

Santiago, veintidós de agosto de dos mil veinticuatro.

Visto y teniendo presente:

Ante esta Corte compareció el abogado Eduardo Carlos Zarhi Hasbún, en representación de la sociedad Inmobiliaria, Agrícola y Comercial Baltierra S.A., interponiendo recurso de amparo económico en contra del Segundo Tribunal Ambiental, quien por resolución de 9 de enero de 2024 decretó la detención del funcionamiento de las instalaciones de la sociedad recurrente, ubicadas en Elisa Correa, Parcela 14-B, Lote B-1, hoy Avenida Troncal San Francisco, comuna de Puente Alto, Santiago; actuación que considera ilegal y arbitraria, ya que le impide ejercer las actividades que constituyen su giro, vulnerando con ello el derecho fundamental a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional que la Constitución Política de la República garantiza a todas las personas en el artículo 19 N° 21, por lo que solicita se acoja el recurso, se deje sin efecto la medida cautelar decretada o, en subsidio, se remplace por una menos gravosa.

Expone que la actora es propietaria del aludido inmueble, en el que se dedica a la venta de materiales de construcción, despacho de áridos y recepción autorizada de escombros, en el marco de un Plan de Cierre vigente. En la misma zona, existen otros dos pozos de extracción de áridos contiguos, de dimensiones significativamente superiores, que se encuentran actualmente en operación, pertenecientes a la empresa Regeneradora de Materiales S.A. (Regemac S.A) y a la Planta de Extracción de Áridos SEMOT.

A continuación, pormenoriza los antecedentes históricos de las actividades desarrolladas en el predio, que dan cuenta de las labores de extracción de áridos desde 1981 hasta 2007, debidamente autorizado, conforme los diversos contratos y autorizaciones obtenidas durante ese período, incluyendo el cambio de uso de suelo aprobado por el Servicio Agrícola y Ganadero en 1980.

Refiere que en el año 2001 el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana aprobó un proyecto para disponer residuos sólidos inertes de la construcción en el ex pozo de áridos. Posteriormente, en el año 2010, la Seremi de Salud autorizó a Baltierra para disponer de dichos residuos conforme al proyecto aprobado en 2001. En el año 2017 ingresó ante la municipalidad de Puente Alto un "Informe plan de cierre y



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

Código: KGYSXPLeXXN

recuperación de predio", determinando las medidas y acciones para mitigar los efectos de la anterior extracción de áridos.

Respecto a las fiscalizaciones, indica que la unidad ha sido objeto de diversas inspecciones por parte de la Seremi de Salud y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) entre los años 2015 y 2021. Destaca que en el año 2019 la Seremi de Salud informó a la SMA que la actividad contaba con resoluciones sanitarias vigentes y que no se había constatado extracción de áridos, sino sólo labores de procesamiento.

En cuanto al procedimiento sancionatorio ambiental, expone que en el mes de noviembre de 2021 la Superintendencia del Medio Ambiente formuló cargos a Baltierra por desarrollar un proyecto de extracción de áridos sin contar con Resolución de Calificación Ambiental. Ante ello, la empresa presentó un Programa de Cumplimiento (PdC) que fue objeto de diversas observaciones y modificaciones.

En el mes de octubre de 2022, vecinos del sector solicitaron a la SMA la detención del funcionamiento de las instalaciones como medida provisional. Sin embargo, mediante Resolución Exenta N° 8 de septiembre de 2023, la Superintendencia aprobó el Programa de Cumplimiento presentado por Baltierra y rechazó la solicitud de medida provisional que aquellos solicitaron. Como consecuencia, en septiembre de 2023 los vecinos presentaron un recurso de reclamación judicial ante el Segundo Tribunal Ambiental (causa Rol N° R-426-2023), impugnando la aprobación del PdC y solicitaron como medida cautelar la detención del funcionamiento de las instalaciones.

Por ello, el 9 de enero pasado, el 2° Tribunal Ambiental acogió la petición formulada y decretó la detención del funcionamiento de las instalaciones de Baltierra hasta que se presentaran antecedentes científico-técnicos elaborados por un tercero independiente que certificara que los residuos dispuestos correspondían a residuos inertes de la construcción. Dicha resolución fue notificada a la sociedad el 19 de enero.

