

Santiago, tres de febrero de dos mil veinticinco.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus considerandos Sexto a Octavo que se eliminan.

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

Primero: Que, comparece doña LAURA GONZALEZ NAVARRO, abogada, en representación de 56 personas naturales que individualiza, vecinos y residentes de la comuna de Quilpué, y recurre de apelación en contra de la sentencia de fecha 25 de septiembre de 2024, que rechazó el recurso de protección interpuesto contra la omisión ilegal y arbitraria imputable a la I. MUNICIPALIDAD DE QUILPUE, consistente en la prescindencia de la adopción de medidas para el correcto funcionamiento del comercio estacionado y ambulante, que afecta sus garantías fundamentales consagradas en el artículo 19 N°s 1°, 2°, 8°, 21° y 24° de la Constitución Política de la República; solicita que se revoque y se declare en su lugar que se acoge en todas sus partes la acción de protección deducida.



Fundamenta su acción señalando que los días miércoles y sábados la Avenida V Centenario -de dicha comuna-, se encuentra atestada por la instalación de comercio informal, que hoy en día abarca cinco cuadras, desde calle Freire, cubriendo desde la intersección con calle Perú hasta calle El Ocaso, y calle Las Rosas, por veredas norte y sur; comercio informal que se instala en veredas por las que obligatoriamente debe transitar el público para ingresar a la feria establecida y legal, y en el cual se transan productos de segunda mano, ropa, herramientas, artefactos, repuestos, cigarros, alimentos, etc.

Refiere que quienes habitan en los conjuntos habitacionales aledaños son afectados por diversas conductas que afectan sus derechos fundamentales, entre otros, la existencia de ruidos y música a alto volumen desde las 5 AM; bloqueos de accesos peatonales y vehiculares; cierres perimetrales que son usados de percheros para mostrar sus productos; condiciones favorables para peleas, discusiones, asaltos; crisis y escasez de los espacios necesarios para estacionar;



obstrucción de tránsito peatonal al cliente de la feria legal y establecida; suciedad e insalubridad en los espacios ocupados cuando estas personas se retiran.

Agrega que esta anomalía se ha denunciado en reiteradas veces al municipio, y su respuesta se mantiene en no hacer cumplir la ley en cuanto a garantizar el libre tránsito de lugares públicos, también a que el comercio se ejerza en un lugar adecuado con los permisos y patentes necesarias y en garantizar la coexistencia sana entre una actividad legal como es la feria en espacios asignados para su actividad.

Segundo: Que, informando y en cuanto al fondo, la recurrida señala que no ha incurrido en omisión alguna en cuanto a la fiscalización del comercio informal que se instala los días miércoles y sábados en Avenida V Centenario, comuna de Quilpué, ni en cuanto a las funciones de aseo y limpieza de las calles ocupadas por dicho comercio informal. Por el contrario, asevera que dentro del ámbito de su competencia ha desplegado todas las acciones necesarias para enfrentar la situación denunciada.



Para ello enumera y describe una serie de medidas que darían cuenta de las acciones efectuadas y adoptadas por la recurrida en cumplimiento de la normativa legal y de una política pública que busca por una parte abordar la problemática del comercio informal, y, por otra, la regularización de las personas que se dedican a dicha actividad.

Tercero: Que, como reiteradamente en los últimos años lo ha señalado esta Excma. Corte, el recurso de protección establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de evidente carácter cautelar, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enuncian, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste el ejercicio de los mismos, en favor del o de los afectados.

Cuarto: Que, en la especie, se ha solicitado por los recurrentes amparo constitucional contra la I. Municipalidad de Quilpué, representada por su Alcaldesa,



en razón de incurrir en una evidente falta de adopción de medidas fiscalizadoras necesarias que contribuyan a erradicar e impedir la creciente instalación de comercio ambulante y/o asegurar su correcto funcionamiento, en cumplimiento de las diversas disposiciones de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que ubican dentro del marco de la competencia municipal las labores de seguridad pública (artículos 4 literal "i", 5 literal "l", y 64 literal "c"), protección del medio ambiente (artículos 3 inciso 3°, 4 literal "b", 22 literal "c", y 25) y aseo y ornato (artículos 3 literal "f", y 25), entre otros.

