

MATERIA ADMINISTRATIVA

Corte Suprema
Inmobiliaria Rinconada Limitada con
Ministro de Obras Públicas
Recurso de protección
29 de agosto de 2000

RECURSO PLANTEADO: Recurso de protección presentado por Inmobiliaria Rinconada Limitada, a fin que en las obras de ejecución de la autopista “Los Libertadores”, en el sector de Quilicura, se respetara la continuidad de una vía intercomunal y los accesos de un loteo a las vías caleteras y la autopista misma.

DOCTRINA: El Ministerio de Obras Públicas es la autoridad competente para otorgar, mediante el sistema de concesiones, la construcción, conservación y explotación de obras públicas, por lo que no se puede pretender, menos aún, por la vía del recurso de protección el que se desconozca la eficacia plena de un contrato legal y válidamente celebrado entre el Estado de Chile y una sociedad concesionaria. Por otra parte, el “Plano Regulador Metropolitano de Santiago” no limita las facultades del Ministerio de Obras Públicas, en lo relativo a la tuición que tiene sobre los caminos públicos, ni en su capacidad plena y competente para la celebración de contratos de obra pública. Además, dicho plano regulador puede ser objeto de modificaciones, al no haber derechos adquiridos por terceros

particulares, sobre las vías públicas contempladas en él, cuyos terrenos podrán ser objeto de afectación a bienes jurídicos de orden público siempre preferentes, atendidos los fines superiores del progreso general del Estado.

La ejecución de obras públicas que estén en los planes reguladores no puede quedar sujeta al criterio de los particulares, sino muy por el contrario, a las prioridades fijadas por el Gobierno.

Santiago, cinco de julio de dos mil.

Vistos:

A fs. 1 don Víctor Manuel Uribe Martínez, actuando en representación de Inmobiliaria Rinconada Limitada, ambos domiciliados para estos efectos en calle Ebro N° 2740, Of. 507, de Las Condes, interpone recurso de protección en contra del Ministro de Obras Públicas señor Carlos Cruz Lorenzen. El recurrente, en síntesis, sostiene:

a) que la Inmobiliaria Rinconada Limitada –la recurrente– adquirió en 1996 los lotes Número Siete y Número Ocho del Loteo B o Parcela B de la exclusión de la Higuera Primera del Fundo San Ignacio, comuna de Quilicura, habiendo la Dirección de Obras de la Municipalidad de Quilicura aprobado en 1996 la fusión de dichos lotes y el plano de loteo sobre esas propiedades, denominado “Loteo Aconcagua” o “Parque Empresarial Aconcagua”, y que corresponde a la Carretera General San Martín N° 7.750 y 7.500, quedando conformado por 13 lotes, todo conforme a la ley;

b) que el plano de loteo contempló una serie de avenidas hoy ya pavimentadas y urbanizadas por el propio loteador, las que debieron ser cedidas gratuitamente a dicha Municipalidad, entre ellas la Avenida Puente Verde y la Avenida Víctor Uribe, que empalman y desembocan en la Carretera General San Martín y constituyen los únicos accesos del referido Parque y su conexión hacia los sectores oriente, sur y norte;

c) que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago determinó precisamente la Avenida Puente Verde en Quilicura como parte de la vialidad metropolitana y vía de conexión entre las comunas de

Quilicura y Huechuraba, cuya continuación, pasada la intersección con la carretera General San Martín, se denomina El Guanaco norte de la Comuna de Huechuraba;

d) que, no obstante ello, “se encuentra en actual ejecución y construcción”, por cuenta del Ministerio de Obras Públicas, el proyecto de Concesión “Autopista Los Libertadores”, que es una “autopista que sustituye y reemplaza íntegramente la carretera General San Martín”, o Ruta 57, a la que accede el mencionado loteo industrial, proyecto que “al parecer” contempla una elevación de dos a tres metros en la intersección de la Avenida Puente Verde (comuna de Quilicura) y El Guanaco norte (comuna de Huechuraba), lo que “altera substancialmente” el acceso al Parque de acuerdo a como estaba proyectado éste; que la alteración de la Avda. Puente Verde interrumpe el eje vial Puente Verde-El Guanaco norte, con lo que la elevación “proyectada y en ejecución” consolidaría una barrera urbana sin cruces viales en una longitud de 2,6 kilómetros;

e) que, “como consecuencia de la ejecución de las obras”, la Avda. Puente Verde estaría siendo cortada en forma absoluta hacia el oriente y no tendría acceso ni siquiera a la caletera de la autopista, transformando esta supuesta avenida en una calle ciega y sin salida, “con las consecuencias comerciales” que se pueden prever;

f) que “la ejecución” del proyecto “Autopista Los Libertadores” importa una “actuación u omisión” ilegal y/o arbitraria del referido Ministerio, por no respetar y, en cambio, modificar el Plan Regulador Intercomunal vigente, sin que la recurrente haya podido obtener una información clara y definida del MOP “en cuanto a la solución vial” que se adoptará en el cruce de la referida autopista con la Avda. Puente Verde,

g) que “del estado de avance” de las obras se aprecia que “las últimas obras ejecutadas” parecen indicar que la autopista efectuará una elevación en el cruce con la Avda. Puente Verde, produciendo un bloqueo que deja a una de las avenidas del loteo sin la continuidad establecida en el Plan Regulador, y

h) que la ejecución de la autopista “ha continuado su avance” y que “ya se ha elevado un muro de gran altura”, lo que significa una “amenaza” a su derecho de propiedad y su derecho “a desarrollar cualquier actividad económica”, en los términos de los N^{os}. 24 y

21 del artículo 19 de la Constitución; que el inmueble se ve amenazado “en sus condiciones de uso y comercialización” desde que el loteo constituye un bien “destinado a ser comercializado y urbanizado” con un fin industrial, agregando que la autopista Los Libertadores amenaza igualmente su legítimo derecho “a desarrollar la actividad económica propia de su giro”, en lo que respecta a “la inversión inmobiliaria”, al implicar “una distorsión de las variables ponderadas” en su oportunidad.

