de la sentencia, pues estima que el contrato celebrado por la municipalidad ha importado la transferencia o delegación de potestades municipales, en circunstancia que de acuerdo a sus términos la actividad que despliegan las personas que operan los equipos corresponde a una **actividad material** y en ningún caso el ejercicio de una atribución pública.

---

<sup>26</sup>STC 1.7.2003, rol N° 379 y STC 1.7.2008, rol N° 1.024.

Se confunden de este modo dos realidades completamente diversas, como son la actividad jurídica potestativa, propia y exclusiva de los órganos estatales, con la actividad material que concretamente satisface la necesidad pública respectiva.

La citada Ley N° 18.803, resulta útil para ilustrar la diferencia entre las potestades de los órganos del Estado y las actividades materiales que sirven de apoyo a sus funciones.

Dispone su art. 1° que los servicios públicos pueden encomendar, mediante la celebración de contratos, a municipalidades o a entidades de derecho privado *“todas las acciones de apoyo a sus funciones que no correspondan al ejercicio mismo de sus potestades”*, agregando de modo ejemplar y no taxativo<sup>27</sup>, que *“Son acciones de apoyo a todas las que no constituyan directamente las potestades públicas encomendadas por la ley a cada uno de los servicios y que sean complementarias a dichas potestades, tales como recepción, recopilación, preparación, revisión y evaluación de antecedentes; procesamientos computacionales; cobranzas y percepción de pagos; conservación y reparación de bienes inmuebles y muebles; aseo y otros servicios auxiliares.”*.

De este modo, si se tiene en cuenta que las actividades que desarrollan las personas que operan los dispositivos de televigilancia son una especie de estas actividades materiales de apoyo a la función municipal, no puede sino concluirse que el contrato celebrado no importa la delegación de potestades del municipio, máxime cuando, como consta en los antecedentes, se realiza bajo la supervisión directa e inmediata de un funcionario municipal.

Santiago, abril de 2016

---

<sup>27</sup>Así lo ha entendido la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, entre otros, en el dictamen N° 6.975, de 2005. Para la tipificación de acciones de apoyo y potestades públicas (intransferibles), ver los dictámenes N° 13.186, de 2000; 6158, de 1999; 44.277, de 1998; 23.678, de 1996; 41.271, de 1994; 29.555, de 1990, y 20.525, de 1990.