El 15 de marzo solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante de la SMA y pidió el alzamiento de la medida cautelar o su modificación por una menos gravosa, citando el tribunal a una audiencia para el 5 de abril. Luego, el día 16 del mismo mes, el tribunal resolvió modificar la medida cautelar únicamente en cuanto a que sería el propio tribunal quien realizaría las gestiones para contratar una entidad que certificara la naturaleza de los



residuos. Finalmente, el 24 de junio el tribunal informó que aún no había logrado contratar dicha entidad y que había ordenado a la Policía de Investigaciones realizar un estudio al respecto, sin fijar fecha para ello.

A continuación argumenta que la medida cautelar decretada resulta ilegal y arbitraria por las siguientes razones: 1. vulnera el principio de proporcionalidad, al no haber optado por otra menos gravosa para cumplir la finalidad perseguida; 2. genera riesgos ambientales al impedir la conclusión de la etapa de cierre del proyecto, lo que evita la disminución de los efectos ambientales negativos asociados; 3. produce un grave impacto económico no sólo para la empresa, sino también para sus trabajadores y personas relacionadas, afectando su capacidad para cumplir obligaciones financieras y compromisos adquiridos; 4. dificulta la ejecución de las acciones comprometidas en el Programa de Cumplimiento aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente; 5. genera un incumplimiento de los compromisos adquiridos con las juntas de vecinos aledañas mediante una transacción suscrita el 5 de septiembre de 2017, en la que Baltierra se comprometió a efectuar el cierre total de faenas del relleno en un plazo determinado; 6. resulta discriminatoria al aplicarse únicamente a Baltierra, mientras que otros dos pozos ubicados en la misma zona, de dimensiones mayores, continúan operando normalmente.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, señala que la ley 18.971, que establece el recurso de amparo económico, permite denunciar infracciones tanto al inciso primero como al segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República y en virtud de lo estatuido por la jurisprudencia, al alero de dicha disposición, es posible recurrir no sólo por las privaciones efectivas del derecho, sino también por perturbaciones o amenazas, siempre que tengan cierta gravedad que impida efectivamente el ejercicio de las actividades que constituyen el giro de la empresa; lo que en este caso se verifica, en atención a que la medida cautelar dispuesta por el Tribunal Ambiental impide a su parte el ejercicio de todas las actividades que constituyen su giro, al ordenar la detención del funcionamiento de la totalidad de sus instalaciones, sin distinción.

Tal determinación, afirma, vulnera directamente el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, consagrado en el artículo 19 N° 21 de la



Carta Fundamental, pues como se dijo, la medida impide de manera total e injustificada el ejercicio de las actividades económicas que constituyen el giro de la empresa, sin que exista una razón de orden público o seguridad nacional que lo justifique, y de manera discriminatoria en comparación con otras empresas que operan en la misma zona.

Por lo expuesto, solicita que se acoja el presente recurso y, en su mérito, se deje sin efecto la medida cautelar decretada por el Segundo Tribunal Ambiental en la causa Rol N° R-426-2023 o, en subsidio, se remplace por una medida menos gravosa que permita continuar con el ejercicio de sus actividades económicas.

Informando el Segundo Tribunal Ambiental solicita el rechazo del recurso de amparo económico interpuesto, fundado en las siguientes excepciones y defensas: i) improcedencia de la presente acción para impugnar resoluciones judiciales; ii) incumplimiento de los supuestos de procedencia de la misma e; iii) inexistencia de un actuar arbitrario e ilegal en los términos pretendidos por la recurrente.

Como antecedentes de contexto, explica que el 28 de septiembre de 2023 se interpuso reclamación del artículo 17 N° 3 de la ley 20.600 en contra de la Resolución Exenta N°8/Rol D-244-2021 de la Superintendencia del Medio Ambiente de 7 de septiembre del mismo año, que aprobó el Plan de cumplimiento presentado por Inmobiliaria Agrícola y Comercial Baltierra S.A., titular del proyecto “Planta de Extracción de Árido Baltierra”; lo anterior en el marco del procedimiento sancionatorio seguido en su contra, por haber eludido el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En términos generales, la reclamación interpuesta bajo el Rol RN° 426-2023, sostiene que el plan de cumplimiento no satisface los criterios de aprobación contenidos en el Decreto Supremo N° 30 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, en particular respecto al cumplimiento de los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad en relación con los componentes de suelo, agua, aire, y medio humano. Junto a la reclamación, los reclamantes solicitaron al tribunal, conforme al artículo 24 de la ley 20.600, que se decretara la medida cautelar innovativa de detención del funcionamiento de las instalaciones de la Inmobiliaria, atendido los efectos perniciosos e irreparables en el medio ambiente que no han sido descartados para la etapa de cierre del proyecto.



