Santiago, trece de mayo de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de su fundamento décimo cuarto, que se elimina.

Y teniendo en su lugar y, además, presente:

Primero: Que doña Brunilda González Anjel, en representación de la Municipalidad de Caldera atendida su condición de alcaldesa, recurre de protección en contra de las sociedades CROSS MEDIA SPA, ASESORIA A&O SPA, y LOS LLANOS S.A., por la obstaculización en el acceso de las personas a Playa La Virgen y a Playa Blanca, acto que estima atentatorio de los derechos y garantías establecidos en los numerales 2, 3 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por lo que pide acoger el recurso y ordenar a las recurridas la rehabilitación de los accesos a las mencionadas playas, absteniéndose de realizar cualquier cobro por el ingreso a tales bienes nacionales de uso público, así como paralizar y remover todo entorpecimiento a su libre acceso, con costas.

La acción constitucional se hace consistir en que la sociedad LOS LLANOS S.A. es la administradora proindiviso de una comunidad dueña de un lote de gran extensión denominado "Ramadilla", que comprende, entre otros sectores, a Puerto Viejo, Playa La Virgen, Las Ágatas, Playa Blanca y Playa Turquesa. Refiere que desde fines de

XHMLPXDMHO

2018 se ha instalado en las cercanías de Playa La Virgen la empresa CROSS MEDIA SPA, la que ha comenzado a cobrar un "peaje" para el ingreso, tanto peatonal como vehicular, a la referida playa; hechos que se repiten en Playa Blanca, con la única diferencia de que allí los cobros son realizados por la recurrida ASESORIA A&O SPA.

Precisa que el aludido cobro constituye una flagrante ilegalidad, por cuanto no se trata de una prestación derivada del uso de un estacionamiento privado para vehículos motorizados, sino que incluso las personas naturales deben pagar la tarifa fijada por las recurridas si es que pretenden acceder a los balnearios, en circunstancias que éstos tienen el carácter de bienes nacionales de uso público y, en consecuencia, pertenecen a la nación toda, teniendo el derecho todos los habitantes de la República de usar tales bienes conforme a lo dispuesto en el artículo 589 del Código Civil.

Destaca que el artículo 13 del Decreto Ley N° 1939 de 1977, secunda a la norma contenida en el Código de Bello, al preceptuar que "*los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos deberán facilitar gratuitamente acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto*".

Expone que la citada normativa no obsta a que las recurridas puedan exigir cobros por el uso de

XHMLPXDMHO

estacionamientos privados para vehículos motorizados, pero siempre que hayan obtenido los permisos correspondientes, lo que no ocurre en la especie. Agrega que, de acuerdo a lo informado por la Unidad de Fiscalización del Municipio, en las inmediaciones de Playa La Virgen y Playa Blanca se han construido extensos muros de piedra que imposibilitan el libre acceso a las mismas, además con zanjas que limitan el ingreso a otras playas del sector.

Concluye aseverando que lo anterior vulnera la garantía de igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y el derecho de propiedad, citando jurisprudencia de esta Corte Suprema contenida en los fallos Roles N°s. 10.610-2011 y 65.337-2016.

Segundo: Que, para los efectos de lo que se dirá más adelante, es indispensable dejar constancia que con fecha 8 de marzo de 2019 se hicieron parte en el presente recurso, en calidad de terceros coadyuvantes de la recurrente, doce personas naturales allí individualizadas, esgrimiendo su calidad de propietarios de viviendas ubicadas en el sector alto de Playa La Virgen, en un área colindante a la playa y al centro turístico que administra la sociedad Los Llanos S.A., cuya explotación, incluido el negocio de estacionamiento ésta ha entregado a la sociedad A & O SpA. En síntesis, refieren poseer un interés directo, personal e inmediato en los resultados del presente litigio.

