



BOLETÍN DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Estudios Constitucionales

ISSN: 0718-0195

estudiosconstitucionales@utalca.cl

Centro de Estudios Constitucionales de

Chile

Chile

Alvear Téllez, Julio

LA JURISPRUDENCIA DEL AMPARO ECONÓMICO LOS TRES GRANDES DÉFICITS
DE LA ÚLTIMA DÉCADA

Estudios Constitucionales, vol. 11, núm. 1, 2013, pp. 167-220

Centro de Estudios Constitucionales de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82059136005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA JURISPRUDENCIA DEL AMPARO ECONÓMICO LOS TRES GRANDES DÉFICITS DE LA ÚLTIMA DÉCADA*

THE CASE LAW OF THE APPEAL TO PROTECT THE RIGHT TO ENGAGE
ECONOMIC ACTIVITIES THE TREE MAIN SHORTFALLS OF THE LAST DECADE

JULIO ALVEAR TÉLLEZ**
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad del Desarrollo (Santiago)
jalvear@udd.cl

RESUMEN: El trabajo evalúa la jurisprudencia de amparo económico en la última década (2001-2012), identificando los tres grandes déficits que le han restado eficacia. Los dos primeros, ya han sido abordados por la doctrina, y se les somete a nuevo examen. Tales son la reducción del ámbito de la acción al solo inciso segundo del artículo 19 N° 21 y la limitación de la sentencia al efecto declaratorio de mera certeza. A lo anterior se suma un tercer déficit que consiste en la formulación inadecuada de la denuncia. Es habitual que los denunciantes no consideren con suficiencia que el derecho a desarrollar una actividad económica debe “respetar las normas legales que la regulen”, lo que predetermina los resultados negativos del fallo.

ABSTRACT: The work assesses the jurisprudence of the appeal to protect the right to engage economic activities in the last decade (2001-2012), identifying the three large deficits that have diminished its effectiveness. The two first, that have already been addressed by the doctrine, are now subjected to further review. These are the reduction of the scope of the legal action to the only article 19 N° 21 second subparagraph and the limitation of the judgment to the declaratory effect of mere certainty. This adds a third deficit involving the improper formulation of the referred legal action. It is usual that the complainants do not consider with sufficiency that the right to develop an economic activity must “respect the legal rules governing it”, which predetermines the negative results of the judicial decision.

PALABRAS CLAVES: Amparo económico - libertad económica - déficit en la jurisprudencia.

KEYWORDS: Appeal to protect the right to engage economic activities - economic liberty - deficits in judicial decisions

* Trabajo recibido el 13 de agosto de 2012 y aprobado el 13 de marzo de 2013.

** Doctor en Derecho Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Constitucional y miembro investigador del Centro de Justicia Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo (Santiago). jalvear@udd.cl.

I. ANTECEDENTES INTRODUCTORIOS

El amparo económico, creado por la Ley N° 18.971, tuvo como objetivo indubitable el reforzamiento de la tutela jurisdiccional de la libertad reconocida en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política. Desgraciadamente, nuestros tribunales superiores de justicia no han respondido a las expectativas garantísticas que tan sólidamente se fundaron en él. La tendencia a restringir su eficacia lo ha ido transformando en los últimos años en un medio de defensa progresivamente ineficaz. Al extremo de que hoy apenas se encuentran sentencias que acojan el recurso.

¿Han sido nuestros tribunales los únicos responsables de esta desustanciación del amparo económico? A primera vista se diría que sí. Como se sabe, a partir del año 2009, la Corte Suprema ha limitado el ámbito de aplicación del recurso al solo inciso segundo del artículo 19 N° 21. Y como la casi totalidad de las acciones que se deducen en esta sede se fundan en el inciso primero de dicho artículo, los resultados negativos son constantes. Si a esto se agrega la postura de la Corte en orden a privar a la acción de su carácter propiamente cautelar, el escenario no podría ser peor.

La doctrina, según veremos, ha criticado con fuerza estas dos líneas jurisprudenciales, que en lo sustancial se ha mantenido hasta finales del primer semestre de 2012, tiempo en que termina nuestra investigación. Tal crítica no da cuenta, empero, de otro dato relevante, que aún no ha sido discernido ni sometido a análisis: gran parte de los amparos económicos rechazados no se deben a la actitud restrictiva de los órganos jurisdiccionales, sino al concepto deficitario de libertad económica que tienen los denunciantes. En otras palabras, la acción se ha vuelto ineficaz no sólo por obra de los tribunales, sino también por notorio déficit en la formulación de las pretensiones del reclamante, que en un número ponderable de casos no aprecia ni conjuga debidamente uno de los elementos esenciales de la libertad económica, cual es, su subordinación a las normas legales que regulan su ejercicio.

En este cuadro, el presente trabajo se propone analizar lo que parecen ser los tres grandes déficit de la jurisprudencia sobre amparo económico en la última década (2001-2012 primer semestre):

1. La restricción de su ámbito de aplicación al solo inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución.
2. La reducción de la sentencia al mero efecto declaratorio de mera certeza.

3. La errónea pretensión de que la libertad económica puede ejercerse sin suficiente respeto por las normas legales que regulan su ejercicio.

Los dos primeros déficit han sido estudiados por la doctrina e, insistimos, son de responsabilidad exclusiva de nuestros tribunales. En este punto, nuestra misión se limita a re-evaluar las fuentes jurisprudenciales que le han servido de base, actualizando y recapitulando el análisis desde una perspectiva argumental, trabajo en el que se añadirán algunos matices de apreciación a partir de nuevos datos encontrados.

Respecto al tercer gran déficit, nos situamos en un terreno inexplorado. En rigor, no es un déficit “de” la jurisprudencia, sino “en” la jurisprudencia, por cuanto el amparo económico se vuelve ineficaz por causa imputable al denunciante: no ha sabido formular adecuadamente la acción y la Corte así lo hace ver. Será esfuerzo de este artículo identificar con precisión en qué consiste este déficit, cómo determina la respuesta de los tribunales y en qué medida hay que destacarlo para evaluar con justeza los pobres resultados que a favor de la libertad económica se vienen dando en esta sede jurisdiccional.

II. PRIMER DÉFICIT: REDUCCIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL AMPARO ECONÓMICO AL SOLO INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 19 N° 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Durante mucho tiempo, la Corte Suprema sostuvo sin ambages que el amparo económico garantizaba ambos incisos del artículo 19 N° 21. Y lo hizo fundado en el argumento más básico: la interpretación que se deduce de la sola lectura de la Ley N° 18.971, según se desprende de una fórmula muchas veces citada y consagrada hasta el año 2009:

“Que, como se advierte de lo transcrito, 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 Constitución Política de la República, que en estricto rigor, contiene dos: la primera, 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 la segunda, conforme al inciso 2° de esa norma, referida a la circunstancia de que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, inciso que también dispone que sus actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares. En consecuencia, la norma única de la Ley N° 18.971 se refiere a la constatación de una infracción a cualquiera

*de los incisos del precepto constitucional al que alude: a la libertad de los particulares de ejercer actividades económicas o a la prohibición de que el Estado desarrolle alguna no autorizada legalmente*¹.

Como un río chino, la jurisprudencia ha conducido sus aguas hacia adelante y hacia atrás, pasando por etapas de interpretación restringida y de interpretación declarativa, para volver sorpresivamente a la postura restringida, particularmente desde *González Illanes con Municipalidad de Santiago*².

Al respecto, Hernández (2010) ha propuesto la siguiente estratificación de nuestra jurisprudencia: una primera etapa de interpretación *restrictiva* (1990-1995), donde el bien jurídico tutelado sería únicamente el orden público económico frente a los excesos del Estado empresario; una segunda etapa de interpretación *amplia* (1995-2008) donde se protegen el contenido de ambos incisos del artículo 19 N° 21, y una tercera etapa en curso (2009-), en la que se vuelve al punto de inicio, con motivo de la sentencia *González Illanes*

¹ Corte Suprema de Justicia, *Incendios Anfitec AG con Ministerio de Salud* (2002): considerando tercero. El mismo párrafo se reproduce en diversas sentencias hasta el año 2009: Corte Suprema, *Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Aussicht con Estado de Chile* (2002): considerando tercero; Corte Suprema, *Escobar Alarcón con Rojas Yentzen y Reyes Arancibia* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *Clínica Bellolio S.A. con Director Regional Metropolitano Santiago Poniente del Servicio de Impuestos Internos* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *López Fajardo con Municipalidad de Lampa* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *Rivera Vicencio con Secretaría Ministerial Regional del Ministerio de Transportes* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos S.A.C.I. con Juez Arbitro doña Olga Feliú* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *Cid León contra Secretario Regional Ministerial de Transportes* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *Riquelme Recabarren con Municipalidad de Temuco* (2003): considerando tercero; Corte Suprema, *Sociedad Canadá Tugsten Chile Limitada con Dirección General de Aguas* (2004): considerando tercero; Corte Suprema, *Munizaga Arancibia con Banco del Desarrollo* (2005): considerando tercero; Corte Suprema, *Agrupación de Crianceros de Bovinos de Chillepin con Compañía Minera Los Pelambres* (2006): considerando tercero; Corte Suprema, *Depolo con Ilustre Municipalidad de Santiago* (2006): considerando tercero; Corte de Apelaciones de Santiago, *Inversiones Aéreas Patagonia Limitada con Corporación Nacional Forestal (CONAF) y Ministerio de Agricultura* (2007), confirmada por Corte Suprema (2007); Corte de Apelaciones de Santiago, *Conejeros Aitken contra Consejo Superior de la Hípica Nacional* (2008), confirmada por Corte Suprema (2008). Con utilización de otras fórmulas, Corte de Apelaciones de Santiago, *Castellón Rauch Agustín contra Blanlot Soza Vivianne* (2003): considerando primero, confirmada por Corte Suprema (2003); Corte Suprema, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005): considerando primero; Corte Suprema, *Escuela de Conductores Profesionales San Bernardo y Conquistador Ltda. con Secretario Regional Ministerial Metropolitano de Transporte y Telecomunicaciones* (2005): considerando tercero.

² Corte Suprema de Justicia, *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) (Ministros Oyarzún (redactor), Carreño y Arrau, con prevención del Ministro Brito y voto en contra de Sra. Araneda).

ya aludida³. Enrique Navarro por su parte había propuesto otra clasificación análoga⁴.

La innegable utilidad de estas clasificaciones no puede discutirse. Pero merecen una prevención. Tales etapas no constituyen un bloque monolítico, pues incluyen fallos que (i) rompen explícitamente con la tendencia general, o (ii) suponen una discordancia implícita con dicha tendencia, o (iii) testimonian una disidencia fuerte y persistente en el tiempo que marca una contra-tendencia notoria.

A continuación, y a partir de un enfoque argumental, el análisis global del problema.

1. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA POSTURA *RESTRICTIVA*

a) En la Jurisprudencia

Es la sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) la que ha articulado con más fuerza esta posición. En ella, la Tercera Sala de la Corte Suprema diseña una serie de argumentos para probar que el amparo económico no es un instrumento idóneo para garantizar la libertad económica del inciso primero del artículo 19 N° 21 de la Constitución.

Los argumentos que a continuación se identifican y sintetizan en el cuerpo central del nuestro trabajo, se reproducen literalmente en nota a pie de página cada vez que sea oportuno, a fin de que el lector evalúe por contrapunto la fuerza de las expresiones que utilizan los ministros redactores.

i) Argumento *hermenéutico*: el sentido de la Ley N° 18.971 no es claro, por lo que para desentrañarlo hay que atenerse, además del tenor literal, a los criterios de interpretación lógico-histórico y sistemático⁵. Estos elementos llevan a concluir

³ HERNÁNDEZ (2010) pp. 444-447. La clasificación de la primera etapa (1990-1995) no permite dar cuenta de la sentencia *Pullinque contra Endesa* (1992), donde la Corte Suprema se anticipa a la segunda etapa y modifica sustancialmente su criterio.

⁴ NAVARRO (2007) pp. 104-105 también concluye la primera etapa en 1995 y le adscribe una “tesis histórica” por oposición a la “tesis literalista”, que habría ganado terreno a partir de tal año. Respecto a este último vocablo, parece más adecuado hablar de etapa “declarativa”.

⁵ “La norma (de la Ley N° 18.971) que se viene de transcribir ... si bien denota claridad en su tenor literal, no ocurre lo mismo con su sentido, que resulta ambiguo en cuanto a la finalidad que tuvo en vista el legislador al establecerla; situación que ha dado pábulo a la divergencia de opiniones sustentadas ... Que en pos de una conclusión correcta en torno a esta materia, obligadamente ha de acudir a otros principios de interpretación más allá del elemento gramatical, entre aquellos comprendidos en las reglas de hermenéutica que contempla el

que la libertad económica del inciso primero del artículo 19 N° 21 ha de quedar excluida del amparo, según el esquema que sigue:

i.a) Argumento *histórico*: de la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 18.971 se deduce que el proyecto de ley que constituyó su antecedente histórico tuvo como objeto exclusivo el proteger la libertad económica frente al Estado empresario.

Los antecedentes que se pueden aportar al respecto son varios:

* El proyecto de ley remitido por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno con fecha 7 de septiembre de 1989 tiene el siguiente rótulo: “*Regula la Actividad y Participación Productiva del Estado y sus Organismos*”.

* El Mensaje que acompaña dicho proyecto enuncia entre sus principios la excepcionalidad de la intervención del Estado empresario en la actividad económica, consignándose, para tales efectos, sólo normas que giran en torno a este último punto⁶.

* De lo anterior se infiere que el recurso procesal previsto tiene por objeto amparar únicamente la libertad económica frente al Estado empresario cuando se viola el Orden Público Económico⁷. Se constata, además, que el recurso de protección carece de la eficacia suficiente al respecto⁸.

párrafo 4° del Título Preliminar del Código Civil, como el lógico-histórico, que busca descubrir la intención o espíritu de la ley en la historia fidedigna de su establecimiento (artículo 19 inciso 2°) y el elemento sistemático, por el que se pretende alcanzar el mismo objetivo en la unidad o conexión que las diversas instituciones guardan en el conjunto del ordenamiento jurídico (artículo 22)”. Corte Suprema González Illanes con Municipalidad de Santiago(2009): considerandos quinto y sexto.

⁶ Este parece ser el argumento más fuerte. “En el Mensaje con que se acompañó dicho proyecto se enunciaban como postulados esenciales del mismo los que propiciaban la iniciativa particular en la actividad económica y la excepcionalidad de la intervención en ella por parte del Estado empresario, consignándose en semejante contexto tres clases de normas: unas, de carácter general, aplicables a toda legislación relativa a la actividad empresarial del Estado o en que a éste le quepa participación; otras, en que se fija el ámbito dentro del cual el Estado desarrollará actividades de ese tipo; y una, en particular, donde se establece un recurso jurisdiccional para hacer efectiva la garantía constitucional de la libertad económica”. Corte Suprema, González Illanes con Municipalidad de Santiago (2009): considerando séptimo.

⁷ “Con el recurso jurisdiccional a que ella (la ley) alude se propende a 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 antes citado 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”. *Ibíd.*, considerando octavo.

⁸ *Ibíd.*, considerando décimo.

* La tesis anterior se confirma cuando se advierte que de los seis artículos que componían el proyecto, sólo dos de ellos se concretaron en leyes, ambas relacionadas con el Estado empresario⁹.

i.b) Argumento de interpretación *sistemática*: el amparo económico es una acción de carácter popular por lo que, de cara al recurso de protección, no puede estar entre sus objetivos garantizar las infracciones que afecten a los individuos particulares en su interés personal¹⁰.

ii) Argumento del *plazo*: es absurdo aceptar que un tercero sin interés actual en la materia sea favorecido por un plazo de seis meses para deducir el amparo económico, mientras el directamente afectado sólo tiene un plazo de treinta días para interponer un recurso de protección¹¹.

iii) Argumento del carácter *declarativo* de la sentencia: el carácter declarativo que la propia Corte atribuye a la sentencia de amparo económico sería un escollo insalvable para aceptar su procedencia en el caso del 19 N° 21 inciso primero¹².

⁹ “De los seis artículos de que se componía el proyecto en comento, sólo dos de ellos se concretaron en leyes, ambas publicadas en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990. Uno fue el artículo 5°, que pasó a constituir la Ley N° 18.965, donde se establece la obligación del Estado en orden a vender en el plazo de un año los derechos que tuviere en sociedades respecto de materias ajenas al objeto para el cual se encontrara autorizado a participar o que excedieron la autorización legal respectiva. El otro artículo del proyecto que alcanzó consagración normativa ... fue el número 6, que se tradujo, con algunas modificaciones de menor entidad, en la Ley N° 18.971”. *Ibíd.*, considerando noveno.

¹⁰ “La Ley N° 18.971 (crea) 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 tantas veces 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, se hizo patente para el legislador ... 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”. *Ibíd.*, considerando undécimo.

¹¹ *Ibíd.*, considerando duodécimo.

¹² “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”. *Ibíd.* considerando duodécimo.

Sumando y restando lo anterior, la sentencia advierte que la negativa a aceptar la procedencia del amparo para el artículo 19 N° 21 inciso primero no implica la indefensión, pues para ello precisamente queda expedita la vía del Recurso de Protección¹³.

Hasta el mes de julio del año 2012, fecha en que termina nuestra pesquisa, estos argumentos se han venido reiterando, parcialmente o en conjunto, en todas las sentencias de la Corte Suprema que reiteran la postura restrictiva, según precisaremos.

b) En la Doctrina

La doctrina chilena ha refutado una y otra vez los argumentos precedentes. Sólo muy minoritariamente, y con anterioridad a la sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009), algunos autores de relieve sostuvieron que el amparo económico se había establecido originariamente para garantizar el contenido del artículo 19 N° 21 inciso segundo. Es el caso de ARÓSTICA (2001), quien se apoya en la historia fidedigna del establecimiento de la ley, en lo que hemos denominado “argumento histórico”¹⁴. Pero su opinión dista mucho de coincidir con la postura “restrictiva”. De hecho, el autor reconoce que la Ley N° 18.971 es un texto nacido fuera de su contexto, por lo que la interpretación que extiende su ámbito de aplicación al inciso primero del artículo 19 N° 21 no sólo es aceptable sino que incluso se aviene mejor a los principios de hermenéutica constitucional¹⁵.

2. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA POSTURA *DECLARATIVA*

Denominamos postura *declarativa* a aquella que sostiene que el ámbito de aplicación del amparo económico incluye las libertades contenidas en ambos incisos del artículo 19 N° 21, de acuerdo a lo que inequívocamente expresa el texto del artículo único de la Ley N° 18.971¹⁶.

¹³ *Ibíd.*, considerando décimo tercero.

