

C.A. de Santiago

Santiago, dieciséis de junio de dos mil veintiséis.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que comparece la abogada Natalia Marcela Serrano de Ferrari e interpone reclamo de ilegalidad municipal, conforme al artículo 151 letra d) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en contra del Decreto Alcaldicio Exento nro. 2953, dictado el 18 de julio de 2025 por la Ilustre Municipalidad de Independencia, representada por su alcalde Agustín Iglesias Muñoz. Expone que, con fecha 19 de agosto de 2025, presentó reclamo de ilegalidad ante el alcalde, solicitando dejar sin efecto dicho decreto, sin que la autoridad se pronunciara dentro del plazo de 15 días previsto en el artículo 151 letra c), razón por la cual lo entiende rechazado administrativamente.

Señala que el decreto impugnado aprobó una ordenanza municipal destinada a regular la circulación de motocicletas en la comuna y a exigir a las empresas de plataformas digitales de reparto un registro obligatorio de repartidores. En lo que interesa, cuestiona especialmente el artículo 3° nro. 3.2, que dispone que, de lunes a viernes, entre las 13:00 y 19:00 horas, en la comuna sólo podrá circular a bordo de las motocicletas el conductor, salvo que el acompañante sea su cónyuge, conviviente civil o familiar directo. La reclamante afirma que dicha restricción entró en vigencia el mismo 18 de julio de 2025, con su publicación en el sitio web municipal, conforme al artículo segundo transitorio de la ordenanza.

Expone que la medida, aunque inspirada en un objetivo legítimo de seguridad pública y prevención de delitos cometidos por los denominados “motochorros”, resulta ilegal, arbitraria, desproporcionada e inidónea. Indica que afecta el interés general



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WKSCLKEPCJ

de la comuna y, particularmente, a quienes utilizan motocicletas como medio de transporte. Añade que le causa un perjuicio concreto, pues suele trasladarse como acompañante en motocicleta, y que junto a su cónyuge integra una asociación de motociclistas denominada *Brothers On Route*, por lo que la restricción incide en sus desplazamientos, en los de sus cercanos y en su vida social.

Argumenta que la prohibición no sería idónea para prevenir los delitos que pretende combatir, pues, según antecedentes que cita de la Policía de Investigaciones, un porcentaje relevante de los ilícitos cometidos bajo la modalidad de “motochorro” sería ejecutado por motoristas solitarios. Asimismo, estima que una multa administrativa difícilmente disuadirá a quienes ya están dispuestos a cometer delitos graves. Agrega que existen medidas menos gravosas, como reforzar la fiscalización en horarios y zonas críticas o implementar barreras físicas, por lo que la restricción terminaría castigando indiscriminadamente a usuarios regulares de motocicletas.

En cuanto al derecho, denuncia la vulneración de los artículos 6° y 7° de la Constitución, por infracción al principio de juridicidad, sosteniendo que la Municipalidad excedió sus competencias al establecer una limitación a la circulación con acompañantes en motocicleta, materia que no estaría entregada a la potestad normativa municipal sino reservada a la ley. Asimismo, invoca afectación de la igualdad ante la ley, libertad ambulatoria y derecho de propiedad, previstas en el artículo 19 números 2, 7 y 24 de la Constitución Política de la República, al imponer una diferencia arbitraria respecto de los usuarios de motocicletas y limitar el uso de dicho medio de transporte sin habilitación legal.



Añade que la citada ordenanza crea una nueva infracción de tránsito, en contravención al artículo 3, inciso final, de la Ley de Tránsito, que impide a las municipalidades modificar la descripción, calificación o penalidad de infracciones establecidas en dicha ley. En el mismo sentido, invoca el artículo 79 de la Ley de Tránsito, que reconoce la posibilidad de llevar acompañante en motocicletas, motonetas y bicimotos, estableciendo únicamente la forma en que debe ir sentado.

Finalmente, sostiene que el decreto también es ilegal por falta de publicación en el Diario Oficial, toda vez que contiene normas de general aplicación y que miran al interés general, por lo que, conforme al artículo 48 de la Ley nro. 19.880, no bastaría su publicación en el sitio web municipal.

En consecuencia, pide acoger el reclamo, declarar ilegal el Decreto Alcaldicio Exento nro. 2953, dejarlo sin efecto en su totalidad o, subsidiariamente, invalidar el artículo 3 numeral 3.2 y el artículo segundo transitorio, ordenando la publicación de la ordenanza en el Diario Oficial, con costas.

