

## **EL RECURSO DE AMPARO ECONÓMICO**

La Constitución dispone en el artículo 19 N° 21 que se asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas que la regulan.

Agrega el inciso segundo que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser asimismo, de quórum calificado.

La doctrina constitucional está conteste en señal que nuestra constitución adhiere al sistema de económico de liberalismo o sistema de economía libre, y se aplica el modelo de economía social de mercado, de esta forma se optó por el criterio de establecer diversas normas que se refieran a los derechos económicos que nuestra Constitución protege. Por ello se concluye que, en el artículo 19 N° 21 se consagra, tanto como en otras disposiciones, el derecho la libertad económica como el orden público económico.

Así, la libertad económica consiste en la facultad natural de los hombres de ser agentes decisorios responsable en materias en producción o distribución de la riqueza. Dentro de la libertad económica se comprende el principio de la libertad de empresa que postula la intervención preferente de los particulares en materia empresarial, teniendo como fundamento el que la iniciativa particular ha sido y es actualmente el motor de desarrollo y progreso de las sociedades libres, asimismo se agrega que el inciso primero numerando 21 del artículo 19, establece un derecho público subjetivo y económico.

El concepto de orden público económico ha sido largamente discutido, no obstante, se ha llegado a un consenso relativo a su formulación, siendo definido por don José Luis Cea como el conjunto de principio y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularía en armonía con los valores de la sociedad nacional para formularios.

Así, este concepto lo podemos ver reflejado a través de diversas sus manifestaciones en nuestra Constitución en los principios de libertad económica, subsieraridad, igualdad ante la ley y no discriminación económica, de derecho propiedad privada, justicia e igualdad ante los tributos, disciplina y limitación del gasto fiscal, de política monetaria y cambiaria independiente y de la revisión judicial económica<sup>1</sup>.

A consecuencia de todo lo anterior, nace el recurso de amparo económico, el cual podemos definirlo como aquel medio que la ley concede a cualquier persona para denunciar las infracciones a la garantía constitucional que protege el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. El encabezado de la Ley N° 18.971 dice “Establecer recurso especial que indica”, por ello la doctrina y la jurisprudencia lo ha llamado reiteradamente a través de los años como recurso, ya que el amparo económico no se persigue enmendar una resolución judicial.

En la discusión legislativa Don Carlos Cruz Coke, se opuso a legislar sobre este recurso, ya que considero que la norma del artículo 19 n°21 se bastaba asimismo y solo sería necesario la dictación de un autoacordado de la corte suprema para hacer efectiva los derechos de los particulares afectados por la actividad empresarial del estado.

**ACTAS CONSTITUCIONALES:** La discusión sobre la garantía que protege el recurso de amparo económico, es decir, la libre actividad económica y el orden público económico, tuvo su génesis en las sesiones N°s 388, 389, 398.

**FUENTES CONSTITUCIONAL:** Aun cuando tenemos conocimiento que el presente recurso se encuentra regulado en una ley especial, su fuente y derecho que garantiza lo encontramos en el Artículo 19, n° 21, de nuestra constitución, el cual establece:

*“La constitución asegura a todas las personas:*

*21°.- 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.*

---

<sup>1</sup> Garantía Constitucional de la no discriminación económica, Sebastián López, PAG 68.

*El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza.*

*En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.”*

**CONCORDANCIAS CONSTITUCIONALES:** 1, 5, 19 N°s, 2, 16, 20,22, 24 y 26;20, 63 n7 65 inciso 2 y 4, N°s 2 y 3, 66 inc. 3°.

**FUENTE LEGAL:** Se encuentra establecido por el artículo único de la Ley N° 18.971, el cual mandata:

*Artículo único.- Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile.*

*El actor no necesitará tener interés actual en los hechos denunciados.*

*La acción podrá intentarse dentro de seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción, sin más formalidad ni procedimiento que el establecido para el recurso de amparo, ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá de ella en primera instancia. Deducida la acción, el tribunal deberá investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo respectivo.*

*Contra la sentencia definitiva, procederá el recurso de apelación, que deberá interponerse en el plazo de cinco días, para ante la Corte Suprema y que, en caso de no serlo, deberá ser consultada. Este Tribunal conocerá del negocio en una de sus Salas.*

*Si la sentencia estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiere causado*

**SUJETO ACTIVO:** Podrá ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica, privada o pública, por ella misma o en su nombre por cualquier persona capaz de parecer en juicio, aunque no tenga para ello mandato especial para la defensa de un interés, normalmente de carácter público, cuando ha sido lesionado por una infracción al derecho a desarrollar

cualquier actividad económica en las condiciones que establece el artículo 19 N° 21 de la Constitución.