Alegan que se trata de una omisión imputable a la Municipalidad recurrida, que reviste carácter ilegal, lo que, consecuentemente, ha ocasionado una afectación (privación, perturbación o amenaza) a los derechos constitucionales de los recurrentes, en particular aquellos reconocidos en los numerales 1°, 2°, 8°, 21° y 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Quinto: Que, corresponde, en general, a las Municipalidades, y por cierto a la recurrida, de



conformidad con lo dispuesto en Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 4°, letras b), f), h), i), y j), desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente; la urbanización y la vialidad urbana y rural; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también 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.

Agrega el artículo 5° de la mencionada Ley que para el cumplimiento de las funciones municipales, ellas contarán -entre otras- con la atribución esencial



contenida en su letra c), a saber: 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.

Por otra parte, la Ley N°21.426 sobre comercio ilegal, publicada el día 12 de febrero de 2022, señala en su artículo 5° que las municipalidades deberán establecer en sus respectivas ordenanzas los lugares donde se podrá ejercer el comercio ambulante, con un sistema único de identificación personal de la persona autorizada para ello. Regulación que se recoge en la Ordenanza Municipal N°5 de la Municipalidad de Quilpué, del 29 de junio de 2022, que regula el ejercicio del comercio que se indica en los bienes nacionales de uso público y procedimiento de obtención del permiso correspondiente, y establece sanciones para el caso de infracciones.

Finalmente, el artículo 160 N°3 de la Ley de Tránsito dispone que: "Las vías públicas deberán destinarse a cumplir su objetivo. Prohíbese en las vías



públicas: 3.- Ejercer el comercio ambulante en calzadas y bermas o el comercio estacionado sin permiso municipal o sin autorización del Ministerio de Obras Públicas, en su caso".

Sexto: Que del mérito de los antecedentes surge que no existe controversia en cuanto a que efectivamente los días miércoles y sábados se instalan numerosos puestos de comercio ambulante e informal en la Avenida V Centenario, que abarcan a lo menos cinco cuadras desde calle Freire, cubriendo desde la intersección con calle Perú hasta calle El Ocaso, y calle Las Rosas, por veredas norte y sur; comercio que se instala precisamente en las veredas destinadas al tránsito peatonal y delante de los frontis y accesos de las viviendas y conjuntos habitacionales que se ubican en dichas calle y avenidas. Estos puestos comercializan diversos productos desde ropa, herramientas, artefactos, repuestos, cigarros, alimentos, y otros.

Aunque la recurrida no desconoce ni controvierte esta situación, como se dijera, sin embargo se exime o aminora su responsabilidad a ese respecto, al alegar que,



si bien el ordenamiento jurídico les entrega competencias a los municipios para fiscalizar el comercio ambulante, en dicha fiscalización concurren asimismo otros órganos de la Administración del Estado por mandato de otras leyes que refiere; señala, además, que en todo caso no ha incurrido en omisión alguna, sino que por el contrario dentro del ámbito de su competencia ha desplegado todas las acciones necesarias para enfrentar la situación denunciada en cumplimiento de la normativa legal y de una política pública en ese sentido.

Séptimo: Que, si bien efectivamente la recurrida ha tomado medidas y ejecutado acciones en torno a la problemática que se denuncia, éstas no se advierten como suficientes ni eficaces en la obtención de una solución real y definitiva que signifique el cese de las vulneraciones que a sus derechos fundamentales -y de manera sostenida y prolongada en el tiempo- han afectado a los recurrentes; desde el momento que éstas se arrastran desde el año 2022 hasta la actualidad, y recién desde fines de 2023 y con mayor frecuencia durante el año 2024 se ha verificado una mayor fiscalización y acciones



más concretas -aunque claramente insuficientes- por parte de la Municipalidad y en conjunto con otras reparticiones públicas orientadas a la erradicación del comercio informal que se denuncia y sus consecuenciales y perjudiciales efectos en los vecinos recurrentes.

Tanto de las 13 fotografías acompañadas en el recurso como de las imágenes contenidas en el informe de la recurrida, se observa la ocupación extrema de las veredas, calles y sectores públicos donde se instalan los vendedores ambulantes a comercializar los más variados artículos, entre ellos, colchones, muebles, ventanales, vidrios y espejos de gran envergadura, apoyados en las rejas de las viviendas, sobrepasando su altura -con la consecuente dificultad que se provoca para el libre tránsito de los residentes, tanto peatonal como vehicular, obstaculizando la entrada a sus propias viviendas-, la utilización de las rejas de cierre de las propiedades como soporte para colgar las especies que se venden, la preparación de comida en las calle con utilización de balones de gas, sin considerar el riesgo que ello implica por la aglomeración de personas en



espacios tan reducidos, en que además se manipulan y frien alimentos y donde el acceso vehicular ante una emergencia se ve notoriamente dificultado.