Conforme a lo anterior, el recurrente solicita que, acogiéndose con costas el recurso, se declare: a) que la obra “Autopista Los Libertadores”, en los términos en que amenaza con ejecutarse, vulnera las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal, y altera los accesos desde y hacia el loteo “Parque Empresarial Aconcagua” por las Avenidas Víctor Uribe y Puente Verde, aprobados originalmente por la autoridad e incorporados al Plan Regulador vigente; y b) que, en virtud de lo anterior, se ordene que la recurrida realice los actos necesarios para que en la ejecución de la mencionada autopista se respete la continuidad de la vía intercomunal que conecta la Avenida Puente Verde de la comuna de Quilicura con la Avenida El Guanaco norte de la comuna de Huechuraba y, asimismo, se respeten los accesos originales del Loteo a las vías caleteras respectivas y, por lo tanto, el acceso a la citada autopista.

El señor Ministro de Obras Públicas, en su informe de fojas 24, alega la extemporaneidad del recurso, sobre el antecedente que la ejecución del proyecto “Autopista Los Libertadores” ya en el año 1995 se aprobaron las Bases de Precalificación, en el año 1996 se aprobaron las Bases de Licitación del mismo que se adjudicó en diciembre de ese año, circunstancia que fue informada a la Nación mediante la publicación del decreto adjudicatario, en el Diario Oficial en febrero de 1997, cuyas obras se iniciaron el 8 de marzo de 1999; circunstancias que permiten sostener que a la fecha de interposición de la acción, el 23 de marzo de 2000, habían transcurrido los 15 días para entablarlo oportunamente.

Refiriéndose al fondo, la autoridad recurrida expone los siguientes antecedentes referidos al Camino Santiago-Colina-Los Andes o Carretera General San Martín o Ruta 57: a) que el propio recurrente manifiesta en su libelo que es “la ejecución” del proyecto “Autopista Los Libertadores” la que importa una actuación ilegal y/o arbitraria del Ministerio de Obras Públicas, lo que, a su juicio, se

desprende “de la contravención formal a las normas urbanísticas vigentes” y “de la ausencia de fundamento racional y jurídico”; y b) que las Bases de Precalificación del proyecto fueron aprobadas ya en 1995, en tanto que las Bases de la Licitación del mismo lo fueron en 1996, habiéndose efectuado la adjudicación respectiva en diciembre del mismo año 1996, publicándose el Decreto de Adjudicación en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1997, esto es hace ya más tres años que el Proyecto aquí reclamado fue dado a conocer al público –y por tanto al recurrente–, habiéndose comenzado la ejecución material de las obras el 8 de marzo de 1999.

Prosigue en su informe el señor Ministro recurrido argumentando:

- a) En conformidad con el artículo 87° del DFL MOP N° 850 de 1997, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, y del DFL N° 206, de 1960, Ley de Caminos, éste inició un proceso de precalificación y posterior licitación para la construcción, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes”. Dicho proceso se rigió por la Ley de Concesiones de Obras Públicas, contenida en el D.S. MOP N° 900, de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164, de 1991 y por el reglamento de Concesiones contenido en el Decreto Supremo N° 240, de 1991. Por Resolución DGOP N° 994, de 5 de octubre de 1995, se aprobaron las Bases de Precalificación del proyecto por Concesión “Carretera Santiago-Los Andes”; b) mediante Resolución DGOP N° 382, de 19 de abril de 1996, se aprobaron las Circulares Aclaratorias N° 1 al N° 4 de las Bases de Precalificación; c) por Oficio N° 358/350, de 16 de abril de 1996, del Ministerio de Hacienda, se aprobaron las Bases de Licitación de la Obra Pública denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes” por el sistema de concesión; d) por Oficio N° 540, de 23 de abril de 1996, de S.E. el Presidente de la República se aprobó la ejecución de la citada Obra Pública, por el sistema de concesión; e) mediante Resolución DGOP N° 559, de 19 de junio de 1996, se aprobaron las Bases de Licitación para la ejecución, explotación y conservación de la misma Obra Pú-

blica denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes” y la Circular Aclaratoria N° 1 de 18 de junio de 1996; f) por Resolución DGOP N° 801, de 9 de septiembre de 1996, se aprobó la Circular Aclaratoria N° 2, de 2 de agosto de 1996, y la Circular Aclaratoria N° 3, de 3 de septiembre de 1996; g) mediante Resolución DGOP N° 834, de 25 de septiembre de 1996, se aprobó la Circular Aclaratoria N° 4, de 20 de septiembre de 1996, y la Circular Aclaratoria N° 5, de fecha 23 de septiembre de 1996; h) con fecha 4 de octubre de 1996, se procedió a efectuar la apertura de las ofertas técnicas, y posteriormente, con fecha 25 de octubre del mismo año, se realizó la apertura de las ofertas económicas; e i) finalmente, mediante D.S 1.076, de 19 de diciembre de 1996, se adjudicó el contrato de concesión al consorcio licitante conformado por las sociedades INECSA Dos Mil S.A. y ECSA Capitales S.A., las que constituyeron la sociedad concesionaria denominada actualmente Autopista Los Libertadores S.A.