¹⁴ ARÓSTICA (2001) pp. 139-142. El autor cita el proyecto de ley marco que buscaba regular de un modo general la actividad y participación productiva del Estado y sus organismos, así como aspectos del Mensaje Presidencial (7.9.1989) y del Informe Técnico ministerial (14.7.1989), que iniciaron dicho proyecto, del cual el artículo único de la Ley N° 18.971 formaba parte como artículo sexto.

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 146-148.

¹⁶ HERNÁNDEZ (2010) p. 445 califica a esta postura de “*amplia*”, mientras NAVARRO (2007) p. 105, le llama “*literalista*”.

a) En la Jurisprudencia

Los mejores argumentos a favor de esta postura han sido tejidos en polémica con la doctrina opuesta:

a.i) En la prevención y en la disidencia de la sentencia de la Corte Suprema *González Illanes con Municipalidad de Santiago*, se encuentran argumentos de corte hermenéutico y doctrinal.

a.i.i) Argumentos del Ministro Haroldo Brito.

* Argumento *gramatical*: no es posible dar a la Ley N° 18.971 un sentido restrictivo, dado que su texto carece de toda indicación que permita arribar a tal resultado.

* Argumento *histórico*: La Ley N° 18.971 no está vinculada esencialmente al contexto circunstancial de la ley marco de la que se desgajó¹⁷.

a.i.ii) Argumentos de la Ministra Sonia Araneda

* Argumento *a generali sensu*: La Ley N° 18.971 no hizo distingo alguno en cuanto al ámbito de aplicación del amparo económico, por lo que no es lícito al intérprete distinguir¹⁸.

* Argumento *histórico*: En la sesión 338 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se hace evidente la amplitud y unidad interna de la garantía de la libertad económica¹⁹.

* Argumento de autoridad *doctrinal*: La doctrina constitucional se encuentra conteste en cuanto a que el ámbito de protección del amparo económico

¹⁷ “No es posible dar a la Ley N° 18.971 un alcance restrictivo en el sentido de entender que sólo dice relación con la cautela del principio de subsidiaridad en materia económica porque su texto carece de expresiones en tal sentido; y si bien es cierto que este cuerpo legal deriva del Proyecto de Ley que Regula la Actividad y Participación Productiva del Estado y sus Organismos de 7 de septiembre de 1989, y que entre las motivaciones de éste ha de reconocerse la de evitar la proliferación de empresas de propiedad estatal, no lo es menos que no llegó a dictarse un cuerpo sistemático de normas jurídicas del que pudiese concluirse tal alcance sino únicamente la que nos ocupa y que se aprecia completamente desvinculada del contexto de la legislación, y de muy difícil comprensión. Tal resultado del proyecto lleva a restar valor a dicha motivación. Es útil consignar que una segunda norma del proyecto fue incorporada a otra ley con las mismas características”. Considerando primero de la prevención del Ministro Haroldo Brito, Corte Suprema, *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009).

¹⁸ “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. Esta garantía constitucional —a la que se le ha llamado de libre iniciativa o de libertad de empresa— es de contenido vasto, ya 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”. Considerando cuarto de la disidencia de la Ministra Sra. Sonia Araneda, Corte Suprema, *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009).

¹⁹ *Ibidem*.

incluye todo el contenido de la libertad económica garantizada por el artículo 19 N° 21. Por todos, se cita al Prof. Humberto Nogueira²⁰.

* Argumento de autoridad *jurisprudencial*: En innumerables ocasiones la Corte Suprema ha concluido que el amparo económico es plenamente procedente tratándose de ambos incisos del numeral veintiuno de la Constitución²¹.

* Argumento *pro libertatis*: no es posible usar criterios de interpretación para incorporar una restricción a la libertad que el legislador no ha querido²².

a.ii) La Corte de Apelaciones de Antofagasta en un controvertido fallo (*Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet*, 2009) sostuvo que la línea jurisprudencial adoptada por la Corte Suprema a partir del caso *González Illanes con Municipalidad de Santiago* es contraria a un texto legal expreso. Ponderó, a continuación, que no siendo la jurisprudencia del máximo tribunal una fuente formal del derecho en Chile, la aplicación de la Ley N° 18.971 debe apoyarse en una interpretación sistemática más razonable y en el postulado de la primacía o prevalencia de los derechos humanos²³.

²⁰ “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. (Los Derechos Constitucionales, Tomo II, p. 318)”. *Ibíd.*, considerando quinto.

²¹ Por todos, cita Corte Suprema, Rol N° 3.496-03, 23.09.2003. *Ibíd.*, considerando sexto.

²² “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”. *Ibíd.*, considerando séptimo.

²³ Vale la pena reproducir el texto: “Que la jurisprudencia, como fuente no formal del derecho, constituye un precedente no obligatorio para los jueces y juristas, está conformada por la doctrina contenida en los fallos, no por ellos; en consecuencia, para que un determinado pensamiento o categoría de conocimiento sea influyente en la interpretación y aplicación de una norma jurídica, debe tener un orden lógico que represente un sistema o una doctrina misma. En este sentido, el diccionario de la Real Academia Española define la jurisprudencia como la doctrina que se deduce del conjunto de las sentencias de los tribunales. De este modo, existiendo distintos pensamientos, sistemáticos o no, frente a la Ley N° 18.971, es conveniente primeramente esbozar una reflexión lógica sistemática respecto de la aplicación de esta norma, teniendo para ello muy presente que la historia fidedigna también constituye un elemento para la interpretación de la norma legal, siempre que no se oponga al

La sentencia precisa que el artículo único de la Ley N° 18.971 busca proteger *per se* la libertad económica consagrada en la Carta Fundamental y, a su respecto, el orden público económico. Una interpretación que restrinja su ámbito de aplicación resulta, de este modo, “ilegal”²⁴.

a.iii) En la disidencia del ministro Roberto Jacob de la sentencia de la Corte Suprema *Sociedad Industrial Química Lima con Condominio Núcleo Industrial Santiago Sur* (2010), se plantean nuevos argumentos y se reformulan los ya conocidos.

* Argumento *gramatical*: Ante la claridad de las expresiones que el legislador empleó en el artículo único de la Ley N° 18.971 no es lícito acudir a criterios de interpretación precisamente para alejarse del significado fijado²⁵.

* Argumento *histórico*: La historia fidedigna del establecimiento de la ley no admite dudas en cuanto a que el artículo único de la Ley N° 18.971 garantiza todo el contenido de la libertad económica, tal como se encuentra en el artículo 19 N° 21 de la Constitución²⁶.

ordenamiento jurídico en general y a la idea comúnmente aceptada de un Estado de derecho democrático que esencialmente debe permitir el ejercicio legítimo de las garantías y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de la República y en los Tratados Internacionales”. Corte de Apelaciones de Antofagasta, *Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009): considerando tercero (redacción del Ministro Sr. Óscar Clavería Guzmán), eliminado por Corte Suprema (2009). Sobre el postulado de primacía o prevalencia de los derechos humanos, NOGUEIRA (2009) pp. 174-175.

²⁴ Corte de Apelaciones de Antofagasta, *Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009): considerando cuarto, eliminado por Corte Suprema (2009), quien ordenó elevar los antecedentes al pleno, para recabar eventuales sanciones disciplinarias.

²⁵ “Que no resulta procedente en este caso, acudir a las reglas de hermenéutica legal para interpretar el sentido y alcance del artículo único de la Ley N° 18.971, pues no puede discutirse la claridad de las expresiones que el legislador empleó en su contenido. De manera que, no es posible apartarse de su tenor literal para afirmar, en lo que interesa, que dicha norma contempla una acción cautelar para denunciar las infracciones a las garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, sin distinguir si se trata de aquella que se reconoce en su inciso 1°, esto es el legítimo ejercicio del derecho a desarrollar cualquier actividad económica, en los términos que en dicho precepto se consignan, o bien, si tal arbitrio debe constreñirse a denunciar la vulneración de dicha garantía cuando ésta se deriva de la actividad empresarial del Estado, referida en el inciso 2° de dicha disposición constitucional”. Considerando primero del voto en contra del Ministro Roberto Jacob, Corte Suprema, *Sociedad Industrial Química Lima / Condominio Núcleo Industrial Santiago Sur* (2010).

²⁶ “El concepto de libertad económica entendido por dichos legisladores (el del proyecto de ley marco y el de la Ley N° 18.971) ... se extendía no sólo a conceder amparo al ejercicio de determinados derechos de orden económico que pudiesen ser vulnerados por o entre personas naturales o jurídicas distintas a las instituciones del Estado, sino también, a las actividades subsidiarias que este último pudiese realizar actuando como empresario, comprendidas, respectivamente, en ambos incisos del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la

* Argumento *sistemático*: La existencia del amparo económico junto al recurso de protección dan cuenta de un antecedente indiscutible: los principios del orden público económico garantizados en el artículo 19 N° 21 requirieron de una tutela reforzada²⁷.

a.iv) En la disidencia del Ministro Sergio Muñoz en la sentencia de la Corte Suprema *Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012), se reiteran *ad litteram* tres de los argumentos de la Ministra Araneda: el gramatical, el de autoridad doctrinal y el de autoridad jurisprudencial²⁸. Últimamente, el ministro Muñoz ha insistido en este punto a modo de prevención, destacando el principio de eficacia de los derechos fundamentales²⁹.

b) En la Doctrina

A lo largo de la existencia del amparo económico, la doctrina ha insistido de forma casi unánime en que la Ley N° 18.971 no autoriza a excluir las infracciones

República”, lo que “se revela claramente en la redacción que en definitiva se dio al precepto legal en análisis, esto el artículo único de la Ley N° 18.971, cuyo tenor literal y sentido no admite dudas”. *Ibíd.*, considerandos tercero y cuarto.

²⁷ “Su coexistencia (del recurso de protección y el amparo económico) puede explicarse no solamente teniendo en cuenta el tenor literal del precepto contenido en la Ley N° 18.971, sino también, acudiendo a conocidos y públicos antecedentes histórico políticos; desde que no puede perderse de vista que el sistema económico imperante en la época en que las disposiciones que consagraron ambos recursos entraron en vigencia, tenía como base fundamental la libertad económica, el libre mercado y la subsidiariedad del Estado en este ámbito. Y, si a esa simple apreciación se agrega la consideración de la oportunidad en que se gestó el proyecto de ley que originó la dictación de la Ley N° 18.971, cuya tramitación duró desde el mes de septiembre de 2008 hasta el día 10 de marzo de 1990, esto es el último día de mandato de las autoridades que ostentaban el Poder Ejecutivo y Legislativo del país, tales circunstancias despejan toda duda de que la intención de l legislador en esa precisa materia era la de reafirmar, proteger y asegurar doblemente las bases institucionales del sistema económico imperante, autorizando el ejercicio de acciones jurisdiccionales diferentes para conseguir tal propósito, esto es la defensa de lo que en el proyecto, en términos generales, se denominó libertad económica”. *Ibíd.*, considerando quinto.

²⁸ Considerandos segundo a cuarto del voto de minoría del Ministro Sergio Muñoz en Corte Suprema, *Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012).

²⁹ “Que el menoscabo que pueda sufrir la garantía constitucional contenida en el artículo 19 N° 21 en el ejercicio de cualquier actividad económica, no puede estar sujeta a limitación alguna, por lo que no puede hacerse distinción 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”. Considerando séptimo de la prevención que se indica, Corte Suprema, *Basáez Tapia con Municipalidad de la Ligua* (2012) (Ministros Carreño, Sandoval y A.I. Lagos, con prevención de Ministros Muñoz y Araneda). También Corte Suprema, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012) (Ministros Carreño, Sandoval y Escobar Z., con prevención de Ministro Muñoz y A.I. Pfeffer).

a la libertad económica de los particulares³⁰. A partir del año 2009, los autores que se han ocupado de la cuestión han adoptado un acento más polémico e incisivo, en cuanto buscan refutar los argumentos de la postura restrictiva adoptada por la Corte Suprema³¹. Tras los argumentos utilizados destila la insistencia en señalar que la actual tendencia de la Corte Suprema adolece de un grave déficit de enfoque.

En un artículo notable, Nogueira (2010) apela a los modelos de legitimación democrática y de justicia constitucional. Sostiene que toda decisión judicial, por constituir un acto de poder, requiere legitimarse racionalmente, sobre todo en un régimen democrático. La tendencia jurisprudencial criticada no cumple con dichos estándares, al afectar postulados hermenéuticos esenciales como el de racionalidad y razonabilidad, el de máxima eficacia de los enunciados normativos, el de efecto útil, y los principios “*favor libertatis*” y “*pro actione*” en su dimensión procesal constitucional³².

Asimismo, el autor apunta a lo absurdo que resulta invocar (y erróneamente, porque en rigor no se están siguiendo sus reglas) la sola interpretación privatista del Código Civil en materia de derechos fundamentales; al hecho de que el juez carece de competencia para pronunciarse sobre el mérito de la decisión legislativa, salvo objeción de constitucionalidad; a la situación de descuido del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de recursos jurisdiccionales protectores de derechos fundamentales. Todo lo cual supone desconocer los principios de prevalencia de los derechos humanos, de interpretación conforme a la constitución y de interpretación conforme al derecho internacional³³.

³⁰ ZÚÑIGA (1992) p. 14; SOTO KLOSS (1993) p. 105; EVANS DE LA CUADRA (1996) pp. 55-61; URETA (1997) pp. 27-28; JAEDERLUND (1999) pp. 44-67, 139-140; EVANS DE LA CUADRA (1999) pp. 147-149; DIEZ (1999) pp. 225-231; GUZMÁN (1999) pp. 52 y 54; VERDUGO et al. (2002) p. 298; CEA (2004) p. 496; MOLINA GUAITA (2006) p. 235; NAVARRO (1997) pp. 48-49 y NAVARRO (2001a) pp. 309-310; VIVANCO (2006) pp. 445 y 447; CRUZ-COKE (2009) p. 510. También NAVARRO (2001b) p. 456, NAVARRO (2007) p. 109 y GÓMEZ (2009) p. 114, aunque en un sentido puramente descriptivo de la jurisprudencia.

³¹ NOGUEIRA (2010a) pp. 60-78, reproducido en NOGUEIRA (2019b) pp. 415-1442; HERNÁNDEZ (2010) pp. 443-466; ALVEAR (2011) pp. 254-256; CEA (2012) pp. 535, 536 y 539. Este último en p. 539 levanta una hipótesis del todo pragmática: tal vez la “atiborrada tabla de los tribunales” ha sido lo que más ha incidido en el cambio de jurisprudencia.

³² NOGUEIRA (2010a) pp. 71-74.

³³ *Ibíd.*, pp. 74-78.

Conviene resaltar que tras las críticas de Nogueira subyace la imputación de que la tendencia jurisprudencial criticada yerra en los cánones de interpretación normativa: en materia de garantías a los derechos fundamentales corresponde utilizar las reglas específicas de la hermenéutica constitucional³⁴.

En otro trabajo destacable, Hernández (2010) insiste en este aspecto hermenéutico: la especificidad de los criterios de interpretación constitucional es una “llamativa omisión” de la sentencia “*González Illanes con Municipalidad de Santiago*”, aludiendo a la doctrina que al respecto ha sentado el Tribunal Constitucional, y que no cabría desconocer por parte de nuestro máximo tribunal ordinario.

En este cuadro, no se comprende la utilización desorbitada de la “*ratio legis*” contra texto legal expreso, así como el ostensible desconocimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos, que exige en concreto la existencia de recursos realmente efectivos para la defensa de los derechos económicos.

Finalmente, el autor refuta detenidamente los argumentos sistemático e histórico utilizados por la Corte³⁵.

3. BALANCE JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE SUPREMA 2009-2012:

LAS DOS DOCTRINAS EN PUGNA

Con posterioridad a “*González Illanes con Municipalidad de Santiago*” (2009), los argumentos judiciales que sustentan las dos posturas en conflicto colisionan como dos espadas en choque en todas las sentencias que hemos pesquisado. Aunque de diverso modo y en distintas combinaciones:

a) Casi todas las sentencias de amparo económico del año 2009 transcriben literalmente los argumentos del fallo citado para favorecer la postura *restrictiva*. Con argumentos opuestos, análoga operación se realiza para defender la posición *declarativa* en la prevención del Ministro Brito y de la disidencia de la Ministra Araneda³⁶.

³⁴ Desarrollamos brevemente este punto en ALVEAR (2011) pp. 255-256: la lógica que corresponde es la lógica de la garantía, no de la renuncia a la tutela jurisdiccional. La acción de amparo fue diseñada para garantizar la libertad económica en todas sus dimensiones, no para escapar de ella.

³⁵ HERNÁNDEZ (2010) pp. 447-452 y 455-456. Resulta curioso que al respecto no se cite el clásico trabajo de Varas (1991) sobre la génesis de la Ley N° 18.971.

³⁶ Corte Suprema de Justicia, *Rojas Alarcón con Ministerio Público* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño y Pierry, con prevención del Ministro Brito y voto en contra de la Ministra Araneda); Corte Suprema,

b) Dependiendo de la composición de la Tercera Sala, las sentencias de la Corte Suprema de los años posteriores, hasta el 2012, reproducen en lo esencial los argumentos del fallo “*González Illanes con Municipalidad de Santiago*”, con una fuerte disidencia, según corresponda, de las Ministras Sonia Araneda³⁷ y Rosa Egnem³⁸, de los ministros Guillermo Silva³⁹, Roberto Jacob⁴⁰ y Sergio Muñoz⁴¹.

Monge, Jorge y otros con Banco Santander (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Pierry y A.I. Ruiz, con prevención de Ministro Brito); Corte Suprema, *Celcon S.A. con Instituto Nacional de Normalización* (2009) (igual composición y votación precedente); Corte Suprema, *Ruiz Taruman, Israel y Otros con Aycon* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, A.I. Matriz, con prevención de Ministro Brito y voto en contra de Ministra Araneda); Corte Suprema, *González Wodehouse, Felipe con Municipalidad de Antuco* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, A.I. Chaigneau Ruiz, con prevención del Ministro Brito); Corte Suprema, *Agrícola Magalys Werner Leischner con Banco Santander Chile y Segundo Juzgado de Letras de Osorno* (2009); Corte Suprema, *Sociedad Comercializadora Rodrigo Gómez con Instituto de Salud Pública* (2009); Corte Suprema, *Garau Rojas con Municipalidad de Macul* (2009); Corte Suprema, *Pinto González con Segundo Juzgado de Letras de San Fernando* (2009); Corte Suprema, *Gatica Mansilla con Chocair Santibañez, Subsecretario de Pesca* (2009); Corte Suprema, *Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009); Corte Suprema, *Agrícola Magalys Werner Leischner con Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño y A.I. Gorziglia, con prevención del Ministro Carreño y voto en contra de Ministra Araneda); Corte Suprema, *Cortés Contreras con Sindicato de Trabajadores Independientes de Taxis Colectivos Tierras Blancas-La Serena-Coquimbo (SIPROTAC)* (2009); Corte Suprema, *Duvauchelle Pinto con Municipalidad de Paine* (2009); Corte Suprema, *Compañía Comercial Metalúrgica Limitada con Stemcor UK* (2009); Corte Suprema, *Elementos Industriales y Tecnológicos con Inspección Provincial del Trabajo de Calama* (2009) (Ministros Oyarzún, Dolmetsch, Carreño, A.I. Gorziglia, con voto en contra de Ministra Araneda). Una réplica el año 2011 en Corte Suprema, *Calderón Concha y Calderón Grandón con Municipalidad de Maipú* (2011).

