

## AMPARO ECONOMICO Y ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO

**Eduardo Soto Kloss**

Profesor de Derecho Administrativo

Nuevamente nos encontramos ante un proceso de amparo económico, creado por la Ley N° 18.971 (10 de marzo de 1990) y destinado a denunciar ante la Justicia Ordinaria (Corte de Apelaciones respectiva) (1) las infracciones al artículo 19 N° 21 de la Constitución, esto es al "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" (inc. 1°), y al derecho a la no intromisión del Estado en actividades empresariales a menos que se cumpla con las exigencias impuestas al efecto por el inciso 2° de este N° 21 ("ley de quórum calificado" que las autorice y sujeción "a la legislación común aplicable a los particulares").

Varias han sido las acciones deducidas ya desde su establecimiento en marzo de 1991, pero, a nuestro conocimiento, de las seis o siete que ha recibido la Corte de Apelaciones de Santiago, hasta ahora solamente una de ellas ha sido acogida, acción en que se implicaban las actividades del Instituto Geográfico Militar, órgano dependiente del Ejército, y como tal del Fisco (2).

El caso *Armat*, no obstante ser semejante, pues concernía igualmente a un órgano fiscal, dependiente del Ministerio de Hacienda (la Casa de Moneda), tuvo un desenlace distinto y no fue acogido. Puesto que el fallo que hoy presentamos al lector tiene aristas o perfiles de verdadero interés, sobre todo por lo que dejó de analizar y los vacíos en que incurrió, es que pensamos que merece ser objeto de observaciones y estudio. Sin ánimo de referirnos a muchos puntos, nos detendremos básicamente en tres, a saber, (1°) las

---

1. Respectiva será la Corte en cuyo territorio jurisdiccional se ha producido el hecho que constituye -al menos según pretende el actor- una infracción al art. 19 N° 21 de la Constitución.

2. Corte Ap. Santiago, 5 de diciembre de 1991, rol 2396-91 E, confirmada el 8 de enero de 1992, rol 18.175. Otros casos no acogidos han sido *González Fernández* (27 de agosto de 1990 rol 3739-90), *Claro Macuer* (17 de abril de 1991 rol 785-91), *Pullinque S.A.* (19 de marzo de 1992 rol 5770-91), *Asoc. Gremial de Armadores Artesanales de la 8a. Región y otros* (6 de septiembre de 1992 rol 738-92) y *Entel S.A.* (15 de junio de 1992 rol 2762-91).

razones de la ley 18.971, (2º) el alcance de la disposición quinta transitoria de la Constitución y (3º) el principio de juridicidad administrativa referido al órgano fiscal recurrido, tal vez el punto central del asunto debatido en esta acción.

1. Todavía ha de recordarse por algunos que la llamada *Comisión Fernández*, encargada durante el gobierno del Presidente Pinochet de elaborar las leyes orgánicas constitucionales, se dedicó a preparar un proyecto de ley sobre el Estado empresario. Sobre la base de ese proyecto, reducido y modificado, el Presidente envió un Mensaje a la Junta de Gobierno en septiembre de 1989 para regular la actividad y participación productiva del Estado y sus organismos (3). Como se advierte, el proyecto remitido por el gobierno tenía por finalidad "evitar el mal que significa la proliferación de empresas del Estado", y desarrollando la base de la institucionalidad constituida por el principio de subsidiariedad y el rol subsidiario del Estado, preveía "determinar una dimensión adecuada para el Estado productor", atendido que sólo por excepción puede desarrollar actividades empresariales. De allí que el Proyecto elaborado contemplaba tres clases de normas, unas generales a toda legislación aplicable a la actividad empresarial del Estado o en que participare éste, otras referentes a una acción procesal para hacer efectiva la garantía de la libertad económica y, en fin, normas que fijaban el ámbito empresarial del Estado.