Por último, agrega el recurrido que tiene competencia respecto de todos los caminos públicos, teniendo la facultad privativa de entregar en concesión toda obra pública a cambio de su explotación, que el Plano Regulador Metropolitano de Santiago puede ser objeto de modificaciones y que ha considerado alternativas de solución a la eventual continuidad de la Avenida El Guanaco, por lo cual no ha afectado el derecho de propiedad o a desarrollar actividades económicas del recurrente.

Se ordenó traer los autos en relación:

Considerando:

1°. Que al cumplirse con dar publicidad a ciertos actos de la Administración del Estado por medio de la publicación de un extracto de los mismos en el Diario Oficial, no puede importar que todos quienes pueden verse afectados con sus estipulaciones deban estimarse conocedores de sus detalles, aún de los aspectos que puedan atentar en contra de sus derechos o garantías individuales, como tampoco de la forma en que serán ejecutadas sus cláusulas, todas las cuales están dotadas de la presunción de legitimidad del obrar de la Administración, circunstancia que determina que los administrados y ciudada-

nos en general adviertan efectivamente en la etapa de ejecución material de ciertas construcciones, dispuestas o acordadas por el Estado con particulares, que afectan sus garantías individuales que la Constitución Política de la República les resguarda. De este modo no puede contarse el plazo para recurrir de protección, sino desde que se toma un conocimiento cierto y preciso de acto que les afecta, razonamiento que lleva a desestimar la alegación de extemporaneidad efectuada por la autoridad recurrida.

2°. Que para que un recurso de protección sea acogido, debe acreditarse que una persona es titular de un derecho o garantía individual amparado por la Constitución Política de la República y que ésta se encuentra protegida por esta acción; derecho o garantía que debe ser afectado en forma ilegítima por una persona o autoridad determinada.

3°. Que de acuerdo a los diversos elementos de juicio reunidos en autos, apreciados en conciencia, se encuentra acreditado que la recurrente adquirió el 27 de agosto de 1996 una propiedad raíz que, previa fusión y loteo correspondiente, subdividió en 13 lotes, quedando conformada por una superficie de 73.267,64 metros cuadrados, debiendo destinar 9.886,24 metros cuadrados a áreas verdes, 2.133,69 metros cuadrados a equipamiento comunitario y 21.396,96 metros cuadrados a construcciones de vialidad satisfechos por su cuenta y entregados a la I. Municipalidad de Quilicura. Obras entre las cuales se encuentra la Avenida Puente Verde.

4°. Que para proceder en la forma como lo hizo se atuvo a lo que dispone la legislación vigente, específicamente en el Párrafo 3° “De la Planificación Urbana Intercomunal” de la Ley General de Urbanismo y Construcción, y Título 2 “De la Planificación”, Capítulo 1 “De la Planificación Urbana y sus Instrumentos” de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, textos legales que señalan que el Plan Regulador Intercomunal comprende una memoria explicativa, una ordenanza y los planos. Es así como en la Memoria se indica entre los objetivos del nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago, se cuenta el referido en la letra F, que en lo relativo a las características de la infraestructura del transporte metropolitano se indica: “El sistema de transporte del área metropolitana tiene por función permitir la conexión entre las dife-

rentes actividades que se desarrollan en la ciudad. Un sistema de transporte eficiente contribuye al desarrollo económico y social urbano. Por el contrario, su ineficiencia genera problemas que concluyen en grandes pérdidas económicas y un deterioro en las condiciones y calidad de vida de los habitantes. La red de infraestructura vial planteada por el Plan Regulador Intercomunal de 1960, compuesta por vías expresas, troncales y colectoras, en principio ha respondido bien al crecimiento y desarrollo de la estructura urbana; no obstante, en la actualidad presenta serios problemas operacionales debido a la falta de continuidad de los ejes viales y a la ausencia de importantes obras de conexión, que le permitan a esta red trabajar como sistema integrado. También se detectan fuertes falencias en lo que se refiere a las vías de acceso a la ciudad desde el norte, sur y poniente, generándose importantes niveles de congestión debido a la escasez de vías alternativas y al crecimiento de la actividad en los bordes de las vías existentes”.

En la misma Memoria al tratar la “descripción del Plan”, se expone, en lo referido a la infraestructura del transporte vial, que se pretenden, entre otros, los siguientes objetivos: “Jerarquización de la red vial intercomunal y proposición de nuevas vías. Se establecen tres sistemas viales metropolitanos y las vías que integran cada uno de ellos con sus características de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”, manifestándose que estos son el Sistema Vial Metropolitano, el Sistema Vial Intercomunal y el Sistema de Intersecciones y Enlaces Viales.

En la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, se explicita su ámbito de aplicación que comprende, entre otras comunas, las de Quilicura y Huechuraba, para normar en su artículo 7°, la infraestructura metropolitana y, en lo tocante al transporte, detalla la vialidad y los sistemas que los integran, desarrollando con detalle los sistemas que antes habla enunciado, es así que en el artículo 7.1.1.2. se refiere al Sistema Vial Intercomunal, expresando en el Cuadro 5 la Vialidad Intercomunal Sector norte, que comprende junto a otras las comunas antes referidas, haciendo expresa referencia bajo el Código T4N a la vía Puente Verde - El Guanaco norte-Avenida El Guanaco, cuyo tramo comprende Carretera Panamericana norte - Carretera General San Martín, El Guanaco (incluido el canal Los Choros), Camino de Cintura, Avenida Américo Vespucio, Avenida Américo Vespucio - Zapadores y Zapadores - Domingo Santa María, integrando a las comunas de Quilicura, Huechura-

ba, Conchalí, Recoleta e Independencia, consignando los anchos de esta arteria en cada uno de sus tramos.

