

**Santiago, dieciocho de julio del año dos mil dieciocho.**

**VISTOS:**

**PRIMERO:** Que comparece Rodrigo Moreno Miranda, quien interpone por sí y en favor de Carlos Merillú Cáceres; Lyryel Renata Klinger Ramos; Víctor Hugo González Rozas; Jorge Francisco Uribe Silva; Scilla Díaz Bustamante; Manuel Alejandro Pezoa Lacoma; Leonardo Andrés Lavanchy Avendaño; Francisco Gálvez Correa; Oteiza López Gonzalo Amilkar; Gerardo Silva Marchant; Nicolás Andrés Viveros Escobar; Néstor Garcés Lobos; Sergio Valentín Peña Orellana; Carlos Yagues Rodríguez; Christian Domingo Silva Carreño; Christofer Orlando Matamala Cárdenas; Felipe Andrés Mardones Brain; Daniel Patricio Mansilla Mansilla; Marcos Israel Aguirre Ramírez; Moisés Asenjo Fuentes; Germán Tejos Tramón; César Barros Leiva; Roberto Ignacio Chacoff Labarca; Ignacio Andrés López Ibáñez; Renato Villavicencio Rosales; Andrés Miguel Montecino LLancapán; Luis Alberto Salas Mella; Nicolás Andrés Viveros Escobar; Juan Pablo Saavedra Segura; Alicia Eugenia Ahumada León; Freddy Alonso López Flores; Carlos Cristián Álvarez Ortiz; Erwing Barraza Vásquez; Fabián Gómez Borelli; Bruno Montoya Geldres; Pedro Antonio Lara Farías; Leonardo Patricio Carvajal Campillay; Derek Beyle Olivares; Máximo Henríquez Henríquez; Alfredo Allendes Astudillo; Eric Martínez Gamboa; Brian Gonzalo Bascuñán Carvacho; Sebastián Enríquez Meza Ávila; Henry Mauricio Arredondo Rodríguez y Rodrigo Moreno Miranda, acción de protección en contra del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana de dicho Ministerio y la Unidad Operativa de Control de Tránsito, por el acto que estiman ilegal y arbitrario consistente en prohibir la circulación de vehículos livianos sin sello verde y anteriores al año 2002, dentro del perímetro del denominado “Anillo Américo Vespucio” y fuera de éste, pero dentro de la Provincia de Santiago y comunas de San Bernardo y Puente Alto, caso este último en que la restricción alcanza a las patentes terminadas en alguno de los cuatro dígitos que se indican para cada día de la semana y en los horarios que se refieren. Sostiene que el día 2 de mayo de 2018, entró en vigencia la nueva restricción vehicular, medida que les afecta pues sus vehículos no podrán ser utilizados para los fines que fueron adquiridos. Afirma que el acto recurrido afecta el derecho a la vida e



integridad física y síquica de los recurrentes, por cuanto les causa una constante aflicción psicológica al no poder usar como quisieran sus móviles, que son su medio de transporte y sustento laboral, perturbando sus labores diarias, que antes efectuaban en sus motocicletas. Además, también hacen consistir la afectación a esta garantía por la preocupación constante de cómo obtener dinero para comprar un nuevo medio de transporte. Agrega que también se vulnera su derecho de propiedad, destacando el pago de todas las obligaciones relacionadas con la tenencia de un vehículo, tales como el permiso de circulación y revisión técnica, entre otros. Solicita se deje sin efecto la prohibición de circular dentro del perímetro del denominado anillo Américo Vespucio y fuera de éste, pero dentro de la provincia de Santiago y comunas de San Bernardo y Puente Alto.

