

Santiago, veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Vistos:

Se reproduce el fallo en alzada, con excepción de sus fundamentos quinto a octavo, que se eliminan.

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

PRIMERO: Que, en estos antecedentes, rol de esta Corte Suprema N° 51.845-2023, la Sociedad Clínica Vida Estética SpA dedujo recurso de amparo económico en contra de la Municipalidad de Providencia, calificando como ilegales y arbitrarios los siguientes actos administrativos: **(i)** el Decreto Alcaldicio N° 1.211 de 30 de agosto de 2022, que dispuso la clausura del establecimiento "Vida Estética", de titularidad de la actora, que funcionaba en el inmueble ubicado en calle Eleodoro Yáñez N° 1759, Providencia; y, **(ii)** el Decreto Alcaldicio N° 1.405 de 7 de octubre de 2022, que dispuso el alzamiento parcial de dicha clausura.

SEGUNDO: Que la adecuada comprensión del asunto controvertido exige reseñar los siguientes antecedentes conexos con los actos impugnados:

a. En junio de 2022, la Dirección de Atención al Contribuyente de la Municipalidad de Providencia recibió una denuncia particular por el funcionamiento irregular de una clínica "con fachada y patente de consulta médica", en calle Eleodoro Yáñez N° 1759 de dicha comuna. Personal fiscalizador municipal efectuó una visita inspectiva al inmueble, constatando que se trataba de una clínica



estética, en circunstancias que la patente municipal autorizaba a ejercer en él el giro de "consulta médica". En dicha oportunidad se confirió a la actora un plazo de cinco días hábiles para subsanar el reparo;

b. El 5 de julio de 2022, la Contraloría General de la República derivó a la Municipalidad de Providencia una segunda denuncia ciudadana. En ella, además de la discordancia entre la patente y el giro real del establecimiento, se hizo referencia a que la actividad no se encontraba permitida por el Plan Regulador Comunal (en adelante, "PRC"), cuyas zonas "UpR" y "ER" -donde se emplaza el inmueble- prohíben expresamente las edificaciones destinadas a "rehabilitación, y hospitalización de baja complejidad, cirugía plástica o estética";

c. El 12 de julio de 2022, se efectuó una segunda inspección, constatándose que en el inmueble existían tres pabellones para cirugía mayor, cuatro habitaciones post operatorias, y una sala de venta de artículos cosméticos, perfumes y otros elementos dirigidos a la práctica de cirugías mamarias, faciales y corporales;

d. El 27 de julio de 2022, la Dirección de Atención al Contribuyente de la Municipalidad de Providencia emitió el Memorandum N° 13.555, a través del cual se solicitó a la alcaldía decretar la clausura del establecimiento por ejercer una "actividad comercial sin patente";



e. El 30 de agosto de 2022, se dictó el primer acto recurrido, esto es el Decreto Alcaldicio N° 1.211, que ordenó la clausura del establecimiento por "funcionar sin autorización municipal";

f. El 2 de septiembre de 2022, la Dirección de Atención al Contribuyente dispuso la ampliación del giro amparado por la patente municipal, de "consulta médica" a "centro médico", y;

g. El 7 de octubre de 2022, luego de cuatro solicitudes por parte de la actora, la recurrida emitió el Decreto Alcaldicio N° 1.405 -segundo acto recurrido- que alzó parcialmente la clausura, permitiendo el desarrollo de consultas médicas y procedimientos no invasivos, intrusivos o quirúrgicos. Expresamente mantuvo la clausura para la ejecución de actividades de cirugía corporal, mamaria y facial.