En los Planos del Plan Regulador Metropolitano de Santiago se puede observar la forma en que deben satisfacerse por las autoridades la integración de los Sistemas Viales, y se contempla la intersección entre las arterias Puente Verde Avenida El Guanaco con la Carretera General San Martín.

5°. Que las normas sobre planificación vial metropolitana fueron respetadas íntegramente por la recurrente, al conformarse a ella en la distribución de los lotes en que decidió dividir su propiedad y la construcción de calles y avenidas contempladas por éste. Sin embargo, como se indica en detalle en lo expositivo el Ministerio de Obras Públicas proyectó la construcción de una autopista en la Carretera General San Martín, para lo cual llamó a licitación y adjudicó la concesión correspondiente, pero sin dotar de solución a la intersección de esa vía con las Avenidas El Puente Verde y El Guanaco, aspecto respecto del que ha omitido todo anteproyecto o proyecto concreto, preciso y determinado, según se indica por el Secretario Regional Ministerial de la Vivienda y Urbanismo, conforme se lee en el documento agregado a fojas 60. Para la intersección referida debe indicar la manera concreta de solucionar los empalmes y encuentros de las arterias en forma convergente o divergente, según se señala en la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en su artículo 7.1.1.3., aspecto que no se ha satisfecho por la autoridad recurrida.

6°. Que el proceder del señor Ministro de Obras Públicas resulta contrario a la legislación vigente, la cual está obligado a respetar y sólo conforme a su observancia actúa validamente. De este modo, corresponde que subsane las omisiones indicadas en el menor plazo posible, de acuerdo al procedimiento que corresponda y resulte más apropiado.

7°. Que, sin perjuicio de la tuición y competencias propias que la autoridad recurrida posee en lo referente a los caminos públicos y su forma de mantenimiento, le corresponde cumplir con las normas sobre planificación vial y, por el contrario, la omisión de satisfacer algunas de sus disposiciones por el señor Ministro de Obras Públicas importan transgredir el derecho de propiedad que a la sociedad recu-

rente le asiste sobre el inmueble en que proyectó y concretó construcciones de urbanización, sistema vial, áreas verdes y equipamiento comunitario que determinó que de un paño efectivo de 73.267,54 metros cuadrados solamente utilizó en su beneficio 39.850,77 metros cuadrados, cediendo a la Administración 33.416,87 metros cuadrados, resultando indudable que para ello se tuvo a la vista, entre otros factores, la planificación urbana, que al ser infringida por la autoridad, afecta el legítimo ejercicio de uso de la propiedad conforme a la legislación vigente, atributo del dominio que debe ser amparado por el recurso de protección, el que procede acoger en tal aspecto para restablecer el imperio del derecho.

8. Que, del mismo modo, toda actividad económica únicamente puede ser limitada por razones que determine la moral, el orden público y la seguridad nacional, sin que proceda imponer restricciones u obstáculos no contemplados por el ordenamiento jurídico, omitiendo la autoridad su cumplimiento sobre la base de eventuales o posibles modificaciones no concretadas hasta ahora, disposiciones efectivamente vigentes al momento en que proyectó la “Autopista Los Libertadores” y que, por lo mismo, debió respetar, generando soluciones proyectadas desde luego atendiendo imperativos que impone una correcta planificación vial de nuestra ciudad y no dejarla diferida en el tiempo, circunstancia que también lleva a acoger la acción constitutiva de protección interpuesta en autos.

9°. Que, se suma a lo anterior, que el actuar de la Administración importa que no se ha comportado respetando en su proceder el principio de igualdad ante la ley, desde el momento que, no obstante estar contemplado en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago un eje de intersección entre las Avenidas El Puente Verde y El Guanaco, con la Carretera General San Martín, no generó una solución a lo menos para el empalme de la Avenida El Puente Verde con la Carretera General San Martín y proyectó lo correspondiente con la Avenida El Guanaco, esto es, haber desarrollado todas las construcciones por el recurrente para dar cumplimiento a dicha planificación, en lo que a su respecto le era exigible y, por el contrario, el Ministerio de Obras Públicas omitió todo proyecto al respecto, incumpliendo lo que era su deber, aspecto que impone acoger la pretensión intentada por la recurrente.

10. Que, sólo a mayor abundamiento, debe dejarse dicho que no resulta adecuado el proceder de la Administración, que no respeta la doctrina de los actos propios, derivado de haber generado la normativa de Planificación Urbana que omite concretar posteriormente en proyectos específicos; se deroga, de hecho, y singularmente, una normativa general que le es exigible al dejar de aplicarla, transgrediéndola, como además se altera la igualdad ante las cargas públicas, requiriendo de los particulares el respeto y satisfacción de las normas de planificación urbana o vial, con el consiguiente sacrificio económico por estos y luego la Administración se excuse, a su turno, de incluir en los proyectos de concesiones inversiones que satisfagan igual normativa.

11. Que, por otra parte, carece de sustento, y por lo mismo debe ser desestimada, la alegación de la recurrida, en cuanto a que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago puede ser modificado y así no dar una solución a la intersección proyectada por el órgano planificador de los sistemas viales de la ciudad que reclama el actor, pues en dicho evento debe seguirse el procedimiento dispuesto por el legislador, lo que hasta la fecha no existe constancia haya ocurrido. Aspecto que denote un reconocimiento expreso de la ilegalidad de la omisión de la autoridad recurrida.

