

Santiago, cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

Vistos:

Se reproduce la sentencia consultada con excepción de sus fundamentos segundo a séptimo, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y además presente:

Primero: Que según quedó expresado en la sentencia apelada, en estos autos se ha ejercido, en representación de Damiana Santana Rodríguez, la denominada acción de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N° 18.971 en resguardo de su derecho 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 habría vulnerado por la Municipalidad de La Cisterna por cuanto dicha entidad no renovó la patente de alcoholes 4-282 afectando su derecho a desarrollar una actividad económica lícita llevada a cabo en el establecimiento denominado "Cabaret Samba".

Segundo: 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.

Tercero: Que el inciso primero de dicho precepto -ya citado- 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 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".

Cuarto: 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.



Quinto: Que es evidente que el legislador, al regular el amparo económico en el artículo único de la Ley N° 18.971, no hizo distinción 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, según consta de la historia fidedigna del precepto.

En la sesión 338 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, se advierte esta amplitud. En efecto, en estas Actas Oficiales el señor Guzmán señala: "(...) considera válida la proposición del señor Bertelsen en cuanto a incorporar en el capítulo de las garantías constitucionales un precepto que posibilite emprender cualquier actividad económica en el campo empresarial, íntimamente vinculado al derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes, con las excepciones que se señalan. (...)". El señor Guzmán propicia, no obstante la distinción entre las formas individual y asociada, incluir en el artículo la palabra empresa, que, a su juicio, tipificaría de manera muy nítida esta garantía como diferente de la relativa a la libertad de trabajo. (...). El señor Carmona aduce que la expresión actividad económica es muy amplia,



de manera que comprende la libertad de formar todo tipo de empresas. El señor Guzmán señala que su propósito tal vez podría obtenerse con una redacción que dijese: la libertad para desarrollar cualquier actividad económica, ya sea en forma individual o asociada, y a través de cualquier tipo "género" de empresas (...). En síntesis, la primera parte de la disposición queda aprobada en los siguientes términos: la libertad para desarrollar cualquier actividad económica sea en forma individual o asociada.

Sexto: Que, por otra parte, no debe obviarse que la doctrina constitucional también se encuentra conteste al respecto. Sobre esta garantía -cuya protección se ampara por un recurso como el de la especie- se ha dicho 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 sólo 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, 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 II, pág. 318).

Séptimo: Que la jurisprudencia, en ciertos casos, ha concluido que la acción de protección económica es plenamente procedente tratándose de ambos incisos del numeral veintiuno de la Constitución Política de la República.

Es así como ha resuelto que "el recurso ampara la garantía constitucional estableciendo acción popular para denunciar todas las infracciones a dicha norma constitucional". (Causa Rol N°3899-94, C. Apelaciones de Santiago, 26 de enero de 1995). Se agrega -en esa misma resolución- que la Ley N° 18.971 al establecer este recurso especial de amparo, no hizo distinción alguna entre las diversas situaciones planteadas en ambos incisos del N° 21. Precizando, más aún, se ha dicho por este Tribunal que al ser una norma tan clara, la aludida Ley N° 18.971 "no se divisa de qué manera podría restringirse la denuncia y correspondiente indagación tan sólo a una de las dos garantías que se protegen por el indicado precepto constitucional. En efecto, no hay ninguna circunstancia que



permita una interpretación diferente, en orden a que ella estaría limitada únicamente al inciso segundo de la norma de la Carta Fundamental, y cualquier otro entendimiento carece de asidero jurídico y contraría el claro sentido de la misma, que se desprende de su tenor literal" (C.S. causa Rol N°3496-03, 23 de septiembre de 2003).

A lo anterior se añade el antecedente pacífico que la Ley N° 18.971 no establece restricciones, esta surge solamente de una interpretación, actividad que en el orden de las garantías constitucionales debe ejercerse en favor de las personas, nunca se debe a través de ella restringirle 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.

Octavo: Que 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, por lo que no puede hacerse distingo sobre sus titulares.

De esta manera, no se advierte razón por la cual fuese razonable utilizar, incluso, reglas de hermenéutica legal para introducir una restricción que el legislador no ha querido. En efecto, su intención aparece dirigida a otorgar una protección más bien general, sin discriminación alguna.



Noveno: Que, una vez despejado lo anterior, se debe realizar un análisis de la situación concreta denunciada a través de la presente acción de amparo económico.