³⁷ Corte Suprema de Justicia, *Sociedad Fierro Venturelli con Municipalidad de Penco* (2010); Corte Suprema, *Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI con Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010); Corte Suprema, *Asociación Gremial de Productores Hortícolas de la Región del Maule-Agra con Municipalidad de Talca* (2010); Corte Suprema, *Rosa Biaggiotti con Consejo Nacional de Televisión* (2010); Corte Suprema, *Sociedad industrial Química Lima Limitada con Condominio Núcleo Industrial Santiago Sur* (2010); Corte Suprema, *Inmobiliaria Barándica S.A. con Vidal Veloso y otros* (2012).

³⁸ Corte Suprema, *Asociación Gremial de Productores Hortícolas de la Región del Maule-Agra con Municipalidad de Talca* (2010); Corte Suprema, *Rosa Biaggiotti contra Consejo Nacional de Televisión* (2010); Corte Suprema, *Laboratorios Graden House Farmacéutica S.A. con Directora del Instituto de Salud Pública* (2012).

³⁹ Corte Suprema, *Sociedad Fierro Venturelli con Municipalidad de Penco* (2010); Corte Suprema, *Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI con Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010).

⁴⁰ Corte Suprema, *Sociedad industrial Química Lima Limitada con Condominio Núcleo Industrial Santiago Sur* (2010); Corte Suprema, *Cueto Canales y otros con Transitalia y Secretario Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de la Región de Valparaíso* (2011).

⁴¹ Corte Suprema, *Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012). Con prevención del Ministro Muñoz: Corte Suprema, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012) y Corte Suprema, *Basáez Tapia con Municipalidad de la Ligua* (2012).

Lo mismo sucede con las prevenciones del Ministro Haroldo Brito⁴² y del abogado integrante Emilio Pfeffer⁴³.

Empero, la tendencia a rechazar la garantía del inciso primero del artículo 19 N° 21 no ha sido unánime. Entre los años 2010-2012, la Corte Suprema vuelve en ocasiones a la doctrina de los dos incisos, sea implícitamente, sea en términos explícitos:

a) En varias oportunidades, la Corte Suprema ha confirmado la sentencia de la Corte de Apelaciones respectiva rechazando el amparo económico por no cumplirse los requisitos legales de procedencia. No obstante, dichos fallos suponen puntualmente la validez de la doctrina de ambos incisos⁴⁴.

b) En al menos dos ocasiones el máximo tribunal ha repuesto explícitamente la doctrina de los dos incisos. En “*Kiesmmar con Bahamondez Sepúlveda*” (2010) y “*Andereya Vera con Banco Santander*” (2012), aunque se rechazan los recursos, se afirma explícitamente la postura declarativa⁴⁵. En ambos casos ha influido el cambio en la composición de la Tercera Sala.

⁴² Corte Suprema, *Rivera Leal con Falabella* (2010); Corte Suprema, *Cueto Canales y otros con Transitalia y Secretario Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de Valparaíso* (2011); Corte Suprema, *Laboratorios Graden House Farmacéutica S.A. con Directora del Instituto de Salud Pública* (2012).

⁴³ Corte Suprema, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012) (Ministros Carreño, Sandoval y Escobar Z., con prevención de Ministro Muñoz y A.I. Pfeffer).

⁴⁴ Corte Suprema de Justicia, *Farrel Araya con Municipalidad de Calama* (2010) en revisión de sentencia de Corte de Apelaciones Antofagasta, *Farrel Araya con Municipalidad de Calama* (2009): prevención de los Ministros Héctor Carreño y abogado integrante Guillermo Ruiz reivindicando tesis de inciso segundo. Corte Suprema, *Zapata Avilés contra Rojas Rivas y Municipio Yungay* (2010), en apelación de sentencia de Corte de Apelaciones Chillán, *Zapata Avilés contra Rojas Rivas y Municipio Yungay* (2010): prevención de los Ministros Héctor Carreño y Pedro Pierry reivindicando tesis de inciso segundo. Corte Suprema, *Centro Médico y Diálisis Quinta Normal con Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda* (2011), en revisión de sentencia de Corte de Apelaciones Santiago, *Centro Médico y Diálisis Quinta Normal con Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda* (2010): prevención del ministro Pedro Pierry reivindicando tesis de inciso segundo.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia, *Sociedad Comercial Kiesmmar con Bahamondez Sepúlveda* (2010). En los considerandos primero y segundo se eliminan además los considerandos quinto, sexto y séptimo de la sentencia de Corte de Apelaciones Punta Arenas, *Sociedad Comercial Kiesmmar con Bahamondez Sepúlveda* (2010), que afirman la doctrina restrictiva (votos de los ministros Sonia Araneda, Haroldo Brito y Roberto Jacob. Prevención en contra de los Ministros Héctor Carreño y Pedro Pierry.

En Corte Suprema *Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012), considerando quinto, se elimina además el considerando tercero de la Sentencia Corte de Apelaciones Rancagua, *Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012), que sostiene la doctrina restrictiva (votos de los ministros Sergio Muñoz, Patricio Valdés y Guillermo Silva. Prevención en contra de los ministros Hector Carreño y María Eugenia Sandoval).

Finalmente, hay que anotar una tendencia peligrosa: en los últimos fallos se ha destacado el carácter complementario disyuntivo (y no conjuntivo) del amparo económico en relación con el recurso de protección, a fin de fortalecer la restricción de su aplicación al solo inciso segundo del artículo 19 N° 21⁴⁶.

4. UN APOORTE AL DEBATE. ARGUMENTO MATERIAL: LA INJUSTICIA DE LA POSTURA *RESTRICTIVA*

Cuando se revisa la jurisprudencia, especialmente durante el período 2009-2012 (primer semestre), se tiene la impresión amarga de que la postura “restrictiva” ha dado ocasión a notorias injusticias. Casos de gravedad palpitante han quedado sin siquiera conocimiento del máximo tribunal por el solo prurito formal de restringir la garantía. Las vías de hecho de una poderosa multitienda para impedir la actividad económica de un locatario o la retención de documentos de una sociedad anónima por parte de sus ex directivos que impide la continuidad del giro, son, entre otras, situaciones que requerían ser al menos investigadas⁴⁷.

En los fallos de este período se encuentran, asimismo, eventuales excesos en el ejercicio de las facultades discrecionales de la Administración que se hacía imperativo analizar a fin de determinar si se impedía o no la actividad económica. Casos, entre otros, como el de un conocido laboratorio farmacéutico necesitaban

⁴⁶ “Que la garantía que resguarda el inciso primero del N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, encuentra correlato efectivo en la acción de protección, y en consecuencia, al complementarse idealmente estos institutos, protección y amparo económico, ambos incisos de la norma ya citada resultan totalmente cubiertos jurídicamente por las acciones idóneas correspondientes. Lo anterior encuentra explicación en las siguientes circunstancias, una persona directamente afectada por la vulneración de la garantía constitucional del inciso primero del N° 21 del artículo 19 ya antes mencionado, dispone de treinta días para deducir el mencionado recurso de protección, para solicitar el amparo y tutela de esa garantía constitucional afectada, en tanto que un tercero sin interés actual alguno en la materia, según lo prescribe la Ley N° 18.971, cuenta con un plazo mayor, de seis meses para deducir el recurso de amparo económico, que apunta a la otra arista de resguardo de la mencionada garantía, aquella referida al inciso segundo de la aludida norma, con lo cual ambos arbitrios no se colisionan sino se complementan”. Corte de Apelaciones San Miguel, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012); considerando décimo, confirmado por Corte Suprema, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012). El argumento ha sido reformulado nuevamente en Corte Suprema, *Baséiz Tapia con Municipalidad de la Ligua* (2012), considerando cuarto.

⁴⁷ Corte de Apelaciones Temuco, *Rivera Leal con S.A.C.I. Falabella* (2010), confirmada por Corte Suprema, *Rivera Leal con S.A.C.I. Falabella* (2010); Corte de Apelaciones Santiago, *Inmobiliaria Barándica S.A. con Vidal Veloso y otros* (2012), confirmada por Corte Suprema, *Inmobiliaria Barándica S.A. con Vidal Veloso y otros* (2012).

mayor atención⁴⁸. Todo ello, sin perjuicio del respeto al criterio claramente justificado de que el amparo no fue diseñado para remplazar la labor de los órganos contralores o fiscalizadores⁴⁹.

III. SEGUNDO DÉFICIT: LA SENTENCIA DE AMPARO ECONÓMICO TIENE SÓLO UNA FUNCIÓN DECLARATORIA DE MERA CERTEZA

1. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA POSTURA DECLARATORIA DE MERA CERTEZA

La Corte Suprema, en una línea no del todo clara, ha tendido desde el año 2001 ha darle un carácter de mera certeza a la sentencia de amparo económico. Básicamente se argumenta que la Ley N° 18.971 no concedió formal y explícitamente la facultad de adoptar medidas cautelares prontas e inmediatas, como sí lo establece la Constitución Política en el estatuto del Recurso de Protección, por lo que, ante la omisión, hay que deducir que la Corte no tiene tales atribuciones. A continuación se exponen algunas variantes de su diseño argumental.

a) En la Jurisprudencia

a.i) El punto de inflexión en la materia lo constituye *Parra Barón con Consejo de Monumentos Nacionales* (2001) y *Constructora Santa María con Director*

⁴⁸ Corte de Apelaciones, San Miguel, *Laboratorios Graden House Farmacéutica S.A. con Directora del Instituto de Salud Pública* (2011), enmendada por Corte Suprema, *Laboratorios Graden House Farmacéutica S.A. con Directora del Instituto de Salud Pública* (2012), a fin de explicitar de modo más riguroso la doctrina “González Illanes”.

⁴⁹ Ha sido doctrina permanente de la Corte Suprema que el amparo económico no tiene como objetivo constituirse en un medio que sustituya a los órganos administrativos en la adopción de sus decisiones. Dos son los motivos principales:

i) El primero atiende a la naturaleza de la actividad técnico-administrativa de los órganos contralores. La ley entrega a éstos, y en general a cada órgano del Estado Administrador, una competencia especializada, en virtud de la cual se deben adoptar las decisiones ejerciendo las propias facultades basadas en criterios y antecedentes técnicos. Por todos, Corte Suprema, *Point Industrial y Comercial Chile con Servicio Agrícola y Ganadero* (2003): considerando cuarto.

ii) La segunda razón se relaciona con la finalidad del amparo económico. No busca analizar la legalidad o arbitrariedad en el actuar de la autoridad denunciada, sino investigar si ha existido infracción a las garantías contenidas en el artículo 19 N° 21, si es efectiva o no la denuncia, en términos tales que la actuación impugnada impida causalmente la actividad económica desarrollada por el afectado. Por todos, Corte Suprema, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2003): considerando cuarto.

de Servicio de Vivienda y Urbanismo (2001), pero carecen de verdadero interés doctrinal en la medida en que no justifican el cambio de doctrina⁵⁰. En este sentido, la primera sentencia en perfilar argumentos específicos es *Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002)⁵¹. A continuación, un esquema de su línea racional:

* Argumento *gramatical*: del texto de la Ley N° 18.971 se deduce que el amparo económico tiene como única finalidad el comprobar la infracción denunciada.

* Argumento *orgánico*: la citada ley no habilitó a los tribunales a adoptar medidas de resguardo de la libertad económica⁵².

a.ii) Sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago*.

La sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) ha resultado gravitante para reforzar la tendencia inaugurada en *Parra Barón con*

⁵⁰ Corte Suprema, *Parra Barón, Ana María con Consejo de Monumentos Nacionales* (2001). En realidad lo que hace esta sentencia es enunciar la tesis novel sin adelantar argumentos valederos. En los considerandos primero y segundo se lee: “que la Ley N°18.971, bajo el título ‘Establece recurso especial que indica’ creó, en su único artículo, el que se ha denominado ‘recurso de amparo económico’, prescribiendo en su inciso primero que ‘Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile’, estableciendo a continuación, someramente, en sus restantes acápite, el procedimiento al que debe ajustarse su tramitación;

Que de lo recién expresado y lo prescrito por la ley en cuestión, deriva la circunstancia de que no se trata de una acción cautelar, toda vez que no autoriza la adopción de ninguna medida de resguardo y permite a cualquier persona, aun cuando no tenga interés actual en los hechos denunciados, para ocurrir ante la Corte de Apelaciones respectiva, únicamente para que se constate la existencia de la infracción pretendida”. Tal carácter insustancial es compartido por Corte Suprema, *Sociedad Constructora Santa María con Director de Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Coquimbo y Contraloría Regional de Coquimbo* (2001) (Ministros Sres. Gálvez, Espejo, Medina, Castro e Infante).

⁵¹ Corte Suprema, *Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002) (Ministros Gálvez, Yurac, Espejo, A.I. Barros, con el voto en contra del Ministro Oyarzún).

⁵² “Que, como se advierte de lo transcrito, el recurso o acción de que se trata tiene la finalidad de que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del N° 21 del artículo 19...

Que cabe asimismo puntualizar que para el acogimiento del recurso de que se trata, en los términos de la Ley N° 18.971 que se han acotado, 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 reclamarse por la presente vía y si ellos importan una alteración de la actividad económica de los recurrentes, que es lo que se ha invocado en el presente caso ...

Que debe agregarse a lo ya expresado que a través de este medio se constata la violación de las garantías plasmadas en los dos incisos del N° 21 del artículo 19 de la Constitución, sin que resulte procedente la adopción de medida alguna en el caso de acogimiento, ya que la ley que estableció dicho recurso no lo dispuso así”. Los artículos 6° y 7° de la Constitución corroboran “que los tribunales deben limitarse a actuar dentro del ámbito de sus facultades”. Corte Suprema, *Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002): considerandos tercero a quinto (Ministros Gálvez, Yurac, Espejo, A.I. Barros, con el voto en contra del Ministro Oyarzún).

Consejo de Monumentos Nacionales (2001). Durante los cuatro años anteriores (2005-2008), se observa un relajamiento en la insistencia doctrinaria de que la sentencia de amparo económico no tiene carácter cautelar. Se sigue caminando en dicha dirección, pero más bien por inercia, sin convicción, al punto de que en muchas ocasiones la Corte Suprema se limita a confirmar *in genere* lo que en la práctica dispone la Corte de Apelaciones sin atención doctrinaria específica sobre el tema⁵³.

El modelo de raciocinio de la sentencia en cuestión está compuesto por:

* Un argumento *orgánico*: la Ley N° 18.971 no entregó explícitamente a los tribunales facultad conservativa alguna.

* Un argumento *histórico*: el proyecto que dio origen a la citada ley contemplaba facultades conservadoras las que posteriormente fueron suprimidas.

* Un argumento *gramatical*: el texto de la ley sólo permitiría declarar la existencia de la infracción⁵⁴.

A partir de *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) se impone una revaloración de la tesis y en sede argumentativa. La Corte Suprema la reproduce desde entonces en fórmula explícita, de manera sintética, una y otra

⁵³ Vr. gr., Corte de Apelaciones Santiago, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005), considerando séptimo, no eliminado por Corte Suprema, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005); Corte de Apelaciones Santiago, *Reyes Castro Teresa con Hernández Salinas Gerardo Enrique* (2006), considerando quinto y sexto, no eliminados por Corte Suprema, *Reyes Castro Teresa con Hernández Salinas Gerardo Enrique* (2006); Corte de Apelaciones Santiago, *Inversiones Aéreas Patagonia Limitada contra Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Ministerio de Agricultura* (2007), considerando quinto, no eliminado por Corte Suprema, *Inversiones Aéreas Patagonia Limitada contra Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Ministerio de Agricultura* (2007); Corte de Apelaciones Santiago, *Conejeros Aitken contra Consejo Superior de la Hípica Nacional* (2008), considerando quinto, no eliminado por Corte Suprema, *Conejeros Aitken contra Consejo Superior de la Hípica Nacional* (2008).

⁵⁴ “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. Cabe tener presente a este respecto que el proyecto anteriormente mencionado, que dio origen a la Ley N° 18.971, en el inciso 5° de su artículo 6° disponía: ‘La Corte adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho e impedir que se consumen o mantengan las infracciones denunciadas’. Esta parte del proyecto, de clara finalidad cautelar, no se incorporó en definitiva al texto de dicha ley, que recogió sustancialmente el contenido del artículo 6° de dicha iniciativa. De esta manera, según consta de su texto –transcrito con anterioridad– la Ley N° 18.971 únicamente permite al órgano jurisdiccional encargado de conocer las denuncias a que ella se refiere declarar en su fallo –si existe mérito para ello– la existencia de la infracción a la norma constitucional”. Corte Suprema, *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009): Considerando duodécimo.

vez⁵⁵. Pero también en sentido contrario, se hace manifiesta la oposición a ella. Al respecto, durante el período 2009-2012 (primer semestre) se observa que en todos los fallos de la Tercera Sala en que integra el Ministro Brito, por un lado, se patentiza la doctrina mayoritaria pero, por otro, se formula la prevención al respecto⁵⁶. En pocos casos, a pesar de la integración del referido ministro, no hay prevenciones sobre el punto⁵⁷.

Hay otros fallos en los que parece imperar por unanimidad la tesis en cuestión, pero si se los analiza con cuidado, aflora en la disidencia la afirmación

⁵⁵ La fórmula es la siguiente: “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”.

