

Santiago, doce de agosto de dos mil diecinueve.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos quinto a décimo cuarto, que se eliminan.

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

Primero: Que la empresa Sur S.A. ha ejercido la acción de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N°18.971, en contra de la Municipalidad de Ñuñoa, por la dictación del Decreto N°1485 de 29 de octubre de 2018, que aprueba el texto refundido de la Ordenanza Municipal N°26 sobre Derechos por Servicios, Concesiones y Permisos, en su título VII sobre derechos relativos a propaganda y publicidad.

Expone que, a través del acto administrativo señalado, se aumentan los montos a pagar por concepto de derechos municipales asociados a propaganda, elevándose desproporcionadamente y afectándose así su derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, de acuerdo a lo consagrado en el inciso 1° del numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, imponiéndole un tributo de manera indebida y sin cumplir con los presupuestos legales al efecto.

Solicita por esta vía que se deje sin efecto la decisión administrativa materializada en el decreto impugnado.



Segundo: Que, informando la recurrida, explica que el acto recurrido se ajusta a derecho, puesto que conforme al artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los entes edilicios gozan de la facultad de establecer derechos por los permisos que otorguen, dentro de los cuales se contempla la propaganda en la vía pública, que deben ser pagados por los privados de acuerdo al artículo 41 y siguientes de la Ley de Rentas Municipales.

En el presente caso, los fundamentos del alza se contienen en el Decreto N°1509 de 31 de octubre de 2018 y el aumento más importante se observa en el cobro de publicidad mediante uso de pantallas LED, el cual busca desincentivar su uso, puesto que distraen a los conductores, son causa de accidentes y su nivel de luminosidad molesta a los vecinos.

Culmina señalando que se trata de cobros por derechos de publicidad, esto es, del ejercicio de una facultad legal, no de la imposición de un tributo.

Por estas razones, solicita el rechazo del recurso.

Tercero: 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.



Cuarto: Que el inciso primero de dicho precepto prescribe: *"Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República"*; su inciso segundo dispone que el actor no necesita tener interés 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"*.

Quinto: 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 segundo, 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.

Sexto: Que es evidente que el legislador, al regular el amparo económico en el artículo único de la ley N° 18.971, no hizo distingo alguno en cuanto al ámbito de su aplicación. 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 servicio, habiendo sido introducida por el Constituyente de 1980 con especial énfasis y estudio.

Séptimo: Que, despejado lo anterior, de la lectura del libelo deducido en autos se colige que lo que se pretende por la recurrente al accionar por esta vía es obtener que se deje sin efecto, total o parcialmente, una ordenanza municipal aprobada a través de Decreto Alcaldicio, expresando que ella constituye una extralimitación de las funciones de la autoridad local y establece impuestos en infracción al principio de legalidad.

Octavo: Que, sin embargo, según se ha señalado, para el acogimiento de la denuncia, en los términos de la Ley N°18.971, es necesario que el tribunal investigue y constate la o las infracciones denunciadas, lo que en el presente caso se traduce en averiguar si existen los hechos que la constituirían, si son o no susceptibles de



plantearse por la presente vía y si ellos importan una alteración de la actividad económica de la recurrente, debiendo existir, en relación con esto último, una vinculación o nexo causal; sin que deba examinarse, necesariamente, la legalidad de la conducta reprochada. En efecto, esto último es más propio del recurso de protección, establecido precisamente para dicho objeto.

Es éste el matiz que diferencia a la acción de protección con el presente denuncia, ya que por éste se debe determinar si los hechos en él expresados perturban o no la actividad económica ejercida conforme a las normas legales que la regulen, de quien lo formula o de aquella en cuyo interés se efectúa el mismo.

En otras palabras, pretende la actora que esta Corte realice un examen de legalidad de la ordenanza antes singularizada, sin que esta sea la vía idónea para ello.

Noveno: Que de acuerdo con lo antes expuesto y razonado resulta evidente que la presente no es una materia que corresponda sea dilucidada por medio de la presente acción cautelar, razón suficiente para el rechazo del amparo económico deducido.

De conformidad, asimismo, con lo que dispone el artículo único de la Ley N°18.971, **se revoca** la sentencia de tres de junio último, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago y, en su lugar, se dispone que **se**



rechaza el recurso de amparo económico deducido por la empresa Sur S.A. en contra de la Municipalidad de Ñuñoa.

Se previene que la Ministra señora Sandoval concurre a la decisión revocatoria, teniendo para ello únicamente presente:

1°) 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 la recurrente a desarrollar una actividad económica lícita garantizado en el artículo 19 N°21 inciso 1° de la Constitución Política de la República, el que, según señala, se vulneró por el recurrido con la modificación de la Ordenanza Municipal N°26, en lo relativo al monto de los derechos por concepto de propaganda y publicidad.

2°) Que el sentido y alcance del instituto jurisdiccional previsto en la Ley N°18.971 es el de 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 subsidiariedad, 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.

3°) 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.

4°) Que 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 uno de carácter general, al no sentirse afectadas en un derecho subjetivo que les concierna en lo particular.

5°) 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.

6°) Que por las razones expuestas, esta previniente concluye que el llamado recurso de amparo económico no es idóneo para salvaguardar la garantía fundamental reconocida en el artículo 19 N°21 inciso 1° de la Carta Fundamental, por lo que el deducido en autos no puede prosperar.

Regístrese, comuníquese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Blanco y la prevención, de su autora.

Rol N° 15.670-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Ricardo Blanco H. y Sra. Ángela Vivanco M. y los Abogados Integrantes Sr. Ricardo Abuaud D. y Sra. María Cristina Gajardo H. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro señor Blanco por estar



con feriado legal y el Abogado Integrante señor Abuauad por estar ausente. Santiago, 12 de agosto de 2019.



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

