

Santiago, veinticinco de agosto de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus motivos octavo a décimo cuarto, que se eliminan.

Y se tiene, en su lugar y, además, presente:

Primero: Que en estos autos recurrieron de protección Jocelyn Andrea Valdebenito Solar, Sociedad Comercial Mascota Feliz Ltda., Garvine del Pilar Ríos Pérez, Gonzalo Javier Acuña Ríos, Comercial Damari Apablaza Solís, Damari Apablaza Solís, Miguel Silva Vega, Pedro Cristian Fuentes Fuentes, Claudio Sanhueza Oróstica, Jova Sánchez Riquelme, Jovita González Sánchez, Carmen Patricia Villagrán Villagrán, Sociedad Comercializadora de Frutos Secos y Repostería Ltda., Violeta Rojas Flores, Eduardo Rojas Flores, Leonardo Rojas Flores, Julia Leticia Ochoa Sandoval, Rosa Sandoval Ferrada, Restaurant Pichos Junior SpA, Miguel Gómez González, Comida y Alimentos Cirz Spa, Catalina Ivonne Reyes Zapata, Ximena Elvira González Sánchez, María Patricia Teresa Quiroz Arriagada, Hussanpreet Singh, Jacqueline Henríquez González, Rosa



Victoria Fierro Rubilar, Toulouse Café Menú Ltda., Juan Guillermo Velasquez Araya, Pedro Muñoz González, empresa Aquatropic, Bastián Alejandro Orellana Quezada, Alejandro Fernando Orellana Belmar, Legal Partners Abogados Asociados Spa, Gabriela Cristina Matus Collao, Cristina Daniela Campos Matus, Walter Rodrigo Iturra Isla, Carlos Alberto Ramírez Iturra y Macarena Jennifer Norambuena Apablaza, en contra del Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique; el Jefe de la Octava Zona de Carabineros, Rodrigo Medina Silva; el Prefecto de la Policía de Investigaciones, Zona Concepción, Sergio Claramunt Lavín y de la Fiscal Regional del Bío Bío, Marcela María Cartagena Ramos.

Alegan que a la fecha de presentación del recurso - 19 de noviembre de 2019 - deben lidiar con un ambiente caótico, producto del denominado "estallido social", viéndose vulnerados en sus derechos fundamentales, al estar constantemente amenazada su seguridad y encontrarse bajo la latente exposición a balines de goma y bombas lacrimógenas, todo lo cual les afecta como trabajadores y comerciantes.



Afirman que las policías no han actuado o intervenido de manera oportuna o eficaz, por el contrario, han utilizado de forma desmedida gases lacrimógenos y balines de goma. Tampoco se han verificado por parte de las autoridades competentes, planes de acción para evitar la delincuencia, saqueos o ataques incendiarios, todo lo cual resulta vulneratorio de sus derechos constitucionales consagrados en los numerales 1°, 7°, 8° y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, toda vez que temen por su vida e integridad, viven en un ambiente generalizado de inseguridad, ven contaminado el medio ambiente por el efecto de los gases de bombas lacrimógenas, como también temen la pérdida de sus bienes por actos vandálicos y ataques incendiarios.

Por estas razones piden:

1. que el recurrido Sebastián Piñera Echeñique tome medidas para restablecer la integridad física y psíquica, la libertad y seguridad individual, el ambiente libre de contaminación de bombas lacrimógenas y el derecho de propiedad de todos los recurrentes, con medidas concretas



en favor de éstos y en coordinación con los otros recurridos, con planes de prevención y protocolos con respeto a las garantías fundamentales.

2. que el recurrido Rodrigo Medina Silva, adopte e implemente medidas para la efectiva garantía de la vida e integridad física y psíquica, libertad y seguridad individual, libre circulación, ambiente libre de contaminación de bombas lacrimógenas resguardo del derecho de propiedad de todos los recurrentes, con estrategias de prevención ciudadana, para lo cual será menester reunirse con los otros recurridos para revisar y establecer protocolos de actuación, garantizando el orden público y respeto de los derechos fundamentales.