**Segundo:** Que la Municipalidad de Independencia, al evacuar el traslado conferido, pidió el íntegro rechazo del reclamo de ilegalidad, con costas.

Expuso que, en cuanto a la naturaleza jurídica del reclamo de ilegalidad municipal regulado en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se trata de una acción especialísima, que exige copulativamente la existencia de un acto municipal ilegal, legitimación activa, agotamiento de la vía administrativa, interposición dentro de plazo y cumplimiento de requisitos formales. Añade que el acto reclamado corresponde, efectivamente, a aquellos previstos en el artículo 12 de la Ley



Orgánica de Municipalidades, esto es, una ordenanza municipal de carácter general y obligatorio.

Sin embargo, afirma que el Decreto Alcaldicio Exento 2953 es plenamente legal y fue dictado dentro de las competencias municipales. En tal sentido, invoca los artículos 12, 4 letras h) y j), 5 letra d), 26 letra e) y 65 letra l) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, sosteniendo que las municipalidades tienen atribuciones en materias de tránsito, transporte y seguridad pública comunal, así como facultades para dictar ordenanzas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. Agrega que la jurisprudencia de Contraloría General de la República ha reconocido dicha potestad normativa, siempre dentro del marco legal vigente.

Agrega que la ordenanza se dictó en respuesta al aumento de delitos asociados al uso de motocicletas, especialmente bajo la modalidad de “motochorro”, y en tal sentido refiere antecedentes elaborados por el Centro de Análisis Criminal de la Policía de Investigaciones, según los cuales durante 2021 se investigaron 564 robos de esa naturaleza en la Región Metropolitana, describiéndose patrones delictivos tanto individuales como grupales; a lo que agrega que la comuna de Independencia ha experimentado un aumento de conductas riesgosas y potencialmente delictivas vinculadas a motocicletas, y que diversos países y ciudades del mundo han implementado medidas semejantes, tales como restricciones horarias de acompañantes, identificación visible y controles específicos para motociclistas.

Enseguida, sostiene que el conflicto planteado corresponde a una colisión de derechos fundamentales, en la que debe armonizarse la libertad de locomoción con la seguridad de la población y el deber estatal de protección. Invoca especialmente



la sentencia del Tribunal Constitucional Rol 325-2001, conocida como caso “Catalíticos”, en la que se estimó constitucional una restricción vehicular impuesta por norma infralegal, privilegiando la protección de la vida y la integridad física de las personas. Sobre esa base, afirma que resulta admisible restringir parcialmente y en ciertos horarios la circulación con acompañantes en motocicletas, con el objeto de proteger la seguridad pública y el bien común.

Agrega que la medida cuestionada satisface el denominado test de constitucionalidad utilizado por el Tribunal Constitucional, pues persigue una finalidad legítima, es idónea para disminuir delitos cometidos en motocicletas, resulta necesaria por ser una restricción parcial y acotada temporalmente, y supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, dado que el beneficio perseguido —proteger la vida, integridad física y seguridad de las personas— sería superior a la afectación ocasionada a la libertad ambulatoria. Asimismo, descarta una vulneración a la igualdad ante la ley, argumentando que la diferenciación establecida posee una justificación razonable vinculada a la protección de la población y la seguridad comunal.

Respecto de la supuesta contradicción con la Ley de Tránsito, sostiene que el inciso final del artículo 3° de dicho cuerpo legal se refiere únicamente al ámbito infraccional y sancionatorio. Afirma que la ordenanza no modifica infracciones legales ni sus sanciones, pues el artículo 6° de la misma dispone expresamente que las multas municipales operan sólo en subsidio de normas legales o administrativas que establezcan sanciones específicas. Del mismo modo, argumenta que el artículo 79 de la Ley de Tránsito no consagra un derecho irrestricto a circular con acompañantes, sino únicamente regula la forma en que estos



deben ir sentados, de modo que la ordenanza sería complementaria y no contradictoria con dicha normativa.

Finalmente, sostiene que la reclamante no habría dado cumplimiento íntegro a los requisitos del artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades, particularmente en cuanto a precisar adecuadamente la forma concreta en que el acto le causa perjuicio, razón por la cual incluso postula que el reclamo debiera ser declarado inadmisibile. Añade consideraciones doctrinarias y principios generales como la coherencia normativa y la interpretación conforme a la Constitución, afirmando que el decreto reclamado se encuentra debidamente motivado y orientado al resguardo del interés general, la seguridad pública y el bienestar de la comunidad local.