Como se sabe, finalmente fue aprobado el desglose del Proyecto y sólo fueron leyes ésta de la acción jurisdiccional, hoy ley 18.971, y la obligación de enajenar el Estado derechos que se adquieran o reciban en sociedades cuyo objeto social esté fuera o exceda los términos de la autorización otorgada para desarrollar actividades empresariales, hoy ley 18.965.

Pero lo que aquí interesa es mostrar el sentido y finalidad de ese Mensaje y de las disposiciones de la ley 18.971, en cuanto se refiere a restringir la actividad empresarial del Estado e incluso proteger esa restricción por medio de una acción jurisdiccional, construida como *acción popular* a fin de hacer posible la denuncia de las infracciones, de que se tenga conocimiento por cualquiera persona, que se cometan vulnerando el artículo 19 N° 21 inc.2º.

La idea central del Proyecto de septiembre de 1989 aparece como la *excepcionalidad* de la actividad empresarial del Estado o su participación en ella; se llega a afirmar en dicho Mensaje "que una presencia empresarial pública gravitante hace difícil, si no imposible, la consolidación de

---

3. Véase P. Varas Alfonso, *Amparo económico*, en *Revista de Derecho Público* N° 49 (1991) pp. 45-70, que contiene un completo panorama sobre su génesis.

una sociedad libre"; por ello es que su artículo 1º disponía que la actividad empresarial estatal sólo podría desarrollarse "cuando los particulares no puedan o no se interesen en hacerlo, y por una empresa que tenga un objeto específico" (inciso 2º). Y en el caso que se autorizara esa actividad, las empresas que se constituyan lo harían sobre la base de sociedades anónimas (abiertas o cerradas) quedando sujetas a las normas de las abiertas.

Pues bien, como si fuera poco el carácter de excepcionalidad de este Proyecto, se planteó por la 2ª Comisión Legislativa (noviembre 89) la inconstitucionalidad de legislar por vía general esta materia, ya que el ordenamiento público económico establecido por la Constitución exige (art. 19 N° 21 inc. 2º) que la autorización para que el Estado desarrolle actividades empresariales se adecue no sólo a quórums especiales sino además requiere de una "calificación específica", caso por caso, justamente dada la extrema restricción que el constituyente plantea en estas circunstancias" (4).

"Siendo una norma excepcional, su interpretación jurídica es restrictiva y deben cumplirse exactamente las condiciones que el precepto indica", agrega dicho informe; así las cosas -se reitera- no cabe legislar por vía general ya que se ignoran las circunstancias que podrán existir en el futuro, y más aún si ocurre que la Constitución previene la posibilidad de excepciones que sólo podrán intervenir en casos justificados calificados en cada ocasión para la situación específica que se presente. Si cada vez el constituyente exige una autorización concreta y específica, no cabe legislar por vía general ya que dada la excepcionalidad y el carácter restrictivo de la actividad empresarial del Estado, caso a caso el legislador deberá analizar si se otorga -porque encuentra justificación fáctica y racional- o no tal autorización.

Valga transcribir un párrafo fundamental de este Informe: "... establecer normas generales sobre la actividad empresarial del Estado importa configurar una especie de orden público económico paralelo, y en eventual contradicción, con el establecido en la Carta Fundamental, lo que en vez de lograr el propósito que se persigue, cual es de circunscribir la actividad del Estado, producirá el efecto contrario al dictar normas generales que importarán las bases de una actividad empresarial estatal

---

4. Véanse las sesiones 388, 389 y 398 de la Comisión Ortúzar, en las que se plasma el texto del art.19 N° 21 de la Constitución; véase también la sesión 16 (13 de noviembre de 1973) para el planteamiento originario de la Comisión (principio de subsidiariedad). De interés, Evans de la Cuadra, *Los derechos constitucionales* (Edit. Jurídica de Chile 1986) vol. II, pp. 312-333; Huidobro Salas, *El derecho a desarrollar... en Rev. de Derecho Público* Nos. 43/44 (1988) pp. 98- 116.

más allá de la autorización legal específica que en cada caso exige nuestra Constitución".