**SEGUNDO:** Que la abogada Paola Vásquez Fierro, por los recurridos Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana y Unidad Operativa de Control de Tránsito, informa acerca del recurso interpuesto solicitando su rechazo. En primer lugar, afirma que la acción es extemporánea pues, en su concepto, el acto recurrido es el Decreto Supremo N° 31, de 11 de octubre de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente -que establece el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana- tomado de razón por la Contraloría General de la República mediante el Oficio N° 38.112 de 30 de octubre de 2017 y publicado en el Diario Oficial, el 24 de noviembre de 2017. Afirma que desde esta fecha los recurrentes tuvieron conocimiento de las medidas cuya ilegalidad y arbitrariedad reclaman, de manera que, habiendo interpuesto la acción con fecha 27 de mayo de 2018, el recurso es extemporáneo. Sin perjuicio de lo anterior, alega la falta de legitimación pasiva del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, pues las definiciones de los parámetros para implementar las medidas de restricción fueron contempladas en el referido Decreto Supremo N° 31 y no en la Resolución Exenta N° 2292 de 2018 dictada por la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, quien solamente dictó el acto administrativo que el propio Plan de Descontaminación contempla y que consiste en la prohibición de circulación de ciertos vehículos. De esta forma, queda de manifiesto que los recurrentes



debieron dirigir su acción en contra el Ministerio del Medio Ambiente y no contra el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En cuanto al fondo, precisa que el mencionado Decreto Supremo N° 31 de 11 de octubre de 2016, dictado por el Ministerio del Medio Ambiente, estableció el “Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana de Santiago”, que se trata de un instrumento de gestión ambiental que tiene por finalidad evitar la saturación y recuperar los niveles señalados en las normas primarias o secundarias de calidad ambiental de una zona latente o saturada por uno o más contaminantes, señalando las medidas para enfrentar los episodios críticos de contaminación atmosférica que se presenten. El plan dispone que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en ejercicio de sus atribuciones, deberá adoptar las medidas de restricción vehicular de carácter permanente, durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de agosto de cada año, de acuerdo a la “Tabla XII-1” inserta en el artículo 120 letra b) del citado Decreto N° 31 que señala: *“el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones RM, deberá definir las fechas, los horarios, zonas, perímetros especiales y excepciones a la aplicación de esta medida”*.

Aclarado lo anterior, agrega que el Ministerio del Medio Ambiente, como Secretaría de Estado, es el encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental. En este sentido, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, se regulan por las disposiciones de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la que en su artículo 44, señala que mediante Decreto Supremo del Ministerio del Medio Ambiente, se establecerán planes de prevención o de descontaminación, cuyo cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas, respectivamente. Luego, indica que mediante el Decreto Supremo N° 131 de 1996, del Ministerio del Medio Ambiente, se declaró zona saturada por material particulado respirable y zona latente por dióxido de nitrógeno, a la Región Metropolitana de Santiago, lo que fue complementado por Decreto Supremo N° 67 de 2014 del mismo Ministerio.



Señala que el Decreto N° 39 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, aprueba el Reglamento para la Dictación de Planes de Prevención y de Descontaminación definiendo que se entiende por Plan de prevención, aquél instrumento de gestión ambiental que -a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas- tiene por finalidad evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primaria o secundaria, en una zona latente. Por su parte, se entiende por Plan de Descontaminación, aquel instrumento de gestión ambiental que -a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas- tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en las normas primarias o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes. Reitera que la elaboración de los planes de Prevención y de descontaminación corresponde al Ministerio del Medio Ambiente quien, en coordinación con los servicios del Estado con competencia en materia ambiental, redacta el plan que será presentado al Consejo de Ministros. La elaboración de los planes debe contemplar el desarrollo de estudios científicos, análisis técnicos y económicos, consultas a los organismos competentes el análisis de las observaciones formuladas. Así, las etapas consecutivas dentro del proceso de elaboración del plan son: a) Elaboración de anteproyecto de plan; b) desarrollo de estudios científicos y análisis técnico económico; c) realización de consulta pública y d) análisis de las observaciones formuladas y elaboración de proyecto definitivo.

Especifica, respecto al plan operacional para la gestión de episodios críticos de contaminación contenido en el referido Decreto N° 31, que éste considera cuatro tipos de medidas: A) Medidas permanentes para el período de gestión de episodios críticos, B) Medidas para episodios críticos de alerta ambiental, C) Medidas para episodios críticos de preemergencia ambiental y D) Medidas para episodios críticos de emergencia ambiental.