De conformidad a lo expuesto y lo normado en los artículos 6º, 7º, 19º N° 2, 21 y 24, y 20 de la Constitución Política de la República, Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre la materia, Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza y Plan Regulador Metropolitano Santiago, se acoge el recurso de protección de lo principal de fs. 1 interpuesto por Víctor Uribe Martínez en representación de Inmobiliaria Rinconada Limitada, sólo en cuanto se declara que el señor Ministro de Obras Públicas, en un plazo que no podrá exceder de un año desde que este fallo se encuentre ejecutoriado, deberá disponer lo pertinente con el objeto que se proyecte y ejecuten las soluciones a la intersección o enlace de las arterias Puente Verde y El Guanaco con la Carretera General San Martín, por medio de la dictación de resoluciones o celebración de contratos que procedan, satisfaciendo la cuarta vía del sistema intercomunal norte de las comunas de Quilicura y Huechuraba, previsto en el artículo 7.1.1.2 al referirse al Sistema Vial Intercomunal, Cuadro 5, de la Vialidad Intercomunal Sector norte, que abarca las comunas de Quilicura, Renca, Independencia, Huechuraba, Conchalí y

Recoleta, bajo la denominación de Vías Intercomunales Principales, Código 14N.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Villarroel, quien estuvo por declarar inadmisibile por extemporáneo el recurso de protección, para lo cual tuvo presente las siguientes consideraciones:

1º) que, para la procedencia del recurso de protección, se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: a) que se compruebe la existencia de la omisión reprochada; b) que se establezca la legalidad o arbitrariedad de esa omisión; c) que de la misma se siga directo e inmediato atentado contra una o más de las garantías constitucionales invocadas y protegibles por esta vía; d) que la Corte esté en situación material y jurídica de brindar la protección; y e) en lo formal, que se le haya interpuesto dentro del plazo fatal de quince días corridos;

2º) que el señor Ministro de Obras Públicas, en su Informe de fojas 24, ha alegado en primer lugar la extemporaneidad del recurso de protección, la que el disidente considera debería acogerse, en razón a que la acción del recurrente fue interpuesta el día 23 de marzo último, cuando se encontraba ya extinguido en exceso el plazo fatal de quince días establecido para su interposición, lo que conduce a la inadmisibilidad del recurso, atendidos los antecedentes que sobre el particular proporcionan los elementos de juicio reunidos en autos. En efecto, consta de este expediente: a) que el propio recurrente manifiesta en su libelo que es “la ejecución” del proyecto “Autopista Los Libertadores” la que importa una actuación ilegal y/o arbitraria del Ministerio de Obras Públicas, lo que a su juicio se desprende “de la contravención formal a las normas urbanísticas vigentes” y “de la ausencia de fundamento racional y jurídico”; y, b) que las Bases de Precalificación del proyecto fueron aprobadas ya en 1995, en tanto que las Bases de Licitación del mismo lo fueron en 1996, habiéndose efectuado la adjudicación respectiva en diciembre del mismo año 1996, publicándose el Decreto de Adjudicación en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1997, esto es hace ya más de tres años que el Proyecto aquí reclamado fue dado a conocer al público —y por tanto al recurrente—, habiéndose comenzado la ejecución material de las obras el 8 de marzo de 1999;

3º) que, en todo caso, en cuanto al fondo, y sólo a mayor abundamiento, el discrepante estima debe destacarse, en primer lugar, que son antecedentes y presupuestos de este recurso los que a continuación se indica: a) En conformidad con el artículo 87º del DFL MOP Nº 850 de 1997, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 15.840, de 1964, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, y del DFL Nº 206, de 1960, Ley de Caminos, éste inició un proceso de precalificación y posterior licitación para la construcción, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes”. Dicho proceso se rigió por la Ley de Concesiones de Obras Públicas, contenida en el D.S. MOP Nº 900, de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP Nº 164, de 1991 y por el Reglamento de Concesiones contenido en el Decreto Supremo Nº 240, de 1991. Por Resolución DGOP Nº 994, de 5 de octubre de 1995, se aprobaron las Bases de Precalificación del proyecto por Concesión “Carretera Santiago-Los Andes”; b) mediante Resolución DGOP Nº 382, de 19 de abril de 1996, se aprobaron las Circulares Aclaratorias Nº 1 al Nº 4 de las Bases de Precalificación; c) por Oficio Nº 358/350, de 16 de abril de 1996, del Ministerio de Hacienda, se aprobaron las Bases de Licitación de la Obra Pública denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes” por el sistema de concesión; d) por Oficio Nº 540, de 23 de abril de 1996, de S.E. el Presidente de la República, se aprobó la ejecución de la citada Obra Pública, por el sistema de concesión; e) mediante Resolución DGOP Nº 559, de 19 de junio de 1996, se aprobaron las Bases de Licitación para la ejecución, explotación y conservación de la misma Obra Pública denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes” y la Circular Aclaratoria Nº 1, de 18 de junio de 1996; f) por Resolución DGOP Nº 801, de 9 de septiembre de 1996, se aprobó la Circular Aclaratoria Nº 2, de 2 de agosto de 1996, y la Circular Aclaratoria Nº 3, de 3 de septiembre de 1996; g) mediante Resolución DGOP Nº 834, de 25 de septiembre de 1996, se aprobó la Circular Aclaratoria Nº 4, de 20 de septiembre de 1996, y la Circular Aclaratoria Nº 5, de fecha 23 de septiembre de 1996; h) con fecha 4 de octubre de 1996, se procedió a efectuar la apertura de las ofertas técnicas, y posteriormente, con fecha 25 de octubre del mismo, año, se realizó la apertura de las ofertas económicas; e i) finalmente, mediante D.S. 1.076, de 19 de diciembre de 1996, se adjudicó el contrato de concesión al consorcio licitante conformado por las sociedades INECSA Dos Mil

S.A. y ECSA Capitales S.A., las que constituyeron la sociedad concesionaria denominada actualmente Autopista Los Libertadores S.A.