3. que el recurrido Sergio Claramunt Lavín tome medidas para restablecer la integridad física y psíquica, la libertad y seguridad individual, el ambiente libre de contaminación de bombas lacrimógenas y el derecho de propiedad de todos los recurrentes del presente recurso, en coordinación con los otros recurridos.



4. que la recurrida Marcela Cartagena Ramos, tome las medidas requeridas a fin de restituir los derechos vulnerados de los recurrentes, en cuanto a la vida, integridad física y psíquica, libertad y seguridad individual y el derecho de propiedad.

Segundo: Que, informando la Policía de Investigaciones, explica que iniciada la contingencia, el día 18 de octubre de 2019, el Director de la institución dispuso la instalación del Alto Mando en el Centro Nacional de Análisis Criminal, desde donde se monitoreó la crisis a nivel nacional y se realizó la evaluación, análisis y planificación de los cursos de acción. Además, se dispusieron servicios especiales de día y de noche, conforme al detalle que señala.

En cuanto a la función encomendada por la ley, enfatiza que el artículo 4° del Decreto Ley N°2460, que regula su orgánica, le asigna como tarea fundamental la de investigar los delitos, no de prevenir. Luego, en cumplimiento de su labor principal, tiene un registro de un total de 315 detenidos, en las zonas que indica.



Culmina señalando que la pretensión de los recurrentes a su respecto carece de objeto, razón por la cual no debe prosperar.

Tercero: Que, a continuación, informa el Ministro Secretario General de la Presidencia, por orden del Presidente de la República, alegando que no ha existido, respecto de este recurrido, una acción u omisión ilegal o arbitraria, por cuanto el Presidente de la República ejerce su autoridad, en aquello que dice relación con la conservación del orden público, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Si bien las Fuerzas de Orden y Seguridad dependen de dicho Ministerio, tal dependencia no se extiende al ámbito operativo, el cual les corresponde de manera autónoma.

Afirma que la imputación de una omisión debe estar necesariamente asociada a la existencia de una norma expresa que disponga una determinada conducta, sin que los recurrentes hubieren especificado qué disposiciones en concreto estarían siendo vulneradas, como tampoco qué medidas se habrían dejado de implementar, en el



cumplimiento del deber de conservar el orden público y cómo ellas son imputables al Presidente de la República.

Por otro lado, una acción constitucional en la cual se cuestione la idoneidad, oportunidad, eficiencia y eficacia del ejercicio de atribuciones de distintos órganos, no puede prosperar. En este sentido, los recurrentes incurren en una contradicción al estimar, por una parte, que no se estaría cumpliendo con el deber de resguardar el orden público y, por otro, cuestionar al mismo tiempo el uso de bombas lacrimógenas para ese fin.

Alega que se han tomado medidas tendientes al resguardo del orden y la seguridad pública, arribando a un Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, como resultado de una mesa de trabajo en la cual se acordaron 150 medidas para dicho efecto. Además, se anunció una Agenda de Orden y Seguridad Pública.

A nivel Regional, las funciones en la materia se ejercen a través de la Intendencia Regional, la cual ha desarrollado diversas acciones cuyo objeto ha sido contrarrestar los múltiples hechos delictuales y de



violencia acaecidos en la ciudad de Concepción, las cuales detalla. Del mismo modo, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública han desplegado sus operaciones de manera intensa y al máximo de sus capacidades.

Finalmente, explica que la solicitud de los actores carece de fundamento, por cuanto no corresponde a una medida precisa que deba ser adoptada para la inmediata restitución de los derechos supuestamente vulnerados.

Cuarto: Que informa también el Jefe de la VIII Zona Bío Bío, señalando que la institución desarrolla acciones de carácter preventivo y otras de mayor intensidad, con el fin de restablecer el orden público que ha sido quebrantado. Dependiendo de las circunstancias, se utiliza la fuerza necesaria en la forma y con los elementos que señala el Decreto Supremo N°1364 del año 2018, que establece disposiciones sobre el uso de la fuerza. Adicionalmente, Carabineros se ajusta al estándar internacional en la materia, que incluye el uso de elementos disuasivos sobre la base de criterios de progresividad, necesidad y proporcionalidad.



