

Santiago, quince de octubre de dos mil veinte.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia apelada, con excepción de sus fundamentos sexto a décimo, que se eliminan.

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

**Primero:** 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.

**Segundo:** 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".

**Tercero:** 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, de acuerdo al inciso 2° de esa norma, que el "Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo 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."

**Cuarto:** Que es evidente que el legislador, al regular el amparo económico en el artículo único de la Ley N° 18.971 no hizo distinción alguna en cuanto al ámbito de su aplicación. Esta garantía constitucional -a la que se 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 esas Actas Oficiales el señor Guzmán 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. Además, el señor Guzmán propiciaba, 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. Por su parte, el señor Carmona adujo que la expresión actividad económica es muy amplia, de manera que comprende la libertad de formar todo tipo de empresas. El señor Guzmán señalaba 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.

**Quinto:** 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 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).

**Sexto:** Que, una vez despejado lo anterior, se debe proceder a realizar un análisis de la situación concreta denunciada a través de la presente acción de amparo económico incoada en favor de don Marcelo Malschafsky



Letelier en contra del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, refiriendo que es un pequeño empresario de cortinas metálicas que, a consecuencia de los hechos de violencia social ocurridos a partir del 18 de octubre del año recién pasado en el país, perdió sus clientes, cuya mayoría se encuentran en Santiago, quienes dejaron de comprar sus productos por cuanto debieron cerrar sus locales comerciales. Esta situación produjo una importante merma en las ventas de su empresa hasta el 90% lo que repercutió en la pérdida de su capital y stock de mercaderías.

Es así como sostiene que la pérdida total de su actividad económica tiene su origen en la falta de resguardo del orden público por parte de la Administración del Estado y de prevención y control de la delincuencia en contravención al ordenamiento jurídico, omisión que vulnera el artículo 19 N° 21, inciso primero, de la Constitución Política de la República, que ampara al pequeño emprendedor, así como a la libre iniciativa económica.

Es en el contexto descrito que solicita se declare que la autoridad recurrida o aquella que se estime contraviene el ordenamiento jurídico, que ha obrado ilegalmente al no asegurar el orden y la seguridad pública.

**Séptimo:** Que la sola exposición del arbitrio deja al descubierto su inviabilidad. En efecto, la acción de amparo económico, según se expuso en los fundamentos precedentes,



ha sido consagrada para resguardar el derecho a la libre iniciativa o libertad de empresa, de contenido extenso, en tanto comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica, empero, esta protección está entregada por el Constituyente para enfrentar ataques directos al ejercicio de tal derecho; es decir, a través de esta acción los tribunales se encuentran facultados para adoptar las medidas que se estimen procedentes para proteger al ciudadano que, producto de acciones, provenientes de la Administración del Estado o de terceros, se ve impedida de realizar una actividad económica lícita, empero, esta acción no está prevista para reparar o constatar consecuencias económicas que sufran los privados en relación a acciones u omisiones que no han tenido como objeto principal impedir su desarrollo.

En efecto, en los presentes autos se denuncia que el estado y sus organismos han sido negligentes en la protección del orden público y que, como consecuencia de ello, el actor ha visto perturbado su derecho a desarrollar actividades económicas. Así, la denuncia se relaciona con ataques al orden público, cuya protección no puede alcanzarse por la presente vía.

**Octavo:** Que, en este aspecto, se debe enfatizar que si bien en virtud de la competencia conservativa esta Corte puede adoptar todas las medidas que estime conducentes para otorgar la debida protección a quienes han visto amagado su



derecho constitucional previsto en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, lo cierto es que no se puede perder de vista que esta acción constituye una medida de tutela urgente consagrada para dar remedio pronto y eficaz a los atropellos que sufra el ciudadano, cuestión que justifica una intervención jurisdiccional rápida que ampare suficientemente el derecho amagado, en relación a ataques directos a la garantía constitucional, sin que sea procedente, a través de la presente vía, realizar las declaraciones que el actor requiere, pues aquello implica la pretensión de juzgar el actuar del Estado y sus organismos en relación al mantenimiento del orden público interno, vinculado a las respuestas de los organismos policiales y la autoridad política, frente a los hechos suscitados a partir del 18 de octubre de 2019, cuestión que no sólo escapa al análisis que se debe realizar en esta sede cautelar, sino que, además, no se vincula con la única materia que esta Corte puede analizar en el marco de la acción deducida, esto es, la vulneración directa del derecho a realizar una actividad económica lícita.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 18.971 de 1990, **se confirma** la sentencia apelada de veinticinco de junio de dos mil veinte.

**Se previene** que la Ministra señora Sandoval y el Abogado Integrante señor Pallavicini, concurren a la



decisión de confirmar el fallo en alzada y rechazar la acción, fundados exclusivamente en las siguientes consideraciones:

**1°)** Que, como se ha resuelto por esta Corte Suprema 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, en consecuencia, al no constituir el denominado recurso de amparo económico un medio idóneo para



salvaguardar la garantía fundamental reconocida en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Carta Fundamental, la acción deducida en autos no puede prosperar.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Quintanilla y de la prevención, sus autores.

Rol N° 76.673-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P., y Sr. Julio Pallavicini M. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Abogados Integrantes Sr. Quintanilla y Sr. Pallavicini por estar ausentes. Santiago, 15 de octubre de 2020.



En Santiago, a quince de octubre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