De esta forma, junto al plan de gestión de tránsito y la intensificación de fiscalización de la prohibición de circulación de vehículos de carga al interior del anillo Américo Vespucio, el plan de descontaminación dispone que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en ejercicio de sus atribuciones, disponga de una restricción vehicular de carácter permanente, durante el período comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de agosto de cada



ano, de acuerdo la Tabla XII-1, inserta en el ya mencionado artículo 120 del citado Decreto N° 31, de 2016. Así las cosas, afirma que la actuación de las recurridas está revestida de legalidad desde su origen, pues del tenor literal de la reglamentación antes citada, se aprecia que la ley le ha otorgado al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la facultad de establecer la prohibición de carácter permanente que se reclama. En este sentido, destaca que el artículo 107 del D.F.L. N° 1 de 2007 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que fija el texto de la Ley N° 18.290 de Tránsito, dispone que los conductores tienen derecho a transitar en sus vehículos por las vías públicas, salvo las excepciones que establece esta ley y las medidas que, en contrario y en casos especiales, adopte la autoridad competente. Por su parte, el inciso primero del artículo 113 de la ley en comento, señala que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá prohibir, por causa justificada, la circulación de todo vehículo o de tipos específicos por determinadas vías públicas. Esta facultad será ejercitada de oficio o a petición de las Municipalidades o de la Dirección de Vialidad, según corresponda. Afirma que el ejercicio de esta facultad legal se encuentra delegada en las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones, en virtud de la Resolución N° 59 de 1985 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En este contexto fue dictada la Resolución Exenta N° 2292, de 2018, de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana de Santiago, que prohibió la circulación de vehículos motorizados desde el 1 de mayo hasta el 31 de agosto de 2018, en los días, horarios, perímetros y condiciones que se detallan. En conclusión, afirma que es la propia ley la que autoriza al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para ejercer la potestad referida, la cual puede ser ejecutada a solicitud de las entidades que indica, o incluso de oficio. A mayor abundamiento, si en la eventualidad de que el Plan de Prevención y Descontaminación Ambiental no contemplara la medida de restricción vehicular permanente, eso no obsta a que el Ministerio pueda ejercer también su potestad, por lo que, existiendo una causa justificada, podrá prohibir la circulación de vehículos. Así, por lo demás lo hizo antes de entrar en vigencia el actual PPDA, cuando existían situaciones críticas de contaminación, mediante la declaración de alertas sanitarias. De



ello constituye un ejemplo las Resoluciones Exentas N° 4558, de 2 de julio de 2017; 3.260, de 22 de junio de 2016; 2653, de 04 de junio de 2015; 2862, de 15 de junio de 2015; 2.957 de 18 de junio de 2015, entre otras, todas de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana de Santiago. Finalmente, en cuanto a la presunta arbitrariedad del acto contra el que se recurre, señala que el artículo 113 de la Ley de Tránsito permite prohibir, por causa justificada, la circulación de todo vehículo o de tipos específicos de éstos, por determinadas vías públicas. El vocablo "podrá", refleja la intención del legislador de manifestar que dicha facultad es discrecional. De esta forma el acto administrativo discrecional se diferencia del acto reglado, por cuanto este último se refiere a la simple ejecución de la ley, mientras que el discrecional, alude a los casos en los que existe cierto margen de libertad. De esta forma, el Secretario Regional debe analizar si existe una causa justificada en los términos del artículo 113 de la Ley de Tránsito para prohibir la circulación de vehículos. La Administración cuenta con potestades regladas o de mera aplicación legal auto ejecutables, escenario en el cual la ley le señala pormenorizadamente lo que debe hacer ante un supuesto de hecho determinado, no obstante, en muchas ocasiones, la Administración contará con potestades discrecionales, en cuyo ejercicio utilizará criterios de apreciación que no se encuentran necesariamente en la leyes y que ella sola es libre de valorar. En este contexto, no toda actividad administrativa tiene precisos límites establecidos en el orden jurídico. En efecto, la actividad administrativa no se concibe sin cierto margen de discreción en la solución de los asuntos sometidos a su competencia. De esta forma, no se vislumbra atisbo de que el acto administrativo sea arbitrario o ilegal y ante eventuales desviaciones o distorsiones, es el propio legislador el que confirió la atribución interpretativa de las normas de calidad y de emisión, y de los planes de prevención y de descontaminación al Ministerio del Medio Ambiente. En lo que atañe a la aplicación de la normas de emisión, el PPDA hace alusión a los vehículos SIN SELLO VERDE y a la zona de saturación (Anillo Américo Vespuccio). Es importante señalar que esta entidad no define las medidas permanentes en los episodios de gestión crítica, pues es una facultad del Ministerio del Medio Ambiente, no siendo competente esta Secretaría de Estado, pronunciarse sobre materias que escapan de sus