En virtud de lo anterior, se rechazó la idea de legislar, tanto por la 2ª. como por la 1ª Comisión Legislativa e incluso por las 3ª y 4ª, si bien éstas concordaban con legislar sólo para las empresas estatales existentes y revisando una a una la situación de éstas separadamente. Finalmente -1 de marzo de 1990- se decidió en la Junta de Gobierno (Comisión Conjunta) desglosar dos disposiciones, que originaron las posteriores leyes 18.965 y 19.971 (5).

Ese sentido *excepcional* que tiene la actividad empresarial del Estado emana no sólo en cuanto expresión de la primacía de la persona humana por sobre el Estado (ya que ella es un ser sustancial en tanto que aquél es accidental/de relación, ella es anterior a aquél y, además, superior tanto desde el punto de vista del ser y del fin) sino también del *principio de subsidiariedad* en cuanto se concreta en la primacía de la iniciativa privada en materia económica y el papel o rol de estímulo, fomento y promoción que tiene el Estado respecto de la persona humana (6).

Y tan cierto es esto que cuando se habla de esa actividad empresarial del Estado -sea directamente a través de empresas estatales, sea que participe indirectamente en esa actividad a través de otras sociedades- la Constitución la trata precisamente en el artículo 19 N° 21, esto es en el *derecho* que la Constitución reconoce a toda persona y persona natural (y entidades que ésta crea y forma en virtud de su intrínseca naturaleza sociable y del consecuente derecho natural de asociación) (7) a desarrollar cualquiera actividad económica lícita, respetando las normas legales que la regulen (8). Y la trata precisamente como algo *excepcional*, ya que tal actividad económica compete primordialmente a los particulares, a los privados y sólo por excepción al Estado en la medida que el legislador, bajo procedimientos especiales, lo permita, y ello en las condiciones que la propia Carta Fundamental preve, y obviamente respetando la finalidad del Estado (*servicio a la persona humana*: art. 1º inciso 4º, *promoción del bien común*: idem., y *función subsidiaria*: 19 N°

---

5. La Ley 18.965 (10 de marzo de 1990) impone al Estado la obligación de enajenar los derechos que adquiera o reciba a cualquier título en sociedades cuyo objeto social está fuera de la autorización para desarrollar actividades empresariales concedida al Estado o exceda los términos de esta autorización.

6. Sobre *subsidiariedad* vid. los trabajos de Massini, Sagües y nuestro en *Revista de Derecho Público* Nos. 39/40 (1986) pp. 32-71.

7. Vid. en R.D.J., t. 85 (1988) Primera parte, sección Derecho, pp. 53-62, nuestro *La autonomía de los cuerpos intermedios y su protección constitucional*.

8. Normas legales que para ser conformes con la Constitución han de respetar en este aspecto asimismo las disposiciones del art. 19 N° 26, esto es no afectar la *esencia* del referido derecho.

21 en relación con el art. 1º inciso 3º), y la primacía de la persona (art. 1º inc. 4º), para cuya perfección tanto espiritual como material existe precisamente el Estado mismo y para lo cual el Derecho (Constitución y normas dictadas en su conformidad: art. 6º inciso 1º) le otorga a sus órganos los poderes jurídicos necesarios para desarrollar esa función de servicio a la persona humana.

Y no se diga que se trata de un *derecho* del Estado, ya que éste no tiene "derechos" fundamentales, naturales o esenciales, los que sólo existen respecto del ser humano; ni tampoco "derechos" sin apellidos, desde que sus órganos ejercen "funciones", es decir que a ellos le son atribuidos "poderes-deberes", esto es "potestades", poderes finalizados conferidos para ser actualizados *en beneficio de terceros* (y no propio), o sea de los miembros de la comunidad nacional. Nunca se olvide que el Estado está al "servicio" de la persona humana, para su desarrollo y perfección, y no posee el Estado un fin que vaya en su propio beneficio sino su fin es el bien de quienes lo componen como comunidad de personas; su fin es un fin "instrumental" y no un fin "terminal", ya que es un ser de relación, esto es accidental y no sustancial como lo es el ser humano, para cuyo bien - insisto- existe y a cuyo servicio está.

