



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA

SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES
OFICINA DE PARTES

20 ENE 2016

RECIBIDO

REFS.: N°s 224.122/15
RMR 241.510/15
223.059/15

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA

SANTIAGO, 18 ENE 16 *004484

oficio N° 18 ENE 16 *004480
su conocimiento y fines consiguientes.

Cumpro con remitir a Ud. copia del
de esta Entidad de Control, para

Saluda atentamente a Ud.,


ODETTE GONZÁLEZ VARGAS
Abogada Jefe Comité de Empresas
División Jurídica
Por Orden del Contralor General

**AL SEÑOR
MINISTRO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
PRESENTE**



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE CONTRALOR GENERAL**

REFS. N°s. 224.122/15
RMR 241.510/15
223.059/15

EN EL MARCO DE LAS AUTORIZACIONES DE REUNIONES PÚBLICAS, EL INTENDENTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA Y LOS GOBERNADORES PUEDEN RESTRINGIR LA CIRCULACIÓN DE LOS MANIFESTANTES POR DETERMINADAS CALLES O VÍAS. RESOLUCIÓN EXENTA N° 4.386, DE 2015, DE LA SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES DE LA REGIÓN METROPOLITANA, HA PODIDO SER EXPEDIDA INCLUSO DE OFICIO, Y SEÑALA LOS MOTIVOS DE SU DICTACIÓN.

SANTIAGO, 18 ENE 16 *004480

Los diputados señores René García García, Jorge Rathgeb Schifferli, Germán Becker Alvear, José Manuel Edwards Silva, Diego Paulsen Kehr y Gonzalo Fuenzalida Figueroa piden precisar los alcances de las facultades de orden público de los intendentes y gobernadores.

Lo anterior, puesto que, según manifiestan, con motivo de la movilización organizada por la Confederación Nacional de Transporte de Carga para formular sus requerimientos al Gobierno Central y en virtud de lo ordenado por las intendencias regionales respectivas, la autoridad policial impidió el ingreso de los camiones a los núcleos urbanos de Chillán, Linares, Talca, Curicó y Rancagua, conculcándose, en su concepto, la libertad ambulatoria que garantiza el N° 7 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Agregan que, asimismo, a la caravana de camioneros se le prohibió acceder a las bencineras de la ruta 5 a la altura de San Rafael, lo cual habría obedecido a lo mandado por "quien tiene a su cargo la función de gobierno en la región del Maule".

A su turno, los diputados señora María José Hoffmann Opazo y señores José Antonio Kast Rist, Jaime Bellolio Avaria y Juan Antonio Coloma Álamos piden un pronunciamiento sobre la legalidad de la resolución exenta N° 4.386, de 2015, del Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, que prohibió la circulación de vehículos de carga en los términos que allí se consignan.


**AL SEÑOR
PROSECRETARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO NACIONAL
VALPARAÍSO**

Exponen que el anotado acto administrativo se dictó a solicitud de parte no habilitada y que carece de motivación.

Para la emisión del presente pronunciamiento se han tenido a la vista los informes evacuados por los Ministerios del Interior y Seguridad Pública y de Transportes y Telecomunicaciones, Carabineros de Chile y las Intendencias Regionales de las Regiones Metropolitana, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule y del Biobío.

En cuanto a los asuntos planteados, esta Contraloría General cumple con expresar lo siguiente:

I.- Sobre las atribuciones de los intendentes y gobernadores en la materia.

En el estudio de la primera consulta es pertinente analizar la normativa y jurisprudencia que regula cuatro materias: las facultades de los intendentes, las atribuciones de los gobernadores, el reglamento sobre reuniones públicas y, por último, la situación especial en que se encuentra la Provincia de Santiago de la Región Metropolitana.

En lo que respecta a las prerrogativas de los intendentes, es del caso anotar que los artículos 111, inciso primero, de la Carta Fundamental y 1°, inciso primero, de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, previenen que el gobierno interior de cada región reside en esas autoridades.

Según las letras b) y c) del artículo 2° del citado texto legal, a ellos les compete velar por que en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes, como también requerir el auxilio de la fuerza pública, en conformidad con la ley.

En lo relativo a las atribuciones de los gobernadores, el inciso primero del artículo 116 del Texto Supremo señala que en cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente y estará a cargo de un gobernador. El contenido de este precepto es reiterado por el inciso primero del artículo 3° de la ley N° 19.175.

