

Rancagua, uno de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS:

Con fecha veintiocho de junio de dos mil diecinueve, comparece la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LAS CABRAS**, R.U.T. N° 69.080.800-5, corporación autónoma de derecho público, representada por don **MARCELO DURAN ARRATE**, Administrador Municipal, cédula de identidad N° 4.666.463-9, ambos domiciliados en calle Carrera 355, de dicha comuna, y lo hace, también, actuando por la Sociedad Gremial de Buses Galgo Omnibus, R.U.T. N° 71.520.200-K, domiciliada en Avenida Viña del Mar N° 174, de la comuna de Rancagua, y de la Sociedad de Transporte Trans Tacoha Ltda., RUT N° 76.164.010-0, domiciliada en Apóstol Santiago N° 386, de la comuna de Quinta Normal, Región Metropolitana, e interpone recurso de protección en contra de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PEUMO**, corporación autónoma de derecho público, R.U.T. N° 69.080.900-1, representada por su Alcalde, don Fermín Alejandro Carreño Carreño, ambos domiciliados en calle Carmen 33, de dicha comuna, por haber dictado, de manera que estima arbitraria e ilegal, el Decreto Alcaldicio N° 626, de fecha 31 de mayo de 2019, dictado por el alcalde de Peumo, que prohíbe el paso de locomoción colectiva por la Avenida Almirante Pérez Canto, acto administrativo que, a su juicio, afecta las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad, ambas contempladas en el artículo 19, N° 2 y N° 24, respectivamente, de la Constitución Política de la República.

Funda su recurso en que con fecha 31 de mayo de 2019, la municipalidad recurrida dictó el decreto antes singularizado y, acto



seguido, instaló un letrero de madera que comunica la prohibición del ingreso de la locomoción colectiva por la avenida Almirante Pérez Canto, utilizando personal de seguridad pública de la recurrida para impedir y desviar el tránsito de la locomoción colectiva por la dicha vía. Puntualiza que tal decreto perjudica a la Ilustre Municipalidad de Las Cabras en cuanto está llevando a cabo un proyecto, que dispone que el ingreso de locomoción colectiva a esa comuna es, precisamente, por la avenida Almirante Pérez Canto, empadronada como ruta H-782; y que afecta a las empresas de locomoción colectiva, en cuanto les impide circular por tal vía.

Indica que las vías de circulación son bienes nacionales de uso público, en virtud del artículo 589 del Código Civil, por lo que dicho acto, arbitrario e ilegal, impide ejercer el derecho de propiedad sobre dicho bien, cuyo ejercicio es el libre tránsito y uso de la citada Avenida, salvo que la autoridad competente, por razones fundadas, lo limite, hecho que no ocurre, ya que la Ilustre Municipalidad de Peumo no tiene atribuciones para limitar una garantía constitucional, sino que dicha atribución es competencia de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones.

Agrega que, en virtud del inciso primero del artículo 113 de la Ley del Tránsito, el único órgano competente para prohibir la circulación de vehículos es el Ministerio de Transportes, precisando que consta en un oficio que acompaña, que la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Transportes no ha efectuado prohibición alguna de circulación de locomoción colectiva por la Avenida



Almirante Pérez Canto, y que la vía referida es una vía rural, no sujeta a la tuición de la Municipalidad, sino a la del Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección de Vialidad de dicha Secretaría de Estado.

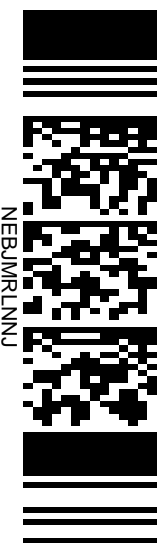
Señala, además, que el actuar de la recurrida vulnera la ley de tránsito, constituyendo una amenaza y privación a la garantía constitucional de igualdad ante la ley, consagrada en el numeral 2 del artículo 19 de la Constitución Política, ya que de manera arbitraria ha impedido el paso por una calle a las empresas de locomoción colectiva, sin contar con las autorizaciones de las autoridades competentes.

