

Jevp.
C.A. de Valparaíso.

Valparaíso, veintidós de febrero de dos mil veintidós.

Vistos:

A folio 1 se entabla acción de protección por doña Paulina Ramírez Aguirre, abogada; doña Ximena Aguirre Cortés, Profesora; y don Rodrigo Alejandro Díaz Yubero, abogado, en contra de 1) La Ilustre Municipalidad de Valparaíso, representada por su Alcalde don Jorge Sharp Fajardo; 2) El Delegado Presidencial Región de Valparaíso, don Jorge Martínez Durán, y 3) Carabineros de Chile Prefectura Valparaíso, por la omisión de los recurridos en el cumplimiento de sus deberes en materia de seguridad ciudadana por los hechos ocurridos en el entorno de la Plaza Aníbal Pinto y subida Cumming, lo que afecta las garantías consagradas en el artículo 19 N° 1 y 8 de la Constitución Política de la República.

Solicitan se adopten las medidas destinadas a restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados, con costas, específicamente, las siguientes:

1. Ordenar al Delegado Presidencial disponer de un contingente policial las 24 horas del día, o bien, establecer una medida alternativa de similar naturaleza, en un sector definido como prioritario desde el punto de vista de la seguridad por estudios del propio municipio y como Zona Roja por parte de Carabineros, como resulta ser el caso de la plaza Aníbal Pinto y los sectores de subida Cumming y Almirante Montt.

2. Ordenar que la Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Carabineros de Chile fiscalicen de manera efectiva las situaciones de actividades comerciales ilegales y ruidos molestos en el radio de la Plaza Aníbal Pinto y de subida Cumming, adoptando todas



las acciones necesarias, como fiscalizar y denunciar a los infractores.

3. Cualquier otra medida que esta Corte estime conducente a restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados.

A folio 11 informa la Delegación Presidencial de la Región de Valparaíso y solicita el rechazo de esta acción cautelar, atendido los fundamentos de hecho y de derecho que allí expresa. Acompaña documentación.

A folio 17 Carabineros de Valparaíso evacua el informe que le fue requerido y solicita que el recurso sea desestimado, por tratarse de una cuestión ajena a la acción cautelar de protección. Adjunta documentos.

A folio 20 informa la Ilustre Municipalidad de Valparaíso y sostiene que no ha incurrido en una falta u omisión, por lo que pide que el recurso sea desestimado. Adjunta documentos.

A folio 22 se ordena traer los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

Primero: Que el recurso de protección tiene por objeto restablecer el imperio del derecho cuando se han visto conculcadas, aun en grado de amenaza, las garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, según lo dispone el artículo 20 de la Carta Fundamental. En tales casos, la Corte de Apelaciones respectiva puede adoptar todas las medidas conducentes a lograr que cese la perturbación de tales garantías.

Segundo: Que doña Paulina Ramírez Aguirre, doña Ximena Aguirre Cortés y don Rodrigo Alejandro Díaz Yubero deducen acción de protección en contra de 1) La Ilustre Municipalidad de Valparaíso, representada por su alcalde don Jorge Sharp Fajardo;



2) El Delegado Presidencial Región de Valparaíso, don Jorge Martínez Durán; y 3) Carabineros de Chile Prefectura Valparaíso, por la omisión de los recurridos en el cumplimiento de sus deberes en materia de seguridad ciudadana por los hechos ocurridos en el entorno de la Plaza Aníbal Pinto y subida Cumming, lo que afecta las garantías consagradas en el artículo 19 N° 1 y 8 de la Constitución Política de la República.

Solicita se adopten las medidas destinadas a restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados, con costas.

Tercero: Que en el desarrollo de su recurso reclaman respecto de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso su falta de fiscalización del comercio ilegal existente en el sector, que ha sido calificado como prioritario en materia de seguridad, a lo que se añade la vulneración, de manera flagrante, de la Ordenanza local de ruidos molestos, debido a la reunión en el sector de personas que permanentemente se reúnen durante la noche utilizando sistemas de amplificación y parlantes, lo que provoca que, todos los días, la pérgola de las flores y sus alrededores permanezcan rayados y vandalizados, completamente sucios, sin que sean aseados por el personal municipal, quedando dicho lugar con restos de basura, orina y excremento.

En relación con el Delegado Presidencial de la Región de Valparaíso, señalan que éste ha incurrido en omisiones graves, frente a riñas callejeras frecuentes y balaceras con resultado de muerte, que ponen en peligro la vida de los residentes del lugar y amenazan la seguridad y tranquilidad de los vecinos del sector, al no ejercer las atribuciones ni cumplir las obligaciones que la ley le da, ya que es la institución que debe generar las acciones



determinantes para garantizar la seguridad y el orden público del sector.