4º) que de la normativa legal contenida en las disposiciones ya antes mencionadas, y para abordar adecuadamente el recurso en cuanto al fondo, resulta necesario tener presentes las siguientes precisiones, concordando en ello el disidente con lo informado por el Ministerio recurrido: a) que el Ministerio de Obras Públicas tiene la competencia sobre los caminos públicos; está facultado por la Ley del Ministerio de Obras Públicas y por la Ley de Concesiones para ejecutar obras públicas mediante el sistema de concesiones, el que contempla la existencia de un contrato de concesión conmutativo que implica que el concesionario recupera la inversión realizada, a través de la explotación de la obra; b) que los contratos de concesión de obra pública, y en particular el contrato de concesión de la obra pública fiscal denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes”, se rigen por un conjunto de normas jurídicas –legales, reglamentarias y administrativas– que son las fuentes de los derechos y obligaciones de las partes; c) que el artículo 589 del Código Civil define los bienes nacionales como aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda, agregando que “si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos”; c) que, a su vez, la Ley del Ministerio de Obras Públicas, contenida en el DFL MOP N° 850, de 1997, define los caminos públicos en su artículo 24 señalando que: “Son caminos públicos las vías de comunicación terrestres destinadas al libre tránsito, situadas fuera de los límites urbanos de una población y cuyas fajas son bienes nacionales de uso público. Se considerarán también caminos públicos, para los efectos de esta ley, las calles o avenidas que unan caminos públicos declarados como tales por decreto supremo, y las vías señaladas como caminos públicos en los planos oficiales de los terrenos” transferidos por el Estado a particulares, incluidos los concedidos a los indígenas”. Agrega además que “son puentes de uso público, para los efectos de esta ley, las obras de arte construidas sobre ríos, esteros, quebradas y en pasos superiores, en los caminos públicos, o en las calles o avenidas que se encuentren dentro de los límites urbanos de una población”; d) que de acuerdo al artículo 25 de la misma ley, los caminos públicos se clasifican en caminos nacionales y regionales. Son caminos nacionales, de acuer-

do al cuerpo legal antes citado, el Camino Longitudinal, los que unen las capitales de provincia con el Longitudinal y los que sean calificados como tales por el Presidente de la República, de lo que queda claro entonces que el camino Santiago-Colina-Los Andes, es un camino público nacional; e) que, a mayor abundamiento, el Decreto MOP N° 68, de 1° de marzo de 1993, declara caminos públicos en la Región Metropolitana de Santiago a las vías que indica, dentro de ellas la Ruta 57 Santiago-Los Andes. Por su parte, el Decreto MOP N° 85, de 9 de febrero de 1998, declara camino nacional con carácter de internacional al sector que indica, esto es, el sector Américo Vespucio-Colina-Casas de Chacabuco del camino Santiago-Colina-Los Andes. Por otra parte, la misma Ley del Ministerio de Obras Públicas, contenida en el Decreto con Fuerza de Ley MOP N° 850 de 1997, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, y del DFL N° 206, de 1960, Ley de Caminos, señala la autoridad que tiene a su cargo la administración de los caminos públicos, esto es, la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas. En efecto, el artículo 42 inciso primero de la norma indicada señala que “las fajas de los caminos públicos son de competencia de la Dirección de Vialidad y están destinadas principalmente al uso de las obras del camino respectivo”. En el mismo sentido, el artículo 18° del mismo cuerpo reglamentario señala en su inciso primero “que a la Dirección de Vialidad corresponderá la realización del estudio, proyección, construcción, mejoramiento, defensa, reparación, conservación y señalización de los caminos, puentes rurales y sus obras complementarias...”; f) que la Ley del Ministerio de Obras Públicas establece diferentes modalidades para la ejecución de las obras públicas que lleve a efecto esa Secretaría de Estado. Así, el artículo 86° señala que se pueden ejecutar obras públicas mediante contrato adjudicado en propuestas públicas, por trato directo, por contrato adjudicado por cotización privada y por administración o administración delegada; g) que, en virtud del Principio de Especialidad de la competencia de los Ministerios y demás órganos de la Administración del Estado, y del tenor de todas las disposiciones que los regulan en su orgánica y funcionalidad, ni el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, ni las Intendencias, ni las Municipalidades, ni ninguna otra autoridad unipersonal del Estado, ni los entes colectivos que participan en la aprobación de los Planos Reguladores Urbanos, tienen facultad pública potestativa que los habilite para

decidir, regular, ejecutar o administrar los caminos públicos, sean interurbanos o urbanos que la Constitución y las Leyes citadas entregan a la decisión del Presidente de la República, actuando mediante los servicios del MOP, de modo directo y con presupuesto fiscal por la Dirección de Vialidad, ni cuando se construyeron por el sistema de concesiones. Es más, tratándose de los municipios, es deber de esas corporaciones armonizar el desarrollo de sus planes comunales con la aplicación de los planes nacionales que, en materia vial y en las Concesiones, establezca el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Obras Públicas o la Dirección de Vialidad; h) que no existe competencia directa Municipal, ni de las Intendencias, ni de los Gobiernos Regionales, ni del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en materia de caminos públicos nacionales, porque esas facultades no les han sido otorgadas. En tal virtud, de acuerdo al principio de legalidad, según el cual los órganos del Estado deben sujeción integral y plena al Derecho, no pueden ejercerlas ni aún a propósito de los Planes Reguladores Comunales o Intercomunales;