Expone que emplea la fuerza de manera diferenciada y gradual, dependiendo del tipo de manifestación y el mayor o menor nivel de riesgo para los manifestantes pacíficos y el personal policial, utilizando el diálogo, bastón de servicio, cañón de agua, gases lacrimógenos, escopeta antidisturbios y armas de fuego, de manera progresiva.

Asegura que los últimos acontecimientos provocaron un aumento significativo de las acciones violentas, cuya frecuencia aumentó, generando una nueva realidad que antes no se conocía, de modo que los elementos de menor intensidad no han sido suficientes para controlar la violencia y ha debido aumentar el uso de la fuerza de manera proporcional.

Concluye indicando que los elementos disuasivos solo se utilizan para contrarrestar el actuar de personas que ocasionan desórdenes graves, pero en ningún caso para atacar a los individuos que legítimamente participan en marchas pacíficas, a los cuales la institución está obligada a proteger.



Quinto: Que, finalmente, evacúa informe el Ministerio Público, explicando que, dentro de las normas que fijan sus atribuciones, consagradas en la Constitución Política de la República y en la Ley N°19.640, no se encuentran potestades destinadas a disponer las medidas solicitadas en el recurso. En consecuencia, se yerra al pretender imputar a la Fiscalía una conducta que diga relación con la prevención o conservación del orden público, el uso de balines de goma o bombas lacrimógenas, puesto que ellas exceden sus facultades.

Sexto: Que, para la decisión de la cuestión debatida, debe tenerse en consideración que la acción de protección constituye la adjetivación del principio cautelar o principio protector que tiene rango constitucional, en cuya virtud la Administración del Estado tiene el deber de tomar todas las medidas necesarias que permitan a las personas ejercer sus derechos en plenitud, para lo cual se les permite adoptar decisiones extraordinarias que posibiliten restablecer el equilibrio, cuando el ejercicio de dichos derechos se vea amenazado, perturbado o amagado por



acciones u omisiones de terceros. Tenemos así que, al constituir el mencionado, un principio deber, impone una obligación a esta Corte de disponer todo aquello que sea conducente, cuando se dan las circunstancias fácticas que así lo exigen.

Séptimo: Que, resulta un hecho no discutido entre las partes que, con ocasión de las manifestaciones sociales que se produjeron desde el mes de octubre de 2019, en la ciudad de Concepción, se produjeron alteraciones al orden público, materializadas en disturbios acompañados de hechos de violencia, como robos, saqueos de locales comerciales e incendios que intentaron ser repelidos por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, mediante el uso de la fuerza, a través de diversos medios, principalmente balines de goma y bombas lacrimógenas.

En este escenario corresponde, por tanto, determinar si las recurridas han incurrido en las omisiones que se les reprochan en relación al incumplimiento de sus funciones destinadas al resguardo y restablecimiento del orden público.



Octavo: Que, en relación al Ministerio Público, el artículo 1° de su Ley Orgánica N°19.640 dispone: *“El Ministerio Público es un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. No podrá ejercer funciones jurisdiccionales”*.

Se trata, en consecuencia de un órgano esencialmente destinado a dirigir la investigación de los hechos punibles y, por tanto, no goza de funciones preventivas, como tampoco de potestades que se relacionen con el resguardo del orden público, en tanto actúa solamente de manera posterior y sólo en caso de que tales alteraciones resulten constitutivas de delito.

Por tanto, no es posible reprochar al Ministerio Público una omisión en los términos que se atribuyen en el



recurso, razón por la cual éste deberá necesariamente ser rechazado a su respecto.

Noveno: Que en aquello que concierne a Carabineros y la Policía de Investigaciones, ambas instituciones han reconocido en sus informes las labores que les corresponden en relación a la seguridad pública y la prevención y represión de hechos de violencia. En efecto, cada una de ellas, asumiendo dichas funciones, afirma haberlas ejercido a cabalidad, a través de la adopción de distintas medidas, las cuales ciertamente no han sido suficientes para evitar hechos como aquellos que se describen en el recurso y que han afectado a la población de la ciudad de Concepción, dentro de quienes se encuentran los recurrentes.