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia, *Ruiz Taruman y Otros con Aycon* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Araneda, A.I. Mauriz; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Sociedad Comercializadora Rodrigo Gómez con Instituto de Salud Pública* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Pierry, Araneda; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Garau Rojas con Alcalde de la Municipalidad de Macul* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Pierry, Araneda; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Pinto González contra Segundo Juzgado de Letras de San Fernando* (2009) (Ministro Carreño y Araneda, A.I. Mauriz Aymerich y Ruiz Pulido Pierry; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Gatica Mansilla con Subsecretario de Pesca* (2009) (Ministros Oyarzún, Pierry, Araneda, A.I. Ruiz Pulido; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Pierry, Araneda; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Agrícola Magalys Werner Leischner con Juez del Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Araneda, A.I. Gorziglia; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Cortés Contreras con Sindicato de Trabajadores Independientes de Taxis Colectivos SIPROTAC* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Pierry, Araneda; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Duvauchelle Pinto con Municipalidad de Paine* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Pierry, Araneda; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Hotelera Rent a Home con Municipalidad Providencia* (2009) (Ministro Oyarzún y Araneda, A.I. Gorziglia y Mauriz; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Troll Troll con Bobadilla Cárdenas* (2010) (Ministros Carreño, Pierry y Araneda; A.I. Gorziglia; prevención en este punto Ministro Brito); Corte Suprema, *Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio en la Vía Pública y Feria de Temuco con Municipalidad de Temuco* (2010) (Ministros Carreño, Pierry; Fiscal Maldonado; A.I., Bates; con prevención en este punto del Ministro Brito); Corte Suprema, *Calderón Concha y Calderón Grandón con Ilustre Municipalidad de Maipú* (2011) (Ministros Carreño, Pierry y Araneda; A.I. Mauriz; prevención en este punto del Ministro Brito); Corte Suprema, *Laboratorios Graden House Farmacéutica con Directora del Instituto de Salud Pública* (2012) (Ministros Carreño, Pierry y Egnem, A.I. Lagos; prevención en este punto de Ministro Brito).

⁵⁷ Corte Suprema, *Barrios Verdugo con Supermercado Korlaet* (2009) (Ministros Oyarzún, Carreño, Araneda; A.I. Gorziglia; prevención Ministro Brito); Corte Suprema, *Canales y otros con Secretario Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Valparaíso* (2011) (Ministros Carreño, Pierry y Jacob, A.I. Lagos; prevención del Ministro Brito).

explícita de la eficacia del amparo, no sólo extensiva sino también intensiva⁵⁸. Lo mismo ocurre a la inversa⁵⁹.

Existen también situaciones de unanimidad indiscutida a favor de la tendencia objetable, sea por referencia explícita⁶⁰, sea por presupuestos implícitos⁶¹.

b) En la Doctrina

No hemos encontrado en la doctrina nacional ningún estudio serio que avale la postura declaratoria de mera certeza.

2. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA POSTURA CAUTELAR

Esta postura sostiene que los tribunales superiores de justicia cuentan con las facultades necesarias para cautelar la libertad económica en sede de amparo.

a) En la Jurisprudencia

El diseño argumental se encuentra explicitado en la disidencia o la prevención redactada por algunos ministros de la Corte Suprema.

i) Disidencia del Ministro Adalis Oyarzún.

i.a) Argumento *histórico*: tanto en el Mensaje como en el Informe técnico que acompañaron al proyecto de ley en cuestión se dejó constancia del carácter cautelar del amparo económico.

⁵⁸ Es el caso de las disidencias de la Ministra Araneda en las sentencias citadas en la nota ante-precedente y, en menor grado, en las disidencias del ministro Roberto Jacob en Corte Suprema, *Sociedad Industrial Química Lima con Condominio Núcleo Industrial Santiago Sur* (2010) (Ministros Carreño, Pierry; A.I. Mauriz; votos en contra de Ministros Araneda y Jacob), y Corte Suprema, *Cueto Canales y otros con Secretario Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Valparaíso* (2011) (Ministros Carreño, Pierry, A.I. Lagos; prevención de Ministro Brito; disidencia del Ministro Jacob). También en la disidencia del Ministro Sergio Muñoz en Corte Suprema, *Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012) (Ministros Valdés y Silva; prevenciones de Ministros Carreño y Sandoval; voto en contra Ministro Muñoz).

⁵⁹ En Corte Suprema, *Sociedad Comercial Kiesmmer con Bahamondez Sepúlveda* (2010), considerando cuarto, se afirma la eficacia indiscutida que debe atribuírsele al amparo económico (Ministros Araneda, Brito y Jacob; voto en contra Ministros Carreño y Pierry).

⁶⁰ Hay unanimidad indiscutida *u. gr.* en Corte Suprema, *Sociedad Fierro Venturelli con Municipalidad de Penco* (2010) (Ministros Carreño, Pierry, Araneda y Silva; A.I. Mauriz) y Corte Suprema, *Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI con Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010).

⁶¹ Corte Suprema, *Inmobiliaria Barándica S.A. con Vidal Veloso y otros* (2012) (Ministros Carreño, Pierry, Araneda, Sandoval; ministro supl. Cerda).

i.b) Argumento *procesal*: la finalidad garantística del recurso exige la adopción de medidas de resguardo de la libertad económica cuando sea necesario⁶².

ii) Prevención del Ministro Haroldo Brito.

ii.a) Argumento *procesal*: Dado que en el amparo económico la pretensión es de naturaleza cautelar no tiene ningún sentido obtener un fallo que sólo se limite a poner de manifiesto la infracción a la libertad que garantiza.

ii.b) Argumento de hermenéutica constitucional *sistemática*: salvo que se quiera afirmar una imposible duplicidad de acciones por motivos de deficiencia legislativa, lo cierto es que el amparo económico es una acción distinta al recurso de protección, y concurre con él a otorgar una cautela más eficiente. El legislador quería y ha debido querer una garantía más eficaz de tal libertad⁶³.

iii) Sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta *Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009).

iii.a) Argumento *orgánico*: Los tribunales superiores de justicia tienen orgánicamente, en razón de su propio oficio, facultades conservativas.

⁶² Considerandos primero a quinto del voto en contra del Ministro Oyarzún, en Corte Suprema, *Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002) (Ministros Gálvez, Yurac, Espejo, A.I. Barros, con el voto en contra del Ministro Oyarzún).

⁶³ “Atendido que el artículo 20 de la Constitución Política de la República con anterioridad a la vigencia de dicha ley (18.971) hizo procedente el recurso de protección respecto de la libertad para el ejercicio de actividades económicas, no es posible sino (a) representarse las alternativas de que este derecho dispone de dos acciones que cumplen la misma función mediante procedimientos distintos; y (b) un segundo entendimiento en orden a que estas acciones se refieren a objetos diversos, tal como lo hace la mayoría pero circunscribiéndola al criterio de subsidiaridad. No se advierten razones jurídicas que justifiquen la primera (a), y si hubiere que aceptar la duplicidad ello sería consecuencia de una inobservancia legislativa. Por el contrario, a resultas de haberse previsto para el caso del recurso de amparo económico que para ejercer esta acción no se requiere interés jurídico actual, de haberse consignado en la misma ley el amplio plazo de seis meses para dar inicio al procedimiento, y de estatuirse el trámite de consulta de la sentencia definitiva cuando no fuere apelada, ha de concluirse que el legislador de la época tuvo en consideración un objeto distinto al que confería especial relevancia, porque si se tratase del mismo no hay razón para la duplicidad. Las formas del nuevo procedimiento que se han puesto de manifiesto inequívocamente obedecen a la intención de alcanzar para este objeto distinto una cautela más eficiente.

El preveniente (sic) entiende que ambas acciones cautelan el derecho a la libertad económica, y que se diferencian porque mientras la de protección es procedente respecto de alguna persona determinada, la de amparo económico ha de emplearse en relación con infracciones al referido derecho por causa de actos que la lesionen del mismo modo, esto es en alguno de sus múltiples aspectos, pero que además significan una vulneración a las definiciones básicas del sistema económico. Atendidas estas y la incuestionable necesidad de disponer de medios de cautela eficientes, es que el legislador previno esta acción dotada de las ya referidas características procedimentales, incluso de la revisión no obstante la inexistencia de agravio”. Considerandos segundo y tercero de la prevención del Ministro Haroldo Brito en Corte Suprema, *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009). Reitera la sustancia del argumento en considerando segundo de la prevención del ministro Brito en Corte Suprema, *Ruiz Taruman y Otros con Aycon* (2009).

iii.b) Argumento *procesal*: Es en la naturaleza misma del amparo económico y en la consideración de su objeto donde radica la doble necesidad de su carácter cautelar⁶⁴.

b) En la Doctrina

La doctrina nacional ha sostenido de manera unánime el carácter cautelar de la sentencia de amparo económico⁶⁵. Hasta el año 2001 destaca que los tribunales pueden adoptar las medidas que estime necesarias para poner término a las conductas que vulneran el orden público económico afectando la libertad del artículo 19 N° 21. Todo lo cual corresponde a la naturaleza de la acción, que intenta precisamente investigar la infracción denunciada, resguardar el derecho conculcado y poner fin a la situación anti-jurídica.

A partir de *Constructora Santa María con Director de Servicio de Vivienda y Urbanismo* (2001), y más específicamente de *Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002), la doctrina se ha encargado de demostrar lo infundado de la postura contenida en ellas, y que desgraciadamente la sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) ha ratificado.

Se subrayan los siguientes argumentos:

⁶⁴ “Que fijado el carácter cautelar del recurso, dada su propia naturaleza, el perfil oficialista del mismo y la asimilación al habeas corpus, no cabe sino concluir que las Cortes de Apelaciones en la aplicación de la norma expresada deben restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del orden público económico, adoptando de inmediato las providencias que juzgue necesarias y, por lo tanto, no corresponde definirlo como una acción que busca solamente una sentencia declarativa, sino justamente lo contrario, por lo que enfrentado a la necesidad de compararlo ontológica o jurídicamente al recurso de protección referido a esta garantía, surgen grandes diferencias, porque el primero cumple la finalidad ya señalada sobre la base de la necesidad imperiosa que tiene el Estado –con la subsecuente obligación del órgano jurisdiccional– de investigar las circunstancias de hecho referidas a la infracción denunciada para proteger esta garantía; mientras que la acción de protección, está encaminada a verificar si a determinada persona natural o jurídica mediante una acción arbitraria o ilegal se le ha perjudicado, perturbado o privado en el ejercicio legítimo de la libertad económica en los términos regulados en el artículo 19 N° 21, situaciones completamente distintas que se manifiestan justamente en la obligación de consultar la sentencia en lo referido al amparo económico, porque el interés trasciende del recurrente o afectado en la medida que una transgresión al orden público económico perjudica a la comunidad toda y amenaza los pilares fundamentales del Estado”. Corte de Apelaciones Antofagasta, *Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009), considerando quinto, eliminado por Corte Suprema, *Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009).

⁶⁵ JAEDERLUND (1999) pp. 88, 141-142; GUZMÁN (1999) pp. 53-54 y 58; SOTO KLOSS (2001), pp. 146-147; ARÓSTICA (2001) pp. 143-144; ERRÁZURIZ (2002) pp. 445-447; VARAS (2002) pp. 307-316; CEA (2004) p. 498; VIVANCO (2006) p. 448; HERNÁNDEZ (2010), pp. 452-455; NOGUEIRA (2010a) pp. 78-84 y NOGUEIRA (2010b) pp. 435-441; ALVEAR (2011) pp. 256-257; CEA (2012) p. 537.

a) Argumento *gramatical*: el texto de la Ley N° 18.971 no reduce el efecto de la sentencia de amparo económico al solo efecto declarativo, ni de él se infiere dicho carácter.

b) Argumento *lógico*: la ley ha establecido un mecanismo para reforzar la tutela jurisdiccional de la libertad económica, por lo que carece de sentido que la sentencia sólo se limite a constatar si ha sido lesionada o no. ¿Qué sentido tiene declarar la existencia de una infracción si no se toman medidas efectivas para removerla?⁶⁶.

c) Argumento *histórico*: de la historia fidedigna de la ley se desprende inequívocamente que el objeto y finalidad del amparo económico es resguardar y hacer efectiva la libertad garantizada en el artículo 19 N° 21⁶⁷.

d) Argumento *orgánico*: los tribunales superiores de justicia, y especialmente la Corte Suprema, poseen facultades conservadoras por atribución del artículo 73 de la Constitución y del artículo 3° del Código Orgánico de Tribunales. No es razonable, en consecuencia, que la Corte exija una declaración formal, expresa y *ad casum* por parte del legislador para sentirse habilitada a adoptar las medidas referidas. Si la Ley N° 18.971 les entregó la tutela de la libertad económica mediante una acción cautelar reforzada es para que actuaran en resguardo de los derechos conculcados, con una actitud que se espera pro-activa y afirmativa, y no meramente residual⁶⁸.

e) Argumento *procedimental*: al amparo económico le es aplicable la legislación procesal penal del amparo, la cual contempla, y como obligatorias, las medidas necesarias para poner fin a la afectación del derecho⁶⁹.

f) Argumento de *hermenéutica constitucional*: dado que en la efectividad del amparo económico está en juego la vigencia de un derecho fundamental, son inexcusables para la Corte Suprema la aplicación del principios *pro libertatis* y de *máxima efectividad* de las disposiciones constitucionales así como la vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos en la materia (artículos 1°, 2° y 25)⁷⁰.

⁶⁶ Por todos, CEA (2004) p. 498.

⁶⁷ Por todos, NOGUEIRA (2010a) p. 79.

⁶⁸ HERNÁNDEZ (2010) p. 455 y ALVEAR (2011) p. 257.

⁶⁹ NOGUEIRA (2010a) p. 79.

⁷⁰ NOGUEIRA (2010a) pp. 80-84 y HERNÁNDEZ (2010) pp. 454-456.

3. UN APOORTE AL DEBATE. ARGUMENTO SUPLEMENTARIO:

EL AMPARO ECONÓMICO ES UNA *DENUNCIA*

No se ha destacado hasta aquí que es la propia Corte Suprema la que en innumerables ocasiones ha precisado que el amparo económico es una “*denuncia*”, y, en consecuencia, los tribunales “*sin perjuicio del procedimiento aplicable a su tramitación*” tienen el deber de investigar el denuncia a fin de “*cautelar la garantía constitucional de la libertad económica establecida en el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución*”⁷¹. No se puede ser más claro⁷².

IV. TERCER DÉFICIT: LA JURISPRUDENCIA RESULTA DENEGATORIA

POR CAUSA IMPUTABLE AL DENUNCIANTE, QUE NO APRECIA

NI CONJUGA SUFICIENTEMENTE QUE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEBE

SOMETERSE A LA NORMA LEGAL QUE LA REGULA

La jurisprudencia de amparo económico no ha sido generosa con la libertad del artículo 19 N° 21. Pero no sólo, como se ha hecho notar hasta aquí, por motivos formales establecidos por la Corte Suprema, cual es la reducción de su ámbito de aplicación y de los efectos de la sentencia.

Lo cierto es que los yerros son atribuibles también y en gran medida a quienes han puesto en movimiento la acción, esto es, los denunciantes, o, para ser más precisos, los abogados que han redactado la denuncia.

En efecto, constituye toda una sorpresa analizar las sentencias pronunciadas por la Corte Suprema en apelación o consulta de las sentencias de las Cortes de Apelaciones. En el período 2001-2012, se pueden destacar dos grupos:

i) Un primer grupo corresponde a los fallos en los que la Corte Suprema resuelve el fondo del asunto, por regla general, entre los años 2001-2009, y muy excepcionalmente, entre los años 2009-2012.

ii) Un segundo grupo corresponde a las sentencias que generalmente dicta la Corte Suprema en el período 2009-2012, en los que de plano declara improcedente el amparo económico por dirigirse a la garantía del inciso primero del art. 19

⁷¹ Por todos, Corte de Apelaciones Santiago, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2003), considerando primero, confirmada por Corte Suprema, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2003).

⁷² El carácter de “*denuncia*” es connotado incluso lingüísticamente: cuando en la sentencia apelada o consultada figura el término “*recurrente*” o “*recurrido*” el máximo tribunal habitualmente lo sustituye por “*denunciante*” o “*denunciada*”.

Nº 21. No obstante, en los considerandos del fallo entra a precisar las exigencias del ejercicio legítimo del derecho para el caso concreto.

En estas dos categorías se denota que la negativa de la Corte Suprema es justificada: se debe a un planteamiento errado del denunciante, en cuanto no ha considerado suficientemente que el derecho a desarrollar una actividad económica debe “*respetar las normas legales que la regulen*”, como reza con una claridad prístina la Constitución. Es decir, los amparos económicos en un gran número se han deducido a partir de un concepto deficiente de libertad económica por parte de los abogados que han redactado el escrito. Se concibe tal libertad cómo un derecho total de defensa, como una facultad absoluta de no intervención, en donde el papel del regulador se reduce sólo a facilitar la dimensión de la libre iniciativa en las distintas actividades económicas en que ésta se impulsa. Como si no fuera exigible que el ejercicio del derecho deba ser “legítimo” a fuerza de respetar el principio de juridicidad en la materia. Principio que se manifiesta en tres niveles: (a) deber de respeto al ejercicio legítimo de la libertad económica de terceros, (b) deber de respeto al ejercicio legítimo de otros derechos fundamentales concurrentes; (c) deber de sujeción al estatuto legal regulatorio de la actividad económica en que la libre iniciativa ha de ejercerse.

En sede de amparo económico, las acciones deducidas han errado, como se comprende, en el punto (c), y nuestros tribunales lo han hecho ver en innumerables ocasiones. Como veremos a continuación, el problema aquí no radica en la mayor o menor extensión del reglamento como fuente jurídica idónea para regular el ejercicio de un derecho fundamental⁷³, sino —e insistimos en ello— en una noción deficiente de libertad económica, que no parece admitir vínculos objetivos más allá de la propia autonomía.

El mandato constitucional que exige que la actividad económica deba respetar las normas legales que la regulen ha sido destacado por la jurisprudencia en innumerables ocasiones. Probablemente sea una sentencia del año 2010 quien

⁷³ A finales de los noventa la doctrina nacional se dividió en dos posturas fundamentales. A favor de una mayor extensión del reglamento en el desarrollo de la ley, CARMONA (1999) pp. 180-193, CEA (1998) pp. 65-104, y, con matices, RAJEVIC (1996) especialmente pp. 30-40, a propósito del derecho de propiedad. En sentido opuesto, y en pos de BULNES (1982) pp. 133-153, a favor de un nulo o menor desarrollo de la ley, SOTO KLOSS (1999) pp. 33-47 y FERMANDOIS (2001) pp. 287-298. Por una tesis “neutra” que en realidad es una variante al interior de la precedente, FERMANDOIS (2006) pp. 151-163. Últimamente el debate se ha difuminado: son los criterios prácticos los que parecen prevalecer a la hora de dar una solución al problema, al menos si se atiende a las interesantes propuestas de CAZOR y PFEFFER (2009) pp. 191-227 y CORDERO (2009) especialmente pp. 413-415 y 427-435, con un enfoque desde el concepto de “dominio máximo legal”.

mejor formula este elemento constitutivo de la libertad en análisis, en cuanto lo describe como una condición general de su ejercicio⁷⁴. También podría hablarse de “límite interno” del derecho, pero no conocemos ninguna sentencia que en esta sede así lo haya considerado.