Refiere que la medida decretada fue adoptada por el tribunal sobre la base de los siguientes fundamentos: Existencia de duda razonable respecto de la naturaleza de los residuos que se encuentran depositados en el pozo, dado los eventos de incendio y los períodos en que no se tiene claridad respecto a la naturaleza de los residuos autorizados a disponer; la circunstancia de que el solo relleno del pozo no puede despejar los riesgos ambientales si no existe certeza respecto al tipo de material depositado en él; el principio precautorio exige que *“se decreten medidas eficaces que impidan una eventual afectación a la salud de las personas, como consecuencia de un eventual relleno que no esté cumpliendo con todas las medidas que aseguren que tanto el material que se encuentra en el lugar, como el que actualmente está ingresando a él, no afecten componentes como el suelo y el agua, así como a la salud de la población que vive en el entorno”*.

En lo tocante a los argumentos para solicitar el rechazo del presente arbitrio, el tribunal informante sostiene que el amparo económico no es la vía idónea para impugnar resoluciones judiciales, dado que su naturaleza jurídica corresponde a una acción y no a un recurso. En efecto, señala que tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido que el amparo económico tiene por objeto poner en movimiento la jurisdicción para conocer e investigar una acción u omisión ilegal que pueda constituir una infracción al artículo 19 N° 21 ya citado y no para impugnar resoluciones judiciales dictadas dentro de un determinado proceso. El objetivo del amparo económico interpuesto por la recurrente es claramente dejar sin efecto la resolución de 9 de enero de 2024, que decretó la detención del funcionamiento de sus instalaciones. Por consiguiente, aquella no puede prosperar, pues al no tener la naturaleza jurídica de un recurso, no debe ser utilizada para impugnar resoluciones judiciales como la cuestionada en autos.

A mayor abundamiento, la amparada cuenta con mecanismos específicos para cuestionar la medida cautelar decretada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 20.600, que contempla la posibilidad de oponerse a la medida cautelar, o bien solicitar su alzamiento o modificación, mediante una audiencia en la que se debe escuchar a las partes para luego proceder a la resolución sobre la mantención, modificación o alzamiento de la medida. En este contexto, la recurrente ha utilizado en dos oportunidades los mecanismos contemplados en la citada norma. La primera, mediante



presentación de 15 de marzo del presente año, cuya revisión se llevó a cabo en audiencia de 5 de abril y que culminó con el rechazo de la solicitud de alzamiento mediante resolución de 16 de abril. No obstante, en dicha oportunidad el tribunal modificó de oficio la cautelar, en tanto asumió directamente la búsqueda del organismo que realizaría el estudio de la naturaleza de los residuos contenidos en el pozo lastrero, además de precisar que se exceptuaba de la paralización todas aquellas acciones destinadas a mantener la estabilidad física de los taludes ya existentes en los límites del depósito. La segunda, mediante presentación de 17 de julio, que fue rechazada por el tribunal mediante resolución de 24 del mismo mes, atendido que no acompañó nuevos antecedentes en los términos exigidos por el inciso cuarto del mencionado artículo 24.

Por otra parte, argumenta que en la especie no se cumplen los supuestos de procedencia del amparo económico, por cuanto la actividad económica que se encuentra paralizada se está realizando al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), reiterando que la medida cautelar que se objeta fue dictada en el marco de una reclamación judicial interpuesta contra la Resolución Exenta N° 8/Rol D-244-2021 de la Superintendencia del Medio Ambiente, que aprobó el Programa de Cumplimiento (PdC) presentado por la recurrente en sede administrativa.

En este contexto, dicho PdC se presentó en el marco de un procedimiento sancionatorio seguido en contra de la actora, por no haber ingresado su proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, debiendo hacerlo, transgrediendo así lo dispuesto en el artículo 35 letra b) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Esta infracción, conocida como elusión al SEIA, tiene carácter permanente y se mantiene en la medida que no se haya ingresado el proyecto a evaluación ambiental y se obtenga una Resolución de Calificación Ambiental favorable.

Apunta que el Programa de Cumplimiento aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente, consideró dentro de sus acciones que la recurrente ingresara a evaluación ambiental el proyecto "Regularización de actividades de cierre del pozo y desarrollo de proyecto de valorización de Residuos Inertes de la Construcción" y obtuviera Resolución de Calificación favorable del mismo. Sin embargo, revisada la página del Servicio de



Evaluación Ambiental a la fecha del presente informe, no existe registro del cumplimiento de esa exigencia por la recurrente.