En efecto, los hechos descritos en el motivo séptimo importan necesariamente la vulneración del derecho de propiedad de quienes han sido afectados por incendios y saqueos y han visto destruidos los enseres, valores y bienes que mantenían en el interior de sus locales comerciales. En esas condiciones, procede acoger el recurso de protección, a fin de restablecer el imperio del derecho



y dar la protección debida a los derechos fundamentales de la población afectada, frente a alteraciones del orden público que deben ser prevenidas y repelidas por las Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública, en el ejercicio de las funciones que les son propias.

Décimo: Que, respecto del Presidente de la República, el inciso segundo de artículo 24 de la Constitución, dispone que su autoridad *"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"*.

A continuación, la Ley N°20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, dispone en su artículo 1° que éste será *"el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias"*. Añade su inciso tercero: *"Asimismo, le corresponderá la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas*



de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia”.

Finalmente, su artículo 3° consagra en su letra b) la atribución del Ministerio de “Velar por la mantención del orden público en el territorio nacional”, agregando: “En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, tales como aquellos relativos a la distribución del personal; medidas para el control e investigación de delitos; los datos sobre la ocurrencia de delitos en los cuadrantes donde se aplique el plan respectivo junto con las acciones y medidas adoptadas a su respecto; nóminas de niños o niñas en situación de vulnerabilidad y los datos sobre las políticas y planes preventivos, de control e investigación de hechos delictivos, entre otros”.



Undécimo: Que, en consecuencia y a la luz de la normativa transcrita, el recurso intentado no puede prosperar respecto de este recurrido, por cuanto no es posible atribuir al Presidente de la República la omisión que se le reprocha, dado que las atribuciones con que cuenta tal órgano, en materia de orden público, deben ejercerse a través del Ministerio del Interior, repartición especialmente creada por Ley para dicho efecto y que no ha sido parte en el presente proceso.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de veintisiete de febrero de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción y, en su lugar, se declara que **se acoge** el recurso de protección deducido por los actores, ya individualizados, **sólo en cuanto** se dispone que el Jefe de la Octava Zona de Carabineros y la Policía de Investigaciones, Zona Concepción, deberán coordinarse en el ejercicio de las funciones que les son propias y actuar de



manera conjunta, a fin de propender al resguardo efectivo del orden público en la ciudad de Concepción, sin perjuicio de intensificar las medidas ya adoptadas, insistiendo en ellas de manera proporcional y gradual, conforme a lo que determinen las circunstancias como pertinentes.

Acordada la decisión de revocar la sentencia recurrida y acoger el recurso con el **voto en contra** del Ministro señor Llanos, quien estuvo por confirmar la sentencia apelada, teniendo además presente que los antecedentes reseñados permiten concluir que las autoridades recurridas realizaron todas las acciones que -de acuerdo a sus posibilidades y en el contexto en que acaecieron los hechos- le correspondían dentro de sus facultades y obligaciones para hacer frente a la contingencia social, siendo un hecho público y notorio que a pesar de la adopción de tales medidas, la fuerza pública fue ampliamente superada por los manifestantes, tanto por su número como por las conductas violentas que parte de ellos emplearon.



Se deja constancia que el acuerdo que antecede fue alcanzado luego que, por existir dispersión de votos, se llamara a integrar a un sexto miembro en la Sala, de conformidad con lo establecido en los artículos 75, 86 y 87 del Código Orgánico de Tribunales.

Regístrese y archívese.

Redacción a cargo de la Ministra señora Sandoval y la disidencia, de su autor.

Rol N° 27.608-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y Sr. Leopoldo Llanos S., y los Abogados Integrantes Sr. Pedro Pierry A., y Sr. Julio Pallavicini M. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra señora Vivanco por estar con permiso y el Abogado Integrante señor Pallavicini por estar ausente. Santiago, 25 de agosto de 2020.





En Santiago, a veinticinco de agosto 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.