1. SENTENCIAS QUE ENTRAN A FALLAR EL FONDO DEL ASUNTO

La selección que presentamos se realiza luego de haber examinado acuciosamente el período que abarca los años 2001-2012 primer semestre. No es una selección estadística, sino indicativa, fundada en modelos ejemplares, donde la Corte Suprema explicita suficientemente el yerro en que ha incurrido el denunciante. En todos los casos se denota un error en la conceptualización de la libertad económica: el denunciante concibe la iniciativa en este ámbito como si fuese un derecho absoluto, a modo de desarrollo libre de la propia autonomía, sin vínculos suficientes con la regulación de las condiciones generales de su ejercicio, consecuencia de la naturaleza objetiva de la actividad que desarrolla.

A continuación, los catorce modelos que nos han servido para explicitar el déficit.

1) Se denuncia como “ilegal” la exigencia municipal de contar con la autorización de la comunidad de un edificio para los efectos de otorgar un permiso de obra menor de habilitación de un café al paso que afecta a bienes comunes. La Corte estima que precisamente no puede ser “ilegal” la sujeción de la libertad económica a la ley, que impone justificadamente tal requisito⁷⁵.

⁷⁴ “En otro orden de consideraciones y aun cuando se tuviera por acreditado el ejercicio de la actividad económica que alega desempeñar la recurrente, no podría ser objeto de amparo por la vía de la acción ejercida en este procedimiento, por cuanto del mérito de los antecedentes referidos con anterioridad se desprende que no cuenta con las autorizaciones necesarias para el ejercicio de ella, de modo que no se trataría de una actividad desarrollada ‘respetando las normas legales que la regulen’ en los términos previstos en el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, esto es, no se trataría de una actividad que se ejerza conforme a la ley”. Corte Suprema, *Sociedad Comercial Kiesmmer con Bahamondez Sepúlveda* (2010): considerando quinto (Ministros Araneda, Brito y Jacob, con prevención en otros puntos de ministros Pierry y Carreño).

⁷⁵ “Que, para la conveniente resolución del recurso, no puede prescindir de considerar esta Corte las antedichas materias, haciendo lo cual se hace forzoso precisar entonces que, al exigir a la recurrente la autorización de la Comunidad del Edificio Bahía, expresada en Acta de Asamblea de Copropietarios reducida a escritura pública para la instalación de un café al paso lo que la reclamante considera indebido, la Municipalidad de Santiago no ha cometido acto ilegal alguno y pudo hacer legítima devolución de la solicitud a la interesada, lo que hizo en mérito y sobre la base de exigencias técnicas no avaladas por la voluntad de los copropietarios y tenidas en vista en las precisas disposiciones legales pasan a expresarse;

...No concurriendo consiguientemente los presupuestos que para la procedencia del recurso de amparo económico establece la Carta Fundamental esto es que se haya impedido a la reclamante ‘el derecho a desarrollar’ un

2) Se denuncia como “arbitrario” el decreto del Ministerio de Salud (D.S. N° 201) que modifica la normativa de prevención y protección contra incendios en cuanto establece nuevas exigencias a los aparatos extintores (potencial de extinción mínimo por superficie de cubrimiento y distancia de traslado según lo fijado en tabla). La Corte considera que en este punto no se afecta la libertad económica puesto que la finalidad de dicho decreto es regular racionalmente los mecanismos de protección contra incendios⁷⁶.

3) Se denuncia un proyecto de ley que suspende el uso de foto-radares por ciento veinte días con el fin de ajustar la normativa de fiscalización de los vehículos que circulan por la vía pública. La iniciativa afectaría “el giro del negocio” de las empresas que se dedican a “prestar servicios de control de velocidad que licitan los municipios”, violando los contratos vigentes. La Corte dispone que la ley no puede ser denunciada por la vía del amparo económico. Sobre todo, porque la ley constituye precisamente el marco regulatorio de la actividad económica específica⁷⁷.

4) Se denuncia la imposición de sanciones (multa y accesoriamente clausura del establecimiento) originadas en un procedimiento tributario por infracción del artículo 97 N° 10 del Código del ramo. El máximo tribunal establece que (a) el afectado ha sido objeto de sanciones legales luego de un debido proceso por su actividad infractora, y (b) la denuncia de amparo económico no es un medio ordi-

comercio o ‘actividad económica’ mediante un negocio de café al paso, la acción de esta clase, deducida a fojas 27, ha de ser desestimada, desde que la reclamante interesada, de acuerdo a la exigencia constitucional prevista en el artículo 21 de la Corte, ha debido hacerlo ‘respetando las normas legales que la regulan’, lo que en relación a las exigencias de la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria la interesada no ha hecho”. Corte de Apelaciones Santiago, Pérez Rojas con Ilustre Municipalidad Santiago (2001), considerandos cuarto y sexto, confirmada en Corte Suprema, Pérez Rojas con Ilustre Municipalidad Santiago (2001).

⁷⁶ “Se trata de Decretos que regulan un mecanismo de protección contra incendios, por medio de la fijación de una tabla, sin prohibir el uso ni la venta de los extintores, ya elaborados, que pudieran ser de menor capacidad que la indicada en dicha tabla, dado que se establece que la capacidad fijada puede lograrse también sumando aparatos que entreguen la potencia ahora requerida”. Corte Suprema, Servicios Técnicos Extintores y Equipos contra Incendios Anfitec AG con Ministerio de Salud (2001): considerando octavo.

⁷⁷ “Que, por otra parte, conforme al texto del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, en el desarrollo de una actividad económica han de respetarse las normas legales que la regulen. Constituye entonces, la ley, el marco regulatorio al que deben sujetarse las actividades económicas desarrolladas por los particulares y la que se denuncia por la presente vía es precisamente una norma jurídica de esa clase, que se refiere al ejercicio de la actividad económica de los recurrentes, de donde se colige que no es posible atacar este tipo de preceptos por medio del amparo económico, previsto para constatar infracciones al derecho ya indicado, que sea producto de actos de particulares o de alguna autoridad”. Corte Suprema, Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Aussicht con Estado de Chile y Congreso Nacional (2002): considerando séptimo.

nario de impugnación de resoluciones judiciales o administrativas especializadas, especialmente cuanto se ha obrado con todos los antecedentes del caso aplicando la legislación que corresponde⁷⁸.

5) Se denuncia el informe del Concejo Municipal que funda la decisión del Alcalde de denegar el permiso para la extracción de áridos en un bien nacional de uso público en razón de los antecedentes personales negativos del recurrente y del riesgo de accidentes en el lugar donde se pretenden efectuar los trabajos. Todo lo cual está previsto en la ordenanza local de concesiones. La Corte Suprema determina que (a) la finalidad del amparo no es establecer la existencia de actos ilegales o arbitrarios de la autoridad, salvo alteración de una actividad económica en su especie⁷⁹; (b) la denunciante ha ejercido la actividad de extracción de áridos de forma ilegal durante años en el lugar de los hechos; (c) no se vulnera la garantía del artículo 19 N° 21 si por motivos jurídicos el denunciante se ve impedido de ejercer su actividad particularmente en el lugar que él desea, existiendo otros⁸⁰. Además, d) se reitera que el amparo económi-

⁷⁸ “... La actividad económica de la empresa, en cuya representación se formuló la denuncia, no era ejercida conforme con las normas legales que la regulan, en materia tributaria, lo que se desprende de lo expresado en el propio libelo que contiene la referida denuncia, en orden a haber sido sancionado, mediante sentencia ejecutoria, por un Juez Tributario;

Que, finalmente, hay que manifestar, como igualmente se ha indicado en asuntos similares al presente, que no resulta admisible que el denuncia de amparo económico se constituya o transforme en una suerte de medio de impugnación de todo tipo de resoluciones jurisdiccionales o de autoridades administrativas especializadas, que éstas adopten contando, en cada caso específico, con los antecedentes del caso, tal como se aprecia en la especie, en que la autoridad denunciada tramitó un procedimiento de reclamación tributaria contra el denunciante, a quien se le formuló denuncia de infracción del artículo 97 N° 10 del Código Tributario”. Corte Suprema, Clínica Bellolio con Director Regional Metropolitano Santiago Poniente del Servicio de Impuestos Internos (2003): considerandos séptimo y octavo.

⁷⁹ “Que, por otro lado, y atendido lo que se resolvió en primer grado, en este punto resulta de utilidad reiterar lo expuesto en orden a que la finalidad de la presente denuncia no es establecer la existencia de actuaciones arbitrarias o ilegales, pues esto último tiene relevancia para el caso del recurso de protección de garantías constitucionales pero ninguna, en el presente, a no ser ciertamente, que con tales actuaciones se produzca una alteración de alguna actividad o giro de orden económico, lo que no es el caso del presente asunto, como antes quedó indicado”. Corte Suprema, López Fajardo con Municipalidad de Lampa (2003): considerandos séptimo y octavo.

⁸⁰ “Que de lo sucintamente expuesto y de los antecedentes recabados se desprende que en la especie no se encuentra afectado o alterado el derecho a desarrollar una actividad económica por parte del denunciante extracción de áridos-, que es lo que verdaderamente importa indagar en este tipo de procedimientos, como se adelantó, actividad que en todo caso, éste venía realizando de hecho y a raíz de lo cual debió enfrentar denuncias ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, además de reclamos de vecinos. En efecto, habiendo debido verificarse si la actuación que se reprocha ha afectado o no alguna de las garantías constitucionales protegidas, la respuesta resulta negativa, ya que no se estableció que el giro económico de extracción de áridos sea el único que lleva a

co no es un medio ordinario de impugnación de resoluciones administrativas especializadas, cuando ellas obran con conocimiento de causa en las materias de su competencia⁸¹.

6) Se denuncia la negativa municipal de renovar patente de cabaret en razón de haberse ubicado en sus cercanías una universidad privada, cumpliéndose un supuesto fáctico prohibido por la Ley de Alcoholes. La Corte Suprema, luego de confirmar que la educación que imparte este tipo de instituciones es pública, sostiene que la actividad económica de la denunciante no ha respetado las normas legales correspondientes⁸².

7) Se denuncia decreto tarifario de telecomunicaciones que calcula el monto a pagar por los apoyos en postes eléctricos. El máximo tribunal precisa una vez más el objetivo del amparo económico. Y al respecto dispone que a) la acción no tiene como finalidad asegurar un determinado nivel de lucro para una actividad económica concreta⁸³; b) la obligación de pagar por los apoyos en los postes eléctricos hace parte del estatuto que regula el ejercicio de la actividad económica en cuestión⁸⁴.

8) Se denuncia que la imposición de sanciones laborales (clausura del establecimiento) por parte del Inspector Provincial del Trabajo de Copiapó y el

cabo el referido denunciante y, además, que éste pueda ser llevado a efecto única y exclusivamente en el lugar en que él lo desea, contrariando las decisiones de las autoridades pertinentes". Ibid., considerando séptimo.

⁸¹ Ibid., considerando noveno.

⁸² *"Que, como surge de los antecedentes de este procedimiento, lo verdaderamente determinante en el presente caso lo constituye la circunstancia de que la actividad económica de la denunciante doña Nelly Aurora Riquelme Recabarren no se llevaba a cabo respetando las normas legales correspondientes sino que, al contrario, con vulneración de aquella disposición de la Ley N° 17.105, sobre Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres —artículo 153—, que prohíbe la existencia de cantinas, bares o tabernas y cabarets a menos de cien metros de los establecimientos de educación pública, tratándose en la especie de uno de aquellos locales denominados cabaret".* Corte Suprema, *Riquelme Recabarren con Municipalidad de Temuco* (2003): considerando sexto.

⁸³ *"La actividad económica que desarrolla el recurrente, cuyo giro son las telecomunicaciones, no se ha visto afectada, toda vez que siempre se ha considerado su obligación de pagar por los apoyos en postes eléctricos, y el decreto tarifario lo único que hace es regular el monto de dicho pago, puesto que a este respecto no se dan los supuestos de la libre competencia".* Corte de Apelaciones Santiago, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005), considerando octavo, confirmada por Corte Suprema, *Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005).

⁸⁴ *"Que, además, resulta de utilidad recordar que el denuncia previsto en la señalada Ley N° 18.971 no tiene como objetivo el de asegurar un determinado nivel de lucro o ganancia al denunciante, pues en un sistema económico como el que existe en el país, ello dependerá de múltiples factores, cuyo análisis resulta extraño a este procedimiento jurisdiccional".* Ibid., Corte Suprema, considerando tercero.

Director Regional del Trabajo afecta la producción de las empresas del rubro, las que se dedican al cultivo y exportación del ostión a mercados europeos. La Corte Suprema (a) confirma que los denunciantes han incurrido en infracciones reiteradas y graves a la legislación laboral⁸⁵, y (b) que las autoridades administrativas no han afectado la libertad económica al aplicar la ley dentro del ámbito de su competencia⁸⁶.

9) Se denuncia que la sanción cursada por infracción a la Ley de Rentas Municipales (desarrollo de un giro no autorizado por la patente: máquinas de juegos de azar) entorpece la libertad económica. El máximo tribunal precisa que lo único que ha hecho la autoridad fiscalizadora es dar conocimiento de la infracción al órgano jurisdiccional competente en circunstancia de que el denunciante no ha respetado las normas legales que regulan su actividad⁸⁷.

⁸⁵ La empresa Cultivos Marinos Internacionales ha incurrido en nueve infracciones entre julio de 2003 y julio de 2004 violando lo dispuesto en los artículos 7º y 55 del Código del Trabajo, esto es, el no pago de las remuneraciones íntegras y periódicas a sus trabajadores; mientras que la empresa Servicios Marítimos Poseidón ha incurrido en siete infracciones en el mismo período y de la misma naturaleza, según cita el considerando cuarto de Corte de Apelaciones Copiapó, *Servicios Marítimos Poseidón y Cultivos Marinos Internacionales con Inspector Provincial del Trabajo de Copiapó y Dirección Regional del Trabajo* (2005), confirmado por Corte Suprema, *Servicios Marítimos Poseidón y Cultivos Marinos Internacionales con Inspector Provincial del Trabajo de Copiapó y Dirección Regional del Trabajo* (2005).

⁸⁶ “Que, en la especie, lo único que interesa destacar son las circunstancias de que las autoridades denunciadas –el Inspector Provincial del Trabajo de Copiapó y el Director Regional del Trabajo de la misma ciudad– al efectuar una fiscalización e imponer sanción, han actuado dentro del ámbito de sus atribuciones, y que no se ha comprobado la existencia de un hecho que afecte la actividad económica de las denunciantes, Servicios Marítimos Poseidón Ltda. y Cultivos Marinos Internacionales S.A.”. *Ibíd.*, Corte Suprema, considerando sexto.

⁸⁷ “Que, como se aprecia, la autoridad fiscalizadora se limitó a poner en conocimiento del órgano jurisdiccional competente la circunstancia de que se habría cometido la referida infracción, sin adoptar ninguna medida que pudiera afectar el ejercicio de su actividad económica lícita;

Que, en efecto, la patente que posee la persona en cuyo favor se recurre la habilita para desarrollar el giro de venta de diarios y revistas, con expendio de bebidas alcohólicas, confites y dos máquinas de destreza manual. En cambio, la actividad en que se le sorprendió corresponde a otra muy diversa, relativa a juegos de azar, de acuerdo con los términos de la denuncia que se le cursó, lo que en cualquier caso, debe ser determinado por el Juzgado de Policía Local competente;

Que, como reiteradamente ha manifestado este tribunal, mediante la acción especial que establece la Ley N° 18.971 no corresponde indagar, necesariamente, la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación, sino que debe investigarse si se ha afectado el derecho consagrado en el número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, a ejercer una actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, y respetando las normas legales que la regulen, respecto del denunciante o de aquella persona en cuyo favor se formula la denuncia. Ello, como se señaló, en el presente caso no ha ocurrido, lo que determina que deba desestimarse la misma”. Corte Suprema, *Lorca Figueroa con Municipalidad de Recoleta* (2005): considerandos tercero a quinto.

En materia análoga, se ha fallado que una vez determinado técnicamente que una máquina de juego es de azar, la libertad económica para explotarla debe someterse a la normativa legal que las rige⁸⁸.

10) Se denuncia la negativa del Servicio de Impuestos Internos a timbrar facturas en razón de que afectaría a la empresa una anotación negativa ordenada por el jefe de Fiscalización. La Corte Suprema coteja que (a) se ha detectado una ingente cantidad de facturas de compras falsas en la contabilidad de la empresa, en razón de lo cual la autoridad administrativa ha adoptado las medidas legales correspondientes dentro del ámbito de sus competencias. Y que además, (b) no se afectado la actividad económica de la empresa en sí misma considerada⁸⁹.

⁸⁸ “Que por lo señalado no puede sostenerse que la Municipalidad de Vallenar, al negar el otorgamiento de patente para desarrollar comercialmente la actividad comercial referida al uso y funcionamiento de las máquinas denominadas Tobogán o Cascada, haya infringido la garantía del denunciante, consagrada en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, esto es, desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, pues ello importa sujetarse a la legislación regulatoria de la actividad, y en este caso, la explotación de las mismas sólo puede realizarse en casinos de juegos, que cuenten con la autorización correspondiente, cuyo no es el caso del accionante, razón por la cual el presente recurso no puede prosperar”. Corte de Apelaciones Copiapó, *Lobos Alfaro con Municipalidad de Vallenar* (2007), considerando quinto, confirmada por Corte Suprema, *Lobos Alfaro con Municipalidad de Vallenar* (2007).

⁸⁹ “Que la autoridad denunciada expidió informe a fs. 45, señalando que en un procedimiento de revisión a Comercializadora de Excedentes y Servicios Limitada se verificó que la contribuyente presentaba gran cantidad de facturas de compra falsas, pudiéndose establecer que existen empresas relacionadas con la recurrente, por razones de parentesco entre los socios, cuyas operaciones el Servicio determinó que son falsas. Entre otras industrias se encuentra la denunciante de autos, que figuran entre sí como clientes en algunos casos y como proveedores en otros, sin que hayan justificado la efectividad de las operaciones que dicen haber realizado hasta la fecha, no obstante los requerimientos que se les han efectuado, tratándose de casos de simple traspaso de crédito fiscal. Precisa que la sociedad Las Industrias S.A. aparece como proveedora de Comercializadora de Excedentes y Servicios Limitada y de Inversiones Grupo Canal, sin que se haya acreditado la efectividad de las operaciones realizadas entre ellos, y aparte de eso, ha utilizado crédito fiscal indebido, consignando en la contabilización de facturas falsas de siete proveedores, que presentan declaraciones calzadas, subdeclaradas, aparte de encontrarse las facturas no contabilizadas colgadas del RUT del verdadero emisor. Explica que el perjuicio fiscal en el caso de la denunciante es de \$ 161.019.025. por concepto de Impuesto al Valor Agregado y de Renta a \$ 289.617.188., constituyendo sus conductas un claro traspaso de crédito fiscal ficticio;

Que, en las condiciones señaladas, en el presente caso no se comprobó el fundamento esgrimido como base de la denuncia de amparo económico presentada, esto es, que la actividad económica de la sociedad denunciante se haya visto afectada por la actuación de la autoridad denunciada, como se reprocha, lo que determina que aquella deba ser desestimada. En conformidad, asimismo, con lo que dispone el artículo único de la Ley N°18.971, se declara: A) Que el recurso de apelación interpuesto en lo principal de la presentación de fs.146, contra la sentencia de veintiuno de enero último, escrita a fs.143, es inadmisibile; y B) Que se aprueba la sentencia ya individualizada”. Corte Suprema, *Las Industrias S.A. con Servicio de Impuestos Internos Regional Santiago*

11) Se denuncia la resolución del Consejo Superior de la Hípica que impone multa y suspende la patente de preparador de caballo de carreras al afectado al comprobarse la existencia de la sustancia prohibida *Salbutamol* en un animal a su cargo. La Corte de Apelaciones verifica que al denunciante no se le ha privado de su libertad económica en este ámbito, sino que sólo se le ha suspendido temporalmente, y de acuerdo a lo que exige la regulación legal de su actividad⁹⁰.