A continuación, las letras a) y d) del inciso segundo del artículo 4° del referido cuerpo legal previenen que el gobernador ejercerá las tareas de gobierno interior en la respectiva provincia, especialmente las destinadas a mantener el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes, como asimismo requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, de acuerdo con la ley.

Por su parte, su literal c) establece que es atribución de los gobernadores autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes,



añadiendo que tales autorizaciones deben ser comunicadas a Carabineros de Chile.

En tercer término, la letra a) del artículo 2° del decreto supremo N° 1.086, de 1983, del entonces Ministerio del Interior -sobre Reuniones Públicas-, dispone que para las reuniones en plazas, calles y otros lugares públicos los organizadores de la "reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo".

Su literal c) agrega que "El Intendente o Gobernador, en su caso, pueden no autorizar las reuniones o desfiles en las calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público".

Luego, el artículo 3° del citado reglamento indica que los "Intendentes y Gobernadores quedan facultados para designar, por medio de una resolución, las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas, de acuerdo con lo prescrito en las letras c) y d) del artículo 2°".

Finalmente, es pertinente acotar que por sus dictámenes N°s. 33.955, de 1993, y 40.711, de 2004, esta Entidad Fiscalizadora precisó que la facultad de autorizar las reuniones o manifestaciones públicas, que el indicado decreto N° 1.086 reconocía al Intendente o Gobernador respectivo, ha sido radicada exclusivamente en el gobernador producto de la entrada en vigencia de la ley N° 19.175, en atención a lo dispuesto en la letra c) de su artículo 4°.

Con todo, aquel predicamento debe ser complementado en lo relativo a las reuniones o manifestaciones a desarrollarse en la Provincia de Santiago, pues, en tales casos, dada la inexistencia de una gobernación en ese territorio, la autorización ha de ser otorgada por el Intendente de la Región Metropolitana, en consideración al principio de continuidad de la función pública y por cuanto es en dicha autoridad en quien reside el gobierno de esa región, de la cual forma parte la señalada provincia (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 54.815, de 2012, y 86.914, de 2015).

En consecuencia, el Intendente de la Región Metropolitana y los gobernadores pueden, en el marco de las autorizaciones de reuniones públicas que les corresponda otorgar, restringir la circulación de los manifestantes por determinadas calles o vías.

II. El derecho a la libertad ambulatoria y derecho de reunión.

Habiendo precisado las funciones de intendentes y gobernadores en la materia, es menester recordar que la letra a) del inciso segundo del N° 7 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, asegura la libertad ambulatoria, en términos tales que toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, "trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se

guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros".

En tal sentido, y tal como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en los considerandos 46 y 10 de sus sentencias roles N°s. 1.863 y 2.402, respectivamente, una manifestación de esta libertad ambulatoria es el derecho a transitar y movilizarse, mediante vehículos motorizados, por las vías públicas, sin pedir permiso o autorización y sin trabas.

En atención a que esta garantía tiene su amparo directo en la Carta Fundamental, su regulación es materia de reserva legal y la potestad reglamentaria del Presidente de la República solo es tolerada en tanto reúna los requisitos de determinación y especificidad. La determinación importa que los derechos que puedan ser afectados se señalen, en forma concreta, en la norma legal que le sirve de fundamento y la especificidad que la misma indique, de manera precisa, las medidas especiales que se puedan adoptar con tal finalidad. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en el considerando 40 de su sentencia rol N° 325.

De hecho, es un principio general y básico del derecho constitucional la reserva legal en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, en tanto solo corresponde al legislador disponer las normas al respecto.

Diferente es la hipótesis que ahora se analiza, donde la marcha organizada por la Confederación Nacional de Transporte de Carga no se basó en esta libertad ambulatoria, sino que en el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, consagrado en el N° 13 del artículo 19 de la Constitución Política. En efecto, y tal como lo sostienen los requirentes, esa movilización tuvo como finalidad formular los requerimientos de esa asociación al Gobierno Central.

Considerando la situación de hecho que motiva el presente dictamen, resulta necesario analizar conjuntamente la libertad ambulatoria con el derecho de reunión. A diferencia de lo que ocurre con la primera -y con todas las demás garantías constitucionales-, el ejercicio de este último está sujeto a las normas generales de policía, en tanto no afecten su contenido esencial.

Además, estas normas deben entenderse en armonía con aquellas de orden legal, como lo son las de la ley N° 19.175.