Décimo: Que el actor estima que se ha impedido por parte de la Municipalidad de La Cisterna el ejercicio de la actividad comercial que desarrolla en el establecimiento denominado "Cabaret Samba" al no renovar la patente de alcoholes 4-282, que la amparaba, sin que el Concejo Municipal tuviera las facultades para determinar u ordenar la no renovación de una patente histórica, atendida la larga data de funcionamiento del local comercial, que no ha sido objeto de sumario sanitario, como tampoco de investigaciones policiales. En este contexto refiere que no fue partícipe del procedimiento administrativo, puesto que ninguna autoridad municipal le interrogó o hizo partícipe de la investigación, tampoco se le exhibieron denuncias escritas, fotografías o grabaciones de irregularidades en el entorno del local, para justificar la decisión cuestionada en autos, transgrediéndose gravemente las normas del debido proceso y la bilateralidad de la audiencia.

Undécimo: Que, para resolver la materia expuesta en el arbitrio, se debe tener presente que el artículo 65 letra ñ) de la Ley N° 18.695, dispone que el Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo para: "otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes", agregando que "el



otorgamiento, la renovación o el traslado de estas patentes se practicará previa consulta a las juntas de vecinos respectivas"; a su vez, el artículo 79 letra b) de la misma ley señala que al Concejo Municipal corresponderá pronunciarse sobre las materias indicadas en el artículo 65.

Duodécimo: Que las disposiciones legales expuestas exigen al Alcalde dos requisitos para resolver sobre el otorgamiento y renovación de una patente para expendio de bebidas alcohólicas: la consulta a la Junta de Vecinos respectiva y el acuerdo del Concejo.

Décimo tercero: Que, en la especie, el primero de los requisitos señalados, esto es, la consulta a la Junta de Vecinos, se cumplió, toda vez que consta en estos antecedentes el Informe de la Junta de Vecinos N° 3-B, que se refiere expresamente a la renovación de la patente vinculada al funcionamiento del establecimiento aludido por la actora, refiriendo que se oponen atendido que favorece la circulación de ebrios, prostitutas y otros sujetos que realizan actos impropios de la buena convivencia y respeto de la dignidad de las personas, firmando el presidente y el secretario de la referida entidad.

Décimo cuarto: Que, en lo que dice relación con el segundo de los requisitos expuestos en el considerando duodécimo, esto es, el acuerdo del Concejo Municipal, se debe señalar que éste efectivamente negó su aprobación a la



solicitud de patente, siendo éste el acto ilegal y arbitrario que se pretende dejar sin efecto por medio de la presente acción constitucional.

La decisión del Concejo fue unánime, fundándose no sólo en el informe de la Junta de Vecinos, sino que también en el informe emitido por Carabineros de Chile. Así, constan en estos antecedentes dos informes emanados de la autoridad policial. El primero, que fue ponderado por el Concejo, da cuenta de la existencia de infracciones cursadas al local comercial por infracción a la ley de alcoholes; mientras que el segundo, contiene un detallado informe respecto del comportamiento de los delitos contra las personas y contra la propiedad en el periodo 2018-2019, en el cuadrante que identifica que corresponde a los paraderos 23-24 de Gran Avenida, signados en el cuerpo del informe como cuadrante 53 y 54, que corresponde a la ubicación del establecimiento comercial explotado por la actora, como a otros, cuya patente de alcoholes, igualmente, no fue renovada.

Décimo quinto: Que, de lo expuesto, fluye que la recurrida actuó dentro del ámbito de su competencia al no renovar la patente de alcoholes, siguiendo el procedimiento previsto en la ley. Es así como, al tener antecedentes concretos, de carácter objetivo, valorados por el órgano que debe emitir su decisión, esto es el Concejo Municipal, decide no renovar la patente, acto que no puede ser tildado



de ilegal, como tampoco de arbitrario, pues no responde al mero capricho de la autoridad, sino que, como se dijo, es una decisión razonada y fundada en antecedentes de carácter objetivos.

Décimo sexto: Que descartada la existencia de ilegalidad o arbitrariedad en la actuación de la recurrida, sólo cabe descartar la denuncia de vulneración del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, norma esta última que protege el ejercicio de aquella actividad económica que no sea contraria a la moral, la que además debe desarrollarse respetando las normas legales que la regulen.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 18.971 de 1990, **se aprueba** la sentencia consultada de cinco de agosto de dos mil diecinueve, que rechazó la acción de amparo económico.

Se previene que la Ministra señora Sandoval y el Abogado Integrante señor Pierry estuvieron por aprobar íntegramente la sentencia en alzada en virtud de sus propios fundamentos, sin perjuicio que, además, comparten los fundamentos undécimo a décimo sexto del fallo que antecede para rechazar la acción. En este entendido, consideran relevante señalar las razones por las que estiman que la presente acción sólo resulta procedente para proteger la garantía constitucional prevista en el inciso



segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República:

1° Que como se ha resuelto por esta Corte en anteriores oportunidades, la acción prevista en la Ley N° 18.971 ampara 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.