facultades y atribuciones. Es ineludible señalar además que el Decreto N°31, de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente, no ha sufrido ninguna modificación desde su publicación en el Diario Oficial el día 24 de noviembre de 2017. En consecuencia, no se advierte en caso alguno que mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 2292, de 2018 se vulneren las garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 N°s 1 y 24 de la Constitución Política de la República.

**TERCERO:** Que el recurso de protección es una acción cautelar de ciertos derechos fundamentales frente a los menoscabos que puedan experimentar como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de la autoridad o de particulares.

**CUARTO:** Que la Excelentísima Corte Suprema por Auto Acordado de 24 de junio del año 1992, sobre “Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales”, ha regulado el procedimiento aplicable para la tramitación de esta acción cautelar; exigiendo en su numeral primero, que ésta debe interponerse *“dentro del plazo fatal de treinta días corridos contados desde la ejecución del acto o la ocurrencia de la omisión o según la naturaleza de éstos, desde que se haya tenido noticias o conocimiento de los mismos, lo que se hará constar de autos”*.

**QUINTO:** Que el acto que los recurrentes estiman ilegal y arbitrario, es la Resolución Exenta N° 2.292, de 24 de abril del año 2018, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que *“Prohíbe la Circulación de Vehículos Motorizados en las Condiciones que Indica”*, la que fue publicada en el Diario Oficial, el día 27 de abril del año 2018.

**SEXTO:** Que en cuanto a la primera alegación que formulan los recurridos, esto es, que la acción cautelar constitucional se habría interpuesto extemporáneamente, será desechada, pues habiéndose impugnado la Resolución Exenta antes particularizada, publicada en el Diario Oficial el día 27 de abril del año 2018, y que el recurso se dedujo el día 25 de mayo del mismo año, no transcurrió el plazo fijado en el Auto Acordado, para solicitar la protección constitucional.

**SEPTIMO:** Que en cuanto a la segunda alegación formulada por los recurridos, esto es, que carecen de legitimación pasiva, pues las definiciones y parámetros para implementar las medidas de restricción fueron fijadas en el



Decreto Supremo N° 31 y no en la Resolución Exenta que se ha estimado ilegal y arbitraria, tampoco podrá prosperar, pues aquí lo que se ha impugnado es la referida Resolución, que es la que materializó y/o ejecutó lo contemplado en el Decreto Supremo N°31 y que es en definitiva- en concepto de los recurrentes- la que quebrantó las garantías constitucionales que mencionan en su recurso.

**OCTAVO:** Que, entrando derechamente al fondo del recurso, cabe señalar que la Resolución Exenta N° 2.292-como se lee de sus vistos- se ha basado en la Constitución Política de la Republica, en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en la Ley N°18.059, artículos 107 y 113 del DFL N°1 de 2007, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que fija el texto refundido y sistematizado de la Ley de Tránsito; en el Decreto Supremo N°31 de 2016 y en las Resoluciones N°s 59 del año 1985 del mismo Ministerio y 1.600 de la Contraloría General de la República.