Indican, en cuanto al actuar de Carabineros de Valparaíso, que en su calidad de garante del orden y la seguridad pública deben propiciarlos y mantenerlos; por tanto, la ausencia notoria de personal policial en el sector, a pesar de que ellos mismos lo han calificado como Zona Roja, así como la falta de resultados respecto de los planes de prevención de estos hechos que se han venido repitiendo en el tiempo (fiestas clandestinas, riñas, balaceras tráfico, etc.), evidentemente ponen en riesgo inminente y afectan no solo el orden público y la seguridad e integridad física y psíquica de los recurrentes, sino la vida de todos los habitantes del sector que sin duda han resultado también afectados.

Sostienen que los órganos de la Administración del Estado están obligados a realizar su cometido en forma coordinada.

Refieren que deben enfrentar de modo permanente situaciones de violencia que atentan o amenazan gravemente su integridad física y psíquica, causando un temor constante y angustia de verse expuestos a graves amenazas para su vida y comprometen también la seguridad y la integridad de quienes viven en el sector y contribuyen a degradar el entorno, volviéndolo más vulnerable y expuesto a la ocurrencia de otro tipo de ilícitos de mayor intensidad, que se suceden cada día con mayor frecuencia.

Alegan que la contaminación que sufren dichos sectores es evidente y no se refiere solamente a los desperdicios y las condiciones en que algunas personas dejan la pérgola todos los días, sino que, también, de la contaminación acústica que se sufre, pues dichos sectores todas las noches son utilizados para hacer fiestas callejeras con altoparlantes que emiten música a



volumen máximo, sin olvidar que las emisiones acústicas altas y constantes también son una forma de contaminación del medio ambiente.

Cuarto: Que, evacuando informe la Delegación Presidencial de la Región de Valparaíso, señala que las competencias que asisten al servicio radican en la coordinación de los entes que materializan las acciones determinadas de seguridad pública, no contando con las competencias legales para oficiar como jefe operativo de las policías y mucho menos para dar órdenes o determinar las acciones a seguir por parte de las autoridades municipales, las que, por lo demás, cuentan con competencias directas en materia de orden público comunal. Debido a ello es que difícilmente podría disponer de un contingente policial en la manera requerida por parte de las recurrentes de autos.

Agrega que ha dado lugar a todas y cada una de las acciones tendientes a materializar el estricto cumplimiento de las obligaciones legales que sobre ella pesan, conforme a lo establecido por parte de la ley N° 19.175.

Concluye que, por lo anterior, no es posible establecer que haya desatendido completa o parcialmente sus obligaciones legales en materia de orden público respecto de las situaciones que se señala estarían afectando a los vecinos del sector de Plaza Aníbal Pinto y sus alrededores.

Solicita el rechazo de esta acción cautelar, atendido que ha dado cumplimiento a todas y cada una de las competencias y obligaciones que al respecto ha colocado la ley dentro de la esfera de sus competencias en materia de orden público, especialmente respecto de los hechos descritos en el recurso.

Acompaña documentación.



Quinto: Que a folio 17 Carabineros de Valparaíso informa que no existe ninguna acción u omisión en la cual hubiere incurrido, sino que, al contrario, se han ejercido efectivamente las facultades que les franquea la ley y, consecuentemente, no es posible configurar caso alguno de omisión arbitraria e ilegal que pudiera traducirse en la afectación del legítimo ejercicio de los derechos invocados por los recurrentes.

Refiere que los hechos denunciados serían delitos y faltas cometidas por terceros que debiesen ser conocidas por el Ministerio Público mediante los canales correspondientes.

Explica que, efectivamente, Carabineros tiene la calidad de garante del orden público y añade que el sector que refieren los actores es un lugar concurrido y transitado, por lo que existen servicios policiales enfocados en el mismo.

Alega que se pretende que se realice una declaración jurisdiccional de que existe tal omisión, lo que deja de manifiesto la falta de idoneidad del medio utilizado para tal propósito, lo que escapa a la naturaleza cautelar urgente propia de esta acción, desde que no es posible que por esta vía se le ordene a la administración la forma en que debe ejercer sus facultades que le son propias, distribuir sus recursos y a qué ciudadanos debe proteger.

Indica que la decisión sobre la distribución y destinación de servicios policiales contiene una alta medida de componente técnico y alto carácter contingente, situación ajena a esta acción cautelar de tramitación urgente.

Acompaña documentos.

Sexto: Que, informando la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, sostiene que no ha incurrido en una falta u omisión; por el contrario, ha desplegado todas las acciones necesarias que



son de su competencia para la superación de la problemática denunciada, medidas que incluso exceden al grado de exigibilidad de las conductas que se le pueden pedir a un determinado servicio.

Agrega que el órgano público encargado de la función de orden público en la región y en la comuna es la Delegación Regional de Valparaíso, quienes cuentan con el deber, la facultad legal y los recursos para resguardar el orden público y seguridad correspondiente.