XHMLPXDMHO

Tercero: Que la recurrente de protección es la Municipalidad de Caldera, esto es, una Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, según lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 118 de la Constitución Política de la República y en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Como lo ha sostenido esta Corte, entre otras, en las sentencias recaídas en los autos Rol N° 9464-2009, caratulados "Fundación Cardoen con Entel PCS Telecomunicaciones S.A. y otros"; Rol N° 4777-2011, caratulados "Municipalidad de Linares con Comisión Regional del Medio Ambiente de la VII Región del Maule"; Rol N° 8213-2011, caratulados "Alcalde de Huara y Diputado Hugo Gutiérrez con Comisión Regional del Medio Ambiente de la Primera Región", Rol N° 2463-2012, entre "Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Aysen", Rol N° 7677-2013, caratulados "Luis Rendón y otros con Subsecretario de Deportes", y, más recientemente, Rol N° 5.888-2019, caratulada "Chahuán, Francisco y otros con ENAP Refinerías S.A. y otras", el recurso de protección no constituye una acción popular, por lo que debe demostrarse por quien lo impetra interés jurídico en su resultado. En el artículo 20 de la Constitución Política de la República se expresa que está legitimado para interponer el recurso "El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o

XHMLPXDMHO

ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19…", en tanto el N° 2 del Auto Acordado de esta Corte dispone que "El recurso se interpondrá por el afectado o por cualquier otra persona en su nombre…".

La recurrente ha invocado como derechos constitucionales tutelados los consagrados en los N°s 2, 3 inciso primero y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, sin que haya demostrado un interés directo e inmediato en la protección de las garantías que invoca, razón por la cual carece de legitimación activa para interponer este recurso de protección.

Cuarto: Que, en este mismo entendimiento, del examen de los antecedentes se desprende que en el recurso de autos no se efectuó determinación alguna respecto de las personas por quienes o a cuyo favor se acciona, resultando evidente que no se acreditó el interés directo en las garantías constitucionales que se reclaman como afectadas, circunstancia que es necesaria para accionar, razón por la cual el presente recurso, en cuanto se refiere en abstracto a los derechos de los habitantes de la comuna de Caldera, no está en condiciones de prosperar.

Refrenda la anotada conclusión la circunstancia de que, aun cuando el artículo 4 de la Ley N° 18.695 prescribe que las "*municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la*

XHMLPXDMHO

Administración del Estado, funciones relacionadas con: [...] b) La salud pública y la protección del medio ambiente", tal atribución dice relación exclusivamente con las facultades de orden administrativo que la ley reconoce a los municipios, tales como la proposición y ejecución de medidas relacionadas con el medio ambiente o la aplicación de normas ambientales, sin que se pueda entender que se extiende o abarca la legitimación necesaria para deducir acciones ante los Tribunales de Justicia de manera genérica e innominada, sobre todo cuando se excluye la procedencia de acciones populares.

Quinto: Que las reflexiones que anteceden no se ven alteradas por lo expuesto en el recurso de apelación, cuyas líneas argumentales son básicamente dos: (i) Al momento de interponer el recurso de protección se acompañaron documentos que individualizan a las personas afectadas por los actos que se estiman ilegales y arbitrarios; y (ii) Los derechos fundamentales cuya protección se solicita, se corresponden con lo que la doctrina llama "derechos de tercera generación", una de cuyas notas distintivas sería la alteración de las reglas de legitimación activa.

En cuanto al primero de los argumentos, es útil recordar que esta Corte ha aceptado que la individualización de las personas afectadas se haga en listados o documentos anexos (especialmente si los

XHMLPXDMHO

interesados son muchos), pero ello difiere sustancialmente de lo peticionado por la actora. En efecto, no puede entenderse satisfecha la exigencia de legitimación activa con el mero acompañamiento de documentos dirigidos, a su vez, a la persona que interpone el recurso, pues los intereses subjetivos son directos, personalísimos e inherentes a individuos precisos y determinados.

En lo que atañe al segundo de los fundamentos, la circunstancia que se invoque la tutela de intereses colectivos, difusos o indeterminados, no altera las reglas de legitimación activa, pues siempre será necesario que se acredite la existencia de un interés para el ejercicio de la acción. Ciertamente, la protección del medio ambiente constituye un asunto de alta importancia y concierne a la humanidad en su conjunto. Incluso, debe reconocerse que las acciones que hoy se adopten (así como aquellas que se omitan) incidirán en el medio ambiente del que dispondrán las futuras generaciones.