En consecuencia, la actividad que actualmente se encuentra paralizada por la cautelar decretada se ha estado realizando al margen del SEIA, por tanto, la acción de amparo económico no puede prosperar, por no haberse comprobado sus fundamentos fácticos.

Seguidamente, advierte que la especie no existe un acto ilegal y arbitrario. En primer lugar, respecto a la supuesta arbitrariedad al no considerar la paralización de los otros dos pozos existentes en la zona, explica que la medida cautelar fue dictada en el marco de una reclamación judicial presentada exclusivamente en contra de la resolución que aprobó el PdC de Baltierra S.A., por lo que mal se podía decretar la paralización de pozos que no fueron parte de la solicitud de medida cautelar, y cuyos dueños no son parte del procedimiento sancionatorio en el que se presentó el programa de cumplimiento cuya aprobación ha sido reclamada en la causa Rol R N° 426-2023. Por lo tanto, no se trata de un tema de aquiescencia tácita o expresa, como plantea el actor, sino que simplemente no ha existido ninguna petición formal, ni antecedentes sancionatorios que hayan siquiera sugerido la posibilidad de extender la medida a los pozos que aquel señala.

En segundo término, en lo referente a una eventual transgresión al principio de proporcionalidad, advierte que si bien dicho principio no se regula expresamente en el artículo 24 de la ley 20.600, se deduce del tenor literal del inciso primero del citado precepto. No obstante ello, la doctrina ambiental especializada considera que la proporcionalidad no es un requisito para adoptar una medida cautelar, sino que está destinada a influir en el contenido de la medida una vez que se han cumplido los supuestos de su adopción, modelando o adaptándola para los fines que fue decretada. En este caso, la cautelar dispuesta el 9 de enero último, se fundamenta en la existencia de una duda razonable acerca de la naturaleza de los residuos que se encuentran depositados en el pozo del actor, dado los eventos de incendio que ocurrieron en el lugar y los periodos en que no existe claridad respecto a la naturaleza inerte o no inerte de los residuos dispuestos en el mismo. Esta incerteza, a la luz del principio precautorio, exige que se adopten medidas eficaces que impidan una eventual afectación a la salud de las personas. Por lo tanto, la medida de paralización decretada hasta que se cuente con



antecedentes técnicos que permitan tener certeza de la naturaleza de los residuos depositados en el pozo lastrero, es idónea para salvaguardar el riesgo a la salud de las personas, no existiendo otra de menor entidad que pueda hacerse cargo efectivamente de ello. Sin perjuicio de lo anterior, reitera que la discusión acerca de la proporcionalidad de la medida decretada se debe dar en el marco del procedimiento establecido en el artículo 24 y no en el ámbito del amparo económico.

Finalmente, respecto a los riesgos asociados a la mantención de la medida cautelar, señala que la afectación a la rentabilidad y capacidad económica para cumplir con sus obligaciones financieras, y un eventual principio de insolvencia, fueron argumentos que ya se esgrimieron en sede judicial, en el marco de las solicitudes de alzamiento presentadas por la recurrente, respecto a lo cual no se acompañaron antecedentes que den cuenta del riesgo económico alegado.

Se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

1°.- Que el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República establece el derecho a desarrollar cualquier actividad de naturaleza económica pues dispone que “La Constitución asegura a todas las personas: *“... El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.*

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.”

Adicionalmente, el artículo único de la ley 18.971, consagra la acción de amparo, al disponer, en lo que para estos efectos importa, que: *“Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile.*

El actor no necesitará tener interés actual en los hechos denunciados.

La acción podrá intentarse dentro de seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción, sin más formalidad ni procedimiento que el



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

Código: KGYSXPLeXXN

establecido para el recurso de amparo, ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá de ella en primera instancia. Deducida la acción, el tribunal deberá investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo respectivo”.

2°.- Que, en consecuencia, el fin de la acción de amparo económico es que los tribunales superiores de justicia conozcan de eventuales infracciones al artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, que sean denunciadas por cualquier persona. Esta norma y como lo ha sostenido el Máximo Tribunal, presenta dos facetas: Una, en cada uno de sus dos incisos, respectivamente: la primera, consiste en el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen; la segunda, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, solo si una ley de quórum calificado lo autoriza.

