

Santiago, veintiocho de junio de dos mil veintidós.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus motivos tercero a sexto, que se eliminan.

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

Primero: Que en estos autos, la empresa Forestal Mininco SpA dedujo recurso de amparo económico en contra de la Municipalidad de Quilaco, por la dictación del Decreto Alcaldicio N°629 de 8 de marzo de 2021, que contiene la Ordenanza Local de Tránsito de la Municipalidad de Quilaco y dispone la prohibición de circulación de cierto tipo de vehículos de carga por el radio urbano de la comuna.

Expresa que la actuación de la recurrida es ilegal, por cuanto no existe norma alguna que la habilite para dictar una norma de prohibición de circulación. En efecto, conforme a los artículos 3° de la Ley N°18.695, 3° y 113 de la Ley N°18.290 y 2° de la Ley N°18.059, es el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el órgano facultado por ley para prohibir la circulación de vehículos, siempre que ello tenga una causa justificada, de modo que la municipalidad no puede establecer prohibiciones de esa naturaleza, sino sólo pedir al Ministerio que decretara la prohibición.

Por otro lado, asegura que el acto es arbitrario, por cuanto excluye de la aplicación de la norma a



vehículos de las mismas características, esto es, los de carga superior a 12.000 kilos, pero que se dediquen a otros rubros que no sean el industrial o forestal.

En consecuencia, se vulnera su derecho a ejercer libremente su actividad económica, por la vía de imponerle una prohibición de tránsito por la comuna, dado que se verá obligada a usar rutas alternativas que aumentarán el costo normal de las operaciones, suponen recorrer mayores distancias y carecen de la misma infraestructura.

Culmina señalando que hay también una afectación general a la garantía, razón por la cual acciona en interés propio, pero también en favor de las personas que realizan una actividad industrial o forestal que requiera el tránsito de vehículos de carga superior a 12.000 kilos, por el radio urbano de Quilaco.

Solicita, en definitiva, que se declare que la ordenanza, en sus artículos 18 y 1° transitorio infringe el artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República y, en consecuencia, se deje sin efecto el decreto alcaldicio en esta parte o, en subsidio, se ordene a la Municipalidad dejarlo sin efecto.

Segundo: Que, como se ha dicho en otras oportunidades por esta Corte, el artículo único de la Ley N°18.971, bajo el título de: "*Establece recurso especial que indica*", ha creado el comúnmente denominado "*recurso*



de amparo económico", acción que deriva su apelativo del procedimiento aplicable a su tramitación.

El inciso primero de dicho precepto prescribe: *"Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile"*; su inciso segundo dispone que el actor no necesita tener interés en los hechos denunciados y, el tercero, fija el plazo en que se debe interponer -seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción-. Los dos incisos finales se refieren, el primero, al recurso de apelación, y el último, a la responsabilidad por los perjuicios causados, si *"se estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base"*.

Tercero: Que, como se advierte de lo ya señalado, el recurso o acción de que se trata tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente en el *"derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen"*; y el segundo, de acuerdo al inciso 2° de esa norma, que el *"Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o*



participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado".

Así, en cuanto al contenido de la garantía, se ha indicado por esta Corte que ella es de contenido vasto, puesto que comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicio, la que fue introducida por el Constituyente de 1980 con especial énfasis y estudio, según consta de la historia fidedigna del precepto.

Cuarto: Que, delineados los contornos de la acción deducida, corresponde desde ya señalar que aquella imputación relativa a una eventual discriminación entre los rubros de aquellas empresas que utilizan vehículos de carga superior a los 12.000 kilos, dice relación más bien con un posible atentado al derecho de igualdad ante la ley y, con ello, se vincula a la legalidad del acto administrativo impugnado, cuestión que excede el ámbito de discusión propio de la acción entablada.

En el mismo orden de ideas, si la actora estima que existen otras garantías afectadas, la sede especial de



Amparo Económico no es la idónea para su discusión, debiendo ello ser materia de las vías que corresponda.

Quinto: Que, respecto de la alegación relativa a haber obrado el municipio fuera de su competencia, corresponde puntualizar que ello no es efectivo, en tanto el ente edilicio goza de facultades legales al momento de regular la circulación de ciertos vehículos por el radio urbano de la comuna.

En efecto, el artículo 3° de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone en su artículo 3°, que regula las facultades privativas de los municipios: *"d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo"*.

Asimismo, el artículo 4° preceptúa: *"Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:*

h) El transporte y tránsito públicos".

A continuación, la Ley de Tránsito N°18.290 señala en su artículo 3°: *"Las Municipalidades dictarán las normas específicas para regular el funcionamiento de los sistemas de tránsito en sus respectivas comunas."*



Dos o más Municipalidades podrán acordar medidas o atender servicios de interés común en las materias a que se refiere el inciso anterior.

Tales normas serán complementarias de las emanadas del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, no pudiendo contemplar disposiciones contradictorias con las establecidas por dicho Ministerio.