Sin embargo, no es claro en lo absoluto que las expresiones "interés difuso" e "interés colectivo" sean términos equivalentes o intercambiables. En segundo lugar, cuando el ordenamiento jurídico ha querido proteger esa clase de intereses lo ha señalado expresamente, como acontece, por ejemplo, en la Ley N° 19.496 que Establece Normas sobre Protección a los Consumidores (arts. 2 bis letra b), 7, 8 letra e), 11 bis, 24, 50 incisos tercero,

XHMLPXDMHO

quinto y sexto, y 51) y en la Ley N° 19.300 Orgánica Constitucional de Bases Generales del Medio Ambiente (arts. 53 y 54). En tercer lugar, incluso si se aceptara que la protección general del medio ambiente (que los artículos 53 y 54 de la Ley N° 19.300 circunscriben a la existencia de daño ambiental) admite una especie sui generis de legitimación activa, igualmente sería necesario precisar sus contornos, por cuanto condiciones mínimas de certeza jurídica exigen un cierto grado de vinculación entre la persona natural o jurídica y el interés difuso o colectivo que se busca proteger. Dicho de otro modo, ni siquiera en el caso de la acción de reparación por daño ambiental, puede decirse que ésta tenga el carácter de acción "popular" con legitimados activos amplios, porque el que sufre un daño ambiental es quien padece una pérdida o deterioro del medio ambiente que le es adyacente, interés que es independiente de las acciones indemnizatorias o resarcitorias respectivas. En un sentido similar, pero a propósito de la acción prevista en el artículo 18 N° 1 del Decreto Ley N° 211, esta Corte ha sostenido que "*si bien las conductas que vulneran las normas sobre la libre competencia importan un atentado al orden público económico, es la propia ley la que ha encargado la tarea de representar el interés general de la colectividad en el orden económico a la Fiscalía Nacional Económica, según lo establece en el artículo 39 letra b) del texto legal ya*

XHMLPXDMHO

citado" (CS Rol N° 2680-2010, Considerando 4°). Como se aprecia, una cosa es la existencia de un interés general (difuso, colectivo o indeterminado) y otra diferente la representación de tal interés, tanto judicial como extrajudicialmente.

Sexto: Que la doctrina define al tercero coadyuvante como "aquél que tiene interés jurídico propio en un conflicto ajeno; pero en condiciones tales que la defensa de un interés propio le conduce al litigio a defender el interés ajeno" (Eduardo J. Couture: Estudios de derecho procesal civil, Buenos Aires, 1951, t. III, pág. 220). Y al efecto se ha indicado que "La intervención del tercero coadyuvante tiene el carácter de accesoria, porque está subordinada a que la parte a la cual adhiere prosiga en el juicio. Sólo puede gestionar en el juicio mientras en éste haya partes principales" (Sergio Rodríguez Garcés, "Tratado de las Tercerías", Tomo I, tercera edición 1987, pág., 188).

Por su parte, el artículo 24 del Código de Procedimiento Civil establece que las resoluciones que se dicten respecto de las partes principales, producirán respecto de estos terceros los mismos efectos.

En razón de lo anterior, careciendo los recurrentes de legitimación activa, tampoco la tienen quienes han intervenido en este recurso como terceros coadyuvantes.

XHMLPXDMHO

Por estas consideraciones y de conformidad, asimismo, con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de esta Corte sobre tramitación del recurso de protección, **se confirma** la sentencia apelada de doce de agosto de dos mil diecinueve.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Aránguiz.

Rol N° 25.128-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., y Sra. Ángela Vivanco M., y el Abogado Integrante Sr. Julio Pallavicini M. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Pallavicini por estar ausente. Santiago, 13 de mayo de 2020.

SERGIO MANUEL MUÑOZ GAJARDO
MINISTRO
Fecha: 13/05/2020 09:45:48

MARIA EUGENIA SANDOVAL GOUET
MINISTRA
Fecha: 13/05/2020 09:45:50

CARLOS RAMON ARANGUIZ ZUÑIGA
MINISTRO
Fecha: 13/05/2020 12:38:16

ANGELA FRANCISCA VIVANCO MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 13/05/2020 09:45:51

XHMLPXDMHO

En Santiago, a trece de mayo de dos mil veinte, se incluyó en 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. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

XHMLPXDMHO