En definitiva, solicita el rechazo íntegro del reclamo de ilegalidad, con costas.

**Tercero:** Que, en su informe, la Fiscal Judicial Ana María Hernández Medina fue del parecer de rechazar el reclamo.

Para ello, tiene presente que el Decreto Alcaldicio Exento 2953 aprobó una ordenanza dirigida a mejorar la seguridad pública y prevenir delitos como los robos en modalidad “motochorro”, estableciendo en su artículo 3 nro. 3.2 la restricción de pasajeros en motocicletas de lunes a viernes entre las 13:00 y 19:00 horas, con excepción de cónyuge, conviviente civil o familiar directo.

Razona que el artículo 12 de la Ley nro. 18.695 reconoce expresamente a las municipalidades la potestad de dictar ordenanzas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, pudiendo establecer multas de hasta 5 UTM, aplicables por los Juzgados de Policía Local, y disponiendo además su publicidad mediante sistemas electrónicos o digitales municipales. Añade



que los artículos 3 letra d), 4 letras h) y j), y 26 letra e) de la misma ley confieren atribuciones municipales en materias de tránsito, transporte público y seguridad pública comunal.

Agrega que tales normas deben complementarse con el artículo 3° de la Ley de Tránsito, que permite a las municipalidades dictar normas específicas para regular el funcionamiento de los sistemas de tránsito en sus comunas, siempre que sean complementarias y no contradictorias con las emanadas del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Desde esa perspectiva, estima que la Municipalidad de Independencia actuó dentro de sus atribuciones legales al establecer condiciones para la conducción de motocicletas en su territorio, con el objeto de contribuir a la seguridad pública comunal.

En cuanto a la alegación relativa a la creación de una nueva infracción de tránsito, concluye que la ordenanza no altera la tipificación ni la penalidad de infracciones previstas en la Ley nro. 18.290, sino que, en ejercicio de la potestad reglamentaria local y dentro de sus competencias sobre tránsito y seguridad comunal, fija condiciones particulares y acotadas para la circulación de motocicletas en ciertos horarios y circunstancias, con una sanción municipal comprendida dentro del límite legal del artículo 12 de la Ley nro. 18.695.

Respecto de la vulneración de garantías constitucionales, estima que la ordenanza persigue una finalidad legítima de seguridad pública y prevención de ilícitos, se aplica de manera general a quienes transiten en motocicleta por la comuna y no configura una diferencia carente de justificación razonable. Añade que la eventual afectación a la libertad de locomoción y al uso de bienes es parcial y limitada, encontrándose comprendida dentro



de las habilitaciones legales para dictar ordenanzas y regular el tránsito comunal.

Finalmente, sobre la falta de publicación en el Diario Oficial, considera que el artículo 12 de la Ley nro. 18.695 contempla un régimen especial de publicidad para las resoluciones municipales, al exigir que estas se mantengan a disposición del público y se publiquen en los sistemas electrónicos o digitales municipales. Por ello, estima suficiente la publicación en el sitio electrónico municipal.

En consecuencia, informa que el reclamo debe ser rechazado, salvo mejor parecer de la Corte.

**Cuarto:** Que, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del artículo 151 de la Ley nro. 18.695 en lo que interesa, cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones.

De acuerdo con la letra b) de la citada norma, el mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones.

Por su parte, en la letra c) dispone que se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad; y la letra d) añade que, rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada



del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva; señalando que el reclamante indicará en su escrito, con precisión, el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y, finalmente, cuando procediere, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican.

De la transcripción de las reglas anteriores es posible sostener que el reclamo de ilegalidad municipal constituye una acción de impugnación de las resoluciones ilegales dictadas por el alcalde o por sus funcionarios, o de las omisiones ilegales en que estos hubieren incurrido con motivo del ejercicio de sus cargos. Específicamente, procede contra resoluciones u omisiones del alcalde o de sus funcionarios que sean ilegales y afecten, ya el interés general de la comuna, ya el particular del reclamante agraviado.

**Quinto:** Que, en la especie, el acto que se aduce ilegal es el Decreto Alcaldicio Exento 2953/2025 de 18 de julio de 2025, que “Aprueba Ordenanza sobre Conducción Motocicletas Comuna Independencia y Registro identificación Repartidores Empresas Plataforma Digitales Servicios Reparto, según indica”, específicamente en cuanto en el numeral 3.2 de su artículo 3º, relativo a las “[o]bligaciones de los conductores de motocicletas que transiten por la comuna de Independencia”, dispone: “Restricción de pasajeros: De lunes a viernes de 13:00 a 19:00 en la comuna sólo podrá ir el conductor en las motocicletas. Se exceptúan aquellos casos en que el acompañante es el cónyuge, conviviente civil o un familiar directo”.