2° Que, en efecto, el legislador a través 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 cabo con infracción a las regulaciones que sobre la materia se establecen en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política.

3° Que nuestro ordenamiento jurídico contempla en el artículo 20 de la Carta Fundamental el recurso de protección, acción que se concede 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.

Por otra parte, el artículo único de la Ley N° 18.971, en que se regula el denominado 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 esta ley una acción popular, que trasunta el designio del legislador en orden a tutelar 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 tantas veces mencionado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política, según se adelantó en el considerando segundo.

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.

4° Que 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.

5° Que las razones antes señaladas resultan, en concepto de estos previnientes, aptas para concluir 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, lo que conduce al rechazo de la acción deducida.

Acordada con el **voto en contra** del Ministro señor Muñoz, quien fue del parecer de revocar el fallo consultado y, en consecuencia, acoger la acción de amparo económico, en virtud de las siguientes consideraciones:

1) Que la sola exposición de los antecedentes deja al descubierto la arbitrariedad en la que se incurrió al analizar la renovación de la patente de alcoholes de la recurrente. En efecto, la Junta de Vecinos, no emitió un informe respecto de la conveniencia de la renovación de la patente sub lite, atendiendo a circunstancias concretas atribuibles al funcionamiento del establecimiento explotado por la actora, sino que simplemente, en un acto meramente potestativo, indicó que estaban por la no renovación entregando razones vagas y abstractas para aquello. Como se observa, no existió informe fundado, menos aún un acto motivado.

Asimismo consta que los concejales, esgrimen antecedentes que, no constan en este proceso, como el informe de la Dirección de Seguridad Pública e Inspección Municipal y de Policía de Investigaciones. En este aspecto, se debe señalar que sí tales informes existieron, era carga de la recurrida acompañarlos en autos, cuestión que no realizó.



Ahora bien, prosiguiendo con el análisis del Acuerdo N° 11° del referido Concejo, en el simplemente consta que, aludiendo a tales informes y a los de Carabineros de Chile, cuyo contenido no se expone, deciden rechazar la renovación de la patente, sin indicar fundamento alguno.

Por otra parte, al analizar el contenido de los dos únicos informes acompañados en autos, cuyo contenido es ininteligible pues corresponde a una planilla Excel impresa desordenadamente, sin orden de continuidad, solo se constata que, aparentemente, se cursó una multa al local involucrado por "mantener conexión con casa habitación". Luego, el informe de la Décimo Comisaría de Carabineros de La Cisterna, solo da cuenta del número de delitos en los cuadrantes 53 y 54, sin hacer referencia al funcionamiento de los establecimientos a los que no se les renovó la patente, concluyendo dicho informe: "Conforma al análisis de la información obtenida de la base de datos del Sistema Aupol y S.A.I.T., se observa que en el sector del cuadrante 53 y 54 del área en estudio, ambos mantienen bajos índices delictuales dentro del área señalada en comparación a cada cuadrante". Como se observa, la autoridad policial no sólo no vincula los delitos al funcionamiento del local comercial, sino que, además, descarta la existencia de un aumento de estos.

2) Que, en estas condiciones, sólo cabe concluir que no existe ningún antecedente concreto y de carácter



objetivo que permita establecer que el funcionamiento del local comercial, amparado en la patente de alcohol no renovada Rol N° 4-282, constituya un peligro para la seguridad pública, como tampoco se presentan antecedentes concretos que impidan la renovación.

En consecuencia, el acuerdo del Concejo Municipal, adoptado en la sesión del día 25 de junio de 2019, se torna arbitrario, pues carecen de motivación suficiente.

3) Que lo hasta ahora reflexionado permite establecer que la actuación de la recurrida vulneró el artículo 19 N° 21 inciso primero de la Constitución Política de la República, norma esta última que protege el ejercicio de aquella actividad económica que no sea contraria a la moral y buenas costumbres, habiéndose acreditado que aquella desarrollada por la actora respetaba las normas legales que la regulan, razón por la que resultaba imperioso acceder al arbitrio.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Pierry y de la disidencia, sus autores.

Rol N° 22.358-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sra. Ángela Vivanco M. y el Abogado Integrante Sr. Pedro Pierry A. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la



causa, el Abogado Integrante señor Pierry por estar ausente.
Santiago, 04 de noviembre de 2019.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Maria Eugenia Sandoval G., Carlos Ramon Aranguiz Z., Angela Vivanco M. Santiago, cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

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