Es claramente una acción popular, ya que el actor no requiere un interés actual en los hechos que se denuncian<sup>2</sup>.

**MOTIVACION:** La pretensión en el caso del amparo económico será que se investigue la infracción denunciada<sup>3</sup> y resguarde el derecho conculcado, poniendo fin a dicha infracción.

En síntesis, se desprende que la finalidad del amparo económico es la de proteger la garantía constitucional del artículo 19 N° 21 de la Constitución, en sus incisos primero y segundo, y en los aspectos que ellos contemplan: la libertad económica y el respeto al orden público económico.

En este punto se produjo la diferencia de interpretación entre dos posiciones respecto a si la acción de amparo económico era procedente frente a cualquiera infracción al artículo 19 N° 21 de la Constitución a sólo en relación a las infracciones cometidas por el Estado al desarrollar actividades económicas, o sea, sólo tomando en cuenta el inciso segundo de dicha disposición.

La primera posición concluía que esta nueva acción se había creado para resguardar las infracciones cometidas contra el artículo 19 N° 21 de la Constitución, comprendiendo ambos incisos, lo cual se puede confirmar con las siguientes sentencias:

*“Debe entenderse creado para proteger otras situaciones cubiertas por el artículo 19 N° 21 del texto constitucional, como es la que se contempla en su inciso segundo<sup>4</sup>” “Este recurso espacial está relacionado con el derecho del Estado y sus organismos para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado los autoriza; en otras palabras, se refiere a lo establecido en el inciso segundo del artículo 19 N° 21. Por consiguiente, no se relaciona con el inciso primero del referido artículo que protege el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, que de conformidad a lo*

---

<sup>2</sup> Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Carlos Cruz-Coke, Pag. 509.

<sup>3</sup> La causa de esta acción radica en la infracción al derecho a desarrollar cualquier actividad económica en las condiciones que establece el artículo 19 N° 21 de la Constitución.

<sup>4</sup> Enrique Llano con Seremi de Transporte, Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 785-91, 17.04.71, GJ 130 (1991), p. 41.

*establecido en el artículo 20 de la carta fundamental, está resguardado por el recurso de protección<sup>5</sup>”<sup>6</sup>.*

La otra posición sostenía que la acción de amparo económico sólo era procedente frente a infracciones cometidas por el Estado o sus organismos al desarrollar actividades empresariales y no frente a las cometidas por los particulares contra el derecho a desarrollar actividades económicas, las que estaban resguardadas por el recurso de protección y así lo expuso la Corte de Suprema, en el rol 35.502-95, al sentenciar que *la ley 18.971 estableció el recurso especial de amparo, para denunciar las infracciones al artículo 19 N° 21, de la Constitución de la República de Chile, sin hacer distinción alguna entre las diversas situaciones planteadas en ambos incisos del señalado N° 21; que (...) las argumentaciones vertidas por la recurrida para concluir que el amparo económico sólo es procedente cuando se ha producido una infracción al inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental, no llevan al convencimiento de esta Corte que así deba resolverlo, variando por lo demás con ello la jurisprudencia establecida por esta sala especializada, cuando el resolvió el recurso de amparo económico N° 24.513, el 28 de marzo último<sup>7</sup>”.*

Hoy en día rigen ambas posturas, debido a que, por un lado, el legislador no distinguió en la ley N° 18.971 entre los artículo inciso, sino que se refirió al artículo, y por otro lado, lo que se garantiza es el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, siendo el inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución una reafirmación, al regular la participación del Estado.

**PLAZO:** La ley señala que la acción puede intentarse dentro seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción.

