Boletín N° 9.612-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón, García Huidobro y Guillier, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para autorizar el cierre de calles y pasajes con más de una vía de acceso o salida.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad ciudadana constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de nuestro país, y en consecuencia, las autoridades políticas nacionales y comunales, junto a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, están especialmente llamadas por la Constitución y las leyes para preservarla y estimularla.

En este sentido, la coordinación entre las autoridades de los distintos niveles de administración, desde el gobierno nacional hasta el comunal, por una parte, y las propias personas y organizaciones ciudadanas, por el otro, constituyen una irreemplazable e inmejorable herramienta para lograr el objetivo de vivir en un ambiente social seguro y pacífico. Tal coordinación ha tomado muchas formas. Pero sin lugar a dudas, una de las más importantes y recurridas ha sido el establecimiento de medidas de control o cierre de calles y pasajes.

Previo a la publicación de la Ley Nº 20.499, que reguló el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana, distintas municipalidades emitieron Ordenanzas que regulaban de acuerdo a criterios dispares las autorizaciones de cierre de tales vías, las que con el tiempo debieron adaptarse a la jurisprudencia administrativa que la Contraloría General de la República fue desarrollando con

los años a partir de los Dictámenes que emitió a propósito de las controversias surgidas por las autorizaciones de cierre precitados.

Ahora bien, en el trasfondo jurídico de las controversias que siguieron a las primeras autorizaciones de cierre de calles y pasajes, encontramos tres elementos esenciales a las mismas: i) el carácter de bienes nacionales de uso público de las calles y pasajes, en virtud de la publicación contenida en el artículo 589 del Código Civil; ii) la garantía constitucional de libertad de locomoción o ambulatoria, contenida especialmente en el artículo 19 Nº 7 letra a) y b) de la Constitución; y iii) el derecho de toda persona a proteger su integridad física, incluida su vida, la de su familia y sus bienes, los que se ven continuamente afectados por la acción delictual, contenida en el artículo 19 Nº 1 de la Constitución.

La evidente colisión de las garantías constitucionales precitadas fue ampliamente tratada tanto en la discusión de la Ley Nº 20.499 como en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión de la aprobación parlamentaria de dicha ley. En su resolución final, dicho Tribunal consideró "ajustado a la Constitución el proyecto sometido a examen, en el entendido de que habilita al cierre y al establecimiento de medidas de control sólo respecto de aquellas calles que tengan una única vía de acceso y salida y no respecto de calles que comunican con otras vías".

Asimismo, declaró como inconstitucional la posibilidad de cierre de "vías locales" ya que "la amplitud del concepto legal de "vía local" y las finalidades que se le asignan en la norma antes transcrita permiten concluir que el cierre y las medidas de control de acceso a ellas afectan el ejercicio del derecho a la libertad de circulación por las mismas, que es parte del conjunto de garantías de la libertad ambulatoria contenidas en el numeral 7° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, según el cual "toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar

de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros".

El objetivo de este proyecto de ley es justamente permitir a los vecinos de una determinada calle de corta extensión o pasaje, el cierre de ellos cuando conecten con otras vías, salvando las objeciones de inconstitucionalidad esgrimidas por el Tribunal Constitucional, por una parte. Y por otra, conciliar los tres elementos precitados, a saber, el carácter de bien nacional de uso público de las vías, y las garantías constitucionales de libertad ambulatoria y de protección de la integridad física y los bienes de toda persona.