La arbitrariedad de la resolución impugnada está dada, asimismo, por la carencia de razonabilidad en el actuar, la desproporción, la falta de lógica y de prudencia de la Ilustre Municipalidad de Peumo, que violó y omitió el cumplimiento de normas legales expresas.

Cita en abono de su acción diversas normas constitucionales, legales y reglamentarias, sí como la opinión de tratadistas, que respaldarían su pretensión.

Pide que, en definitiva, se deje sin efecto el citado decreto 626 y/o que se adopten de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, con costas.

Con fecha veinte de julio de 2019, informa la Ilustre Municipalidad de Peumo, y solicita el rechazo del recurso, señalando que la Ilustre Municipalidad de Las Cabras, mediante Decreto Alcaldicio Exento N° 3628, de 29 de noviembre del 2018, aprobó la



adquisición del servicio de ejecución del proyecto denominado “Mejoramiento Red Vial Las Cabras Urbano”, y en base a ello, dictó el Decreto Alcaldicio N° 1346, de 22 de mayo de 2019, en el que modifica el sentido del tránsito en la zona urbana de la comuna de Las Cabras, a partir del día 25 de mayo de 2019.

Conforme a esta modificación, se cambió el ingreso de la locomoción colectiva a la ciudad de Las Cabras, estableciendo que se realizaría por el territorio de la comuna de Peumo, específicamente desde la Ruta H-66 a la calle Almirante Pérez Canto, ruta H-782, afectando el bienestar de los vecinos de Peumo que viven en el lugar, por el alto flujo de buses de alto pesaje que comenzaron a transitar por el sector, no existiendo vereda y sólo una pequeña berma en mal estado, donde se podía transitar solo a pie o en bicicleta, por lo que frente a la solicitud de los vecinos del sector, se dictó el Decreto Alcaldicio N° 626, de 31 de mayo de 2019.

Fundamenta su posición, en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Tránsito N° 18.290, y artículos 53 y 54 del D.S. 212, del año 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, concluyendo que conforme a dichas normas, las municipalidades, dentro de su territorio jurisdiccional, se encuentran facultadas para otorgar o no la autorización de inicio de servicio, lo que no ocurrió en el caso de marras, toda vez que el transporte siempre ha ingresado a su territorio por la Ruta H-66. Lo que sí ocurrió es que la Ilustre Municipalidad de Las Cabras, invadiendo el territorio de la comuna de Peumo, autorizó el inicio de un servicio a su comuna, ingresando desde la Ruta H-66 a



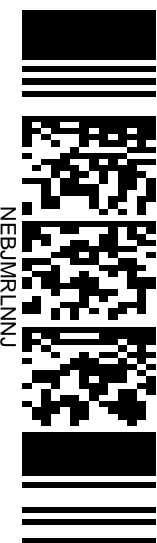
la Ruta H-782, calle Almirante Pérez Canto, por el territorio de la comuna de Peumo.

Indica que el recurso no es claro en cuanto a las personas y garantías constitucionales que se han visto supuestamente afectadas por el acto recurrido, ni el estado de impedimento o la afectación de sus derechos. Sin perjuicio de ello, señala que no se ha visto suspendido el tránsito de la locomoción colectiva al interior de la comuna de Las Cabras, ya que ahora ingresan desde la Ruta H-66 por su territorio comunal, por la parte de la calle Aldunate, que le corresponde a la comuna de Las Cabras y luego continúan por la calle General San Martín y mantienen el ingreso que siempre han tenido a la comuna de Peumo por la Ruta H-66.

En cuanto al derecho, precisa el carácter expedito y excepcional de la acción interpuesta, indicando que la dictación del Decreto Alcaldicio N° 626, de 31 de mayo de 2019, es legal, puesto que se enmarca dentro de la finalidad señalada en el artículo 1° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ya que debe satisfacer las necesidades de la comunidad local que vive en el sector rural conocido como "punta de diamante" y se enmarca en el desarrollo de la función contemplada en su artículo 4°, letra h), bajo el epígrafe "el transporte y tránsito públicos".