Indica que, por lo anterior, la Municipalidad no ha amenazado, vulnerado o conculcado ninguna de las garantías constitucionales invocadas por los recurrentes, puesto que ha desplegado las acciones necesarias, ejecutando fiscalizaciones correspondientes, además de coordinar con los otros organismos públicos competentes.

Señala que los hechos relatados respecto de la Municipalidad son de carácter absolutamente genérico, de lo que se deriva que el requisito constitucional para que pueda prosperar la acción cautelar concerniente a que los recurrentes sean afectados por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada, no resulta concurrente, por lo que procede desestimar el presente arbitrio respecto de la Municipalidad, quien, en cumplimiento del mandato legal, realiza de manera periódica el Consejo Comunal de Seguridad Pública Valparaíso, el cual a la fecha ha sesionado en 41 oportunidades, contando con la asistencia exigida por el mandato legal antes expresado, estando dentro de los temas de importancia para la seguridad comunal el sector de Cumming y Plaza Aníbal Pinto.

Explica que modificó el Reglamento de Organización Interna de la Municipalidad, por medio de Decreto Alcaldicio N°2282 de



30 de agosto de 2021. Tal modificación, en otros aspectos, tuvo por objeto otorgar mayor orgánica a la seguridad ciudadana, a través de la eliminación del Departamento de Seguridad Ciudadana y la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

Finalmente, expone que, como medida adoptada para velar por la seguridad del comercio gastronómico de la Plaza Aníbal Pinto, se han establecido terrazas cercadas, las cuales han significado, de forma manifiesta, un efecto positivo en el sector.

Por todo lo anterior, solicita rechazar en todas sus partes el recurso.

Adjunta documentos.

Séptimo: Que de lo expresado es posible advertir que lo que se reclama en el presente recurso es básicamente la falta de coordinación entre las entidades recurridas que les permita adoptar medidas eficaces y efectivas para resguardar el orden público y dar seguridad a los habitantes del sector colindante a la Plaza Aníbal Pinto de esta ciudad, frente a las diversas incivildades que se denuncian en el recurso y que se han mantenido, no obstante las acciones deducidas por los habitantes del sector a fin de evitarlas y cuya ocurrencia no es negada por ninguno de los recurridos, quienes informan sobre las medidas que al respecto han adoptado, cada uno en el área que les compete.

De este modo, es posible tener por cierta la efectividad de los hechos que sustentan el presente recurso de protección, tales como riñas, alto ruido que excede el rango permitido, robos, balaceras, etc.

Octavo: Que, si bien las autoridades en contra de las cuales se dirige el recurso han informado una serie de medidas que han adoptado, cada una dentro de sus competencias, lo cierto es que,



de acuerdo a lo que se ha señalado en el motivo que antecede, las mismas han resultado insuficientes e ineficaces para controlar el orden público en el sector que refiere el recurso.

Al respecto, no obstante que la asignación de medios, escasos por cierto, es competencia de las recurridas, se les puede reprochar falta de coordinación o al menos una coordinación deficiente, a lo que están obligadas, según se razona en el considerando segundo de la sentencia dictada en los antecedentes Rol Protección N°5473-2019 de la Excelentísima Corte Suprema, que señala: *“Segundo: Que la naturaleza de los hechos puestos en conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia y que condujeron a la adopción de las medidas protectoras dispuestas en el fallo apelado, hace necesario remarcar, en lo que atañe a las entidades públicas recurridas, que los órganos de la Administración del Estado están obligados a realizar su cometido en forma coordinada. Este deber, que constituye un principio jurídico que rige a la Administración, tiene consagración constitucional y legal. En el plano constitucional, se desprende de lo dispuesto, entre otras, por las siguientes normas de la Constitución Política de la República: el inciso tercero de artículo 111, según el cual: “El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional”; el inciso segundo del artículo 115 bis, que dispone: “Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización*



de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio”; el inciso octavo del artículo 118, con arreglo al cual: “Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley”; y el inciso primero del artículo 123, que estatuye: “La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos”. En el plano legal, por su parte, el principio de coordinación de la Administración está previsto expresamente en el inciso segundo del artículo 3º de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en los siguientes términos: “La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas (...)”. Además, el inciso segundo del artículo 5º de esta ley expresa: “Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”. Esto permite considerar ilegal el actuar de los recurridos. En efecto, de las actas de fiscalización de fojas 119 y 120; y de la lectura de los correos electrónicos de fojas 147 vuelta, 148 vuelta, 150, 150 vuelta, 156 vuelta, 158 vuelta, 159 vuelta, 160 vuelta, 161, 161 vuelta, 162, 162 vuelta, se desprende que los operativos fracasan, se posponen o se dejan sin efecto por falta de coordinación entre las



recurridas, por la no concurrencia de alguna ellas o por problemas de planificación". Cabe agregar que este deber no puede entenderse cumplido con medidas de carácter formal, como lo son reuniones semestrales de coordinación, cuando de ellas no emanan acciones eficaces y periódicas que permitan resguardar debidamente el orden público.

