

## **Puerto Montt, siete de octubre de dos mil veintidós**

### **VISTOS**

**A folio 1**, comparece Jaime Pérez Vargas, abogado, en representación de Jenny Marlene Monrroy Asencio, empresaria, y de “Monrroy y Cía., Ltda.”, sociedad del giro de su denominación, representada a su vez por aquella, todos con domicilio en San Alfonso N° 1, Cardonal, Puerto Montt, quién deduce acción de amparo económico en contra de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt, por las acciones que indica.

Señala que la actora se ha dedicado al tema del transporte y extracción de áridos desde hace años en la ciudad de Puerto Montt, donde el pozo de extracción se encuentra ubicado en un predio en el cual doña Jenny Monrroy es propietaria de derechos desde el año 2016. Por su parte, la sociedad explotaba el citado pozo en virtud de contrato de arrendamiento suscrito entre las partes en el año 2016.

Indica que el monto de extracción de áridos siempre determinó que se trataba de una actividad artesanal, por lo que no se encontraba sujeto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no obstante que la recurrida decidió regular la extracción de áridos en la comuna a través de la “Ordenanza local que regula la extracción de áridos, su transporte y recuperación de zonas intervenidas.”

Que la citada regulación, vigente al día de hoy, afecta a las recurrentes de manera directa al vulnerar la garantía constitucional del artículo 19 N°21, inciso primero de la Constitución Política, toda vez que las priva del derecho a desarrollar la actividad económica consistente en la explotación y extracción de áridos desde un banco decantador.

En particular, la citada regulación implica una vulneración a la garantía indicada toda vez que su artículo 5, respecto al permiso municipal y patentes a otorgar señala las facultades de la Dirección de Aseo y Ornato de la Municipalidad recurrida para aprobar o rechazar aquellas, sin establecer cuáles serían los parámetros para ello.

Que por su parte, el artículo 8, iguala las exigencias a todo tipo de extracción de áridos, artesanales, semi-industriales e industriales respecto de las solicitudes que se efectúen a la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato,



MXRXXBLPPNR

estableciendo a su vez limitaciones arbitrarias respecto del funcionamiento de extracciones artesanales o semi-industriales, al no indicar el criterio sobre el porqué la extracción no puede superar los cinco años y sin posibilidad de renovación.

Continúa indicando que el artículo 11, en relación con la actividad de extracción misma, pone una serie de controles absolutamente arbitrarios, que implica estar constantemente informando a la Municipalidad, lo que implica retraso permanente en el desarrollo de dicha actividad. A su vez, se contempla en el artículo 15 que en caso de receso de las actividades de extracción de áridos, cualquiera sea la razón para ello, se deberá informar a la Municipalidad sin que ello afecte la vida útil del proyecto, cuestión que no contempla el caso fortuito o fuerza mayor.

Refiere también que el artículo 18 de la ordenanza establece que los proyectos no pueden estar a menos de 1.000 metros de grupos humanos, sin colocarse en el evento de que el mismo preceda a dichos asentamientos, estableciendo horarios de funcionamiento sin ningún tipo de justificación.

Que en relación con el procedimiento de fiscalización y sanciones, estas se contemplan en el artículo 37 de la citada ordenanza, estableciendo la facultad de revocar permisos para la extracción de áridos en las causales que se indican, siendo las mismas de carácter general y vagas que atentan contra la garantía constitucional invocada. En ese sentido, se establece a los transportistas una guía municipal aparte de las guías de despacho, causando trabas en dicha actividad y aplicándose multas en caso de no ser observadas aquellas medidas o la pérdida de los permisos.

Previas consideraciones doctrinales y jurisprudenciales entorno a la presente acción de amparo y su integración con las garantías constitucionales establecidas en la Constitución Política, con una precisión del alcance de la garantía regulada en el artículo 19 N°21 del citado cuerpo legal, se aclara que el objeto de la denuncia es la actividad impropia de la recurrida, la que por vía de la dictación de la ordenanza señalada, ha impedido a las recurrentes el ejercicio de



una actividad económica o empresarial lícita en los términos indicados previamente.

Solicita en definitiva que se acoja la presente acción, declarando que la recurrida ha infringido las normas contenidas en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política con la dictación de la Ordenanza Municipal N°0002 de fecha 01 de marzo de 2022, ordenando dejar sin efecto la misma en aquellas partes que infringen la norma citada, disponiéndose de todo otro tipo de medida que se estime pertinente, con costas.

