

Santiago, treinta de julio de dos mil veinte.

**Vistos:**

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

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

**Primero:** Que doña Jessica Paulina Moreira Godoy, abogada, en nombre de la Comercializadora Lidia Torres Hermosilla EIRL, Comercial Mónica Donoso Flores EIRL, don Claudio Andrés Verdugo Salinas, don Omar Andrés Muñoz Gutiérrez, doña Alejandra Patricia Salgado Olea y doña Susana Natalia Díaz Jiménez, dedujo recurso de amparo económico en contra de la Municipalidad de La Cisterna, calificando como ilegal y arbitrario al Decreto Alcaldicio N° 1.976 de 21 de abril de 2020, que ordenó la clausura temporal de los locales comerciales ubicados al interior de las estaciones intermodales de La Cisterna y Lo Ovalle, incluyendo a los locales del patio de comida y a los *"locales comerciales que no tengan las medidas sanitarias mínimas para el resguardo de la salud pública, provocando aglomeraciones al interior de las intermodales"*, decisión que privaría a las amparadas y amparados del legítimo ejercicio de su derecho a ejercer una actividad económica lícita.

Explica la recurrente que todos sus representados son arrendatarios de locales comerciales emplazados al interior



de la estación intermodal de La Cisterna, y han sido clausurados o amenazados de clausura en virtud del acto denunciado.

Estima que, en esas condiciones, el Decreto Alcaldicio N° 1.976 es ilegal, por los siguientes motivos: (i) La incompetencia del órgano, al tratarse de una decisión que excede las facultades que la ley confiere al alcalde, correspondiendo disponer la clausura sólo a la SEREMI de Salud, al Director del ISP, o al Presidente de la República en estados de excepción constitucional; (ii) la ausencia de motivación del acto, al no señalar reales fundamentos de derecho que legitimen su dictación, no indicar los giros específicos afectados por la medida, y no establecer la duración de la clausura temporal; y, (iii) tratarse de una comuna que, a la fecha de interposición del recurso, no se encontraba en cuarentena.

Por todo lo anterior, solicita que se declare al acto recurrido como arbitrario y/o ilegal, se adopten de inmediato las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados, y se ordene al recurrido no perturbar nuevamente el legítimo ejercicio del derecho invocado.

**Segundo:** Que, por su parte, la recurrida en su informe solicitó el rechazo del recurso, con costas, en razón de las siguientes alegaciones: (i) El Decreto Alcaldicio fue



aplicado en forma progresiva a los locales que no respetaron las normas sanitarias dispuestas por la autoridad central; (ii) el recurso ha perdido su objeto, pues la Resolución Exenta N° 327 de 6 de mayo de 2020 del Ministerio de Salud dispuso que, a partir del 8 mayo último, la comuna de La Cisterna entrase en cuarentena, no siendo posible reabrir los locales comerciales en la actualidad, (iii) el haber actuado dentro del ámbito de su competencia, en la medida que se buscaba aplicar el principio de protección del bien común, consagrado en la Constitución Política de la República y en la Ley N° 18.695 y, además, ha ejercido las facultades contempladas en los artículos 4 literal b), 5 literal d) y 63 literal i) de este último cuerpo normativo.

**Tercero:** Que la sentencia apelada rechazó el recurso de amparo económico teniendo para ello en consideración, únicamente, que éste ha perdido oportunidad, pues *"en el actual estado de hechos sería imposible de acceder a lo pedido, esto es, la reapertura de los locales comerciales o bien dejar sin efecto el decreto que amenaza a los locatarios que no fueron notificados de clausura para el caso de estar en las hipótesis generales que el decreto describió, para el caso de prosperar"*.

**Cuarto:** Que el recurso o acción de amparo económico, el cual se encuentra regulado en el artículo único de la Ley



N° 18.971, tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente en el "*derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen*"; y el segundo, conforme al inciso 2° de esa norma, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, inciso que, también, dispone que tales actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares.

Tal como ha señalado esta Corte, es evidente que el legislador, al establecer el amparo económico en el artículo único de la Ley N° 18.971, no hizo distingo alguno en cuanto al ámbito de su aplicación. En efecto, esta garantía constitucional -a la que se le ha llamado de libre iniciativa o de libertad de empresa- es de contenido vasto, puesto que comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicios, señalando la doctrina que 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. Así, se ha dicho que: *"La obligación de no atentar en contra de la garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda autoridad, sino también a otros particulares que actúan en el ámbito de la economía nacional. Una persona, natural o jurídica, que desarrolla una actividad económica dentro de la ley, sólo puede salir de ella voluntariamente o por ineficiencia empresarial que la lleva al cierre o a la quiebra. Pero es contraria a esta libertad, y la vulnera, el empleo por otros empresarios de arbitrios, como pactos, acuerdos, acciones y toda clase de operaciones que tengan por objeto o den o puedan dar como resultado dejar al margen de la vida de los negocios a quien esté cumpliendo legalmente una tarea en la economía del país"* (Enrique Evans de la Cuadra, 'Los Derechos Constitucionales' Tomo II, pág. 318)." (Corte Suprema, Rol N° 34.390-2016).