Lo anterior ya fue referido por esta Corte en fallo pronunciado en los autos Rol I.C. N° Protección 10807-3019, el que no fue recurrido.

Noveno: Que resulta evidente, entonces, que la falta de coordinación efectiva y eficiente por parte de las recurridas ha tenido como consecuencia la afectación de la integridad psíquica de los recurrentes, que se encuentra garantizada por el número 1° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, y su derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, tal como garantiza el número 8° del mismo artículo, por lo que el recurso de protección será acogido en los términos que se indicarán en lo resolutivo de este fallo.

Por estas consideraciones y teniendo, además, presente lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, **se acoge**, sin costas, el recurso de protección deducido por doña Paulina Ramírez Aguirre, doña Ximena Aguirre Cortés y don Rodrigo Alejandro Díaz Yubero, en contra de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, representada por su Alcalde, don Jorge Sharp Fajardo; el Delegado Presidencial Región de Valparaíso, don Jorge Martínez Durán; y Carabineros de Chile Prefectura Valparaíso, solo en cuanto dichas autoridades deberán establecer mecanismos de coordinación más eficientes de las actividades que desarrollan, a fin de controlar el comercio ilegal y



los ruidos molestos y entregar mayor seguridad en el sector de Plaza Aníbal Pinto y subida Cumming de esta ciudad.

Acordada con el voto en contra del Abogado Integrante señor Alliende, quien estuvo por rechazar el recurso, atendido las siguientes consideraciones:

Primero: Que los recurrentes reclaman por la ocurrencia de diversos actos que ejecutan terceros en la vía pública de un determinado sector de la ciudad de Valparaíso, tales como comercio ilegal, ingesta de alcohol, consumo de drogas, venta de las mismas, problemas graves de violencia y desórdenes causados por riñas, fiestas callejeras sin autorización, ruidos molestos, asaltos, balaceras, problemas de ruido ambiental generados por sistemas de sonido y bailes durante horas del día y de la noche.

Señalan, sin embargo, que “en este caso no se ataca tales hechos, en tanto acciones, sino la omisión que cometen los entes públicos que debiendo hacerlo, no los controlan ni denuncian, dejando de aplicar las normas vigentes”, y mencionan las que, a su juicio, constituirían omisiones ilegales de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, del Delegado Presidencial Regional de Valparaíso y de la Prefectura de Carabineros de Valparaíso, remarcando, “en lo que atañe a las entidades públicas recurridas, que los órganos de la Administración del Estado están obligados a realizar su cometido en forma coordinada.”

Segundo: Que ese planteamiento encuentra su base en el artículo 1º, inciso cuarto, de la Constitución Política, que consagra el llamado “principio de servicialidad del Estado”, en virtud del cual cualquier actuación que realicen los órganos del Estado debe estar enfocada, directa o indirectamente, a servir a las personas, porque el aparato estatal encuentra su razón de ser y se legitima



por el servicio permanente a favor de la persona humana. La promoción del bien común significa que el Estado debe adoptar una actitud proactiva, tomar la iniciativa, hacia la obtención de ese objetivo: el bien de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. En esa medida, la Carta Fundamental no sólo orienta, sino que condiciona la actuación estatal, obligando a poner atención, por una parte, sobre la gestión pública y sus resultados, esto es, sobre los productos o servicios que los respectivos órganos públicos dejan a disposición de las personas y, por otro lado, sobre los mecanismos conforme a los cuales el ordenamiento jurídico enmarca dicha actividad para cerciorarse de que esté dirigida al cumplimiento de sus finalidades.

Dicho en otras palabras, media una exigencia constitucional, implícita en la creación y el otorgamiento de competencia a todos los órganos del Estado, de desempeñar su cometido cumpliendo ciertos estándares de calidad. Por consiguiente, es lícito detenerse a examinar si la actividad que corresponde desarrollar a ese órgano se gestiona de tal manera que su resultado satisface requisitos de calidad sustancial o material, es decir, que atienda a su eficiencia y a su eficacia en la consecución de sus objetivos.

Tercero: Que dicha actividad estatal, en la especie, gira alrededor de la conservación del orden público, materia tradicionalmente entregada a la Administración del Estado desde la Constitución Política de 1822, cuyo artículo 106 dispuso que el Director Supremo “cuidará de todo lo que conduzca a la conservación del orden público y seguridad del Estado”, hasta el artículo 24 de la Carta actual, que declara que la autoridad del Presidente de la República “ se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la



seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Cuarto: Que, precisamente la Constitución y las leyes, encomiendan labores relacionadas con la conservación del orden público a diferentes órganos, integrantes de la Administración del Estado en sentido amplio, entre los cuales se encuentran los recurridos.