Ahora bien, desde cuando debemos contar el plazo de seis meses, en primer término, ya sea por interpretación jurídica o lógica pura, desde la fecha en que se produjo la infracción, ya sea un hecho u omisión, por lo tanto, *en principio cuándo el sujeto tomó conocimiento y*

---

<sup>5</sup> Asociación Gremial de Armadores Artesanales VIII Región con Presidente de la República, Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 738-92, 6.05.92, GJ 143 (1992), pág. 63.

<sup>6</sup> Ambos fallos citados por Enrique Navarro Beltrán, en El recurso de amparo económico y su práctica, Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007, pág. 5.

<sup>7</sup> Endesa con Dirección General de Aguas, Gaceta Jurídica n° 187 (1996), pág. 49

*cuando no, es un asunto irrelevante*<sup>8</sup>o también podríamos contarlos desde que se tomó conocimiento, o bien si la amenaza es de carácter permanente, podría igualmente respetarse dicho plazo.

La jurisprudencia de las Cortes de apelaciones, ha reconocido en diversos casos todas las hipótesis mencionadas, pero en la mayoría de ellas los seis meses se cuentan con claridad, así la Corte Suprema ha mantenido que el plazo es “objetivo” pues comienza a correr desde la infracción<sup>9</sup>.

**TRIBUNAL COMPETENTE:** Tal como lo dispone la Ley N° 18.971, el tribunal competente para conocer del proceso de amparo económico, es una Corte de Apelaciones, como tribunal de primera instancia.

Es necesario expresar que el tribunal deberá tener en cuenta el procedimiento presente recurso tiene el carácter inquisitivo, lo cual no obsta que el sujeto activo, pueda acompañar todas las pruebas que ayuden al tribunal a formarse convicción acerca de la denuncia, pero realmente en la práctica, él debe acompañar todos los fundamentos necesarios para que el tribunal lleve a cabo la investigación, ya que es casi imposible que las Cortes lo hagan por sí mismas.

**TRAMITACION:** El procedimiento al que debe someterse no está establecido en un autoacordado ni en la ley N° 18.971, sino que ella se señala que se intentará sin más formalidad ni procedimiento que el establecido para el recurso de amparo constitucional<sup>10</sup>.

Interpuesto el recurso, la Sala Tramitadora de la Corte se pronunciará sobre el mismo, oportunidad en que puede declararlo inadmisibles o admisibles, dependiendo si cumple o no con las disposiciones legales, ordenado que el Secretario consigne el día y hora que llega el recurso a su oficina.

Luego de ello, la Corte de Apelaciones solicita los datos en informes que estime conveniente, por lo tanto el tribunal debería tener en cuenta que el procedimiento aplicable

---

<sup>8</sup> Estudio sobre el recurso de amparo económico y líneas jurisprudenciales más relevantes 2001- 2006, Gastón Gómez Bernal, UDP, 2008.

<sup>9</sup> CA Santiago, Sociedad Educacional Evangélica Horeb Ltda. con Ministerio de Educación, Rol 351-2002, 17/1/02; CS, Rol 1255-02, 16/4/02

<sup>10</sup> Manual del Litigante, Anibal Cornejo Manríquez, pág. 20.

tiene el carácter inquisitivo, lo cual no obsta que el sujeto activo, pueda acompañar todas las pruebas que ayuden al tribunal a formarse convicción acerca de la denuncia, pero realmente en la práctica, él debe acompañar todos los fundamentos necesarios para que el tribunal lleve a cabo la investigación, ya que es casi imposible que las Cortes lo hagan por sí mismas.

**FALLO:** La sentencia que falla el amparo económico tiene el carácter de definitiva y en su contra procede el recurso de apelación, el que debe interponerse en el plazo de cinco días para ante la Corte Suprema, tribunal que conocerá de él en una de sus salas, previa vista de la causa.

En el caso que la sentencia no sea apelada, la ley dispone que deba elevarse en consulta ante la Corte Suprema.

Por último, si la sentencia establece fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiere causado. Hasta la fecha no conocemos se haya dado aplicación a dicha sanción.<sup>11</sup>

**EL AMPARO ECONÓMICO Y PROTECCIÓN<sup>12</sup>:** Una de las garantías constitucionales que hace procedente la acción de protección es la consagrada en el artículo 19 N° 21 de la

---

<sup>11</sup> El recurso de amparo económico y su práctica, Enrique Navarro Beltrán, Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007, pág. 5.