Respecto a la arbitrariedad, ésta no se aprecia, por cuanto se dictó en base a las necesidades de la comunidad que habita el sector y por las argumentaciones recién señaladas.

Respecto a la supuesta garantía vulnerada, contemplada en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, sin perjuicio que la



NEBUMRLINU

recurrente no la fundamenta, no se entiende cómo el acto recurrido puede privar, perturbar o amenazar esta garantía de las empresas de locomoción colectiva y de la Ilustre Municipalidad de Las Cabras, ya que es un acto administrativo dictado para ser cumplido en el territorio de la comuna de Peumo, conforme lo establece la ley N° 18.695, y solamente podría haber afectado a alguna empresa de locomoción colectiva que transita por la comuna de Peumo, si se hubiese establecido un ingreso a la comuna haciendo distinción con otras, lo que en el caso no ocurre.

En relación al derecho de propiedad, no se está impidiendo, ya que la calle en cuestión sigue siendo de libre tránsito, no se ha cerrado y el establecer una señalética que no permita el paso de locomoción colectiva, en nada afecta a la situación que siempre ha existido, ya que nunca por ese territorio comunal ha transitado locomoción alguna.

Con fecha siete de agosto del presente año, evacúa informe el Secretario Regional Ministerial de Transporte, quien señala que en virtud del artículo 3° de la Ley N° 18.696, la actividad de transporte remunerado de pasajeros es regulada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en la forma y con las condiciones que señala. Dentro de sus facultades, se encuentra la de disponer el uso de las vías para determinados tipos de vehículos y/o servicios con el propósito de mejorar el funcionamiento del servicio de transporte de pasajeros, así como también para reglamentar todos los elementos complementarios, de apoyo o anexos al transporte, y que se refieren a su administración y gestión. Esta potestad es **facultativa** para la autoridad, de forma tal que, de no existir acto administrativo que disponga el uso de vías, estas



se entenderán reguladas por el decreto o norma correspondiente.

Además, realiza una extensa enumeración de la normativa que la faculta para actuar en lo señalado en el párrafo precedente, agregando que, aunque el tránsito y transporte por calles y caminos se efectúe en forma libre, el Ministerio aludido **puede** establecer las condiciones y dictar la normativa sobre funcionamiento de los servicios de transportes.

Informa que su repartición no ha dictado un acto administrativo que fije los trazados que deben utilizar los Servicios de Locomoción Colectiva Rural e Interurbana de la comuna de Las Cabras, rigiéndose estos únicamente por las normas señaladas en el Decreto Supremo N° 212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que establece el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros.

Finalmente, indica que el tránsito actual de los servicios de transporte rural de pasajeros en la comuna de Las Cabras cumple con lo dispuesto en el DS. 212, toda vez que aquél está inscrito en el Registro Nacional de Transporte Público de Pasajeros, cumpliendo con lo dispuesto en letra b) del punto D del artículo 8° del DS. 212, en relación con los artículos 22, 53 y 54 del mismo cuerpo reglamentario, y además, se realiza por la vía más expedita, según mandata el decreto ya citado.

Con fecha dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se ordenó oficiar a la Seremi de Obras Públicas, Dirección de Vialidad, con el objeto de que informara: a) La naturaleza de la Avenida Pérez Canto, enrolada H-782, respecto del cual recae el acto recurrido; b) Respecto



de quiénes detentarían las facultades de regulación de tránsito en dicha ruta

Con fecha 16 de septiembre último, don Moisés Saravia Ruiz, Secretario Regional Ministerial del Ministerio de Obras Públicas, dando respuesta al oficio remitido, informa que la Ruta H-782, cuya denominación oficial es “Cruce 68 -Las Cabras- Cruce H-780”, en conformidad a la resolución D.V. N° 5402 Exenta, de 16 de noviembre de 2009, que ratifica los roles de caminos públicos, tiene una longitud total de 1,732 kilómetros de los cuales la Dirección de Vialidad de la Región de O’Higgins, tiene una tuición desde el km. 0,000 al km. 0,678 (zona rural de la comuna de Peumo), que corresponden a una vía con naturaleza jurídica de camino público. Si bien este tramo se emplaza geográficamente en la comuna de Peumo, por tratarse de una zona rural, dicho municipio no tiene atribuciones respecto del camino precedentemente individualizado, siendo éste de competencia de la Dirección de Vialidad.