En el caso de Carabineros de Chile, el artículo 101 de la Constitución Política establece que, junto con la Policía de 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 lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.”

Respecto del delegado presidencial regional, el artículo 115 bis dispone que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. Agrega que “Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.”

Tratándose de las municipalidades, el artículo 118 remite a una ley orgánica constitucional determinar sus funciones y atribuciones, lo que realiza la ley N° 18.695, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado por fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N°1, de Interior, de 2006. El artículo 4°, letra j), de este cuerpo legal habilita a las municipalidades para desarrollar en el ámbito de su territorio, directamente o con otros órganos de la



Administración del Estado, funciones relacionadas con “la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad”.

El referido artículo 118 de la Carta Fundamental añade que “Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley.”

En todos esos casos, como se aprecia, la obtención del señalado propósito debe encuadrarse dentro del marco legal, reiterando el principio de juridicidad que rige las actuaciones de todos los órganos del Estado, consagrado en el artículo 7° de la Constitución Política.

Quinto: Que, dentro del diseño constitucional que precede, deben examinarse los dos reclamos que hacen los recurrentes: por una parte, que los órganos públicos recurridos habrían incurrido en omisiones en el cumplimiento de sus deberes, las que serían por tanto ilegales y, por otra parte, que, en conjunto, habrían infringido el principio de coordinación a que están obligados, lo que, por cierto, configuraría una omisión ilegal adicional.

Sexto: Que, respecto de la primera alegación, si se entiende por omisión a una abstención, a dejar de hacer algo, cuando se examinan las pretendidas omisiones en que habrían incurrido los recurridos, se puede apreciar que, implícitamente, el recurso termina reconociendo que no son tales.

En efecto, en el caso de la Municipalidad de Valparaíso, manifiesta que “es un hecho cierto que desde hace mucho que el municipio de Valparaíso no cuenta con una capacidad de fiscalización por parte de su departamento de Inspectoría urbana,



acorde con las demandas de la ciudad lo cual es fuente creciente de inseguridad y riesgos para toda la población y en específico para el sector donde viven los recurrentes. Dicho departamento, dependiente de la Dirección de Operaciones de la Municipalidad, conforme al artículo 159 del Reglamento de Organización Interna, tiene como objetivo controlar y fiscalizar el cumplimiento por parte de la comunidad de las Ordenanzas Municipales de la Comuna y de las disposiciones legales de competencia municipal. Sin embargo, en los hechos ha dejado de cumplir esa labor, *o lo hace de modo absolutamente insuficiente.*”

En cuanto a Carabineros, afirma que *“La acción policial de Carabineros es insuficiente y eventualmente omisiva, en términos que revelan cierta marginación de la acción preventiva, disuasiva, de garantía y preservación del orden y seguridad pública, que es su función primordial”.*

Sólo no reconoce actividad alguna al delegado presidencial regional, respecto de quien arguye que *“está obligado por su propia ley orgánica a tener proactividad en temas de seguridad, orden público y vigilancia de los bienes del Estado, razón por la cual debiese haber dispuesto las medidas para cautelar la seguridad de los recurrentes”.*

Por otro lado, el análisis de los informes evacuados por los recurridos permite constatar que todos ellos han ejecutado acciones con vistas a dar cumplimiento a las funciones que les corresponden, lo que conduce a razonar que no han incurrido en las omisiones de que se les acusa, sino que lo que el recurso pretende cuestionar es la eficacia y eficiencia con que las desarrollan.

Séptimo: Que la doctrina explica que *“la eficiencia es un concepto de administración que se localiza en el uso de los*



medios o recursos disponibles, postulando su mayor rendimiento al menor costo.

En sí misma considerada, es, en primer término, una cualidad directiva que permite disponer de la mejor manera posible los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos con que cuenta una organización, atendidas las circunstancias globales en que ella se desenvuelve, para realizar una labor determinada.

La eficacia, por su parte, es una idea que subraya y acentúa el logro de los objetivos, el alcance de las finalidades de la organización, velando porque sean convincentes, esto es, se concreten o realicen en forma consecuente y coherente con el medio administrativo en el cual se inserta la organización y con la planificación que los inspira.” (Rolando Pantoja Bauzá, “Bases Generales de la Administración del Estado”, Editorial Jurídica Ediar-Conosur Ltda., Santiago, 1987, páginas 63-64)

Ambos principios forman parte de aquellos que deben orientar toda la actividad de la Administración del Estado, de acuerdo al artículo 3°, inciso segundo, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del año 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de su Ley Orgánica Constitucional, N° 18.575, conforme al cual “La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de



las personas para para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.”

Ese mandato es reiterado en el artículo 5°, inciso primero, del mismo cuerpo legal, en cuya virtud “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.”