Para lograr los fines anteriores, se añaden tres exigencias adicionales a las que ya existen en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades sólo para el efecto de autorizar el establecimiento de medidas de control de calles, pasajes y conjuntos habitacionales urbanos o rurales que posean más de una vía de acceso y salida:

i) los vecinos del respectivo pasaje deberán constituirse como una organización vecinal al amparo de la Ley N° 20.500 o de acuerdo a las disposiciones de la Ley Nº 19.418, con el fin de tener un ente responsable ante las autoridades municipales del correcto funcionamiento de las medidas de control que se autoricen;
ii) la calle o pasaje en el que se pretenda establecer medidas de control no podrá exceder de una cuadra de longitud u otra extensión en torno a dicha medida;
iii) una puesta en conocimiento del acto administrativo que otorga la autorización al Gobierno Provincial, en consideración a las atribuciones que se le otorgan, por un lado, para mantener en la respectiva provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes, y por el otro, para vigilar el correcto uso de los

bienes nacionales de uso público. El acto de poner en conocimiento debe expresar los motivos particulares que justifiquen las excepcionales razones de seguridad que ameritan el cierre de una calle o pasaje que conecte con otra vía.

En efecto, es deber esencial del Estado en su conjunto el velar por la protección de la seguridad e integridad física de sus ciudadanos. De esta manera, nuestra Constitución en su artículo 24 encarga dicha tarea al Presidente de la República, estableciendo asimismo órganos específicos encargados de su resguardo: las fuerzas de orden y seguridad pública y el Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Sin embargo, ello no significa que otros órganos no puedan colaborar con esa tarea. Específicamente, corresponde a los municipios "satisfacer las necesidades de la comunidad local" (artículo 118, inciso 4°). Consecuente con ello, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como función compartida con otros órganos de la Administración, el que los municipios se encarguen de "el apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación" (artículo 4°, letra j).

De esta manera, con la adición de las exigencias ya descritas, este proyecto salva las objeciones planteadas en su momento por el Tribunal Constitucional en cuanto a la eventual vulneración de la libertad de locomoción o ambulatoria, armonizándola razonablemente con la protección de otro bien jurídico como es ofrecer a aquellas personas y familias más desamparadas frente al flagelo de la delincuencia y el tráfico de drogas, una eficiente herramienta para salvaguardar su integridad física y la de sus parientes. Esto va en concordancia con el mandato expreso constitucional referido al deber que se impone al Estado de proteger la seguridad de los ciudadanos, y de propender a su mayor realización espiritual y material posible (artículo 1º de la Constitución).

Por las razones esgrimidas, los Senadores abajo firmantes venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único: Modifícase la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio del Interior, de la siguiente manera:

1) Agrégase, en el último párrafo de la letra c del artículo 5º, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente frase:
“Excepcionalmente, podrá autorizarse el establecimiento de medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales, con más de una vía de acceso y salida, cumpliéndose los requisitos establecidos especialmente para este fin.”

2) Intercálase el siguiente párrafo segundo a la letra q) del artículo 65:
“Para el caso de calles y pasajes, así como también conjuntos habitacionales urbanos o rurales, con más de una vía de acceso y salida, cuya longitud no exceda de una cuadra u otra extensión en torno a dicha medida, se requerirá además que, al momento de solicitar la autorización a que se refiere el inciso anterior, a lo menos el 90% 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, se encuentren constituidos como una organización comunitaria funcional. Esta deberá suscribir la solicitud y asumir la responsabilidad de su implementación conforme a las indicaciones

que se indicaren en la autorización. Adicionalmente, se requerirá que una vez perfeccionado el acto administrativo que otorga la autorización, éste deberá ser puesto en conocimiento del gobierno provincial respectivo, dando cuenta de los motivos de seguridad que justifiquen el establecimiento de medidas de control de acceso a este tipo de calles, pasajes o conjunto habitacional urbano o rural. El establecimiento de las medidas de control a que se refiere este inciso no podrá extenderse más allá del horario comprendido entre las 22:00 horas y las 6:00 horas”

3) Reemplázase, en el actual párrafo segundo de la letra q) del artículo 65, que pasa a ser tercero, las palabras “en el párrafo anterior”, por la frase “en los párrafos anteriores”.

4) Reemplázase, en el actual párrafo cuarto de la letra q) del artículo 65, que pasa a ser quinto, las palabras “refiere el párrafo primero”, por la frase “refieren los párrafos anteriores”.