Agrega que a la Dirección de Vialidad, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 18 del D.F.L MOP N° 850 de 1997, le corresponde la construcción, señalización, reparación y conservación de caminos.

Puntualiza que, en lo que respecta a la prohibición de circulación de todo vehículo o de tipos específicos de ellos, por determinadas vías públicas, esta materia le corresponde al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, tal como lo dispone el artículo 113 de la Ley 18.290, el cual puede actuar de oficio, o a petición de la Municipalidad respectiva o del Ministerio de Obras Públicas, atribución que este



último no ha efectuado respecto del camino motivo de la presente acción cautelar.

En su oportunidad, se trajeron los autos en relación, quedando en estado de acuerdo.

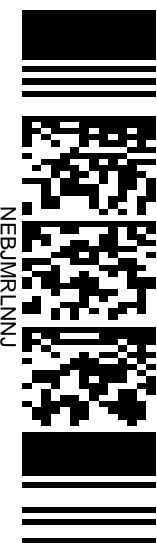
CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el recurso de protección de garantías constitucionales, contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción excepcional de naturaleza cautelar, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

Surge de lo transcrito, que es requisito *sine qua non* para que pueda prosperar la acción cautelar, que exista un acto u omisión ilegal, esto es, contrario a la ley, o bien, arbitrario, entendiéndose por tal aquel que es fruto del mero capricho de quien lo ejecuta o incurre en él, que debe provocar, además, alguna de las situaciones ya indicadas, que afecte una o más de las garantías constitucionales protegidas.

Es también requisito *sine qua non* que quien recurre, goce de un derecho indubitado preexistente, de suerte que la protección no es sede apta para interpretar normas o declarar tales derechos, los cuales deben estar debidamente constituidos y establecidos con antelación a la acción constitucional, lo que debe acreditarse ante esta Corte.

En resumen, esta acción cautelar no está destinada a que concluya con una sentencia declarativa, sino que con una resolución



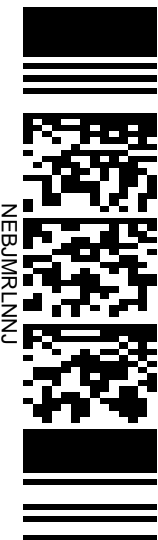
que dispone medidas concretas de protección de derechos preexistentes e indubitados, para restituir el imperio de la juridicidad.

SEGUNDO: Que, lo discutido en la presente acción, es la validez del Decreto Alcaldicio N° 626, dictado por la Ilustre Municipalidad de Peumo, en cuanto la recurrente, obrando por sí y por dos empresas de transporte, lo califica de ilegal y arbitrario, pidiendo expresamente que sea dejado sin efecto. Para resolver tal petición, se hace indispensable examinar las facultades de la recurrida, en orden a su capacidad jurídica para haber tomado válidamente la decisión cuestionada, que fue establecer la prohibición de circulación de vehículos de locomoción colectiva por la avenida Almirante Pérez Canto, ubicada dentro de su territorio, y si esa prohibición resulta atentatoria a los derechos de las recurrentes, que son la Ilustre Municipalidad de Las Cabras y dos empresas de transporte de pasajeros.

Dicho decreto está firmado por Eugenio Jiménez Solís, Administrador Municipal, por orden del alcalde de Peumo.