Acompaña a su presentación copia de la Ordenanza Municipal N°0002, que “Regula la Extracción de Áridos, su transporte y recuperación de zonas intervenidas”, publicada el 01 de marzo de 2022.

**A folio 3**, se tuvo por interpuesto el presente recurso de amparo económico.

**A folio 5**, consta informe de la recurrida, I. Municipalidad de Puerto Montt, la que señala, de manera preliminar, que este es el tercer recurso intentando por los recurrentes, siendo el primero el tramitado bajo el Rol 357-2022, conjuntamente con otros recurrentes, invocándose una transgresión a las normas del artículo 19 N°24, 21 y 26, cual fuera rechazado con fecha 27 de mayo de 2022 por esta Corte y confirmada por la Excm. Corte Suprema con fecha 17 de junio de 2022, al desestimarse cualquier reproche en el actuar de la entidad edilicia.

Luego, la segunda acción deducida por la actora consistió en un reclamo de ilegalidad bajo el Rol 14-2022, donde se solicitó la impugnación de los mismos artículos invocados en la presente acción, y donde la Fiscal Judicial indica que la ordenanza ha sido dictada en cumplimiento con las funciones de la Ley N°18.695, no advirtiéndose transgresión a alguna norma legal ni constitucional.

Sobre el fondo del asunto, señala que, hasta la entrada en vigencia de la ordenanza citada, dicha actividad estaba regulada por otra cuya data era de 1994, sin perjuicio de las demás disposiciones concurrentes que refieren a esta materia, la cual debía ser actualizada dado lo escueta de su regulación.

Que el proceso de dictación de la nueva ordenanza fue ejecutado en cumplimiento de las funciones que la propia Ley N° 18.695 Orgánica



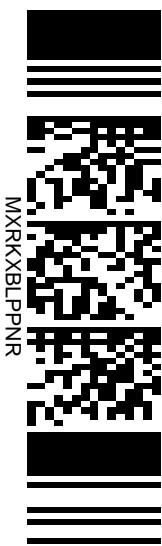
Constitucional de Municipalidades concede a los municipios según consta en el artículo 4 letra b) y complementada por el artículo 5, 22, y 25 de la misma norma.

En relación con los argumentos señalados por la actora para cada uno de los artículos invocados, se indica que los artículos 4 y 5 de la ordenanza identifican y enumeran cada uno de los antecedentes que los interesados deben presentar ante el municipio para la obtención de los permisos referidos a esta actividad, resultando evidente que una vez se acompañen todos los antecedentes previstos en la ordenanza, la autoridad procederá a emitir las autorizaciones respectivas, teniendo presente por lo demás, que las causales de rechazo de los permisos están previstas en la mismo texto normativo, las que precisamente se corresponden con la falta de cumplimiento de la exigencias enumeradas en el artículo 4 de la misma ordenanza.

En relación con el artículo 8, se hace presente que la única obligación que pesa sobre los transportistas es portar la respectiva guía de despacho que den cuenta del volumen transportado y origen de los áridos y en lo que refiere al plazo temporal que se ha indicado en la ordenanza, se hace presente que aquel se refiere a que el volumen de áridos extraídos luego de dicho período hace presumir que la explotación deja de ser artesanal o semi industrial para ser catalogado como una explotación industrial, en cuyo caso, se debe ingresar el proyecto a evaluación ambiental debido al impacto y repercusiones que una extracción sostenida en el tiempo pueda provocar en los pozos lastreros.

Sobre lo indicado respecto del artículo 11, no existe arbitrariedad ni amenaza al ejercicio libre de una actividad económica al exigir un informe de cumplimiento anual acorde con normativas ambientales, cuyo único fin es resguardar las condiciones ambientales de la comuna, asegurando el uso de los recursos naturales de forma sustentable.

Que en relación con lo indicado sobre el artículo 15, no se puede estimar la concurrencia de una arbitrariedad el hecho de informar a la autoridad municipal la suspensión o paralización de las faenas de explotación, toda vez que constituye un mecanismo más de fiscalización.