5º) que el recurrente no ha impugnado tampoco como eventualmente infundadas o inexactas las siguientes afirmaciones hechas en su Informe por el señor Ministro de Obras Públicas: a) que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), en su artículo 7.1.1.2, señala como vías intercomunales principales, Puente Verde en la comuna de Quilicura, y El Guanaco norte y Avenida El Guanaco en Huechuraba. Sin embargo, en la actualidad no existe la vía El Guanaco en la Comuna de Huechuraba ni el eje Puente Verde en la Comuna de Quilicura, por lo que el proyecto Camino Santiago-Colina-Los Andes no tiene contemplada una solución técnica de conexión entre dicha vía y Puente Verde. Sin perjuicio de ello, el MOP ha tomado en consideración el PRMS, ha atendido las opiniones vertidas por las alcaldesas de Huechuraba y de Quilicura, y cuenta con informes de alternativas de soluciones técnicas que serán viables para el caso en que se construya y se dé continuidad al eje Puente Verde entre la Ruta 5 y la ruta Camino Santiago-Colina-Los Andes y, ejecutada la vía El Guanaco prevista en el PRMS, ésta constituya un eje continuo entre la ruta Camino Santiago-Colina-Los Andes por el poniente y con la calle Pedro Fontova por el oriente; b) que la ejecución del contrato de concesión Camino Santiago-Colina-Los Andes no implica la finalización de las labores viales en el

sector, ya que éstas deben adecuarse a las necesidades reales de las distintas comunidades involucradas; que es por ello que, no existiendo en la actualidad el problema de conexión de Puente Verde con la avenida El Guanaco, dada la inexistencia de estas últimas vías, la solución técnica no fue considerada en el proyecto actual, pero que sin embargo, presentada la necesidad de comunicación entre esas vías, esta Secretaría de Estado tomará las medidas que correspondan a objeto de atender las necesidades futuras que se presenten; c) que el Parque Empresarial Aconcagua tiene conexiones con caminos públicos, por lo que no se encuentra aislado; d) que, en la actualidad, los lotes del Parque Empresarial Aconcagua acceden a vías internas del loteo, conformadas por las avenidas Puente Verde, Víctor Uribe y dos calles locales paralelas a la carretera General San Martín. De las calles anteriormente señaladas, la Avenida Víctor Uribe, situada en el KM 1.200, es la única que accede directamente a la Ruta General San Martín, permitiendo de esta forma conectarse hacia el oriente, norte y sur. En relación a la Avda. Puente Verde, ésta fue construida con posterioridad a la carretera San Martín, con un desnivel de 2,10 metros, ya que su cota es de 490,744 y la de la carretera es de 492,88, ambas a nivel de pavimento, no contemplándose, en consecuencia, un acceso directo a la carretera. Más aún, la cota de la Avenida Puente Verde es inferior al pretil construido, al parecer para evitar las salidas de agua del Canal Los Choros que corre paralelo a ella. En cuanto a las supuestas alteraciones a dicha conexión, cuando se encuentren terminadas las respectivas obras del contrato de concesión, los lotes accederán de la misma forma que en la actualidad por la Avda. Víctor Uribe hacia la calle de servicio poniente, esto es, dicha avenida continuará siendo la única alternativa de conexión con la carretera. Posteriormente, para lograr la conectividad con el sector oriente (caletera) existirán dos alternativas: realizar el movimiento respectivo en el enlace A. Vespucio (inicio del contrato KM 0.000), o bien, llegar hasta el atraveso Las Industrias (Km 2.620) y de esta forma conectarse con el lado oriente. Por su parte, para acceder en dirección norte y sur, los lotes accederán por Avda. Víctor Uribe hacia la caletera oriente, desplazándose por ésta en la dirección deseada debido a la bidireccionalidad de la caletera. La vía de conexión señalada por la recurrente no existe en la actualidad, por lo que la conexión del loteo con Huechuraba se efectúa a través de la Avda. Víctor Uribe, por la cual se accede a la carretera San Martín en dirección sur, para posteriormente, en la intersección de la ruta

con la Avda. Américo Vespucio, lograr el direccionamiento hacia el mencionado sector. Tal sistema de conexión no se ve alterado por la construcción de las obras del Camino Santiago-Colina-Los Andes, ya que, de igual forma que en la actualidad, es decir, por la Avda. Víctor Uribe, se accederá a la calle de servicio poniente, dirigiéndose hacia el sur y realizando en el enlace A. Vespucio los correspondientes movimientos que permitirán desplazarse hacia Huechuraba; y d) que si la recurrente espera obtener mayores ingresos por la venta de lotes dada una vía inexistente en la actualidad, dichas perspectivas son sólo eso y no constituyen un derecho adquirido amenazado por la adjudicación del contrato de concesión Camino Santiago-Colina-Los Andes;

