

Santiago, siete de junio de dos mil veintiuno.

Al escrito folio N° 54923-2021: estése al mérito.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada a excepción de sus fundamentos 16°, 17° y 18°, que se eliminan.

Y teniendo, además, presente:

Primero: Que la **Municipalidad de Quillón deduce recurso de apelación** en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Chillán que declaró ilegal y arbitrario, y dejó sin efecto, el Decreto Alcaldicio N°3.953 de esa Municipalidad, de 30 de diciembre de 2020, que "Aprueba Ordenanza Municipal que establece prohibición de uso de embarcaciones o vehículos motorizados que indica en la Laguna Avendaño", el que prohíbe en la laguna Avendaño el desembarco, circulación y navegación de toda clase de embarcaciones o vehículos acuáticos, que utilicen motores de combustión a base de petróleo, diésel, gasolina, kerosene o cualquier tipo de combustible hidrocarburo o cualquier tipo de motor que sobrepase los 9,9 HP a partir del 1 de enero de 2021, excluyendo, por un período limitado, a las embarcaciones que se dediquen formalmente a la actividad económica de paseos recreativos de lancha u otro análogo en dicha laguna.

La Municipalidad de Quillón **apeló de la sentencia dictada, solicitando la revocación del fallo impugnado y**



el rechazo de los tres recursos de protección acumulados en autos, con expresa condenación en costas.

Segundo: Que es requisito indispensable de la acción de protección la existencia de un acto u omisión ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, vale decir, producto del mero capricho de quien incurre en él, y que provoque la afectación de una o más de las garantías preexistentes protegidas, consideración que resulta básica para el examen y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

Tercero: Que, según lo establece el artículo 1°, inciso 4°, de la Constitución Política de la Republica, el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a sus derechos y garantías fundamentales.

Cuarto: Que la Administración del Estado se organiza de diferentes formas para cumplir con sus objetivos y funciones en un plano nacional, regional, provincial y comunal, radicando el artículo 118° de la Constitución Política de la Republica la administración de las comunas en las Municipalidades.

Quinto: Que 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 Republica

Sexto: Que el artículo 598 del Código Civil establece que el uso y goce que para la navegación y cualquier otro objeto lícito corresponden a los particulares en ríos y lagos y, generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen.

Séptimo: Que la Municipalidad de Quillón, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y a fin de cumplir con las funciones que el ordenamiento jurídico establece en pos del interés general de la comuna, dispuso, dentro del límite geográfico de la comuna de Quillón, una restricción al uso de ciertos vehículos en un Bien Nacional de Uso Público determinado de su administración, es decir, la prohibición de transito de embarcaciones y vehículos acuáticos propulsados por motores de combustión en base a hidrocarburos o por cualquier tipo de motor que sobrepase los 9,9 HP en la Laguna Avendaño de Quillón, a fin de proteger el ecosistema de ese cuerpo hídrico, su flora y



fauna, y, eventualmente, para la salud de personas y animales, considerando la ocurrencia de fenómenos tales como la eutrofización, y, en definitiva, su integridad medio ambiental, así como la sustentabilidad económica del mismo, considerando su importancia para la comunidad local.

Octavo: Que dicho acto administrativo fue dictado por la autoridad municipal a través del procedimiento y con los requisitos contemplados en la Ley para su emisión, y además en ejercicio de la atribución de administrar los citados Bienes, radicando su fundamento en consideraciones de protección del medio ambiente, fomento del turismo, el deporte y la recreación, y, en definitiva, de la economía local sustentable.

Noveno: Que dicho fundamento hace relación, en especial, con el deseo de otorgar una mayor protección a los ecosistemas naturales de la Laguna Avendaño, especialmente a los humedales y flora y fauna nativa del lugar, en el contexto de las acciones adoptadas por la administración municipal para el resguardo y protección del medioambiente comunal, y teniendo especialmente presente la normativa contemporánea sobre protección ambiental, particularmente los lineamientos establecidos por la Convención RAMSAR y las directrices establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Resolución 70/1 de la Asamblea



General del 25 de septiembre de 2015), y postulación de la Laguna Avendaño para su declaratoria como humedal urbano, atendidas las disposiciones de la Ley N° 21.202.

A dicho efecto, la Autoridad Comunal consideró especialmente los informes y presentaciones de los especialistas que dan cuenta de la ocurrencia de fenómenos nocivos para el citado ecosistema, fundamentalmente, la eutrofización del ecosistema acuático y la pérdida de especies de fauna nativa y reducción de los humedales existentes, siendo una de las medidas recomendadas la de prohibir temporalmente la circulación de vehículos acuáticos motorizados como los descritos en la Ordenanza impugnada en autos.

Décimo: Que, sin perjuicio de ello, en la misma Ordenanza se faculta al Alcalde para autorizar, excepcionalmente, la circulación o tránsito de vehículos y/o embarcaciones como los señalados, de los contribuyentes que se dediquen formalmente a la actividad económica de paseos recreativos en lancha u otro análogo en la Laguna Avendaño, pero quedando dicha autorización sujeta a una condición de carácter temporal, dado que sólo podrá otorgarse como máximo hasta el 30 de abril de 2021.