Octavo: Que, así entendido, la carencia de eficiencia y eficacia, o sea, del uso óptimo de los medios disponibles y de la consecución de los fines que orientan la actuación del órgano público, son factores que deben apreciarse en concreto, tomando en consideración las circunstancias específicas de la actividad administrativa, como el grado de dificultad que implica, el lugar donde se desarrolla y, en particular, los medios tanto técnicos como humanos con que cuenta el órgano respectivo para desempeñar su función.

Esa línea de reflexión ha sido sostenida por la Excma. Corte Suprema en diversos fallos en que se ha pronunciado sobre estas pretendidas ilegalidades en su manifestación extrema, cuando se invoca la configuración de la falta de servicio como causa de responsabilidad patrimonial del Estado.

1.- En los autos Rol N° 3172-2008, en sentencia de 19 de enero de 2010, afirmó lo siguiente:

“OCTAVO: Que según lo ha sostenido reiteradamente esta Corte, existe falta de servicio cuando éste ha funcionado deficientemente, no ha funcionado, debiendo hacerlo, o lo ha hecho en forma tardía. En el caso de autos tal situación no ha ocurrido desde que, según se dejó asentado por los jueces del mérito, *el Estado intentó evitar los hechos delictuales de que fue*



víctima la parte demandante, actuando conforme a su capacidad instalada y de acuerdo a los medios humanos y disponibles.

NOVENO: Que, en efecto, para establecer la falta de servicio *debe considerarse la actuación de la administración en relación a los medios de que dispone para ello. Se trata pues de un deber de actuación en concreto, tomando en consideración las particularidades de cada organismo administrativo.* Fue justamente ése el espíritu del legislador, según es posible advertir del informe de la Comisión de Estudio de las Leyes Constitucionales de fecha 6 de diciembre de 1983, dirigido al Presidente de la República, el que al referirse al mal funcionamiento del servicio, en la página 10, señala que éste existe cuando “la Administración no cumple con su deber de prestar servicio en la forma exigida por el legislador, no obstante disponer de los recursos para ello y no concurrir ninguna causal eximente”.

DÉCIMO: Que en el caso de autos, atento los hechos establecidos por los jueces del mérito es dable concluir que la Administración, considerando a Carabineros -que sólo puede entenderse órgano de la Administración en tanto cumple las normativas que imparte el gobierno superior del Estado- *adoptó todas las medidas de seguridad que le resultaron posibles de acuerdo a sus recursos* en relación a los hechos delictuales que afectaron a la parte demandante”.

2.- En otra sentencia, pronunciada el 5 de mayo de 2020 en los autos Rol N° 23.091-2019, reiteró ese concepto. Luego de establecer la función primordial que debía cumplir el organismo público en relación con la materia que dio origen al litigio, sostuvo:

UNDÉCIMO: Que, sin embargo, tal aspiración normativa no puede llevar a pensar al intérprete que el sistema de



responsabilidad estatal por falta de servicio se convierte, en esta materia específica, en objetivo. En efecto, *aquellos preceptos han de entenderse como máximas de optimización, cuya realización depende de las posibilidades jurídicas y fácticas de cada caso, y no como deberes a alcanzar sin miramiento contextual.*”

3.- El 12 de julio de 2021, en la sentencia de reemplazo recaída en los autos Rol N° 76.356-2020, considerando 5°, insistió: “5° Así, y en lo que atañe a Carabineros, la prueba rendida no permite establecer que dicha institución haya actuado con falta de servicio en los hechos materia de autos. En efecto, y *en lo relacionado con las labores de prevención, no es posible imputar responsabilidad a personal de su dependencia, en tanto no resulta razonable exigir que éste impida, en forma permanente y en un lugar o zona específica, la comisión de todo y cualquier ilícito que en dicho ámbito territorial pudiera ejecutarse.*”

Noveno: Que a la misma conclusión ha llegado la Excma. Corte Suprema del solo análisis del antes mencionado artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, destacando:

“De dicha disposición se desprende que los órganos de dicha Administración se hallan regidos por un conjunto de principios que los obligan, en el desempeño de sus labores, a obrar, entre otras exigencias, con la mayor responsabilidad, eficiencia, probidad y transparencia, de manera que su actividad no puede entenderse caracterizada por un cariz de pasividad o de indiferencia, sino que, por el contrario, en su desempeño tales entidades han de impulsar el avance de los procedimientos de que deben conocer, *deben emplear con eficiencia los recursos que han sido puestos a su disposición*, han de obrar coordinadamente y deben someter sus decisiones a la revisión de sus superiores. De tales predicamentos se desprende, como es



evidente, un mandato que los engloba y que obliga a la Administración a ejercer sus facultades y a cumplir sus deberes de manera que los mismos se vean plenamente satisfechos” (Sentencia de 8 de enero de 2018, Rol N° 38.817-2017, considerando 3°).