<sup>12</sup> Las diferencias entre ambas acciones –en cambio- provienen de distintos aspectos. Así, en cuanto a la legitimidad activa (el recurso de protección no es una acción popular y el amparo así está concebido, aunque exige la tutela de algún titular de derechos lesionado); en lo que atañe el interés de fondo comprometido en la acción (la de protección exige la tutela del legítimo ejercicio –interés subjetivo como derecho subjetivo- en cambio, esta acción no requiere que quien la denuncie tenga interés alguno en el caso, aunque, de fondo requiere que exista alguien lesionado); el objeto de control de parte de los tribunales superiores de justicia es distinto (una “infracción” al derecho exige la ley 18.971 en su artículo único, un acto u omisión que causa lesión a los derechos que el artículo 20 de la Carta tutela es la base de la protección); en lo referido el procedimiento (uno, se apeg a al procedimiento del recurso de amparo el otro a su propio procedimiento constitucional y al Auto Acordado específico que lo regula); el plazo dentro del cual debe interponerse (seis meses para el amparo y 30 días la protección). Además, los efectos de la acciones son diversos, la acción de protección importa que la magistratura adopte todas la medidas que juzgue necesarias para el reestablecimiento del derecho y la seguridad del ofendido, en cambio la acción de amparo es meramente declarativa –según la Corte Suprema- de modo que no se puede adoptar acción concreta alguna, la que deberá requerirse del tribunal que corresponda. Si bien entonces advertimos existen diferencias, lo cierto es que para los actores del sistema (jueces y abogados) estas diferencias no parece que atenúen en demasía la confusión entre ambas acciones, ya que, todo acto u omisión lesiva al derecho 19 número 21 es a la vez una infracción a ese derecho (concepto este último más amplio). La Corte Suprema, fundamentalmente, ha intentado sentar diferencias sustanciales en su jurisprudencia y delinear la acción sin que el amparo termine siendo una forma de impugnar en un plazo más amplio todo acto de autoridad, o administrativo, toda resolución judicial que de modo directo o indirecto afecta el derecho a desarrollar actividades económicas. *Estudio sobre el recurso de amparo económico y líneas jurisprudenciales más relevantes 2001-2006*, Gastón Gómez Bernales, universidad diego portales, año 2008

Constitución, y el amparo económico fue establecido precisamente para la protección de dicha garantía.

Al efecto de protección tiene cabida frente a los actos u omisiones arbitrarios o ilegales que produzcan privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de algunas de las garantías que indica la Constitución; y, el amparo económico, procede respecto a las infracciones cometidas en contra del artículo 19 N° 21 de la Constitución.

Podría pensarse que se produce antagonismo entre ambas acciones, y que el ejercicio de una de ellas hace inoperable la otra, o bien que la protección no procede respecto de las garantías del artículo 19 N° 21 de la Constitución, discrepamos de esa posición, y creemos que ambas acciones no poseen tal calidad.

En este mismo orden de ideas, don Enrique Evans de la Cuadra, expresa:

*“es perfectamente compatible con el recurso de protección (el amparo económico), pues ambas cautelan la libertad económica, pero ellas pueden tener actores diferentes<sup>13</sup>, mientras que el recurso de protección solo puede deducirlo quien ha sufrido la afectación producida por la acción u omisión arbitraria o ilegal<sup>14</sup>.*

Sin perjuicio de lo anterior, por aplicación del artículo 306 del antiguo Código de Procedimiento Penal la primitiva jurisprudencia señaló que esta acción no era compatible con otros recursos, sin embargo, tal doctrina cambió a partir de 1995, cuando se crea la Sala Constitucional de la Corte Suprema<sup>15</sup>.

**JURISPRUDENCIA:** A continuación se entregan una serie de sentencias, algunas ya conocidas por lo que resolvieron que marcan claramente la línea jurisprudencial de nuestros tribunales, para finalizar con un fallo que establece claramente que el presente recurso estudiado, solo tiene un carácter de declarativo.