**Sexto:** Que, para decidir si la disposición referida es o no ilegal, ha de recordarse que el artículo 3 del Decreto con Fuerza



de ley 1 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 27 de diciembre de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito, si bien faculta a las municipalidades para dictar las normas específicas para regular el funcionamiento de los sistemas de tránsito en sus respectivas comunas, las que serán complementarias de las emanadas del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, mas nunca contradictorias con éstas; agrega en su inciso 4º, la siguiente prohibición:

“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”.

En conexión con lo anterior, el inciso 1º del artículo 79 del mismo cuerpo legal regula el número de personas que pueden ir a bordo de los vehículos, prescribiendo que “[n]ingún vehículo podrá usarse para llevar mayor número de personas que aquél para el cual fue diseñado o equipado”, agregando el inciso 2º que, tratándose de motocicletas, motonetas y bicimotos, el acompañante deberá ir sentado a horcajadas.

En este contexto y atendido lo dispuesto en el artículo 202 de la referida ley, en cuanto dispone que “[s]erán infracciones o contravenciones leves todas las demás transgresiones de la presente ley que no estén indicadas en la enumeración de los tres artículos anteriores” -situación en la que se inscribe la contravención al artículo 79 ya citado-; resulta evidente que ambas normas, conjuntamente, describen, en efecto, una “infracción establecida en la Ley de Tránsito”, de carácter leve y que tiene asignada la sanción de multa de 0,2 a 0,5 Unidad



Tributaria Mensual, conforme lo dispuesto en el artículo 204 del mismo texto; consistente en usar un vehículo para llevar un número mayor de personas que aquél para el cual fue diseñado o equipado.

De lo anterior se sigue que, al establecer el punto 3.2 del artículo 3º de la ordenanza objeto del presente reclamo, que, de lunes a viernes, entre 13:00 y 19:00 horas, en la comuna de Independencia, sólo podrá ir el conductor en las motocicletas; agregando su artículo 6º que “[l]as infracciones a esta Ordenanza serán sancionadas con una multa de hasta 5 UTM, cuando no exista una norma legal o administrativa que aplique una sanción específica, en cuyo caso deberán primar estas últimas”; ciertamente aquella disposición está modificando la descripción de la infracción al artículo 79, inciso 1º, de la Ley de Tránsito, en tanto, por vía de potestad reglamentaria, amplía, en un rango semanal y horario específico, el comportamiento contravencional vinculado al uso de motocicletas, desde su uso para llevar mayor número de personas que aquél para el cual fueren diseñadas o equipadas, a aquel que se verifica al llevar a otra persona además de su conductor -que no sea su cónyuge, conviviente civil o familiar directo-; no pudiendo soslayarse que, adicionalmente, modifica la sanción pecuniaria legalmente establecida para la conducta infractora, desde el rango de 0,2 a 0,5 UTM, a una multa de hasta 5 UTM.

En este sentido, si bien es cierto que el artículo 4, letras h) y j) en relación con los artículos 5, letra d), 12 y 26, letra e) de la Ley Orgánica de Municipalidades facultan a éstas para, en el ámbito de sus respectivos territorios, dictar ordenanzas que regulen el transporte y tránsito públicos y que desarrollen, implementen, evalúen, promuevan, capaciten y apoyen acciones



de prevención social y situacional y para adoptar medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad; no es menos cierto que los actos municipales en que se traduzcan dichas funciones deben respetar siempre la norma prohibitiva del inciso final del artículo 3º de la Ley de Tránsito, ya transcrito, bajo sanción de erigirse en actos ilegales, como ha ocurrido en la especie; no siendo el presente reclamo la sede procesal adecuada para discutir ni declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas involucradas, en tanto la competencia que otorga el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades se circunscribe, únicamente, a un examen de estricta legalidad del acto impugnado.

**Séptimo:** Que, en atención a lo razonado precedentemente, se impone concluir que el punto 3.2 del artículo 3 de la Ordenanza contenida en el Decreto Alcaldicio Exento nro. 2953/2025 de la Municipalidad de Independencia es ilegal, por infringir lo dispuesto en el artículo 3, inciso final, de la Ley de Tránsito.