TERCERO: Que, en forma previa a examinar los hechos, contenidos en el libelo y en el informe de la recurrida, así como en sendas respuestas de oficios dirigidos a los Ministerios de Transportes y Obras Públicas, que rolan en autos, esta Corte estima necesario precisar la exacta naturaleza jurídica del decreto alcaldicio y sus efectos, desde el ángulo de la legislación administrativa.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los decretos alcaldicios son actos administrativos, uno de los cuatro que la norma citada contempla.



En mérito de ello, le son aplicables las disposiciones de la ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos, cuyo artículo 3° dispone, en su inciso final: “Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”.

En mérito de lo dicho por el legislador, el decreto alcaldicio impugnado goza de una presunción de legalidad, que es simplemente legal, por lo cual admite prueba en contrario, lo que debe conducirnos a resolver si este procedimiento es el adecuado para ello, dado su carácter concentrado y sin término probatorio, lo que impide recibir a prueba los hechos invocados, y en caso de serlo, si existen antecedentes suficientes y adecuados que conduzcan a la convicción cierta de la legalidad o arbitrariedad del decreto, que haga posible acoger el recurso.

En consecuencia, para acoger la presente acción constitucional, es requisito previo e indispensable desvanecer la presunción de legalidad, con los medios de prueba adecuados y suficientes, sin perjuicio del análisis acerca de su arbitrariedad, en cuanto un acto puede ser legal, pero a la vez, serlo arbitrario.

CUARTO: Que el examen de los hechos de esta protección, conduce a que la controversia surge con motivo de la dictación del decreto alcaldicio N° 1.346, de 22 de mayo de 2019, de la Ilustre



Municipalidad de Las Cabras, en cuanto modificó el sentido del tránsito en la zona urbana de dicha comuna, cambiando el ingreso de la locomoción colectiva a aquélla, lo que repercutió en que aquél se desplazara desde la ruta H-66, a la ruta H-782, ubicada dentro de la comuna de Peumo. Se produjo, entonces, un efecto secuencial que afecta a la comuna recorrida. Como consecuencia de lo dicho, el alcalde de la última dictó el decreto N° 626, impugnado, que restablece el sentido del tránsito en la forma anterior a como lo dispuso el decreto del alcalde de Las Cabras.

Puede afirmarse, entonces, que la discrepancia entre ambas comunas, recae exclusivamente en cuanto al sentido de la dirección en que debe desplazarse la locomoción colectiva en sus respectivos territorios, trazados que son contradictorios, pero en caso alguno se observa que se vulneren las garantías constitucionales, en la forma en que se afirma en el recurso, pues la locomoción colectiva sigue circulando, solo que por otra vía, lo que no le impide el cumplimiento de su servicio, ni lo priva, en modo alguno, de su derecho de propiedad, y que la igualdad ante la ley tampoco puede estimarse vulnerada porque se cambie el sentido en que la locomoción se desplace por las vías públicas, atendido que es facultad de la autoridad disponerlo y suele ejecutarse normalmente en distintas localidades del país, en función del interés público.

En cuanto a la arbitrariedad de la decisión tomada, no se observa que concurra en el caso del decreto 626, impugnado en estos autos, porque las fotografías acompañadas demuestran que la avenida Almirante Pérez Canto es una vía sin veredas y con bermas estrechas,



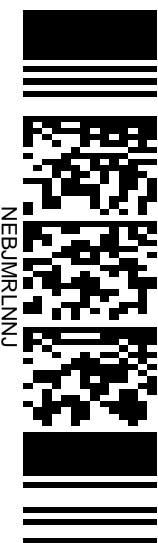
de modo que hacer circular buses en ella se traduce inevitablemente en un riesgo para los peatones y ciclistas que la usan, lo que otorga objetividad y racionalidad a lo resuelto por el alcalde recurrido. No se observa un mero capricho, ni un afán voluntarista, lo que excluye la arbitrariedad denunciada.