En virtud de lo expuesto, en el marco de las autorizaciones de reuniones públicas que les compete otorgar, el Intendente de la Región Metropolitana y los gobernadores están habilitados para impedir que la marcha respectiva pase por determinadas calles o vías ubicadas en el territorio de su jurisdicción, cuando estas sean de circulación intensa o se perturbe el tránsito público, medidas que, por cierto, pueden ser fijadas respecto de quienes pretenden manifestarse trasladándose en vehículos, como ha acontecido en la especie.

Lo anterior, es sin perjuicio de las demás providencias que intendentes y gobernadores puedan adoptar en relación con la materia para el resguardo del orden público, y de las tareas de coordinación que ejecuten al respecto, en razón de lo preceptuado por los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575.

Realizadas las precisiones generales que anteceden y teniendo en cuenta las mismas, en lo que concierne al caso específico de la movilización organizada por la Confederación Nacional de Transporte de Carga, cabe hacer presente que de la documentación que obra en poder de este Organismo Contralor no se advierte la existencia de irregularidades en lo actuado por las autoridades de gobierno interior respectivas, en el sentido de establecer ciertas restricciones a la circulación de los manifestantes por las calles ubicadas en los centros urbanos de las comunas por las que pasó la marcha.

III.- Sobre la juridicidad de la resolución exenta N° 4.386, de 2015, del Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana.

En conformidad con el artículo 107 de la ley N° 18.290, de Tránsito, 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 antedicha previene que el "Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá prohibir, por causa justificada, la circulación de todo vehículo o de tipos específicos de estos, por determinadas vías públicas. Esta facultad será ejercitada de oficio o a petición de las Municipalidades o de la Dirección de Vialidad, según corresponda".

Enseguida, se debe mencionar que el ejercicio de la atribución recién aludida se encuentra delegada en los secretarios regionales ministeriales de transportes y telecomunicaciones, en virtud de la resolución N° 59, de 1985, del referido ministerio.

Así entonces, con sustento en la preceptiva en comento, fue dictada la resolución exenta N° 4.386, de 2015, del Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, que prohibió la circulación de vehículos de carga en los términos que allí se consignan.

Establecido lo anterior, cabe referirse a la procedencia de que dicho acto administrativo haya sido dictado con motivo de una solicitud formulada en tal sentido por el Intendente de la Región Metropolitana.

Al respecto, es menester destacar que la ley autoriza al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para ejercer la potestad en comento no únicamente a solicitud de las entidades estatales que indica, sino incluso de oficio, por lo que el hecho de que el



intendente haya requerido la dictación del acto pertinente no puede afectar la validez de este último.

Por lo demás, en virtud de lo ordenado por los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, los órganos de la Administración tienen el deber de actuar coordinadamente, y conforme a la letra j) del artículo 2° de la ley N° 19.175, corresponde al intendente ejercer la coordinación de los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa que operan en la región, entre los cuales se encuentran, por cierto, las secretarías regionales ministeriales respectivas.

Finalmente, en lo que atañe a la eventual falta de motivación de la resolución exenta N° 4.386, se debe consignar que en su parte considerativa se expresan las razones que llevaron a su expedición.

En efecto, además de hacerse alusión a la solicitud de la Intendencia Metropolitana en sus considerandos N°s. 1 y 2, se indica en el N° 3 que "dadas las características de esta manifestación, que incluye el uso de vehículos de carga con remolques y/o semirremolques, se afectará la circulación de los vehículos de transporte público y privado que usualmente transitan en las vías comprometidas, especialmente considerando las características dimensionales y de operación de este tipo de vehículos de carga, lo que generará una interacción con el resto de los vehículos, que aumenta los riesgos de accidentes y disminuye la velocidad promedio de circulación, provocando y agravando la congestión vehicular".

Como se aprecia, el acto administrativo en cuestión contiene una descripción de las consideraciones técnicas que llevaron a su dictación y que explicitan cuál es la causa que justifica el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 113, inciso primero, de la Ley de Tránsito.

Asimismo, se advierte que con el propósito de que fuera ejercida dicha potestad, el Intendente de la Región Metropolitana puso en conocimiento del mencionado secretario regional ministerial de la marcha de los vehículos, autoridad esta última que ponderó la concurrencia de los presupuestos normativos que autorizan su ejercicio.

Se complementan los dictámenes N°s. 33.955, de 1993, y 40.711, de 2004, de esta Contraloría General.

Transcribese a los Diputados requirentes, a los Ministerios del Interior y Seguridad Pública y de Transportes y Telecomunicaciones, a Carabineros de Chile, y a las Intendencias Regionales de las Regiones Metropolitana, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule y del Biobío.

Saluda atentamente a Ud.,



JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República