Sobre lo referido a los artículos 14, 27 y 27 de la ordenanza, se indica que la actividad de extracción de áridos y su transporte son molestas y contaminantes, lo que ha generado en la comuna de Puerto Montt una progresiva agudización de conflictos medioambientales, constituyéndose este instrumento en una forma de hacerse cargo de dichos problemas e integrar a la participación ciudadana sobre ellos. Así las cosas, no pueden estimarse ilegales las normas que justamente han sido dictadas en resguardo de los intereses de la comunidad y que de declararse ilegales, vulneran derechos superiores y esenciales de dicha comunidad

Respecto del artículo 27 sobre causales de revocación de permisos, se indica que para ello debe preceder una resolución fundada que exponga las razones por las que las actividades extractivas deberán cesar, fundándose las causales en hechos objetivos, sujetos a verificación y fiscalización, resultando injustificable que aquellos empresarios que se dedican profesionalmente al rubro de extracción de áridos, aleguen una ignorancia o desconocimiento de condiciones mínimas para el ejercicio de este tipo de actividad.

Finalmente, en lo que refiere a las exigencias de una guía de transporte municipal, se indica que ello es requisito para poder determinar los volúmenes de extracción y el pozo o cantera explotado, además, todos los camiones deben portar la documentación que acredite el tipo de carga y su procedencia, no es una exigencia que pueda poner en riesgo una actividad económica.

Solicita en definitiva que se rechace la presente acción, con costas.

Encontrándose en estado de ver, se trajeron los autos en relación, agregándose extraordinariamente a la tabla.

### **CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que, el legislador a través de la Ley N°18.971 instituyó un mecanismo de tutela jurisdiccional destinado a amparar a los particulares en el ejercicio de su derecho a la libertad económica, cuando ella resulte afectada con infracción a las regulaciones que sobre la materia se establecen en el artículo 19 N°21 inciso 1° de la Constitución Política de la República.

**SEGUNDO:** Que, de lo anteriormente reflexionado, se desprende que es requisito indispensable para la procedencia de la acción de protección, la



existencia de un acto u omisión que infrinja el derecho a desarrollar actividades económicas que no sean contrarias a la moral, la orden público o a la seguridad nacional, consideración que resulta básica para el examen y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

**TERCERO:** Que, los recurrentes pretenden que se declare la existencia de un acto perturbatorio que ha conculcado su derecho a realizar una actividad económica lícita, no contraria a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, derivada de la dictación, por parte de la I. Municipalidad de Puerto Montt, de la Ordenanza Municipal N°0002 de fecha 01 de marzo del 2022, que “Regula la Extracción de Áridos, su transporte y recuperación de zonas intervenidas”, al establecer condiciones más onerosas y arbitrarias para la realización de dichas actividades económicas. De los antecedentes acompañados a la presente causa, se aprecia que efectivamente la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt dictó, en la fecha indicada, la referida Ordenanza, la cual reemplazó la que existía, vigente desde 1994, y que tiene por objeto, según su artículo 1° *“establecer un marco normativo y regulatorio, respecto de los derechos y deberes vinculados con la protección del medio ambiente de la comuna de Puerto Montt, en relación con la extracción de áridos y la recuperación de las zonas intervenidas, en o desde pozos lastreros, con miras a contribuir a la debida protección de la calidad de vida de los ciudadanos y a una gestión ambiental sustentable en la comuna.”*

**CUARTO:** Que, en este sentido, es preciso señalar que lo que ampara el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República es la libre iniciativa de toda persona para, en forma individual o colectiva, producir, ofrecer e intercambiar bienes o servicios en el mercado a cambio de un precio, es decir, se reconoce el derecho de ejercer actividades económicas lícitas, garantía que en modo alguno aparece vulnerada por la autoridad recurrida, toda vez que no ha resultado establecido en el proceso que los recurrentes se hayan visto impedidos de desarrollar la actividad económica que le es propia, con motivo u ocasión de los actos que se atribuyen a la recurrida, ello al tenor de lo informado por las partes en esta causa. En tal sentido, toda actividad económica se encuentra sujeta a las normas legales que la regulan, como expresamente se reconoce en el inciso



primero del numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por lo tanto, la dictación de una ordenanza municipal que regule la actividad de extracción y transporte de áridos, no puede constituir - per se - un acto que infraccione o infrinja dicha garantía constitucional.