TERCERO: Que, en su recurso de amparo económico, la Sociedad Clínica Vida Estética SpA denunció la concurrencia de los siguientes motivos de ilegalidad y/o arbitrariedad en los actos administrativos recurridos:

a. Respecto del Decreto Alcaldicio N° 1.211 de 2022:

- (i) la inexistencia de un procedimiento administrativo previo a la orden de clausura, en contravención a lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 18 de la Ley N° 19.880;
- (ii) la omisión de la descripción de los hechos y los fundamentos fácticos de la decisión, calificando como



insuficiente la referencia que en el Decreto se contiene al Memorandum N° 13.555, por no haberse este último acompañado o adjuntado al momento de la notificación, en transgresión a lo estatuido en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880; y, **(iii)** el señalamiento inadecuado de los fundamentos de derecho de la orden de clausura, pues en el Decreto se invoca lo preceptuado en los artículos 5, 12 y 63, letra i) de la Ley N° 18.695, normas que no habilitan a la Municipalidad para clausurar un establecimiento comercial, agregando que en el mismo acto se advirtió que la violación de la clausura podría traer aparejada la sanción prevista en el artículo 59 del Decreto Ley N° 3.063, regla que no establece sanción o pena alguna.

b. Respecto del Decreto Alcaldicio N° 1.405 de 2022: **(i)** la omisión de los hechos y fundamentos de derecho que sustentaron la apertura parcial, y la mantención de la clausura respecto de ciertas actividades, insistiendo en que la sola referencia al Memorandum N° 18.018 no satisface la exigencia de motivación contenida en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, especialmente en cuanto a la razón que llevó a la Municipalidad a concluir que determinadas actividades están permitidas y otras prohibidas; **(ii)** la implícita e indebida prohibición de ejercer una actividad económica lícita, explicando que el ordenamiento jurídico sanitario no califica la actividad de "servicios estéticos" como prestaciones médicas, y que tampoco existe norma que



ordene obtener la autorización de la autoridad sanitaria, de manera tal que se estaría ante una actividad que queda sujeta a la autonomía de la voluntad y al respectivo contrato de prestación de servicios.

Por los argumentos reseñados, la actora solicitó a la Corte de Apelaciones de Santiago que se dejen sin efecto los actos reclamados, y se ordene alzar íntegramente la clausura dispuesta respecto del establecimiento comercial "Vida Estética".

CUARTO: Que, en su informe, la Municipalidad de Providencia instó por el rechazo del recurso, alegando:

a. La ausencia de ilegalidad en el Decreto Alcaldicio N° 1.211 de 2022, aclarando, en primer lugar, que la clausura fue ordenada por dos motivos diversos: **(i)** ejercer el giro de clínica estética sin contar con patente municipal para ello, pues la actora contaba con patente para operar sólo como consulta médica; y, **(ii)** ejercer el giro de clínica estética en un inmueble emplazado en un área que el PRC prohíbe, acotando que se trata de las zonas "UpR" y "ER" que permiten la instalación y funcionamiento de equipamiento tal como centros médicos, dentales y estéticos, pero prohíben expresamente las edificaciones destinadas a "rehabilitación y hospitalización de baja complejidad, cirugía plástica o estética". Acto seguido, aseveró que el segundo reproche es insubsanable, característica que determinó que la clausura del recinto



fuese dispuesta por "funcionar sin autorización municipal", más allá del ejercicio del giro sin patente.

b. La ausencia de ilegalidad en el Decreto N° 1.405 de 2022, que se limitó a alzar parcialmente la clausura debido a que la actora regularizó la situación de su patente municipal, pasando de "consulta médica" a "centro médico", pero no se vio alterada la insubsanable incompatibilidad entre el emplazamiento del inmueble y el ejercicio de las actividades económicas prohibidas por el PRC.

QUINTO: Que la sentencia de primera instancia rechazó el recurso de amparo económico, teniendo para ello en consideración que la zonificación urbanística del lugar donde se emplaza el centro médico efectivamente prohíbe la rehabilitación y hospitalización de baja complejidad, cirugía plástica o estética, restricción que es incompatible con los hallazgos de la fiscalización, oportunidad donde se constató la existencia de tres pabellones de cirugía mayor, una sala de recuperación, una sala de recuperación anestésica, varias salas de procedimientos y tres habitaciones de hospitalización básica. Ello llevó al tribunal de primer grado a concluir que la Municipalidad de Providencia no incurrió en ilegalidad o arbitrariedad alguna, pues, a través de los actos impugnados, se limitó a aplicar las sanciones que se derivan del incumplimiento, por la recurrente, de la



regulación urbanística aplicable, no siendo esta la sede para dilucidar los asuntos sustantivos alegados en el arbitrio, al contar la agraviada con el reclamo de ilegalidad previsto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