12) Se denuncia el D.S. N° 31 del Ministerio de Transporte (2007) por modificar el Reglamento de los Servicios de Transporte de Pasajeros, D.S. N° 212 del mismo ministerio, con el objeto de permitir a los taxis colectivos la sustitución de sus motores por otros no idénticos al modelo y tipo original. Es interesante hacer aquí una alusión previa al informe evacuado por la Presidente de la República. Aunque en otros aspectos es discutible, denota justificadamente que la libertad económica no es un derecho absoluto y que, en consecuencia, no es ilícita la regulación de esta actividad, con carácter general, ejercida de manera razonable y conforme a la ley, por parte de la potestad reglamentaria⁹¹.

Centro (2005): considerandos once y doce, confirmatoria de Corte de Apelaciones Santiago, *Las Industrias S.A. con Servicio de Impuestos Internos Regional Santiago Centro* (2004).

⁹⁰ “Que de todo lo dicho se desprende que en la especie no resulta posible acoger la acción deducida, desde que la recurrida no le ha privado el ejercicio de la actividad económica de preparador de caballos de carrera, sino que sólo lo ha suspendido temporalmente de su ejercicio por un lapso de tiempo, y ello después de haber constatado una grave falta al reglamento de carreras, cual es la de suministrar sustancias prohibidas a un caballo que está bajo su responsabilidad.

Que en efecto, las carreras de caballo debido al gran volumen de apuestas que ello genera y la cantidad de dinero que está en juego, han debido reglamentarse. Uno de los parámetros usados para ello es que los caballos deben correr en igualdad de condiciones, para que en definitiva todos los participantes de la carrera tengan igual posibilidad de ganar. Es así que se ha generado un complejo mecanismo para clasificar a los caballos que han de participar en cada carrera, como también el peso que deben soportar del jinete y su montura. De esta manera, administrar sustancias prohibidas a un animal, rompe con el principio de igualdad en la carrera. Hay un ejemplar que esta corriendo no en igualdad de condiciones, sino que alguna de ellas esta potenciada artificialmente e ilícitamente.

De esta manera la recurrida se ha visto en la necesidad de castigar severamente, puesto que el recurrente no es primera vez que incurre en tales actuaciones, lo que ha hecho conforme a lo que dispone el artículo 27 del Reglamento de Carreras de Chile, por el Consejo Superior de la Hípica Nacional creado por el Decreto Supremo N° 1.588 de 1943 del Ministerio de Hacienda”. Corte de Apelaciones Santiago, Conejeros Aitken con Consejo Superior de la Hípica Nacional (2008), considerandos siete y ocho, confirmada por Corte Suprema, Conejeros Aitken con Consejo Superior de la Hípica Nacional (2008), teniendo presente “que el denunciante no ha ejercido su actividad económica respetando las normas que la regulan”.

⁹¹ Reagrupamos los distintos argumentos del modo que sigue:

“El acto impugnado ... se ha dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución, razón por la cual la autoridad obró dentro de la esfera de sus atribuciones, esto es, fundado en las normas legales pertinentes,

La Corte de Apelaciones de Santiago, al pronunciarse sobre el fondo, precisa que los supuestos jurídicos de la acción deducida están claramente torcidos: a) el amparo económico no garantiza ni puede garantizar una libertad absoluta⁹²; b) la libertad económica queda siempre relacionada con la naturaleza y finalidad de la actividad que constituye su objeto (en el caso, servicio público de transporte), por lo que no basta para justificar su infracción la alusión meramente subjetivista de “sentirse afectado” por una actitud discriminatoria de la autoridad⁹³; c) el denunciante no ha podido comprobar que el D.S. en cuestión haya impedido el ejercicio de la libertad económica, sobre todo te-

la Ley N° 18.059, Ley N° 18.696, Ley N° 19.040 y Ley N° 18.290. Tratándose de un decreto supremo que modifica otro, se numeró, fechó y suscribió por autoridad habilitada para hacerlo, siguiendo los mismos trámites que la norma modificada y el procedimiento legal previsto para una modificación de un reglamento.

El acto se encuentra debidamente sustentado por motivos objetivos suficientes invocados por la autoridad ... sólo se ha limitado a modificar un decreto anterior, al establecer en lo sustantivo nuevos plazos para realizar una revisión técnica a los taxis que sustituyeron su motor original y para acreditar que dicha revisión se hizo dentro de plazo, sin contar, además, que el decreto de marras no innova en la posibilidad de sustituir motores porque esa posibilidad ya existía desde antes de su dictación...

El Decreto Supremo N° 31 en modo alguno puede estimarse atentatorio de la garantía constitucional objeto de la acción porque la intervención del Estado destinada a regular una actividad económica no puede constituir una infracción a la libertad de empresa.

Dicho decreto no pasa de ser una normativa que regula ciertas modalidades del transporte público de pasajeros, concretamente de los taxis colectivos, de donde se desprende que no afecta el contenido mismo de la libertad de empresa de los recurrentes, que si bien desempeñan también una actividad similar, lo hacen bajo otra modalidad, de diversa naturaleza y características, sin perjuicio, además, que se debe considerar que la libertad de una empresa no garantiza la inmutabilidad regulatoria”. Cita de acuerdo a lo registrado en Corte de Apelaciones Santiago, Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (Conabus) con la Presidenta de la República y Ministro de Transporte y Telecomunicaciones (2008), confirmada por Corte Suprema, Conabus con la Presidenta de la República y Ministro de Transporte y Telecomunicaciones (2008).

⁹² “Que el recurso de amparo económico tiene como finalidad obtener una declaración judicial, para determinar si un funcionario público o un particular que actúe en el ámbito de la economía nacional esta impidiendo a una persona natural o jurídica el desarrollo de una actividad no contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, con la sola limitación del respeto a las normas que la regulen, frase esta última que revela la voluntad del constituyente de consagrar la garantía no de manera absoluta y total sino con las restricciones que en ciertos casos le impone ley”. *Ibid.*, considerando cuarto.

⁹³ “Que el bien jurídico objeto de la tutela del N° 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental exclusivamente busca garantizar la libertad de desarrollo de la actividad económica, esto es, la libertad de emprendimiento de cualquier persona, lo que en el caso en análisis no ocurre, habida consideración que los recurrentes ponen todo su énfasis en una actitud discriminatoria por parte de la autoridad y no en una vulneración a su libertad para prestar servicios públicos de transporte de personas, que es precisamente la que resguarda la ley”. *Ibid.* considerando quinto.

niendo en cuenta que, al estar regida por las leyes del mercado, queda sujeta a múltiples variaciones⁹⁴.

13) Se denuncia al Seremi de Magallanes por no pronunciarse y, por tanto, no conceder una solicitud de renovación de un permiso precario para el transporte internacional de pasajeros en la traza Punta Arenas-Usuahia, lo que pondría en riesgo la actividad de la empresa en la temporada alta de turismo de la región. La Corte de Apelaciones de Punta Arenas constata que el órgano del Estado ha dado respuesta a la solicitud del denunciante, aunque no según sus deseos, pues se le ha informado del llamado a licitación en la traza respectiva de acuerdo a la legislación vigente. Y establece que: (a) el permiso precario es de carácter provisorio, por lo que la renovación no es un derecho adquirido; (b) el denunciante debe someterse al proceso de licitación si quiere obtener derechos sobre la traza que le interesa⁹⁵.

14) Se denuncia a la Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda por haber notificado el término anticipado del Convenio Marco que permitía al centro médico afectado prestar servicio de diálisis a los beneficiarios de FONASA. La Corte de Apelaciones de Santiago comprueba que la denunciante ha incumplido gravemente las obligaciones contraídas, lo que afecta los principios básicos de la salubridad pública⁹⁶.

⁹⁴ “Que no se ha comprobado que el acto de la administración haya impedido el ejercicio de la actividad económica que libremente desarrollan los recurrentes —que es lo que protege la Constitución— la que por regirse por las leyes del mercado está sujeta a múltiples variables de la más diversa índole, de tal manera que no es posible estimar que producto de una normativa dictada por la autoridad en uso de su potestad reglamentaria se haya conculcado el derecho a la libre empresa de los recurrentes, derecho que, como se ha dicho, no es absoluto porque tiene como límite el respeto de las normas que la regulen; y, finalmente, porque no se desprende de autos, que exista un nexo causal entre el acto que se reprocha y el supuesto resultado perjudicial relativo a la garantía constitucional presuntamente infringida”. *Ibíd.* considerando sexto.

⁹⁵ “Que, en cuanto a la omisión que alega el recurrente, de no haberse emitido pronunciamiento acerca de su solicitud de frecuencias precarias, cabe señalar que la recurrida ha actuado dentro del ámbito de su competencia, y dando cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 34 y 35 del D.S. N° 163 de 14 de diciembre de 1984, toda vez que según lo informado por ésta, debe efectuar el respectivo llamado a licitación, encontrándose en la etapa de elaboración de bases, debiendo el recurrente estar atento a este llamado para postular; por lo que no es efectivo que haya sido discriminado y que se haya vulnerado su libertad de trabajo, teniendo, además, presente que carece de un derecho adquirido, toda vez que el permiso otorgado en el carácter de precario es provisorio y termina con la llegada de su vencimiento y, en consecuencia, no es un derecho adquirido; lo que conducirá a rechazar el presente recurso”. Corte de Apelaciones, Punta Arenas, *Silva Puratic con Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de Magallanes* (2008), considerando quinto, confirmada por Corte Suprema, *Silva Puratic con Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de Magallanes* (2008).

⁹⁶ “Que en la especie se persigue la nulidad de un acto administrativo basado en el incumplimiento grave de las obligaciones contraídas por la recurrente, respecto de las cuales intenta ésta eximirse de responsabilidad señalando

2. SENTENCIAS QUE SE PRONUNCIAN SOBRE EL PROBLEMA SIN ENTRAR A FALLAR EL FONDO DEL ASUNTO

Se trata de sentencias en las que, no obstante los tribunales niegan la procedencia del recurso por distintos motivos, justificados o no, se ven obligados a declarar que aun cuando el amparo económico hubiera sido procedente, no sería acogido en razón de la falta de vinculación suficiente con las normas legales que regulan el ejercicio del derecho.

Enseguida, reproducimos dos modelos:

1) Se denuncia el decreto de la Municipalidad de Osorno por el que se da término al permiso de ocupación temporal de un kiosko. La Corte de Apelaciones declara que el amparo económico ha sido deducido extemporáneamente. No obstante, establece que el denunciante no tiene titularidad sobre el derecho que invoca, el que además ha sido ejercido por su asignatario de manera ilegal⁹⁷.

haber sido víctima del actuar de un tercero, situación que es menester analizar para la adecuada resolución del presente recurso. En efecto, es un hecho no discutido la existencia de una funcionaria que no detentaba la calidad de enfermera universitaria que las labores propias del Centro de Diálisis requerían, calidad que se sostuvo como existente al momento de celebrarse el Convenio Marco.

Que la recurrente sostiene haber sido engañada por la empleada que no tenía la calidad de enfermera universitaria; situación que no es posible aceptar como eximente de responsabilidad, pues es a ella, única y exclusivamente, en cuanto empleadora y parte del Convenio Marco, a quien le correspondía asegurarse de la veracidad de la documentación acompañada por la tal empleada, no siendo posible trasladar tal responsabilidad a su contraparte en el Convenio Marco, quien hizo fe de sus declaraciones, ni muchos menos a los usuarios del sistema.

Que la labor propia de un Centro de Diálisis, donde los usuarios son personas que requieren periódicamente de lo que en términos simples puede señalarse como una compleja operación de limpieza o purificación de su sangre, hace que para ello no baste el simple cuidado, sino que exige que en tal labor se deba emplear la máxima diligencia y cuidado, la que en la especie no se utilizó, al permitir la atención de estos pacientes por personal médico no acreditado en Chile, respecto de los cuales no consta en consecuencia su calidad de médicos cirujanos, y de una enfermera universitaria que no era tal; razones todas ellas por las cuales el acto de autoridad recurrido resulta plenamente ajustado a derecho y a lo que los principios básicos de la salubridad pública exigen". Corte de Apelaciones Santiago, Centro Médico y Diálisis Quinta Normal Limitada con Director de la Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda (2010), considerandos quinto a séptimo, confirmada por Corte Suprema, Centro Médico y Diálisis Quinta Normal Limitada con Director de la Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda (2011).

⁹⁷ *"Que del mérito de los antecedentes acompañados y de lo expuesto por la recurrida en su informe aparece que el recurso fue deducido una vez transcurrido el plazo que al efecto señala el inciso tercero del artículo único de la Ley N° 18.971 y es extemporáneo.*

Que, sin perjuicio de la extemporaneidad del recurso es necesario tener en consideración que el asignatario exclusivo del kiosco era don Arturo Paredes Parra, de acuerdo con el Decreto Alcaldicio N° 3.755, asignación que por lo

2) Se denuncia que la fiscalización de la Inspección del Trabajo y las sanciones adoptadas por ella constituyen “acoso” y “vulneración” a la libertad económica⁹⁸. La Corte de Apelaciones establece que el amparo no procede contra el inciso primero del artículo 19 N° 21 de la Constitución. Pero de todas formas subraya que la actividad empresarial debe someterse y respetar la legislación laboral, cuya aplicación ha sido legalmente fiscalizada por la autoridad administrativa competente⁹⁹. Todo ello, sin perjuicio de la facultad que tiene la denunciante de recurrir judicialmente contra las sanciones.

demás era intransferible; que tal permiso de ocupación cesó con fecha 18 de mayo de 2004 a través del Decreto Alcaldicio N° 3.268, por lo que la recurrente carece de titularidad del derecho que invoca.

Que no se condenará a la recurrente al pago de los perjuicios causados, de conformidad con lo que dispone el artículo único de la Ley N° 18.971, en atención a la ocupación material que del kiosco esta hacía, según se desprende del recurso y que fue consecuencia del incumplimiento reiterado por parte del asignatario Paredes del que da cuenta la I. Municipalidad”. Corte de Apelaciones Valdivia, Paredes Parra con Municipalidad Osorno (2005), considerando primero a tercero, confirmada por Corte Suprema, Paredes Parra con Municipalidad Osorno (2005).

⁹⁸ “Señala que la sociedad recurrente fue fiscalizada y sancionada por presuntas faltas. Indica que la mencionada fiscalización fue abusiva ya que, arbitrariamente consideró como faltas, el estado de algunas dependencias de la empresa y un hecho fortuito, como fue el accidente de un trabajador respecto del cual no se dio aviso oportunamente, en circunstancias que el hecho fue ocultado por los trabajadores. Añade que otra situación objeto de sanción fue la distancia a que se encuentran los baños de los trabajadores y el estado del comedor de dichas personas, lo que no ha sido objeto de reclamo por parte de los trabajadores y han cumplido con su finalidad adecuadamente. Agrega que no están de acuerdo con la apreciación de la Inspección ni con el elevado monto de la multa impuesta. Expone que la situación señalada ha dañado la imagen de la empresa ante sus clientes y trabajadores, lo que genera un perjuicio en la producción y clima laboral. Manifiesta que la fiscalización en comento afecta la libertad para desarrollar la actividad económica de la empresa por cuanto constituye un acoso al desarrollo de sus funciones que los obliga a preocuparse de detalles que sólo la Inspección considera faltas y que se aplican arbitrariamente a esta empresa obviando otras, como la competencia”. Reproducido en Corte de Apelaciones San Miguel, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012); considerando primero.

⁹⁹ “Que sin perjuicio de lo consignado precedentemente, en el evento de entenderse que el presente recurso de amparo económico procede por ambos incisos del N° 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, de todos modos corresponde que sea desestimado en todas sus partes, por cuanto la actuación de la recurrida se ajustó en todos sus parámetros a la legalidad vigente y no se ha afectado la libertad económica del recurrente, pues de los antecedentes de fiscalización con los cuales contaba la Inspección del Trabajo Maipo se desprendían infracciones laborales que dieron origen a las multas aplicadas y ..., además, ello en nada afecta la libertad económica de la recurrente. Que por lo demás el proceso de fiscalización de la actividad laboral, es una facultad que se ha entregado por ley a la Dirección del Trabajo, y su ejercicio no puede ni debe ser considerado como un acto de acoso hacia las empresas, ni menos una violación a las garantías de la libertad económica...”. Corte de Apelaciones San Miguel, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012), considerando décimo trece y décimo catorce, confirmada por Corte Suprema, *Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012).

3. EL DÉFICIT SOTERRADO

La última sentencia citada –*Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012)– supone una excepción. Lo regular es que a partir de la sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009), la Corte Suprema declare que el amparo económico es improcedente respecto del inciso primero del artículo 19 N° 21, y, por tanto, se desentienda por completo de su problemática.

No obstante la dificultad, hay otro camino para comprobar, en lo posible, la permanencia en los denunciantes del déficit analizado. Se trata del examen, a dos tiempos, de las sentencias de la Corte de Apelaciones:

a) Primer tiempo: las Cortes de Apelaciones a partir del 2009 siguen pronunciándose sobre infracciones al artículo 19 N° 21 inciso primero, hasta que integran la doctrina restrictiva de la Corte Suprema. El déficit de los denunciantes se mantiene. Se denota inequívocamente en:

i) Santiago: *Garau Rojas con Alcalde de la Municipalidad de Macul* (2009)¹⁰⁰, *Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009)¹⁰¹, *Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI contra Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010)¹⁰².