**NOVENO:** Que, efectivamente, en ella se prohíbe la circulación de vehículos motorizados, en determinadas zonas de Santiago, respecto de vehículos de ciertas características y años, en horarios y días que indica, durante los periodos de Gestión de Episodios Críticos por M10 y MP 2, 5, como una de las medidas contempladas en el Plan de Contaminación, pues la Región Metropolitana fue declarada zona saturada por material particulado respirable y zona latente por dióxido de nitrógeno.

**DECIMO:** Que la medida de descontaminación que se viene analizando, nace como consecuencia de una de las garantías constitucionales que contempla el artículo 19 N°8 de la Carta Fundamental que reconoce el derecho de toda persona a vivir en un ambiente libre contaminación. Así entonces también en la Ley N°19.300, que establece las Bases Generales del Medio Ambiente; pone de cargo del Ministerio del Medio Ambiente, como se lee en el artículo 44, la obligación de diseñar y aplicar, entre otras, políticas medio ambientales y señala también que los planes de descontaminación serán fijados mediante Decreto Supremo. Es así como se dicta el Decreto Supremo N°31 de 11 de octubre del año 2016, del Ministerio del Medio Ambiente, el que dispone que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en uso de sus atribuciones le corresponderá adoptar las



medidas de restricción vehicular permanente, durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo al 31 de agosto de cada año, todo de acuerdo con la Tabla XII-I que se inserta en el artículo 120 letra b).

**UNDECIMO:** Que por todo lo antes razonado, se concluye que, el acto que se ha impugnado por la presente vía, se dictó de acuerdo con la normativa vigente y en uso de las atribuciones que se le otorgaron al Ministerio recurrido, ajustándose a los parámetros que se le fijaron con anterioridad. Ratifica la conclusión anterior que también la Ley del Tránsito, autoriza- al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones- a restringir la circulación de vehículos en las vías públicas, por causa justificada. En la especie, la causa justificada, según se lee de la Resolución impugnada, es que se trata de una medida dentro de los Planes de Descontaminación.

**DUODECIMO:** Que tampoco es un acto arbitrario, pues su fundamento, como en la misma se expresa, se ampara en normas constitucionales, legales y reglamentarias, siendo la recurrida un mero ejecutor de ellas; haciendo- como ya se dijo- uso de las atribuciones que la misma ley le entregó.

**DECIMO TERCERO:** Que sin perjuicio que lo anterior es suficiente para desestimar el arbitrio en análisis, tampoco se ha vulnerado ninguna de las garantías denunciadas, pues aquellas entran en colisión con la del artículo 19 N°8 de la Carta Fundamental, siendo del todo procedente restringir alguno de los derechos individuales en aras de la prosecución de un bien superior como vivir en un ambiente libre de contaminación, pues ello conlleva también garantizar el derecho a la integridad física y síquica y el derecho a la salud, bienes que son de un rango superior a los denunciados por los recurrentes.

**DECIMO CUARTO:** Que todo lo antes razonado lleva necesariamente a desestimar la acción constitucional en análisis.

Por estas consideraciones, **se rechaza**, sin costas, la acción constitucional deducida por Rodrigo Moreno, por sí y en representación de las personas que se individualizan en el libelo, en contra del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana de dicho Ministerio y la Unidad Operativa de Control de Tránsito, sin costas.



**Redacción de la Ministra señora Marisol Andrea Rojas Moya.**

Regístrese y comuníquese.

Protección N° 37.325-2018

Pronunciada por la **Octava Sala de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago**, Presidida por la Ministra señora Marisol Rojas Moya e integrada además por las Ministros señora Paola Plaza González, quien no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo, no firma por encontrarse ausente y señora Gloria Solís Romero.



Pronunciado por la Octava Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Marisol Andrea Rojas M., Gloria Maria Solís R. Santiago, dieciocho de julio de dos mil dieciocho.

En Santiago, a dieciocho de julio de dos mil dieciocho, 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 13 de mayo de 2018, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.