### **Sentencias respecto del artículo 19 n°21, inciso primero:**

---

<sup>13</sup> Los Derechos Constitucionales, Tomo III, pág. 317.

<sup>14</sup> Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Carlos Cruz-Coke, Pág. 512.

<sup>15</sup> El recurso de amparo económico y su práctica, Enrique Navarro Beltrán, Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007, pág. 5.

- I. *Se infringe el artículo 19 N° 21 de la Constitución ciertos oficios de la Dirección de Vialidad dictados en aplicación del DS327, de 1992, que regula el avisaje caminero, al haber sido declarado inconstitucional dicha norma con anterioridad por el tribunal Constitucional<sup>16</sup>.*
- II. *Se infringe la Constitución el acuerdo de suplementeros que se traduce en negativa de vender un periódico<sup>17</sup>.*

**Sentencias respecto del artículo 19 n° 21, inciso segundo:**

- I. *El Instituto Geográfico Militar debe abstenerse de realizar trabajos de impresión gráfica a terceros, que no sean del área de su especialidad (geografía y levantamiento y confección de cartas del territorio), determinados en su ley orgánica. Asociación Gremial de Impresores contra Ejército de Chile<sup>18</sup>.*
- II. *Infringe el artículo 19 N° 21 las actividades comerciales realizadas por Correos y que son ajenas a los objetivos previstos por su ley: impresión de datos y mecanización o ensobramiento automático de correspondencia (correo híbrido). La implementación de este servicio no puede considerarse, por no ser de su específica finalidad, comprendida en el ámbito de la competencia que la ley orgánica de la Empresa de Correos le ha asignado. Asociación Gremial de Impresores contra Correos de Chile<sup>19</sup>.*
- III. *Metro S.A. no está autorizado para desarrollar o participar en la actividad empresarial de edición, publicación y distribución de diarios o periódicos, debiendo de inmediato cesar su actual participación en la actividad empresarial convenida con las sociedades MTG y MI". Asociación Nacional de Prensa contra Metro S.A.<sup>20</sup>.*

---

<sup>16</sup> Heres S.A. contra Dirección de Vialidad (1999). Corte Suprema, 9.12.99, Rol 3983-99.

<sup>17</sup> Tatiana Arias contra Sindicato de Suplementeros de Rancagua (2002). Corte Suprema, 22.08.02, Rol 2896-02.

<sup>18</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, 13.07.04, Rol 1860-04, confirmado por Corte Suprema, 9.08.04, Rol 3268-04.

<sup>19</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, 20.11.98, confirmado por la Corte Suprema 16.12.98.

<sup>20</sup> Corte Suprema 31.01.2000, Gaceta Jurídica n° 235 (2000), pp. 49-52.

## **Sentencias sobre que la acción de amparo es netamente declarativa**

Debemos señalar que la Ley N° 18.971, no le entrega a la Corte de Apelaciones las herramientas respectivas para restablecer el imperio del derecho y así impedir que se consumen o mantengan las infracciones denunciadas no otorgándole al tribunal estas atribuciones.

Así en la sentencia, “Sociedad Constructora Santa María del Campo Ltda. con Director del Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Coquimbo y Contraloría Regional de Coquimbo” se sostiene: *Que sólo si se comprueba la infracción, el fallo deberá así declararlo, sin que el tribunal quede en situación de adoptar alguna medida al respecto, puesto que la aludida ley no lo autoriza y conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, ninguna magistratura puede atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido, siendo nulos los actos que así se realicen<sup>21</sup>”.*<sup>22</sup>.

Asimismo, la Corte Suprema, en González Illanes, Sergio Luis con I. Municipalidad de Santiago, sentencio en su considerando Duodécimo, lo siguiente:

*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.*

*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”.*

---

<sup>21</sup> Corte Suprema, Rol 3796-01.

<sup>22</sup> El recurso de amparo económico: una tendencia jurisprudencial peligrosamente reduccionista, Domingo Hernández Emparanza, Centro Estudios Constitucionales, Año 8, N° 1, 2010, pp. 443 - 466.

*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<sup>23</sup>”*

---

<sup>23</sup> Corte Suprema, Rol N° 501-09.