¹⁰⁰ Corte de Apelaciones Santiago, *Garau Rojas con Alcalde de la Municipalidad de Macul* (2009), donde se rechaza la pretensión de la denunciante en orden a dejar sin efecto la negativa del municipio a conceder patente de microempresa familiar para explotar kioscos no regularizados, objeto además de procesos y sanciones judiciales. La Corte Suprema, *Garau Rojas con Alcalde de la Municipalidad de Macul* (2009), confirma el rechazo del recurso, pero en razón de la doctrina “González Illanes”, que transcribe literalmente.

¹⁰¹ Corte de Apelaciones Santiago, *Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009). Se denuncia la negativa del Municipio a otorgar patente de alcoholes a una discoteca. En la sentencia se rechaza el amparo por cuanto el acto se encuentra suficientemente motivado en los hechos y en el derecho, dada las reiteradas infracciones a la Ley sobre Consumo y Expendio de Bebidas Alcohólicas, y otras irregularidades, judicialmente constatadas. La Corte Suprema, *Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009), confirma el rechazo, pero en virtud de la doctrina “González Illanes”, que también reproduce literalmente.

¹⁰² Corte de Apelaciones Santiago, *Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI contra Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010). Se denuncia al SENCE por haber suspendido a la empresa del sistema de capacitación. La Corte constata que el SENCE ha detectado un número importante de operaciones fraudulentas por parte de la empresa y que la medida adoptada sólo dice relación con el uso del sistema informático Batch en el desarrollo de sus actividades de capacitación. Tal medida corresponde al ejercicio de las facultades legales del organismo de supervigilar las actividades a su cargo, lo que por otra parte no le impide a la afectada realizar su giro según corresponda. La Corte Suprema, *Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI contra Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010), elimina todos los considerandos que han implicado pronunciarse sobre el fondo del asunto y aplica la doctrina “González Illanes”.

ii) Valdivia: *Agrícola Magalys Werner Leischner con Juez del Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2009)¹⁰³.

iii) Concepción: *Sociedad Fierro Venturelli y Cía. Ltda. con Municipalidad de Penco* (2010)¹⁰⁴.

iv) Talca: *Asociación Gremial de Productores Hortícolas de la Región del Maule-Agra con Municipalidad de Talca* (2010), aunque es discutible¹⁰⁵.

b) Segundo tiempo: las Cortes de Apelaciones integran la doctrina restrictiva de la Corte Suprema. El déficit continúa y se le puede explorar, aunque soterrado –pues ya no hay pronunciamiento de fondo de los tribunales–, en los informes de los órganos contralores o fiscalizadores denunciados que aluden a que la actividad económica del denunciante debe ajustarse a las normas que la regulan: *Hotelera Rent a Home con Municipalidad de Providencia* (2009)¹⁰⁶,

¹⁰³ Corte de Apelaciones Valdivia, *Agrícola Magalys Werner Leischner con Juez del Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2008). Los considerandos decimoséptimo y décimo de este fallo hablan por sí solos: “Que, en el presente caso, lo que interesa pesquisar es la circunstancia de si la actividad económica de la denunciante ... (se) lleva a cabo ... de conformidad con la normativa legal vigente. Sin embargo, revisado el proceso, se puede constatar que no está probado que lo segundamente indicado haya ocurrido; Que, como puede advertirse, de los antecedentes expuestos, la sola circunstancia que la denunciante esté realizando actividades económicas en el predio cuyo desalojo se ha ordenado, sin la autorización de su propietario y sin título legal alguno, no le da derecho a permanecer en él”. Esta sentencia fue revocada por Corte Suprema, *Agrícola Magalys Werner Leischner con Juez del Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2009), por aplicación de la doctrina “González Illanes”.

¹⁰⁴ Corte de Apelaciones Concepción, *Sociedad Fierro Venturelli y Cía. Ltda. con Municipalidad de Penco* (2010). Los considerandos quinto y sexto son ilustrativos: “Que lo antes analizado, permite dar por establecido que los documentos acompañados por el recurrente, no resultan útiles para acreditar que la Sociedad Fierro Venturelli y Cía. Ltda., haya dado cumplimiento a todas las normas legales que regulan su actividad comercial, al desprenderse de ellos que la Patente de Alcoholes Rol N° 40.248 sólo se encuentra pagada por el periodo correspondiente al primer semestre del año 2009 y que la autorización sanitaria acompañada en fojas 8 carece de fecha. Tampoco consta en autos que el contrato de arriendo del local donde funciona el restaurante de dicha sociedad, se encuentre autorizado por decreto supremo, como lo exige la normativa sobre concesiones marítimas referida en el motivo 3° precedente ... Dicha sociedad no ejercía tal actividad conforme a las normas legales que la regulan, por lo que no es posible concluir que la Municipalidad reclamada haya incurrido en una infracción al no girar la orden de ingreso municipal que permitiera el pago de la patente de alcoholes solicitada...”. El rechazo de la sentencia fue confirmado por Corte Suprema, *Sociedad Fierro Venturelli y Cía. Ltda. con Municipalidad de Penco* (2010), pero invocando la doctrina “González Illanes”.

¹⁰⁵ Corte de Apelaciones Talca, *Asociación Gremial de Productores Hortícolas de la Región del Maule-Agra con Municipalidad de Talca* (2010). La asociación gremial denuncia la no aplicación de un decreto alcaldicio en razón de los perjuicios que su no implementación produce en la comercialización de sus productos. La Corte establece que “todo el recurso descansa en la no aplicación por parte del recurrido de una Ordenanza Municipal no vigente, razón suficiente para rechazarlo” (Considerando cuarto).

¹⁰⁶ Corte de Apelaciones Santiago, *Hotelera Rent a Home con Municipalidad de Providencia* (2009), donde el municipio imputa al denunciante no cumplir con los requisitos legales ni reglamentarios que permitirían

Calderón Concha y Calderón Grandón con Ilustre Municipalidad de Maipú (2011)¹⁰⁷, entre otras.

4. LA LIBERTAD ECONÓMICA INCOMPRENDIDA POR SUS PROPIOS TITULARES

De los casos ejemplares citados, se pueden desprender algunos corolarios:

a) En ninguno de ellos se encuentra latente (a fin de ser planteada en otra sede jurisdiccional) una cuestión de constitucionalidad, cual sería que la legislación reguladora de la actividad económica afectara el contenido esencial del derecho, de acuerdo a los estándares previstos en el artículo 19 N° 26 de la Constitución Política.

b) Tampoco se evidencia que la regulación administrativa de la actividad económica —cada cual según su especie— tenga otra intención que la de ordenar y tutelar el ejercicio del derecho de acuerdo a sus fines y a los intereses de terceros, siempre con la habilitación legal pertinente. No hay visos de una regulación interna, configuradora o definidora del derecho, que impida su ejercicio.

c) En el caso de actividades sometidas a mercados regulados en razón del interés general (*v. gr.* sector de telecomunicaciones), se denota claramente que las bases de dicha regulación se orientan conforme al modelo de libertad del propio mercado. Se trata de una regulación respetuosa de la libertad económica, que no inhibe su ejercicio.

d) A pesar de que el amparo económico no tiene como objeto primario el determinar si un acto administrativo es ilegal o arbitrario, los denunciantes suelen utilizarlo como un medio ordinario para objetar la juridicidad de cualquier acto de autoridad que intente someter el ejercicio de la libertad económica a una regla objetiva predeterminada. Al extremo de que incluso es habitual denunciar las sanciones impuestas tras un debido proceso por ejercicio ilegal de una determinada actividad.

ejercer la actividad de Apart Hotel. Corte Suprema, *Hotelera Rent a Home con Municipalidad de Providencia* (2009), confirma el fallo precedente, insistiendo en la doctrina “González Illanes”.

¹⁰⁷ Corte de Apelaciones Santiago, *Calderón Concha y Calderón Grandón con Municipalidad de Maipú* (2011), donde la Corte coincide con el informante en cuanto a que la solicitud de obtención o traslado de una patente de alcoholes no está sujeta sólo al cumplimiento de requisitos formales sino también a lo que exige el interés de la comunidad, fundamento suficiente para motivar una negativa (considerando sexto). La sentencia, sin embargo, rechaza el recurso por aplicación de la doctrina “González Illanes”, lo que reitera la Corte Suprema, *Calderón Concha y Calderón Grandón con Municipalidad de Maipú* (2011), la que además elimina el considerando citado.

e) El déficit antecedente revela que la libertad económica es un derecho fundamental que tiene rasgos incomprendidos por sus titulares. El “respeto por las normas legales” es un supuesto necesario e indispensable para su ejercicio legítimo, no un adosado artificial del que se pueda prescindir a la hora de iniciar el desarrollo de una actividad económica. “Regular” una actividad, como precisa Evans, no es más que “someterla al imperio de una regimentación que indique cómo puede realizarse”, sin que se impida su ejercicio¹⁰⁸. Lo cual se aplica sobremanera y de un modo que debiera ser patente a la libertad empresarial, por cuanto empresa supone organización en pos de una actividad en ámbitos todos disciplinados por las diversas ramas del derecho.

f) Desde la perspectiva de los fundamentos doctrinarios, se puede afirmar que los titulares del derecho están muy atentos al elemento individualista de la libertad económica, pero descuidan habitualmente su función social. Han comprendido a cabalidad su carácter de derecho de defensa frente a la eventual intromisión abusiva del Estado o lesiva de los particulares, pero han olvidado que como todo derecho subjetivo, la libertad económica tiene, más allá del beneficio individual, finalidades, condiciones y límites a los que debe someterse. Estos dos últimos integran, de un modo explícito, el estatuto constitucional de dicha libertad.

g) Los tribunales superiores de justicia han actuado en este punto con lucidez. Por una parte, han evitado que el amparo económico se desnaturalice, convirtiéndose en un medio de impugnación sustitutorio de procedimientos administrativos, e incluso judiciales. La acción establecida por la Ley N° 18.971 no es un instrumento para evitar que tales procedimientos lleguen a término o sean revisados según sus propias reglas orgánicas y funcionales, o para eludir la competencia técnica de los órganos contralores o fiscalizadores.

Por otra parte, las sentencias que hemos seleccionado resaltan la anomalía que se produce cuando la libertad económica pretende ejercerse sin el respeto debido a las normas legales que regulan la actividad respectiva. El amparo no es acogido porque se ha apoyado sobre una base falsa, y ello, sin duda alguna, predetermina el resultado jurisdiccional negativo.

V. CONCLUSIÓN

Si se analiza la jurisprudencia sobre amparo económico de la última década (2001-2012 primer semestre), se llega a la ineludible conclusión de que estamos

¹⁰⁸ EVANS DE LA CUADRA (1999) pp. 140-141.

frente a una acción que ha perdido progresivamente casi toda su eficacia. En parte, porque los tribunales se la han restado por motivos formales, especialmente a partir del año 2009. Pero también porque los propios titulares del derecho han desorbitado una acción creada para reforzar su garantía, utilizándola para objetos improcedentes.

Si identificamos y precisamos estas fatalidades y le asignamos responsables, podemos hablar de tres “grandes déficits”:

1) Un primer déficit es adeudo de nuestros tribunales y dice relación con la restricción del ámbito de aplicación del amparo económico. Desde la sentencia *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009), la Corte Suprema ha renunciado a garantizar la libertad asegurada en el inciso primero del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política. Utilizando criterios hermenéuticos del Código Civil para cuestionar el sentido natural y obvio del texto legal, sus argumentos han sido desestimados uno a uno por la doctrina, según precisamos.

La afirmación precedente admite, sin embargo, matices:

a) De la línea jurisprudencial criticada no es responsable en bloque la Corte Suprema, sino su Tercera Sala, y no siempre, sino cuando ha permanecido integrada por determinados ministros. De hecho, con posterioridad al año 2009 hemos identificado cinco casos (dos explícitos, tres implícitos) en que la Tercera Sala ha renegado de esta tendencia tan nefasta. En tales situaciones ha influido el cambio de integración de la sala.

b) La reducción del ámbito de aplicación del amparo económico no ha sido unánime. En todos los casos, la sentencia de la Tercera Sala que aplica la doctrina de *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) contiene una disidencia fuerte y/o una prevención manifiesta en este punto, que avalan la postura contraria. Los ministros de una u otra postura son claramente identificables, y van replicando sus argumentos en el tiempo hasta el presente.

2. El segundo déficit se refiere al desconocimiento de la naturaleza cautelar del amparo económico y a la consecuente limitación de los efectos de la sentencia que lo acoge al mero efecto declaratorio de mera certeza.

La Tercera Sala de la Corte Suprema ha promovido esta tendencia desde el año 2001, si bien, en realidad, es con *Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002) que explicitó los argumentos que la fundan. Sustancialmente se afirma que la Ley N° 18.971 no concede a la Corte la facultad de adoptar medidas cautelares para remediar la infracción al artículo 19 N° 21,

por lo que sólo tendría competencia para declarar si ha ocurrido o no dicha infracción.

La doctrina ha sido unánime para refutar dicha postura, con especial atención a partir de *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009), que la vuelve a reformular.

No obstante, el juicio crítico sobre la posición jurisprudencial señalada merece algunas atenuaciones:

a) A partir del año 2001, la tendencia no es tan persistente como a primera vista parece. De hecho, en el período 2005-2008 se observa un relajamiento por parte de la Tercera Sala en la insistencia doctrinaria sobre el tema. No hay atención específica al respecto. Es a partir de *González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009) que se impone una revaloración de la tesis.

b) La revalorización precedente no es unánime en el período 2009-2012. En general, va acompañada o de una prevención explícita y contundente o de una disidencia implícita que afirma la eficacia del recurso.

3. El tercer déficit no es responsabilidad de los tribunales, pero se devela y connota en su jurisprudencia.

Durante el lapso de tiempo investigado (2001-2012) se advierte una tendencia de la Corte Suprema a rechazar el amparo económico por un defecto imputable a quienes han deducido la acción. Formalmente se caracteriza este defecto por la desvinculación contingente entre la libertad económica y las condiciones legales de su ejercicio en el ámbito de una determinada actividad. Los denunciantes pretenden desenvolver su iniciativa económica sin atención suficiente a las normas legales que la regulan.

Para comprender más cabalmente este déficit, es necesario precisar que:

a) En todos estos casos se invoca el derecho fundamental en sede de amparo económico para obtener materialmente beneficios individuales de carácter pecuniario, condicionando, en lo posible, la satisfacción integral de las normas jurídicas vigentes a la satisfacción inmediata de tales expectativas.

b) Conceptualmente, los denunciantes no parecen comprender uno de los elementos esenciales del derecho en cuestión: por razones de interés general, de respeto a los derechos de terceros y de caracterización específica de cada actividad económica, la autonomía debe someterse a la regulación debida, en el presupuesto de que se cumplen los estándares del artículo 19 N° 26.

4. Los tres déficit individualizados suponen a todo evento la devaluación casi completa del amparo económico:

a) En razón del primer déficit, la Corte Suprema impide la garantía de la libertad reconocida en el inciso primero del artículo 19 N° 21, que, estadísticamente, es de lejos la más vulnerada. Con lo cual ha incurrido en situaciones de grave injusticia, según hemos notado, pues se ha negado a conocer de infracciones evidentes al derecho fundamental.

b) Con el segundo déficit el máximo tribunal inhibe la eficacia de la sentencia de amparo económico. Ya no sólo decide no conocer el fondo del asunto tratándose de (a), sino que en las escasas ocasiones en que se pronuncia sobre el contenido de la acción, lo hace renunciando a tomar medidas para restablecer el imperio del derecho.

c) Por si lo anterior no bastara, el amparo también se vuelve ineficaz por su errada interposición. Es el ámbito del tercer déficit, en donde se vuelve manifiesta la utilización infundada de este recurso, a fin de obtener por absurdo el reconocimiento del ejercicio ilegítimo del derecho.

Mientras se mantengan estos tres grandes déficits, se seguirá imponiendo la ineficacia del amparo económico, primigeniamente conferido para dar mayor garantía a una de las libertades más importantes del desarrollo socio-económico chileno.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVEAR, Julio (2011): “La asfixia del amparo económico por obra y gracia de una sentencia”, en *Sentencias Destacadas 2010* (Santiago, LyD) pp. 253-267.
- ARÓSTICA, Iván (2001): *Derecho Administrativo Económico. La libre iniciativa privada y actividad empresarial del estado* (Santiago, Escuela de Derecho Universidad Santo Tomás).
- BULNES, Luz (1982): “Leyes de base y potestad reglamentaria en la Constitución de 1980”, en *Revista de Derecho* de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (N° 6), pp. 133-153.
- CARMONA, Carlos (1999): “Tendencias del Tribunal Constitucional en la relación ley-reglamento”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile (Vol. 61), pp. 180-193.
- CAZOR, Kamel y PFEFFER, Emilio (2009): “La búsqueda de criterios orientadores en la configuración de las potestades normativas en Chile”, en *Revista Ius et Praxis* (Año 15 N° 1), pp. 191-227.
- CEA, José Luis (1998): “Los principios de reserva legal y complementaria en la Constitución chilena”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral (Vol. IX), pp. 65-104.

- CEA, José Luis (2004): *Derecho Constitucional chileno. Derechos, Deberes y Garantías* (Santiago, Ediciones UC), Tomo II.
- CEA, José Luis (2012): *Derecho Constitucional chileno* (Santiago, Ediciones UC), Tomo II.
- CORDERO, Eduardo (2009): “El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (XXXII, 1^{er} semestre), pp. 409-440.
- DIEZ, Sergio (1999): *Personas y valores. Su protección constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- CRUZ-COKE, Carlos (2009): *Instituciones Políticas y Derecho constitucional* (Santiago, Ediciones UFT).
- ERRÁZURIZ, Juan Manuel (2002): “Recurso de Amparo Económico ante la Jurisprudencia: ¿Carácter Declarativo?”, en *Revista de Derecho*, Universidad Finis Terrae (VI, N° 6), pp. 441-447.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique (1996): “Acciones cautelares de la libertad económica”, en *Revista Temas de Derecho* (Año 11, N° 1-2), pp. 49-61.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique (1999): *Los Derechos Constitucionales* (2^a edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- FERMANDOIS, Arturo (2001): “La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece”, en *Revista Chilena de Derecho* (Vol. 28 N° 2), pp. 287-298.
- FERMANDOIS, Arturo (2006): *Derecho Constitucional Económico* (Santiago, Ediciones UC), Tomo I.
- GÓMEZ, Gastón (2009): “Notas sobre el recurso de amparo económico. La jurisprudencia y la fisonomía de la acción”, AA.VV., *Temas actuales de derecho constitucional. Libro homenaje al Profesor Mario Verdugo M.* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), pp. 97-118.
- GUZMÁN, Lionel (1999): “Paralelo entre el recurso de protección y el recurso de amparo económico”, en *Gaceta Jurídica* (N° 224), pp. 49-68.
- JAEDERLUND, John (1999): *El recurso de amparo económico. Doctrina, Procedimiento y Jurisprudencia* (Santiago, Librotecnia).
- MOLINA GUAITA, Hernán (2006): *Derecho Constitucional* (Santiago, LexisNexis).
- NAVARRO, Enrique (1997b): “El Recurso de amparo económico en la Jurisprudencia (1990-1995)”, *Gaceta Jurídica* (N° 200), pp. 47-55.
- NAVARRO, Enrique (2001a): “La libertad económica y su protección” en *Revista Chilena de Derecho* (Vol. 28 N° 2), pp. 299-310.

