

Santiago, trece de abril de dos mil veintidós.

Resolviendo lo pendiente de los escritos folios N°s 24258-2022 y 25268-2022: estese al mérito de lo resuelto con esta fecha.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia en alzada a excepción de los considerandos segundo, tercero y quinto que se eliminan.

**Y teniendo en su lugar, y además presente:**

**Primero:** Que, sobre la procedencia del recurso de amparo a situaciones como las que da origen a esta causa, se tendrá presente que la acción de amparo económico, que se encuentra regulado en el artículo único de la Ley N°18.971, tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe y restablezca el imperio del derecho frente a la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental. En efecto, el inciso primero de dicho precepto prescribe: *"Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República"*; su inciso segundo dispone que el actor no necesita tener interés en los hechos denunciados y, el tercero, fija el plazo en que se debe interponer, seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción. Los dos incisos finales se



refieren, el primero, al recurso de apelación, y el último, a la responsabilidad por los perjuicios causados, si *"se estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base"*. Según se dejó constancia en el mensaje del Presidente de la República, el propósito de dicha acción fue *"hacer efectiva la garantía constitucional de la libertad económica"* (Paulino Varas, "Amparo económico", Revista de Derecho Público 49, 1991, p. 45 y siguientes)

**Segundo:** Que, de lo ya señalado, se advierte que el recurso o acción de que se trata tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente en el *"derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen"*; y el segundo, 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

**Tercero:** Que, tal como ha señalado esta Corte, en reiteradas y uniformes sentencias, 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.

**Cuarto:** Que lo anterior se ratifica si se revisa la historia fidedigna del establecimiento de la norma constitucional. Así, en la sesión 338 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, se advierte esta amplitud. En efecto, en estas Actas Oficiales el constitucionalista y miembro de la comisión, señor Bertelsen, se manifestó partidario de *"considerar un número en el artículo o un artículo dentro del capítulo de las garantías constitucionales que, como proyección de la libertad personal, asegurara la libertad para desarrollar actividades económicas, porque el principio,*



*si bien se incluye, adolece de imprecisión dentro de la libertad genérica de trabajo"; concluyendo que la libertad para desarrollar cualquier actividad económica importa el derecho para "crear una empresa extractiva, una industria manufacturera, una empresa de transportes, una sociedad de comercio, una sociedad de prestación de servicios, etcétera". En el mismo sentido, el señor Guzmán "considera válida la proposición del señor Bertelsen en cuanto a incorporar en el capítulo de las garantías constitucionales un precepto que posibilite emprender cualquier actividad económica en el campo empresarial, íntimamente vinculado al derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes, con las excepciones que se señalan". En tal sentido, "propicia, no obstante, la distinción entre las formas individual y asociada, incluir en el artículo la palabra empresa que, a su juicio, tipificaría de manera muy nítida esta garantía como diferente de la relativa a la libertad de trabajo". El señor Carmona "aduce que la expresión actividad económica es muy amplia, de manera que comprende la libertad de formar todo tipo de empresas". El señor Guzmán "señala que su propósito tal vez podría obtenerse con una redacción que dijese: la libertad para desarrollar cualquier actividad económica, ya sea en forma individual o asociada, y a través de cualquier tipo "género" de empresas". En síntesis, la primera parte de*



la disposición queda aprobada en los siguientes términos:  
la libertad para desarrollar cualquier actividad económica sea en forma individual o asociada.

**Quinto:** Que, por otra parte, no debe obviarse que la doctrina constitucional también se encuentra conteste al respecto. Sobre esta garantía -cuya protección se ampara por un recurso como el de la especie- se ha dicho que *"si la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar libremente cualquier actividad económica, personalmente o en sociedad, organizadas en empresas, en cooperativas o en cualquier otra forma de asociación lícita, con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad (...) la "obligación de no atentar en contra de la garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda autoridad, sino también a otros particulares que actúan en el ámbito de la economía nacional. Una persona, natural o jurídica, que desarrolla una actividad económica dentro de la ley, sólo puede salir de ella voluntariamente o por ineficiencia empresarial que la lleve 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". Editorial Jurídica de Chile, tercera edición actualizada. Tomo III, página 142).