SEXTO: Que, en su apelación, la actora insistió en la falta de fundamentación de los actos impugnados, y agregó que el fallo en alzada se excusó de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en aquella parte relacionada con el sometimiento de la actividad económica a la regulación sanitaria, pese a que en la misma sentencia se realizó un análisis jurídico sobre la situación urbanística del inmueble y su compatibilidad con el giro del establecimiento.

SÉPTIMO: 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).” (SCS rol N° 34.390-2016).

OCTAVO: Que, como fue reseñado, el primer argumento reiterado por la recurrente en su apelación consiste en la falta de fundamentación de los Decretos Alcaldicios N°s 1.211 y 1.405, ambos de 2022.

NOVENO: Que la lectura del primero de aquellos actos administrativos permite verificar que, a través de él, se dispuso la clausura del “establecimiento comercial cuyo giro es clínica estética, de propiedad de Sociedad Clínica Vida Estética SpA, RUT N° 76.684.415-4, ubicado en Avda. Eliodoro Yáñez N° 1759, por funcionar sin autorización municipal”, careciendo de mayor explicación sobre el reproche específico que justificaría aquella medida, salvo por la referencia, en un escueto considerando, al Memorándum, N° 13.555 de 2022, de la Dirección de Atención al Contribuyente. Este último instrumento, a su vez, se limitó a alertar sobre el ejercicio de una actividad



comercial sin patente, y a solicitar la clausura del recinto.

DÉCIMO: Que, cualquiera sea la opinión que se tenga respecto de la suficiencia de la remisión de un acto administrativo a otro para satisfacer el deber de motivación previsto en la ley, lo cierto es que, en el caso concreto, resulta evidente que la clausura fue dispuesta por un motivo preciso y determinado, consistente en el ejercicio de una actividad comercial sin patente, razón discordante con la argumentación que subyace al alzamiento parcial de la medida, cual es la incompatibilidad entre ciertas actividades económicas y las restricciones propias de la regulación urbanística aplicable lugar donde se emplaza el establecimiento comercial.

UNDÉCIMO: Que, dicho de otro modo, no resulta lícito que la Municipalidad de Providencia clausure un determinado inmueble porque en él se ejerce una actividad comercial sin patente municipal, y que, luego de subsanado aquel reproche, mantenga dicha clausura respecto de ciertos procedimientos por razones urbanísticas, pues se trata de argumentos que, incluso de ser jurídicamente correctos, figuran como inconexos entre sí, discordancia que infringe el deber de motivación previsto en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, y amerita que el presente recurso sea acogido, de la forma como se dirá en lo resolutivo.



Por lo explicado, 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 revoca** la sentencia apelada de veintidós de marzo de dos mil veintitrés, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago, y en su lugar se declara que **se acoge** el recurso de amparo económico interpuesto por la Sociedad Clínica Vida Estética SpA, sólo en cuanto se dejan sin efecto los Decretos Alcaldicios N°s 1.211 y 1.405, ambos de 2022, y se ordena a la Municipalidad de Providencia dictar un nuevo acto administrativo, debidamente fundado, que resuelva las observaciones tributarias y urbanísticas formuladas a la actora.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra (S) Sra. Quezada.

Rol N° 51.845-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y Sra. Eliana Quezada M. (s) y por los Abogados Integrantes Sr. Enrique Alcalde R. y Sr. Pedro Águila Y. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, las Ministras Sra. Ravanales por estar con permiso y Sra. Quezada por haber concluido su período de suplencia.





XPTZXXBVDF

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por Ministro Mario Carroza E. y los Abogados (as) Integrantes Enrique Alcalde R., Pedro Aguila Y. Santiago, veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