**Octavo:** Que, en lo tocante al interés general de la comuna o el agravio particular de la reclamante que exige el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el libelo del folio 1 aduce que “[...] la restricción de pasajeros implica una medida ilegal y arbitraria que afecta a todos los motociclistas que transiten dentro de la comuna. Situación que, por supuesto afecta el interés general de la comuna, en especial a todos aquellos vecinos que utilizan motocicletas como su modo de transporte y que, en conformidad a la Ley de Tránsito, lleven acompañantes.

De igual modo, el decreto alcaldicio impugnado me afecta directamente, toda vez que suelo trasladarme con frecuencia



como acompañante en motocicletas. Asimismo, junto con mi cónyuge somos parte de una asociación de motociclistas sin fines de lucro llamada Brothers On Route, por lo que gran parte de nuestras amistades se movilizan en motocicletas y concurren a nuestro domicilio como visitas acompañadas de pasajeros. En consecuencia, el acto administrativo impugnado incide de manera directa en mis posibilidades de desplazamiento y el de mis cercanos, e incluso, en el ejercicio de mi vida social, generándome un perjuicio actual y concreto”.

Pues bien, en la medida en que, por una parte, la norma objeto del reclamo extiende su ámbito territorial de aplicación a la comuna de Independencia y que, por otra, es un hecho público y notorio el uso generalizado de motocicletas en las vías públicas, como uno de los medios de transporte en el que se movilizan no sólo su conductor sino, muchas veces, también un pasajero o acompañante en el sector del vehículo dispuesto para ello, lo que permite una forma de tránsito económica, ágil, expedita y, por ello, de gran utilidad para muchos en una comuna de una extensión importante como la indicada; la afectación del interés general de la comuna que comporta la restricción establecida por dicha regla, resulta evidente.

**Noveno:** Que, de esta manera, tratándose el acto recurrido de una resolución ilegal dictada por el alcalde de Independencia que afecta el interés general de la comuna, y habiéndose señalado en el escrito del reclamo, con precisión, el acto objeto del mismo; la norma legal infringida, la forma cómo se ha producido la infracción y el modo en que el acto afecta el interés general de la comuna, se reúne la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades para que la presente acción de reclamo de



legalidad pueda prosperar, por lo que la misma será acogida, mas no en su petición principal de dejar sin efecto la Ordenanza en su integridad, pues ello no se justifica al no verse afectada toda ella por la ilegalidad establecida, sino únicamente en su solicitud subsidiaria de dejar sin efecto la disposición específica reñida con la ley, del modo que se dirá en lo resolutivo.

**Décimo:** Que, en cuanto a la solicitud de disponer que la Ordenanza sea publicada en el Diario Oficial, será desestimada, por cuanto, tal como informó la Fiscalía Judicial, el artículo 12 de la Ley nro. 18.695 contempla un régimen especial de publicidad para las resoluciones municipales, al exigir que estas se mantengan a disposición del público y se publiquen en los sistemas electrónicos o digitales municipales, motivo por el cual resulta suficiente la publicación en el sitio electrónico municipal.

**Undécimo:** Que, por las razones expresadas precedentemente, esta Corte disiente de lo informado por la Fiscalía Judicial de esta Corte, salvo en relación a lo indicado en el motivo décimo que antecede.

En razón de lo anterior y normas legales citadas, **se acoge** el reclamo de ilegalidad interpuesto en el folio 1 por la abogada Natalia Marcela Serrano de Ferrari en contra de la Municipalidad de Independencia, sólo en cuanto se declara ilegal y, en consecuencia, se anula el punto 3.2 del artículo 3º del Decreto Alcaldicio Exento 2953/2025, de 18 de julio de 2025, que aprueba la Ordenanza sobre Conducción de Motocicletas en la Comuna de Independencia y el Registro de Identificación de Repartidores de Empresas de Plataformas Digitales de servicios de reparto.

**Regístrese y archívese, en su oportunidad.**

Redacción del ministro Matías de la Noi Merino.

**Nº Contencioso Administrativo-807-2025.**



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WKSLKEPCJ



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WKSLKEPCJ

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Juan Cristobal Mera M., Sandra Lorena Araya N., Matias Felipe De La Noi M. Santiago, dieciseis de junio de dos mil veintiseis.

En Santiago, a dieciseis de junio de dos mil veintiseis, 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>

Código: WKSCLKEPCJ