Las Municipalidades, en caso alguno, podrán dictar normas destinadas a modificar la descripción de las infracciones establecidas en la presente ley, su calificación y la penalidad que para ellas se señala, ni aún a pretexto que el hecho no se encuentra descrito en ella”.

El artículo 113 del mismo cuerpo normativo, expresa: “El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá prohibir, por causa justificada, la circulación de todo vehículo o de tipos específicos de éstos, por determinadas vías públicas. Esta facultad será ejercitada de oficio o a petición de las Municipalidades o de la Dirección de Vialidad, según corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, Carabineros de Chile queda autorizado para adoptar, en forma transitoria, medidas que alteren el tránsito de vehículos o su estacionamiento en las vías públicas cuando circunstancias especiales lo hagan necesario.



En todo caso, los vehículos de tres ruedas destinados al transporte de carga no podrán circular por autopistas y autovías”.

Finalmente, el artículo 2° de la Ley N°18.059, indica: “El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones coordinará la acción de las diversas autoridades en materia de tránsito y fiscalizará la adopción de las resoluciones y medidas administrativas que ellas dicten en estas materias.

En ejercicio de estas facultades el Ministerio, mediante una resolución fundada, podrá dejar sin efecto las medidas adoptadas por dichas autoridades y, en su caso, disponer las que deberán reemplazarlas”.

Sexto: Que las normas transcritas permiten observar la extensión y contenido de las atribuciones que, en materia de tránsito, ostentan los municipios y que tienen su sustento último en su calidad de órganos destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Tal como indica la preceptiva, se trata de facultades que son complementarias a aquellas que ostenta el Ministerio de Transportes.

Séptimo: Que, en este escenario, resulta un hecho no discutido que el Ministerio de Transportes no ha dictado instrucción alguna respecto del tránsito en el área urbana de la comuna de Quilaco, de modo que difícilmente la regulación municipal podría ser contradictoria con



ellas. Así, mientras el órgano ministerial opte por no ejercer su potestad legal de prohibir la circulación de todos o ciertos vehículos por determinadas vías públicas, cuyo ejercicio es facultativo - la norma utiliza la forma verbal "podrá" - la municipalidad puede dictar tal preceptiva, precisamente en virtud de sus atribuciones complementarias en materia de tránsito comunal, con la finalidad de atender los requerimientos planteados por la comunidad local.

Octavo: Que, establecidas las potestades municipales para regular el tránsito de la comuna, el examen de aquellas dictadas por la Municipalidad de Quilaco deja en evidencia que no tienen la aptitud suficiente para vulnerar la garantía desarrollada en el motivo tercero precedente, por cuanto, de los propios dichos de la actora, tanto en su recurso como en estrados, su actividad económica no se ve impedida sino sólo encarecida, toda vez que se obliga al transporte por ella contratado a circular por las vías alternativas que la propia ordenanza señala. En otras palabras, no se le impide todo tránsito por toda la comuna de Quilaco, sino únicamente por ciertas calles del radio urbano, ofreciendo otras al efecto.

Noveno: Que, finalmente, tampoco es posible perder de vista que la municipalidad recurrida indicó que la ordenanza no se encontraría en aplicación sino sometida a



estudio, de lo cual, por tanto, deberá dar cuenta en su oportunidad, a las autoridades competentes.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en la Ley N°18.971, **se confirma** la sentencia apelada de veinte de enero de dos mil veintidós, dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción.

Acordada con el **voto en contra** del Ministro (S) señor Muñoz Pardo, quien fue de parecer de revocar el fallo impugnado y, en su lugar, acoger el recurso de amparo económico deducido, para el sólo efecto de disponer que la Municipalidad de Quilaco deberá oficiar a Carabineros de Chile y al Juzgado de Policía Local respectivo, a fin de comunicarles que la ordenanza en estudio no se encuentra vigente.

Tuvo para ello presente que resultó acreditado en autos que el señalado acto administrativo se encuentra siendo efectivamente aplicado por tales instituciones, puesto que se han cursado a lo menos ocho infracciones por conducir camiones de carga en el sector urbano, en horario prohibido, en circunstancias que el propio municipio afirma que la preceptiva que las sustenta carece de validez. Tal situación, en concepto de este disidente, se erige como una vulneración del derecho de la actora al libre ejercicio de su actividad económica, en tanto, por un lado, obliga a su transporte a circular por vías distintas a las habituales, con el consiguiente



impacto en materia de eficiencia operacional y costos y, por otro, la sitúa en una incertidumbre respecto de las normas que rigen tal rubro.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz y la disidencia, de su autor.

Rol N° 3.826-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y Sr. Juan Muñoz P. (s). No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Muñoz por estar con permiso y Sr. Muñoz P. por haber concluido su período de suplencia.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. Santiago, veintiocho de junio de dos mil veintidós.

En Santiago, a veintiocho de junio de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