**Quinto:** Que, de este modo, lo que se debe analizar es si efectivamente mediante los actos impugnados se produce una afectación a la garantía constitucional del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República.



**Sexto:** Que, para cumplir con tal objetivo, resulta útil precisar que, en el actual estado de cosas, son dos los cuestionamientos que subyacen a la acción constitucional de marras: (i) la ausencia de competencia del Alcalde de la Municipalidad de La Cisterna para disponer la clausura de los locales comerciales que incumplan las medidas sanitarias dispuestas por la autoridad competente para ello; y, (ii) la ausencia de fundamento o motivación del acto recurrido, al no indicar los giros específicos afectados ni la duración de la clausura temporal.

**Séptimo:** Que, en cuanto al primer asunto, lleva razón la recurrida al proponer que el artículo 4, literales b) y j), de la Ley N° 18.695, facultan a la Municipalidad para desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, y con la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, pudiendo para ello dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, y perseguir su cumplimiento, en uso del poder de policía local.

**Octavo:** Que, en lo relativo al segundo reproche, el señalamiento de giros comerciales específicos resulta innecesario si se considera que la medida de clausura fue dispuesta sólo respecto de aquellos "*locales comerciales que no tengan las medidas sanitarias mínimas para el*



*resguardo de la salud pública, provocando aglomeraciones al interior de las intermodales”, poniendo énfasis en el incumplimiento de la normativa sanitaria y no en la peligrosidad de la actividad económica desarrollada por cada locatario. Por último, la duración de la clausura de un establecimiento determinado dependerá, naturalmente, de lo que pueda resolver el órgano administrativo competente para conocer la infracción, asunto que deberá ser analizado caso a caso, en la sede pertinente.*

**Noveno:** Que, sin perjuicio de lo dicho, y contrario a lo concluido por los jueces de primer grado, no puede entenderse que el presente arbitrio haya perdido oportunidad, pues los efectos del acto administrativo denunciado podrían prolongarse más allá de la vigencia de la medida sanitaria de cuarentena dispuesta a través de la Resolución Exenta N° 327 de 2020 del Ministerio de Salud.

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental y en el artículo único de la Ley N° 18.971, **se confirma** la sentencia apelada de veinticinco de mayo de dos mil veinte.

**Se previene** que la Ministra señora Sandoval y el Abogado Integrante Sr. Pierry concurren a la confirmatoria teniendo únicamente presente:

**1°)** Que según quedó expresado en la sentencia en revisión, en estos autos se ha ejercido la llamada acción



de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N° 18.971 en resguardo del derecho de los recurrentes a desarrollar una actividad económica lícita garantizado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Constitución Política de la República, el que se vería vulnerado en razón de la instrucción de clausura de sus locales comerciales dispuesta por el Alcalde la Municipalidad de La Cisterna mediante el decreto alcaldicio N° 1.976 de 2020.

**2°)** Que, el sentido y alcance del instituto jurisdiccional previsto en la Ley N° 18.971 es el de amparar la garantía constitucional de "la libertad económica" frente al Estado empresario, cuando éste, transgrediendo un principio de la esencia del Orden Público Económico Nacional, como lo es el de la subsidiaridad, interviene en el campo económico no acatando las limitaciones contempladas en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Carta Fundamental, ya sea por desarrollar esa actividad sin autorización de una ley de quórum calificado o sin sujetarse a la legislación común aplicable en dicho ámbito a los particulares.

**3°)** Que el legislador de la Ley N° 18.971 instituyó un mecanismo de tutela jurisdiccional destinado a amparar a los particulares en su derecho a la libertad económica cuando ella resulte afectada por la actividad del Estado llevada a efecto con infracción a las regulaciones que





sobre la materia se establecen en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política.

4°) Que mientras el recurso de protección contemplado en el artículo 20 de la Carta Fundamental establece una acción a favor de quien, como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de terceros, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de determinados derechos o garantías esenciales -entre las que se incluye la señalada en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental-, el artículo único de la Ley N° 18.971, en que se regula el denominado recurso de amparo económico, prescribe que cualquiera persona puede denunciar las infracciones al recién aludido artículo 19 N° 21 sin que el actor necesite tener interés actual en los hechos a que se refiere la denuncia. Contempla así la Ley N° 18.971 una acción popular, que trasunta el designio del legislador en orden a amparar por su intermedio el derecho a la libertad económica no en cuanto a transgresiones a la misma que afecten en general a los individuos particulares en su interés personal, sino cuando tales vulneraciones provengan de la actividad empresarial del Estado quebrantando las normas de Orden Público Económico consagradas en el mencionado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política.



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

5°) Que, por otra parte, existen fundadas razones que conducen a descartar el amparo económico como instrumento idóneo para dispensar protección al derecho a desarrollar una actividad económica lícita contemplado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Carta Fundamental.

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



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

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

Regístrese y devuélvase.

Redacción del fallo a cargo de la Ministra Sra. Vivanco y de la disidencia sus autores.

Rol N° 63.096-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P., y Sr. Pedro Pierry A. Santiago, 30 de julio de 2020.





HMJQQXTGPX

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