Décimo: Que, por lo tanto, resulta indispensable ponderar la alegación de que los recurridos han cometido omisiones ilegales a la luz de las diferentes circunstancias concretas que los rodean, vale decir, no sólo la competencia funcional que les corresponde ejercer, único aspecto en que se detienen los recurrentes, sino que el ámbito territorial en que deben desempeñarla, los parámetros a los que deben sujetarse y, sobre todo, los recursos o medios de que disponen para tal efecto.

Undécimo: Que, en lo que concierne a la competencia territorial de los recurridos, es efectiva la prevención que hace la Prefectura de Carabineros de Valparaíso, en el sentido de que “las medidas que se solicitan por la vía del recurso de protección de autos, son de tan amplia magnitud que en el fondo, persiguen que V.S.I. formule una verdadera regulación sobre cómo proceder en el resguardo del orden público para sólo cierto y determinado sector de la ciudad de Valparaíso”.

Ello, porque la responsabilidad de dicho organismo, así como la de la Municipalidad de Valparaíso y de la Delegación Presidencial Regional de Valparaíso, en cuanto al ejercicio de las funciones relacionadas con la conservación del orden público, exceden sobradamente el sector de la ciudad a que se refiere el recurso.

De esta forma, es innegable que una mayor concentración de los recursos disponibles en una zona repercutiría en una menor atención del resto del territorio, generando, en la práctica,



una situación discriminatoria si no median elementos de juicio que la expliquen razonablemente. En el caso de la Municipalidad de Valparaíso, los propios recurrentes de protección han admitido, en la nota 7 de pie de página de su libelo, que: “Consta en el acta de la comisión de régimen interno, en sesión del día jueves 03 de junio de 2021, que “actualmente existen 29 Inspectores, número que resulta bajo para el buen funcionamiento del Departamento. De éstos, sólo 14 se encuentran trabajando y 4 de estos cumplen labores administrativas. Los otros 15 se acogieron a Decreto, de éstos, 8 son mayores de 60 años, por lo que la probabilidad que vuelvan a sus funciones es baja En el año 2020”... “se realizó un concurso Público, donde llegaron 16 Inspectores, de los cuales 8 no efectúan labores, por los motivos expresados en el punto anterior”.

Los recurrentes reconocen, asimismo, que el sector urbano respecto del cual alegan que se han cometido omisiones ilegales por los recurridos es uno de los llamados “puntos rojos”, pero no señalan las razones por las cuales debe ser atendido con preferencia a otros sectores que también merecen esa calificación y que, incluso, en comparación con los mismos elementos de juicio que emplean, desde el punto de vista de conservación del orden público podrían encontrarse en una situación más deficitaria que el barrio de la Plaza Aníbal Pinto y subida Cumming.

Por otro lado, desde el punto de vista funcional, no puede prescindirse del hecho de que la conservación del orden público, en las modalidades que plantea el recurso, es una de las diversas funciones que están a cargo de los recurridos, y que, por su misma naturaleza de organismos públicos, ninguno de ellos dispone libremente de los recursos con que deben ejercer sus cometidos, porque han de someterse a presupuestos anuales,



dotaciones determinadas, sistemas de compras establecidos y numerosas otras disposiciones, de distinto rango normativo, que circunscriben su accionar. Por consiguiente, un requerimiento adicional a los previstos impacta necesariamente en otra área de funcionamiento de los recurridos, alterando su planificación regular.

Décimo segundo: Que las reflexiones expuestas en el considerando precedente, que previenen sobre la necesidad de observar la igualdad ante la ley que debe reconocerse a todos los administrados, al mismo tiempo responde al mandato constitucional del principio de servicialidad del Estado, expresado en lo atinente bajo la forma de la obligación de los órganos públicos de procurar un desarrollo territorial equitativo y armónico.

Lo establece el artículo 3º, inciso tercero, al ordenar que los órganos del Estado promoverán “el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” y el artículo 115, inciso primero, cuando señala como principio básico para el gobierno y administración interior del Estado “la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo.” En el caso de las municipalidades, la creación de unidades vecinales apunta también, de acuerdo al artículo 118, inciso segundo, a “propender a un desarrollo equilibrado” en el ámbito de la comuna.

Por consiguiente, el desarrollo debe ser armónico y equitativo entre las diferentes partes en que se divide el territorio nacional y, por cierto, al interior de cada una de ellas, considerando la comuna como el núcleo base, y esta exigencia impide prescindir de dicho parámetro constitucional en los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las acciones consiguientes por parte de cualquier órgano público.



Décimo tercero: Que, además, a diferencia de lo que suponen los actores, que estiman implícitamente que el cumplimiento de las funciones entregadas por la ley depende de la sola voluntad de los recurridos, lo cierto es que dicho deber se estructura sobre la base de diferentes grados normativos, como previene el ya aludido artículo 3° de la ley N° 18.575, ahora en su inciso primero, cuando expresa que “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.”