**QUINTO:** Que, en efecto, lo impugnado por el recurrente a través de esta vía es una ordenanza municipal que ha sido dictada con ocasión de las competencias y funciones propias que la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades, Ley N°18.695, otorga estas últimas, en especial, aquellas señaladas en el artículo 4, letra b) sobre protección de la salud pública y cuidado del medio ambiente, y que textualmente señala *“Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: (...) b) La salud pública y la protección del medio ambiente.”* Lo anterior, en complemento de lo indicado en el artículo 5 del mismo cuerpo legal, el cual indica, en su antepenúltimo inciso: *“Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.”*

**SEXTO:** Que, a su vez, los artículos 1°, 5° letra d) y 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reconocen la potestad de la Municipalidad para dictar normas generales, las que se denominan ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones, atribución que se debe ejercer de acuerdo al principio de legalidad consagrado por los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. En consecuencia, de lo anterior, es posible concluir que la ley orgánica de municipalidades otorga a estos entes públicos las potestades necesarias para dictar ordenanzas, reglamentos y otra serie de instrumentos normativos para el cumplimiento de sus funciones y, que en concreto, las relativas a la extracción y transporte de áridos y la recuperación de estos terrenos, son materias que dicen relación con la protección de la salud pública y del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, ajustándose de esta forma la normativa local al marco normativo general que



existe en materia de protección ambiental, en especial, a las que rigen el ejercicio de dichas actividades económicas en la actualidad

**SEPTIMO:** Que, cabe tener presente que los hechos denunciados en esta acción ya han sido conocidos y resueltos por parte de esta I. Corte a través del recurso de protección Rol N°357-2022, mediante el cual se rechazó la pretensión de los recurrentes quiénes esgrimieron argumentos similares a los vertidos en esta causa, fallo que fue confirmado posteriormente por la Excma. Corte Suprema; y mediante el reclamo de ilegalidad Rol 14-2022, interpuesto por las mismas partes y que también fuera desestimado en su oportunidad, no aportándose en esta oportunidad ningún nuevo antecedente o elemento de juicio que pudieran hacer variar lo resuelto en las citadas causas, lo que lleva a estos sentenciadores a desestimar la presente acción tal como se indicará en lo resolutive de este fallo.

**OCTAVO:** Que, finalmente, a modo de resumen, es pertinente concluir que la regulación de ciertas actividades económicas, por lícitas que sean, está reconocida por la propia Carta Fundamental en el N° 21 del artículo 19, reconociéndose el derecho a ejercer actividades económicas respetando las normas legales que la regulen, y a su vez el derecho de propiedad reconocido y amparado en el N° 24 del mismo artículo, establece que la propiedad está sujeta a las limitaciones y obligaciones que se deriven de su función social, entre las cuales se comprende cuanto exijan la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Además, la nueva Ordenanza N° 0002 de fecha 1 de marzo de 2022, no perturba, ni priva ni amenaza el ejercicio de la actividad económica de extracción y transporte de áridos, sino que actualiza la normativa local de acuerdo a lo estándares ambientales y de salud pública establecidos por la legislación nacional en los últimos años, de total forma que no existe infracción a la garantía constitucional establecida en el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, en los términos señalados en la Ley 18.971.

Por estas consideraciones y visto lo dispuesto en los artículos 19 N° 21 de la Constitución Política de la República y artículo único de la Ley 18.971, que rige en la materia, se declara:





I. Que **se rechaza** la acción de amparo económico interpuesta a folio N°1 Jaime Pérez Vargas, abogado, en representación de Jenny Marlene Monrroy Asencio, empresaria, y de “Monrroy y Compañía Limitada”, en contra de la I. Municipalidad de Puerto Montt, declarándose que la Ordenanza N° 0002 de fecha 1 de marzo de 2022, que ”Regula la Extracción de Áridos, su transporte y recuperación de zonas intervenidas” no infracciona la garantía constitucional de los recurrentes establecida en el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

II. Que no se condena en costas a la recurrente, por estimar que tuvo motivos plausibles para litigar.

**Redacción a cargo del abogado integrante, don Javier Niklitschek Roa.**

**Comuníquese lo resuelto en la forma más expedita.**

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

**Rol Amparo Económico N°346-2022.**



Pronunciado por la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt integrada por Ministra Gladys Ivonne Avendaño G., Fiscal Judicial Cristian Rojas C. y Abogado Integrante Javier Eduardo Niklitschek R. Puerto Montt, siete de octubre de dos mil veintidós.

En Puerto Montt, a siete de octubre de dos mil veintidós, 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 11 de Septiembre de 2022, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.