Décimo primero: Que la ordenanza municipal en comento, fue dictada con total apego al ordenamiento jurídico vigente y con una sólida base técnica,



manifestada por los informes y presentaciones científicas de expertos en la materia y la normativa contemporánea sobre protección del medio ambiente.

Décimo segundo: Que, conforme a lo expuesto, considerando las facultades de la entidad edilicia, reconocidas tanto por la Constitución Política de la República como por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la dictación de esta ordenanza cumple con resguardar derechos fundamentales de las personas, estableciendo una protección ambiental reforzada de la Laguna Avendaño.

De igual forma, instaura un cambio de paradigma en cuanto a la utilización del patrimonio público comunal en orden al desarrollo sostenible o sustentable del mismo, al reducir la producción de nocivos contaminantes en el ecosistema acuático, compatibilizándolo con el desarrollo económico y turístico del lugar mediante una autorización excepcional de carácter transitorio, y al permitir la circulación de toda otra clase vehículos de menor impacto ecológico, todo lo cual armoniza perfectamente con la legislación imperante.

Décimo tercero: Que lo anteriormente expuesto permite descartar una discriminación de carácter arbitrario por parte del Municipio en la dictación de la citada Ordenanza, por cuanto, si bien dicha diferenciación es efectiva, no tiene la característica de



ser irrazonable, ya que la decisión se encuentra debidamente fundamentada en antecedentes científicamente afianzados que permiten establecer la idoneidad de la medida resuelta para alcanzar el fin perseguido, esto es, una mayor protección de los ecosistemas naturales del bien nacional de uso público denominado Laguna Avendaño de Quillón en aras del principio de Desarrollo Sustentable, que armoniza tal protección ambiental con el progreso económico respetuoso de la sustentabilidad de los ecosistemas, compatibilizándolo con su rol como centro recreacional turístico.

Décimo cuarto: Que, asimismo, debe considerarse que, si bien los particulares tienen un derecho de uso general para fines recreacionales, deportivos, de sus vehículos acuáticos impulsados a motor en bienes nacionales de uso público, dicha utilización debe efectuarse en cada caso conforme a las condiciones que fije la administración, atendida la naturaleza de los mismos y los fines perseguidos por dicha administración.

Al efecto cabe tener presente lo resuelto por esta Corte Suprema en autos Rol 18.721-2018, en que se decreta la legalidad de la Ordenanza Municipal dictada por la Municipalidad de las Condes que prohibió fumar cigarrillos en determinados parques y plazas de la comuna, pues, pese a tratarse de una actividad lícita, no se pueden desconocer sus efectos nocivos para la salud



humana, por lo que resulta posible limitar racionalmente esa libertad en pos de la protección de la salud de la población y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Décimo quinto: Que, en la especie, no existen derechos fundamentales conculcados en forma arbitraria porque, por un lado, de ninguna forma se prohíbe el uso de la laguna por los recurrentes ni para realizar actividades recreativas o, incluso, para la navegación a través de diversos medios de transporte habilitados, tales como botes, bicicletas y vehículos eléctricos o con energía verde y sin que de ninguna manera se haya limitado el dominio, uso o goce de los terrenos y/o predios circundantes, sino que se establece una norma de buena convivencia y administración, a fin de proteger y salvaguardar la Laguna Avendaño tanto para el uso actual como en el futuro, ya que es el principal sustento y atractivo turístico de la comuna de Quillón.

Décimo sexto: Que, de esta forma, es posible concluir que no hay ilegalidad ni arbitrariedad en la dictación de la Ordenanza impugnada por esta acción constitucional, por lo que en estas condiciones los recursos intentados deberán ser desestimados.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se**



revoca la sentencia apelada de dos de marzo de dos mil veintiuno, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Chillán, y, en su lugar, se declara que los recursos de protección interpuestos por los abogados don Rodolfo Nicolás Iglesias Iglesias y don Gabriel Rodrigo Ramírez Maldonado, en favor de don Hugo Ismael Hidalgo Torres y otros, por el abogado don Washington Rubén Merino Bustamante, por sí y en nombre de doña Elsa Elba Bustamante Garrido y otros, y por los abogados don Rodrigo Tobar Toro y don Felipe Peñafiel Lagos, en favor de Antonio Guerrero Castiglione, y otros, en contra de la Municipalidad de Quillón, quedan **rechazados**.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Humeres.

Rol N° 18.955-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Mario Carroza E., y por los Abogados Integrante Sr. Ricardo Abuaud D. y Sr. Héctor Humeres N. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Abogados Integrantes Sr. Abuaud y Sr. Humeres por no encontrarse disponibles sus dispositivos electrónicos de firmas.





En Santiago, a siete de junio de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