Por ello, el principio de juridicidad a que está sujeta la Administración no se relaciona únicamente con el acatamiento de las normas legales, sino que se extiende a los reglamentos, y concluye en las “políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”, aprobadas igualmente por medio de los instrumentos jurídicos pertinentes.

De esta manera, las acciones de los recurridos en el sector de Valparaíso a que se refiere el libelo (que los actores reputan omisiones ilegales por la insuficiencia que les atribuyen) habrían de evaluarse en conjunto con las que las que realizan en los demás sectores de la comuna (y además de la región en el caso de la Delegación Presidencial Regional), y examinar su sujeción a las correspondientes políticas, planes y programas que los rigen, que emanan, en su cúspide, de los respectivos Ministerios, toda vez que el artículo 22, inciso segundo, de la citada Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del



Estado precisa que son éstos los que “deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.”

Décimo cuarto: Que, por otra parte, en relación con el principio de coordinación que los recurrentes también dan por vulnerado, es efectivo que el artículo 5°, inciso segundo, de la citada ley, ordena que “Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.”

Pero, como queda en evidencia de los preceptos constitucionales que lo consagran, el alcance y las modalidades de coordinación entre los servicios públicos están enmarcados, asimismo, dentro de determinaciones adoptadas por el legislador.

Así lo demuestra la Constitución Política, en su artículo 115 bis, cuando reitera que el delegado presidencial regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, para disponer enseguida que “Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.”

Más adelante, el artículo 123, inciso primero, establece que “La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto



a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.”

En relación con esta materia, cada uno de los recurridos ha señalado en su informe diversas acciones de coordinación realizadas. Por ello, el cuestionamiento que hace el recurso apunta, nuevamente, a la eficacia o consecución de los objetivos tenidos en vista en esas actividades de coordinación y no a la ausencia de ésta.

Décimo quinto: Que, en el contexto reseñado, el recurso de protección interpuesto excede el ámbito propio de esta acción constitucional, porque invoca en forma genérica la existencia de omisiones ilegales por parte de los recurridos, en circunstancias que éstos han ejecutado acciones en cumplimiento de las funciones que tienen a su cargo y han procurado tener la necesaria coordinación.

La ausencia de omisiones específicas, cuya ilegalidad pueda ser verificada, corrobora el hecho de que la crítica que formulan los actores en su libelo responde a su insatisfacción general con los resultados obtenidos mediante las actividades ejecutadas por los recurridos.

Sin embargo, los propios recurrentes no están en condiciones de precisar las medidas que permitirían obtener la finalidad que persiguen, puesto que, si bien mencionan dos (una de las cuales su destinatario, el delegado presidencial regional, ha prevenido que escapa de su esfera de competencia), las señalan porque “creemos que pueden ser conducentes a dicho fin”, y terminan pidiendo “cualquier otra medida que SS. Ilma. considere conducente a restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados”.



Estas circunstancias dejan en evidencia que la determinación de las medidas que permitirían la adecuada conservación del orden público es una materia propia de los órganos de la Administración del Estado, que debe adoptarse en el marco de la normativa que le es aplicable, de rango legal, reglamentario y de las “políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”, atendiendo a las circunstancias concretas en que se encuentran los órganos públicos encargados de coordinarlas y ejecutarlas, y velando siempre porque, no sólo no afecte, sino que contribuya al desarrollo equitativo, armónico y equilibrado de la unidad territorial en que desarrollan su actividad.

Décimo sexto: Que es pertinente agregar que, sin perjuicio del control interno a que están sometidos los recurridos, desde el punto de vista del control externo, su eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones es materia propia del conocimiento de los órganos constitucionales a quienes les está encomendada su fiscalización por normas contempladas en la propia Carta Fundamental o en leyes orgánicas constitucionales.

Décimo séptimo: Que, por las razones que se han consignado, no cabe tachar de ilegal ni arbitraria la conducta de los órganos públicos requeridos, quienes no han incurrido en las omisiones de las que se les acusa, por lo que, a juicio del disidente, no resulta posible acoger el recurso interpuesto.

Comuníquese, notifíquese y regístrese.

Redacción de la Ministro Sra. Figueroa y del voto disidente su autor.

NºProtección-1302-2022.



En Valparaíso, veintidós de febrero de dos mil veintidós, se notificó por el estado diario la resolución que antecede.



Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Valparaíso integrada por Ministra Teresa Carolina Figueroa C., Fiscal Judicial Mario Enrique Fuentes M. y Abogado Integrante Jose Luis Alliende L. Valparaiso, veintidós de febrero de dos mil veintidós.

En Valparaiso, a veintidós de febrero de dos mil veintidós, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 05 de septiembre de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.