6º) que la Ley General de Urbanismo y Construcciones (artículo 36), la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (artículos 2.1.3, 2.1.4 y 2.1.5), el DS N° 47 de 1992 de Vivienda y Urbanismo, y la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (artículos 20, 24 y 36), permiten efectuar modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, careciendo por ello de fundamento la alegación del recurrente en orden a detentar una especie de derecho de propiedad sobre los términos en que está contemplado el referido Plan Regulador, normativa sobre planificación territorial que por su naturaleza es esencialmente mutable, atendido su carácter de instrumento especial e idóneo encaminado a superar las diferencias que vayan presentando las distintas estructuras de un área territorial determinada, plan que por lo mismo ha de mantenerse acorde con el avance tecnológico y el desarrollo socio-económico del sector, por lo que la adquisición de un inmueble determinado no puede dar origen por sí sola a la existencia de un derecho real de dominio sobre las especificaciones de un Plan Regulador ni menos aún inhibir eventualmente siquiera a la autoridad pública competente para una modificación en aras de la finalidad social de bien público que lo sustenta;

7º) que, como consecuencia de todo lo dicho precedentemente y sin perjuicio de la inadmisibilidad del recurso por motivos de su extemporaneidad, el disidente considera que sólo cabe concluir: a) que el Ministerio de Obras Públicas, en el caso de que se trata, sólo ha ejercido atribuciones y facultades que le ha consagrado el ordenamiento jurídico en su carácter de autoridad encargada competente-

mente para otorgar mediante el sistema de concesiones la construcción, conservación y explotación de obras públicas, por lo que no se ha podido pretender por ello, ni menos aún por la vía del recurso de protección, el que a través de este órgano jurisdiccional se desconozca la eficacia plena de un contrato legal y válidamente celebrado entre el Estado de Chile y la sociedad concesionaria “Autopista Los Libertadores S;A;”; que al licitar, adjudicar, proyectar y construir la obra pública fiscal denominada “Camino Santiago-Colina-Los Andes”, el señalado Ministerio ha actuado con estricto apego a la Constitución y normas legales y reglamentarias aplicables en la especie; c) que las obras señaladas no dejan al Parque Empresarial Aconcagua en situación de aislamiento; d) que el PRMS no limita las facultades del MOP en lo relativo a la tuición de éste sobre los caminos públicos y a su capacidad plena y competente para la celebración de contratos de obra pública como el de aquí se trata, y puede ser objeto de modificaciones, al no haber derechos adquiridos, por terceros particulares, sobre las vías públicas contempladas en él, cuyos terrenos podrán ser objeto de afectación a bienes jurídicos de orden público siempre preferentes, atendidos los fines superiores del progreso general del Estado en su conjunto; e) que en la actualidad no existe problema de conexión entre la calle Puente Verde y Avenida El Guanaco, dada la inexistencia de esta última, y que, como expresa el MOP, éste determinará la solución técnica más adecuada presentada que sea esta necesidad; y f) que la acción constitucional de protección deducida en autos ha carecido igualmente de todo sustento en cuanto al fondo, en razón de lo cual aparece también manifiestamente innecesario toda otra ulterior referencia a la eventual transgresión de las garantías constitucionales que el recurrente ha invocado como fundamentos del recurso; y

8º) que, en las circunstancias antes referidas, no habiendo incurrido el señor Ministro de Obras Públicas en la comisión de los actos ilegales y arbitrarios que la recurrente le atribuye, y no concurriendo consiguientemente los presupuestos copulativos que para la procedencia del recurso de protección establece la Carta Fundamental –los que se han consignado en el considerando 1º de ese fallo–, la acción de esta clase, deducida a fojas 1, ha de declararse inadmisibles, por extemporánea.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Redacción del Ministro señor Sergio Muñoz Gajardo, y del voto disidente, su autor;
N° 1313-2000

Pronunciada por los Ministros señores Alfredo Pfeiffer Richter, Cornelio Villarroel Ramírez y Sergio Muñoz Gajardo.

Corte Suprema.

Santiago, veintinueve de agosto del año dos mil.

Vistos:

Se reproduce sólo la parte expositiva de la sentencia en alzada, eliminándose todo lo demás;

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

1º) Que este Tribunal hace suyas las reflexiones que sobre el fondo del asunto se han vertido en las consideraciones tercera a séptima del voto de minoría de Ministro Sr. Villarroel;

2º) Que, de seguirse el criterio del recurrente, la ejecución de las obras públicas que estén incluidas en los planos reguladores quedaría a criterio de los particulares y no a las prioridades fijadas por el Gobierno, ya que por esta vía podrían obligar al Ministerio de Obras Públicas a llevarlas a cabo en la oportunidad que aquéllos desearan;

3º) Que el proceder del Ministerio antes referido no resulta arbitrario ya que el recurso pretende algo que no es posible, como lo es el empalme de la Avenida Puente Verde de la Comuna de Quilicura, con la Avenida El Guanaco norte, arteria ésta última que en la actualidad no existe y cuya ejecución, como anteriormente se dijo, depende de las prioridades fijadas por la señalada Secretaría de Estado, que tiene las facultades para ello;

4º) Que, por lo anteriormente expuesto, el recurso de protección intentado no puede prosperar y debe ser desestimado.

De conformidad, asimismo, con lo que disponen el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección deducido lo principal de la presentación de fs. 1.

Acordada contra el voto de los Ministros Sres. Yurac y Espejo, quienes estuvieron por confirmar la referida sentencia, en virtud de sus propios fundamentos.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Álvarez Hernández.
Rol N° 2253-2000.

Pronunciado por los Ministros señores Osvaldo Faúndez V., Ricardo Gálvez B., Orlando Álvarez H., Domingo Yurac S. y Humberto Espejo Z. No firma el Ministro señor Espejo, no obstante haber concurrido al conocimiento del recurso y acuerdo del fallo por encontrarse con permiso.