Más aun, de dejarse sin efecto el decreto N° 626, impugnado, se produciría el efecto que la Ilustre Municipalidad de Peumo se vería afectada por la vigencia del decreto alcaldicio N° 1.346, de 22 de mayo de 2019, de la Ilustre Municipalidad de Las Cabras, en cuanto sus efectos alcanzan al territorio comunal de aquella, manteniéndose un conflicto similar al que se pretende resolver por esta vía cautelar.

QUINTO: Establecido lo anterior, que le resta relevancia al recurso en análisis, se observa que se formulan por ambas partes distintas argumentaciones jurídicas, en virtud de las cuales creen encontrar el fundamento de sus respectivas posiciones, lo cual pretende conducir a que esta Corte interprete la normativa aplicable y establezca cual es la correcta en la materia, lo que es completamente ajeno a un recurso de protección.

En la especie, el camino que motiva este recurso tiene una parte rural, que estaría sujeta al Ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección de Vialidad, en cuanto a su infraestructura y señalética, y al Ministerio de Transportes, en cuanto a los trazados, y una parte urbana, que es resorte municipal. Todo ello genera falta de claridad en la materia.

No se ha discutido la formalidad del decreto 626, sino su contenido, lo que fuerza a entrar al fondo, y una controversia que exige



NEBJMRLNUJ

declarar o reconocer un derecho que no es indubitado, supera con creces lo que este recurso de protección está llamado a resolver.

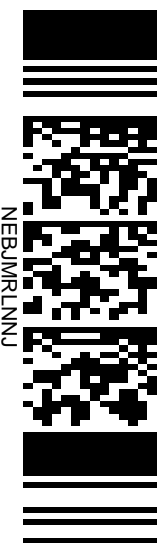
Desde otro ángulo, llama la atención que el artículo 113 de la Ley de Tránsito prescribe que “esta facultad (prohibir la circulación de vehículos) será ejercitada de oficio o a petición de las Municipalidades” por el Ministerio de Transportes, y que no haya sido ejercida por las partes intervinientes para resolver su controversia, en sede administrativa.

En cuanto a la sede jurisdiccional, es enteramente claro que este recurso no es el adecuado para solventar la controversia, con tan variadas facetas, sin que exista un derecho preexistente indubitado, forzando a una interpretación que excede el alcance de esta acción constitucional.

A lo expuesto, se agrega que estamos en presencia de una materia técnica, que debe resolverse con los estudios adecuados y suficientes, lo que es ajeno a las tareas de esta Corte de Apelaciones.

SEXTO: La jurisprudencia de esta misma Corte ha declarado en fallos similares la improcedencia de resolver la legalidad de decretos alcaldicios por esta vía, existiendo procedimientos especiales afectados a tal fin, que hacen posible rendir prueba y resolver fundadamente.

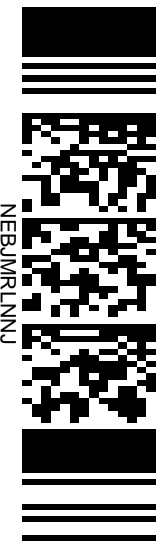
Por estas consideraciones, lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema, sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, se declara que **SE RECHAZA**, sin costas, el deducido con fecha veintiocho de junio de dos mil diecinueve.



Redacción del Abogado Integrante don Mario Barrientos Ossa.

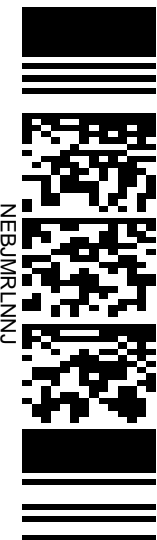
Regístrese, comuníquese y archívese.

Rol I. Corte 5879-2019 Protección.



Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Rancagua integrada por Ministro Michel Anthony Gonzalez C., Ministro Suplente Jose H. Marinello F. y Abogado Integrante Mario Barrientos O. Rancagua, uno de octubre de dos mil diecinueve.

En Rancagua, a uno de octubre de dos mil diecinueve, 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 08 de septiembre de 2019, 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>