**Sexto:** Que la jurisprudencia de esta Corte, en forma sostenida, ha concluido que el recurso que se endereza la acción de amparo económica es plenamente procedente tratándose de ambos incisos del numeral veintiuno de la Constitución Política de la República. Es así como ha resuelto que *"el recurso ampara la garantía constitucional estableciendo acción popular para denunciar todas las infracciones a dicha norma constitucional"*. (Causa Rol N°3899-94, C. Apelaciones de Santiago, 26 de enero de 1995). Se agrega -en esa misma resolución- que la Ley N°18.971 al establecer este recurso especial de amparo, no hizo distinción alguna entre las diversas situaciones planteadas en ambos incisos del N° 21. Precisando, más aún, se ha dicho por este Tribunal que, al ser una norma tan clara, la aludida Ley N°18.971 *"no se divisa de qué manera podría restringirse la denuncia y correspondiente indagación tan sólo a una de las dos garantías que se protegen por el indicado precepto constitucional. En efecto, no hay ninguna circunstancia que permita una interpretación diferente, en orden a que ella estaría limitada únicamente al inciso segundo de la norma de la Carta Fundamental, y cualquier otro entendimiento carece de*



*asidero jurídico y contraría el claro sentido de la misma, que se desprende de su tenor literal" (C.S. causa Rol N°3496-03, 23 de septiembre de 2003). De igual modo, se ha recordado que "el menoscabo que pueda sufrir la garantía constitucional contenida en el artículo 19 N°21 en el ejercicio de cualquier actividad económica, no está sujeta a limitación alguna, por lo que no puede hacerse distingo 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" C.S., Rol N°34390-2016, 29.09. 2016)*

**Séptimo:** Que, en suma, como lo ha recordado la doctrina constitucional especializada, la Sala Constitucional de la Corte Suprema ha reiterado su ya asentada jurisprudencia "en cuanto a que la denuncia de amparo económico, regulada en el artículo único de la Ley N°18.971, está destinada a garantizar ambos incisos del artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República, esto es, la libertad económica y las limitaciones impuestas a las actuaciones empresariales estatales". (Enrique Navarro Beltrán, Las Acciones Constitucionales Económicas ante los Tribunales de Justicia, Ed. Universidad Finis Terrae, 2018; página 105)



**Octavo:** Que, así las cosas, el menoscabo que pueda sufrir la garantía constitucional contenida en el artículo 19 N°21 en el ejercicio de cualquier actividad económica, no está sujeta a limitación alguna, por lo que no puede hacerse distingo 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.

**Noveno:** Que a lo anterior se añade el antecedente pacífico que la Ley N°18.971 no establece restricciones, ésta surge solamente de una interpretación, actividad que en el orden de las garantías constitucionales debe ejercerse en favor de las personas, nunca se debe a través de ella restringirle los derechos, puesto que contraría el sentido último de las declaraciones de derechos en los textos constitucionales y legales. En el mismo sentido se encuadra la interpretación pro homine o a favor de las personas y el principio de no regresividad, propio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Es por estas consideraciones, que esta Corte sostiene, a diferencia de la Corte de Apelaciones, que esta judicatura si es competente para conocer el presente





recurso de amparo, no obstante la existencia de acciones de otra naturaleza que puedan ser incoadas mediante otros recursos procesales ante otras instancias jurisdiccionales, como es el caso de autos mediante el artículo 24 de la Ley N°19.886. Distinto es si, dadas las circunstancias del caso concreto, éste recurso de amparo económico deba ser acogido, lo que se analiza en lo que sigue.

**Décimo:** Que, en relación al reproche que alega la recurrente, referido a una supuesta falta de ponderación de sus alegaciones, lo cierto es que no ha allegado al proceso medios de convicción que permitan desvirtuar las circunstancias fácticas que motivaron la instrucción del sumario sanitario y la determinación de la paralización de funcionamiento. Es así que tales hechos permitieron a la autoridad sanitaria calificar de camping o campamento de turismo el sector fiscalizado, al encontrar más de cien personas distribuidas en veinte carpas, sin agua potable ni servicios higiénicos en número suficiente conforme lo exige la legislación que regula la materia.

**Undécimo:** Que, sin perjuicio de lo dicho, el desarrollo de una actividad económica -que es lo que ha invocado el recurrente- debe desarrollarse conforme a las reglas que el ordenamiento jurídico contempla como regulación de esa actividad.



**Duodécimo:** Que, en todo caso, esta Corte concuerda con el tribunal a quo en el sentido que la resolución reclamada es susceptible de un procedimiento de reclamación especial contenido en los artículos 171 y siguientes del Código Sanitario donde el actor podrá controvertir y probar sus alegaciones.

Por estas consideraciones, normas legales citadas y de acuerdo al artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, **se confirma** la sentencia de fecha veinticinco de marzo del año dos mil veintidós, dictada por la Corte de Apelaciones de Rancagua.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 10.836-2022.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E., Jean Pierre Matus A. Santiago, trece de abril de dos mil veintidós.

En Santiago, a trece de abril de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

