

Santiago, dos de enero de dos mil diecinueve.

**Vistos:**

Se reproduce el fallo en alzada, con excepción de su fundamento tercero, que se elimina.

**Y se tiene, en su lugar y además, presente:**

**Primero:** Que según quedó expresado en la sentencia en revisión, en estos autos se ha ejercido la llamada acción de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N° 18.971 en resguardo del derecho de los recurrentes, integrantes de la Asociación de Comerciantes de Productos del Mar y locatarios del Terminal Pesquero Metropolitano, a desarrollar una actividad económica lícita garantizado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Constitución Política de la República, el que se vería vulnerado en razón diversas acciones y omisiones que atribuyen a la sociedad administradora de dicho recinto, al Ministerio de Bienes Nacionales, a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y al Servicio Nacional de Pesca, según se detalla en extenso en su libelo.

**Segundo:** Que, el sentido y alcance del instituto jurisdiccional previsto en la Ley N° 18.971 es el amparar la garantía constitucional de "la libertad económica" frente al Estado empresario, cuando éste, transgrediendo un principio de la esencia del Orden Público Económico Nacional, como lo es el de la subsidiaridad, interviene en



el campo económico no acatando las limitaciones contempladas en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Carta Fundamental, ya sea por desarrollar esa actividad sin autorización de una ley de quórum calificado o sin sujetarse a la legislación común aplicable en dicho ámbito a los particulares.

**Tercero:** Que el legislador de la Ley N° 18.971 instituyó un mecanismo de tutela jurisdiccional destinado a amparar a los particulares en su derecho a la libertad económica cuando ella resulte afectada por la actividad del Estado llevada a efecto con infracción a las regulaciones que sobre la materia se establecen en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política.

**Cuarto:** Que, comparativamente, mientras el recurso de protección contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política establece una acción a favor de quien, como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de terceros, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de determinados derechos o garantías esenciales -entre las que se incluye la señalada en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental-, el artículo único de la Ley N° 18.971, en que se regula el denominado recurso de amparo económico, prescribe que cualquiera persona puede denunciar las infracciones al recién aludido artículo 19 N° 21 sin que el actor necesite tener interés



actual en los hechos a que se refiere la denuncia. Contempla así la Ley N° 18.971 una acción popular, que trasunta el designio del legislador en orden a amparar por su intermedio el derecho a la libertad económica, no en cuanto a transgresiones a la misma que afecten en general a los individuos particulares en su interés personal, sino cuando tales vulneraciones provengan de la actividad empresarial del Estado quebrantando las normas de Orden Público Económico consagradas en el mencionado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política.

La generación de un instrumento jurídico específico en defensa de esta garantía, sin duda, es la respuesta legislativa frente a la insuficiente eficacia del recurso de protección para asumir ese rol en diversos aspectos, tales como la explicable falta de motivación de las personas, individualmente consideradas, para deducir un recurso de protección en resguardo del derecho a la libertad económica como un derecho de carácter general, al no sentirse afectadas en un derecho subjetivo que les concierna en lo particular.

**Quinto:** Que, por otra parte, existen fundadas razones que conducen a descartar el amparo económico como instrumento idóneo para dispensar protección al derecho a desarrollar una actividad económica lícita contemplado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Carta Fundamental.



La primera de ellas estriba en la imposibilidad de estimar como criterio racional que una persona directamente afectada por la vulneración de dicha garantía constitucional disponga -conforme a lo establecido en el Auto Acordado de esta Corte que regula su tramitación y fallo- de treinta días para deducir el recurso de protección, en tanto que un tercero sin interés actual alguno en la materia, según lo prescribe la Ley N° 18.971, cuente para ello con un plazo de seis meses.

Enseguida, el diseño con que el referido cuerpo legal reguló el amparo económico impide considerarlo como un remedio eficaz disponible a favor de un particular para la salvaguarda de la garantía en referencia, desde que no se entregó al órgano jurisdiccional la facultad de adoptar providencias cautelares prontas e inmediatas para brindar resguardo al afectado, como sí se establecen en el artículo 20 de la Constitución Política tratándose del recurso de protección.

**Sexto:** Que las razones expuestas dejan en evidencia la ausencia de idoneidad del arbitrio en estudio para salvaguardar la garantía invocada por los recurrentes, motivo suficiente para determinar su rechazo.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre la



materia, **se confirma** la sentencia apelada de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho.

**Se previene** que los Ministros Sres. Muñoz y Aránguiz estuvieron por confirmar la sentencia apelada, previa eliminación de su fundamento segundo, y teniendo en consideración los siguientes motivos:

1.- Que como se ha dicho en otras oportunidades por esta Corte, el artículo único de la Ley N° 18.971, bajo el título de: "Establece recurso especial que indica", ha creado el comúnmente denominado "recurso de amparo económico", acción que deriva su apelativo del procedimiento aplicable a su tramitación.

2.- Que el inciso primero de dicho precepto prescribe que: "Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile"; su inciso segundo dispone que el actor no necesita tener interés actual en los hechos denunciados y, el tercero, fija el plazo en que se debe interponer -seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción-.

Los dos incisos finales se refieren, el primero, al recurso de apelación, y el último, a la responsabilidad por los perjuicios causados, si "se estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base".



3.- Que, como se advierte de lo ya señalado, el recurso o acción de que se trata tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente 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"; y el otro, conforme al inciso 2° de esa norma, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, inciso que, también dispone que tales actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares.

4.- Que es evidente que el legislador, al establecer el amparo económico en el artículo único de la Ley N° 18.971, no hizo distingo alguno en cuanto al ámbito de su aplicación. En efecto, esta garantía constitucional - a la que se le ha llamado de libre iniciativa o de libertad de empresa- es de contenido vasto, puesto que comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicios, señalando la doctrina 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 esta garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda autoridad, sino también a otros particulares que actúen en el ámbito de la economía nacional. Una persona, natural o jurídica, que desarrolla una actividad económica dentro de la ley, sólo 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 empresarios de 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 III, Editorial Jurídica de Chile, Tercera edición actualizada, noviembre de 2004. Pág. 142).

5.- Que a lo anterior se agrega el antecedente pacífico consistente en que la Ley N° 18.971 no establece restricciones, las que solamente surgen de una interpretación, actividad que en el orden de las garantías constitucionales se debe ejercer en favor de las personas,



pues nunca procede, por su intermedio, restringir los derechos, puesto que contraría el sentido último de las declaraciones de derechos en los textos constitucionales y legales. En el mismo sentido se encuadra la interpretación pro homine o a favor de las personas.

6.- Que, entonces, el menoscabo que pueda sufrir la garantía constitucional contenida en el artículo 19 N° 21 en el ejercicio de cualquier actividad económica, no está sujeta a limitación alguna, en lo que concierne a sus titulares.

7.- Que, sin perjuicio de lo antedicho, en el caso concreto los recurrentes no han esgrimido -ni se ha acreditado durante la tramitación del recurso- el acaecimiento de hechos concretos y específicos que posean aptitud para atentar en contra de cualquiera de los dos aspectos de la garantía en cuestión, lo que determina el necesario rechazo de la acción.

Regístrese y devuélvase.

Redacción del fallo a cargo del Abogado Integrante Sr. Pierry, y de la prevención sus autores.

Rol N° 26.399-2018.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sr. Arturo Prado P. y el Abogado Integrante Sr. Pedro Pierry A. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa,





el Ministro señor Muñoz por estar con feriado legal y el  
Ministro señor Aránguiz por estar con licencia médica.  
Santiago, 02 de enero de 2019.



En Santiago, a dos de enero de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