Lo anterior evidencia de manera palmaria la afectación al derecho de propiedad de los recurrentes, protegido por el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, quienes ven disminuidas las atribuciones propias de sus derechos de dominio, como son el uso y goce de sus inmuebles, que se han visto perturbadas trastornándose el disfrute tranquilo de sus inmuebles. Igualmente se ve afectado el derecho a la integridad física y psíquica de los recurrentes, previsto en el artículo 19 N°1 de la Constitución desde que la protección de este derecho implica asimismo la obligación del Estado y sus agentes de adoptar acciones concretas para lograr el goce efectivo y pleno de sus derechos, lo que incluye desde luego impedir que terceros priven a otros de sus derechos, todo lo cual se ha visto perturbado y amenazado por las omisiones y/o insuficiente accionar de la recurrida. Por último, también se ve alcanzado el derecho de vivir en un medio ambiente libre



de contaminación, previsto en el artículo 19 N°8 de la Constitución, en relación con el derecho fundamental del artículo 19 N°1, al encontrarse estrechamente vinculado a la vida y la salud de las personas en relación con su entorno.

Octavo: Que, entonces, la conducta omisiva o más bien insuficiente y deficiente de la Municipalidad recurrida deviene y se configura en ilegal, considerando que la determinación de las medidas que permitirían la adecuada fiscalización y resguardo y protección del orden público, seguridad ciudadana, buen uso de los espacios públicos, veredas, calles y avenidas, entre otros, son materias propias de los órganos de la Administración del Estado, en este caso de los entes edilicios, los que se encuentran obligados a adoptar en el marco de la normativa que le es aplicable, de rango legal y reglamentario, y de las "políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal", atendiendo a las circunstancias concretas en que se encuentran todos los órganos públicos encargados de coordinarlas y ejecutarlas, y velando siempre por que no



sólo no se afecte, sino que se contribuya al desarrollo equitativo, armónico y equilibrado de la comuna y del bienestar común de sus habitantes; máxime considerando que la recurrida como órgano de la administración del Estado posee atribuciones legales para proceder, tanto por sí como en conjunto con otros órganos públicos, a fiscalizar y velar por el debido cumplimiento de la normativa que regula el comercio ambulante, asegurando de ese modo la debida, adecuada y eficaz protección de los derechos fundamentales conculcados que por este arbitrio se denuncia. Esta Corte entiende que el municipio recurrido no puede excusarse o eximirse de tal deber-potestad por el hecho de que en las labores de control del comercio ambulante participen, también, otras entidades, como Carabineros de Chile, pues siendo el municipio la primera autoridad comunal, le corresponde abordar estas tareas con todos los medios de que disponga, lo que en la especie, no ha sido acreditado.

Noveno: Que por consiguiente, procede acoger el presente recurso, adoptar las medidas pertinentes para



restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados.

Por estas consideraciones, citas legales, y lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca en lo apelado**, la sentencia de fecha veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro, en aquella parte que rechazó el recurso de protección interpuesto por doña Laura González Navarro, abogada, en favor de 56 vecinos de la comuna, y en contra de la I. Municipalidad de Quilpué; y en su lugar se resuelve que **se acoge, sin costas**, la antedicha acción constitucional, y se ordena que la recurrida proceda a adoptar medidas concretas, suficientes y eficaces tendientes a evitar la futura instalación de comercio ilegal en el sector mencionado, por sí y/o en colaboración o coordinación con las distintas instituciones que deban participar en la prevención y erradicación de esta clase de comercio ilegal en la zona.

Se previene que la Ministra (s) señora Catepillán y el Abogado Integrante señor Valdivia concurren al fallo



estimando únicamente como vulnerada la garantía que consagra el artículo 19 N°24 de la Carta Fundamental, desde que, las demás allí consignadas adolecen de prueba suficiente que las sustente.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra (S) Sra. Dobra Lusic Nadal y, de la prevención, sus autores.

Rol N° 51.495-2024.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Diego Simpértigue L., Sra. Dobra Lusic N. (s) y Sra. María Carolina Catepillán L. (s) y por los Abogados Integrantes Sr. José Valdivia O. y Sra. Andrea Ruíz R. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Simpértigue por estar con permiso y Sra. Catepillán por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.





En Santiago, a tres de febrero de dos mil veinticinco, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