- NAVARRO, Enrique (2001b): “El Recurso de amparo económico (Notas sobre diez años de jurisprudencia)”, en Navarro B., Enrique (ed.), *20 años de la Constitución Chilena* (Santiago, Editorial Jurídica ConoSur – Universidad Finis Terrae), pp. 451-468.
- NAVARRO, Enrique (2007): “El recurso de amparo económico y su práctica jurisprudencial”, en Revista *Estudios Constitucionales* (Año 5, N° 2), pp. 99-119.
- NOGUEIRA, Humberto (2009): “Enfoques sobre interpretación constitucional y jurisdicción constitucional” en Asociación Chilena de Derecho Constitucional, *Temas actuales de derecho constitucional. Libro homenaje a Mario Verdugo Marinkovic* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 174-175.
- NOGUEIRA, Humberto (2010a): *Derechos fundamentales y garantías Constitucionales. Constitución económica, derechos patrimoniales y amparo económico* (Santiago, Librotecnia), Tomo IV.
- NOGUEIRA (2010b): “Análisis crítico sobre línea jurisprudencial de la sala constitucional de la Excma. Corte Suprema de justicia sobre el recurso de amparo económico”, en Revista *Ius et Praxis* (Año 16, N° 2), pp. 415-442.
- RAJEVIC, Enrique (1996): “Limitaciones, reserva legal y contenido esencial de la propiedad privada”, en *Revista Chilena de Derecho* (Vol. 23 N° 1), pp. 23-97.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1993): “Amparo económico y rol subsidiario de Estado”, en Revista *Temas de Derecho* (Vol. 8 N° 1), pp. 105-136.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1999): “Ley y reglamento: sus relaciones en el derecho chileno”, en *Ius Publicum* (N° 3), pp. 33-47.
- URETA, Ismael (1997): *Recurso de amparo económico* (Santiago, ConoSur).
- VERDUGO, Mario; PFEFFER, Emilio; NOGUEIRA, Humberto (2002): *Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica), Tomo I.
- VARAS A., Paulino (1998): “Amparo Económico”, en *Revista de Derecho Público* (N° 49), pp. 45-70.
- VARAS A., Paulino (2002), “De la razón –no establecida por la jurisprudencia de la Tercera Sala de la Corte Suprema– de por qué es meramente declarativa la sentencia definitiva de amparo económico”, en *Revista de Derecho* de la Universidad de Concepción (Año 80, N° 212, Vol. I), pp. 307-316.
- VIVANCO, Ángela (2006): *Curso de Derecho Constitucional. Aspectos dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980* (Santiago, Ediciones UC), Tomo II.
- ZÚÑIGA, Francisco (1992): “Constitución y amparo económico”, en *Gaceta Jurídica* (N° 145), pp. 10-18.

JURISPRUDENCIA

A) Corte Suprema

- Agrícola Magalys Werner Leischner con Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2009): Corte Suprema, Rol N° 1655-09, 07 mayo 2009.
- Agrupación de Crianceros de Bovinos de Chillepin con Compañía Minera Los Pelambres* (2006): Corte Suprema, Rol N° 646-06, 20 marzo 2006.
- Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012): Corte Suprema, Rol N° 10-2012, 3 febrero 2012.
- Arias Acuña con Sindicato Profesional de Suplementeros de Rancagua* (2002): Corte Suprema, Rol N° 2896-02, del 22 agosto 2002.
- Asociación Gremial de Productores Hortícolas de la Región del Maule-Agra con Municipalidad de Talca* (2010): Corte Suprema, Rol N° 2717-10, 24 mayo 2010.
- Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009): Corte Suprema, Rol N° 5971-09, 10 septiembre 2009.
- Basáez Tapia con Municipalidad de la Ligua* (2012): Corte Suprema, Rol N° 4274-12, 11 julio 2012.
- Biaggiotti, Rosa contra Consejo Nacional de Televisión* (2010): Corte Suprema, Rol N° 2989-10, 6 mayo 2010.
- Calderón Concha y Calderón Grandón con Municipalidad de Maipú* (2011): Corte Suprema, Rol N° 2725-11, 03 junio 2011.
- Canales y otros con Secretario Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Valparaíso* (2011): Corte Suprema, Rol N° 2043-11, 27 abril 2011.
- Castellón Rauch Agustín contra Blanlot Soza Vivianne* (2003): Corte Suprema, Rol N° 1546-03, 5 mayo 2003.
- Celcon S.A. con Instituto Nacional de Normalización* (2009): Corte Suprema, Rol N° 1188-09, 16 abril 2009.
- Centro Médico y Diálisis Quinta Normal con Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda* (2011): Corte Suprema, Rol N° 1088-11, 14 febrero 2011.
- Cid León contra Secretario Regional Ministerial de Transportes* (2003): Corte Suprema, Rol N° 4524-03, 25 noviembre 2003.
- Clínica Bellolio S.A. con Director Regional Metropolitano Santiago Poniente del Servicio de Impuestos Internos* (2003): Corte Suprema, Rol N° 1853-03, 30 junio 2003.

- Compañía Comercial Metalúrgica Limitada con Stemcor UK* (2009): Corte Suprema, Rol N° 5887-09, 28 septiembre 2009.
- Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos S.A.C.I. con Juez Árbitro doña Olga Feliú* (2003): Corte Suprema, Rol N° 4243-03, 6 noviembre 2003.
- Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005): Corte Suprema, Rol N° 709-05, 30 marzo 2005.
- Conejeros Aitken contra Consejo Superior de la Hípica Nacional* (2008): Corte Suprema, Rol N° 1661-08, 7 abril 2008.
- Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (Conabus) con la Presidenta de la República y Ministro de Transporte y Telecomunicaciones* (2008): Corte Suprema, Rol N° 1821-08, 15 abril 2008.
- Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI con Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010): Corte Suprema, Rol N° 3542-10, 07 junio 2010.
- Cortés Contreras con Sindicato de Trabajadores Independientes de Taxis Colectivos Tierras Blancas-La Serena-Coquimbo (SIPROTAC)* (2009): Corte Suprema, Rol N° 3975, 30 julio 2009.
- Cueto Canales y otros con Transitalia y Secretario Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de la Región de Valparaíso* (2010): Corte Suprema, Rol N° 2043-11, 27 abril 2011.
- Depolo con Ilustre Municipalidad de Santiago* (2006): Corte Suprema, Rol N° 1557-06, 24 mayo 2006.
- Duvauchelle Pinto con Municipalidad de Paine* (2009): Corte Suprema, Rol N° 5508-09, 10 septiembre 2009.
- Elementos Industriales y Tecnológicos con Inspección Provincial del Trabajo de Calama* (2009): Corte Suprema, Rol N° 6125-09, 29 octubre 2009.
- Escobar Alarcón con Rojas Yentzen y Reyes Arancibia* (2003): Corte Suprema, Rol N° 1387-03, 22 mayo 2003.
- Escuela de Conductores Profesionales San Bernardo y Conquistador Ltda. con Secretario Regional Ministerial Metropolitano de Transporte y Telecomunicaciones* (2005): Corte Suprema, Rol N° 3234-05, 21 julio 2005.
- Farrel Araya con Municipalidad de Calama* (2010): Corte Suprema, Rol N° 222-10, 27 enero 2010.
- Garau Rojas con Municipalidad de Macul* (2009): Corte Suprema, Rol N° 2833-09, 27 mayo 2009.

- Gatica Mansilla con Chocair Santibañez, Subsecretario de Pesca* (2009): Corte Suprema, Rol Nº 3428-09, 30 julio 2009.
- González Illanes con Municipalidad de Santiago* (2009): Corte Suprema, Rol Nº 501-09, 1 abril 2009.
- González Wodehouse, Felipe con Municipalidad de Antuco*, Corte Suprema, Rol Nº 2537-09, 27 mayo 2009.
- Hotelera Rent a Home con Municipalidad Providencia* (2009): Corte Suprema, Rol Nº 6959-09, 10 diciembre 2009.
- Inmobiliaria Barándica S.A. con Vidal Veloso y otros* (2012): Corte Suprema, Rol Nº 2219-12, 13 marzo 2012.
- Incendios Anfitec AG con Ministerio de Salud* (2002): Corte Suprema, Rol Nº 4252-02, 22 noviembre 2002.
- Inversiones Aéreas Patagonia Limitada con Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Ministerio de Agricultura* (2007): Corte Suprema, Rol Nº 856-06, 12 marzo 2007.
- Laboratorios Graden House Farmacéutica S.A. con Directora del Instituto de Salud Pública* (2012): Corte Suprema, Rol Nº 11625-11, 12 enero 2012.
- Las Industrias S.A. con Servicio de Impuestos Internos Regional Santiago Centro* (2005): Corte Suprema, Rol Nº 829-05, 22 marzo 2005.
- Lobos Alfaro con Municipalidad de Vallenar* (2007): Corte Suprema, Rol Nº 5193-07, 9 octubre 2007.
- López Fajardo con Municipalidad de Lampa* (2003): Corte Suprema, Rol Nº 3893-03, 29 septiembre 2003.
- Lorca Figueroa con Municipalidad de Recoleta* (2005), Corte Suprema, Rol Nº 1637-05, 24 mayo 2005.
- Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012): Corte Suprema, Rol Nº 4070-12, 30 mayo 2012.
- Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009): Corte Suprema, Rol Nº 3974-09, 30 julio 2009.
- Monge, Jorge y otros con Banco Santander* (2009): Corte Suprema, Rol Nº 650-09, 29 abril 2009.
- Munizaga Arancibia con Banco del Desarrollo* (2005): Corte Suprema, Rol Nº 1026-05, 30 marzo 2005.
- Paredes Parra con Municipalidad Osorno* (2005): Corte Suprema, Rol Nº 5161-05, 20 octubre 2005.

- Parra Barón, Ana María con Consejo de Monumentos Nacionales* (2001): Corte Suprema, Rol N° 3272-01, 24 septiembre 2001.
- Pérez Rojas con Ilustre Municipalidad Santiago* (2001): Corte Suprema, Rol N° 2815-01, 13 septiembre 2001.
- Pinto González contra Segundo Juzgado de Letras de San Fernando* (2009): Corte Suprema, Rol N° 1410-09, 11 mayo 2009.
- Point Industrial y Comercial Chile con Servicio Agrícola y Ganadero* (2003): Corte Suprema, Rol N° 1068-03, 3 abril 2003.
- Pullinque contra Endesa* (1992): Corte Suprema, Rol N° 5770-91, 19 mayo 1992.
- Pinto González con Segundo Juzgado de Letras de San Fernando* (2009): Corte Suprema, Rol N° 1410-09, 11 mayo 2009.
- Reyes Castro Teresa con Hernández Salinas Gerardo Enrique* (2006): Corte Suprema, 1638-06, 25 abril 2006.
- Riquelme Recabarren con Municipalidad de Temuco* (2003): Corte Suprema, Rol N° 5466-03, 29 diciembre 2003.
- Rivera Leal con Falabella* (2010): Corte Suprema, Rol N° 3181-10, 28 julio 2010.
- Rivera Vicencio con Secretaría Ministerial Regional del Ministerio de Transportes* (2003): Rol N° 1598-03, 15 mayo 2003.
- Rojas Alarcón con Ministerio Público* (2009): Corte Suprema, Rol N° 739-09, 29 abril 2009.
- Ruiz Taruman, Israel y Otros con Aycon* (2009): Corte Suprema, Rol N° 1363-09, 29 abril 2009.
- Servicios Marítimos Poseidón y Cultivos Marinos Internacionales con Inspector Provincial del Trabajo de Copiapó y Dirección Regional del Trabajo* (2005): Corte Suprema, Rol N° 1027-05, 30 marzo 2005.
- Servicios Técnicos Extintores y Equipos contra Incendios Anfitec AG con Ministerio de Salud* (2001): Corte Suprema, Rol N° 4252-01, 22 noviembre 2001.
- Silva Puratic con Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de Magallanes* (2008): Corte Suprema, Rol N° 7630-08, 16 diciembre 2008.
- Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio en la Vía Pública y Feria de Temuco con Municipalidad de Temuco* (2010): Corte Suprema, Rol N° 8088-09, 4 marzo 2010.
- Sociedad Canadá Tugsten Chile Limitada con Dirección General de Aguas* (2004): Corte Suprema, Rol N° 156-03, 21 enero 2004.

- Sociedad Comercial Kiesmmer con Bahamondez Sepúlveda* (2010): Corte Suprema, Rol N° 4885-10, 19 octubre 2010.
- Sociedad Comercializadora Rodrigo Gómez con Instituto de Salud Pública* (2009): Corte Suprema, Rol N° 5439, 10 septiembre 2009.
- Sociedad Constructora Santa María con Director de Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Coquimbo y Contraloría Regional de Coquimbo* (2001): Corte Suprema, Rol N° 3796-01, 29 octubre 2001.
- Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Aussicht con Estado de Chile y Congreso Nacional* (2002): Corte Suprema, Rol N° 1098-02, 25 abril 2002.
- Sociedad Fierro Venturelli con Municipalidad de Penco* (2010): Corte Suprema, Rol N° 3538-10, 7 junio 2010.
- Sociedad Industrial Química Lima con Condominio Núcleo Industrial Santiago Sur* (2010): Corte Suprema, Rol N° 5802-10, 07 septiembre 2010.
- Troll Troll con Bobadilla Cárdenas* (2010): Corte Suprema, Rol N° 1778-10, 29 abril 2010.
- Zapata Avilés contra Rojas Rivas y Municipio Yungay* (2010): Corte Suprema, Rol N° 3573-10, 8 junio 2010.

Cortes de Apelaciones

- Agrícola Magalys Werner Leischner con Juez del Segundo Juzgado de Letras de Osorno y Banco Santander Chile* (2008): Corte de Apelaciones de Valdivia, Rol N° 866-08, 3 marzo 2009.
- Andereya Vera con Banco Santander Chile* (2012): Corte de Apelaciones Rancagua, Rol N° 10-11, 3 febrero 2012.
- Asociación Gremial de Productores Hortícolas de la Región del Maule-Agra con Municipalidad de Talca* (2010): Corte de Apelaciones Talca, Rol N° 31-2010, 5 abril 2010.
- Barrios Verdugo con Supermercados Korlaet* (2009): Corte de Apelaciones Antofagasta, Rol N° 491-09, 6 agosto 2009.
- Calderón Concha y Calderón Grandón con Municipalidad de Maipú* (2011): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 4643-10, 23 marzo 2011.
- Castellón Rauch Agustín contra Blanlot Soza Vivianne* (2003): Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 294-03, 11 abril 2003.
- Centro Médico y Diálisis Quinta Normal Limitada con Director de la Dirección de Compra y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda* (2010): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 3790-10, 1 diciembre 2010.

- Compañía de Teléfonos Complejo Manufacturero de Equipos Telefónicos (CMET) con Ministro de Economía* (2005): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 709-05, 13 enero 2005.
- Conejeros Aitken con Consejo Superior de la Hípica Nacional* (2008): Corte de Apelaciones, Rol N° 389-08, 07 marzo 2008.
- Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (Conabus) con la Presidenta de la República y Ministro de Transporte y Telecomunicaciones* (2008): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 6526-07, 24 marzo 2008.
- Corporación de Capacitación Tecnológica ACTI contra Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (2010): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 11655-09, 5 mayo 2010.
- Farrel Araya con Municipalidad de Calama* (2009): Corte de Apelaciones Antofagasta, Rol N° 653-09, 18 diciembre 2009.
- Garau Rojas con Alcalde de la Municipalidad de Macul* (2009): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 11371-08, 17 abril 2009.
- Hotelera Rent a Home con Municipalidad de Providencia* (2009): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 6338-09, 10 septiembre 2009.
- Inmobiliaria Barándica S.A. con Vidal Veloso y otros* (2012): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 1215-11, 18 enero 2012.
- Inversiones Aéreas Patagonia Limitada con Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Ministerio de Agricultura* (2007): Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 6594-06, 26 enero 2007.
- Laboratorios Graden House Farmacéutica S.A. con Directora del Instituto de Salud Pública* (2011): Corte de Apelaciones San Miguel, Rol N° 441-11, 25 noviembre 2011.
- Las Industrias S.A. con Servicio de Impuestos Internos Regional Santiago Centro* (2004): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 2100-04, 30 septiembre 2004.
- Lobos Alfaro con Municipalidad de Vallenar* (2007): Corte de Apelaciones Copiapó, Rol N° 139-07, 11 septiembre 2007.
- Melman S.A. con Inspección Provincial del Trabajo del Maipo* (2012): Corte de Apelaciones San Miguel, Rol N° 164-2012, 16 mayo 2012.
- Meneses Aguilera con Municipalidad de Ñuñoa* (2009): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 12403-08, 18 mayo 2009.

- Paredes Parra con Municipalidad Osorno* (2005): Corte de Apelaciones Valdivia, Rol N° 768-05, 27 septiembre 2005.
- Pérez Rojas con Ilustre Municipalidad Santiago* (2001): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 6674-00, 28 junio 2001.
- Reyes Castro Teresa con Hernández Salinas Gerardo Enrique* (2006): Corte de Apelaciones Santiago, Rol N° 47-06, 28 marzo 2006.
- Rivera Leal con S.A.C.I. Falabella* (2010): Corte de Apelaciones Temuco, Rol N° 211-10, 7 abril 2010.
- Servicios Marítimos Poseidón y Cultivos Marinos Internacionales con Inspector Provincial del Trabajo de Copiapo y Dirección Regional del Trabajo* (2005): Corte de Apelaciones Copiapó, Rol N° 02-05, 25 febrero 2005.
- Silva Puratic con Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de Magallanes* (2008): Corte de Apelaciones Punta Arenas, Rol N° 204-08, 25 noviembre 2008.
- Sociedad Comercial Kiesmmar con Bahamondez Sepúlveda* (2010): Corte de Apelaciones Punta Arenas, Rol N° 84-10, 25 junio 2010.
- Sociedad Fierro Venturelli y Cía. Ltda. con Municipalidad de Penco* (2010): Corte de Apelaciones Concepción, Rol N° 100-10, 3 mayo 2010.
- Zapata Avilés contra Rojas Rivas y Municipio Yungay* (2010): Corte de Apelaciones Chillán, Rol N° 80-10, 6 abril 2010.