3°.- Que en este sentido, la doctrina constitucional ha señalado sobre esta garantía -cuya protección se ampara por un recurso como el de la especie- que *“si la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar libremente cualquier actividad económica, personalmente o en sociedad, organizadas en empresas, en cooperativas o en cualquier otra forma de asociación lícita, con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad (...) la obligación de no atentar en contra de la garantía no solo se extiende al legislador, al Estado y a toda autoridad, sino también a otros particulares que actúan en el ámbito de la economía nacional. Una persona, natural o jurídica, que desarrolla una actividad económica dentro de la ley, solo puede salir de ella voluntariamente o por ineficiencia empresarial que la lleva al cierre o a la quiebra. Pero es contraria a esta libertad, y la vulnera, el empleo por otros emprendimientos o arbitrios, como pactos, acuerdos, acciones y toda clase de operaciones que tengan por objeto o den o puedan dar como resultado dejar al margen de la vida de los negocios a quien esté cumpliendo legalmente una tarea en la economía del país”.* (Enrique Evans de la Cuadra, “Los Derechos Constitucionales”, Tomo II, pág. 318).

4°.- Que dicho lo anterior, es menester precisar que lo que se imputa a la recurrida y que a juicio de la amparada la habilita para impetrar la



protección de la actividad económica que desarrolla, es la dictación de la resolución de 9 de enero pasado que decretó la detención del funcionamiento de sus instalaciones, en el marco del proceso seguido ante el recurrido -Segundo Tribunal Ambiental- Rol N° R-426-2023, originado producto de la reclamación que se interpuso, a la luz del artículo 17 N° 3 de la ley 20.600.

5°.- Que más allá de la amplitud que cabe conferir a la acción de amparo económico que se dedujo, en la especie, lo que se pretende por su intermedio es revertir una resolución judicial ejecutoriada, en tanto por segunda vez el tribunal competente desestimó la solicitud del ahora amparado de dejar sin efecto la medida cautelar innovativa de detención del funcionamiento de las instalaciones de la Inmobiliaria. Ergo, esta vía no puede ser utilizada para revertir resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento sometido a un tribunal competente, en atención a que la tutela que se impetra no puede constituir un sustituto jurisdiccional, que en este caso pretende obviar las exigencias y ritualidad que prevé el artículo 24 de la ley 20.600.

6°.- Que en este orden de consideraciones, el propio legislador estableció un procedimiento determinado, entregado a un tribunal especial para debatir estos asuntos, permitiendo a las partes el ejercicio de los derechos de los que están premunidos o de los que creen ser titulares, y es esa la sede en la que deben dilucidarse estas materias de fondo, con respeto irrestricto al debido proceso, y con la posibilidad de aportación de prueba.

7°.- Que finalmente, no puede obviarse que la Constitución Política de la República, resguarda el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen y es justamente este último requisito es el que resulta cuestionado por la autoridad competente, lo que impide concluir que el amparado haya sido perturbado el legítimo ejercicio de su derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

8°.- Que como corolario de lo previamente razonado, sólo resta desestimar la acción que se dedujo.

Por estas razones y con arreglo a lo que preceptúa la ley 18.971, **se rechaza** el amparo económico deducido a favor de **Inmobiliaria, Agrícola y Comercial Baltierra S.A.**, sin costas por haber tenido motivos plausibles para litigar.



Sin perjuicio de lo resuelto, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil, actuando esta Corte de oficio, se dispone que la diligencia reiterada a fojas 533 del expediente tenido a la vista, y cuya realización se encargó a la Brigada Investigadora de Delitos Contra la Salud Pública y el Medioambiente de la Policía de Investigaciones de Chile ('BRIDESMA') relativa al estudio destinado a determinar la naturaleza de los residuos dispuestos en el pozo de las instalaciones de la recurrente, deberá evacuarse en un término no superior a 60 días desde el cúmplase de este fallo, debiendo velar el tribunal ambiental para que ello se cumpla, bajo los apercibimientos pertinentes.

Consúltese, si no se apelare.

Regístrese y comuníquese por la vía más rápida, luego, archívese en su oportunidad.

Redacción de la ministro Lilian Leyton Varela.

N° Amparo Económico 2060-2024

Pronunciada por la **Octava Sala** de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por la ministra señora Dobra Lusic Nadal e integrada, además, por la ministra señora Lilian Leyton Varela y el abogado integrante señor Manuel Luna Abarza. No firma la ministra señora Leyton, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse ausente.



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

Código: KGYSXPLeXXN

Pronunciado por la Octava Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Dobra Lusic N. y Abogado Integrante Manuel Domingo Antonio Luna A. Santiago, veintidos de agosto de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a veintidos de agosto de dos mil veinticuatro, 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: KGYSXPLeXXN