De todo lo expuesto se advierte con claridad: 1º la extrema excepcionalidad de la actividad empresarial del Estado, desde que su presencia más allá de ciertos límites puede llegar a perturbar hasta la consolidación misma de una sociedad libre; 2º el carácter restrictivo, en consecuencia, que presenta la interpretación jurídica tanto de la regulación legal específica que autoriza esa actividad en el caso concreto como la ya existente al momento de entrar en vigencia la Constitución de 1980 (en concordancia con su Disposición Quinta transitoria), y 3º la primacía que presenta la actividad económica privada frente a la actividad empresarial del Estado, desde que es el Estado el que está al servicio de la persona humana (art. 1º inc. 4º frase 1ª.) y no al revés (9), ya que es la persona el ser sustancial, anterior y superior en tanto el Estado es un ser (de razón y relación) accidental, posterior, e inferior al hombre a cuyo servicio está y es medio para su perfección en cuanto ser sociable.

Ellos son los índices o *directivas interpretativas* que han de tenerse presente, y muy en cuenta, al momento de estudiar el amparo económico que crea la Ley 18.971 y aplicarlo al caso planteado ante los tribunales. En el fallo recaído en *Armat* se ha soslayado enteramente este

---

9. Como ya lo planteaba también la *Declaración de principios del Gobierno de Chile* (11 de marzo de 1974) cap. II N° 2, y es hoy base institucional primarísima; ello en relación con rol subsidiario del Estado.

fundamento esencial; de allí que el fallo haya pasado de largo sin atisbar el problema que se le planteaba, actuando de manera puramente formalista y no penetrando ni en el carácter tan especial que esta acción presenta ni en su rol protectorio de una de las bases primigenias de la institucionalidad.

2. Punto central del proceso de amparo económico en análisis es indagar si posee la recurrida *Casa de Moneda de Chile* las atribuciones legales para realizar actividades empresariales y si ellas se encuentran en su ley orgánica, (DFL 228, de 1960), e indagar si son conforme con la Constitución de 1980. Lamentablemente el fallo que comentamos pasó de largo no sólo en el primer aspecto sino también en el segundo.

Y lo afirmo porque la acción interpuesta -según aparece del considerando 1º del fallo citado- se deducía precisamente fundamentada en el hecho de no poseer la *Casa* referida atribuciones para desarrollar actividades empresariales, en la producción de aleaciones metálicas y en la comercialización internacional de cospeles y monedas acuñadas, y tanto más de su propia configuración jurídica, de órgano fiscal y de servicio público centralizado, y poseedor de privilegios incompatibles con el art. 19 N° 21 (10).

La sentencia despacha el asunto en el considerando 6º señalando que como la Disposición Quinta transitoria hace vigente (para estos efectos del art. 19 N° 21 inc. 2º/ley de quórum calificado) las leyes actualmente en vigor, la ley orgánica del servicio fiscal *Casa de Moneda* (DFL 228/60) "para estos efectos, debe entenderse que cumple el papel requerido por el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política en atención a lo preceptuado en la disposición" transitoria referida.

¡Pero si precisamente de eso se trataba! de indagar si podía recurrirse y ampararse en esa disposición quinta aludida, la que no sólo dice que las leyes vigentes cumplen con el requisito de ley orgánica constitucional o de quórum calificado que exige la Constitución sino que ello será en la medida "que no sean contrarias a la Constitución y mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales".

Ello era la *cuestión disputada*, desde que no sólo había de investigarse si existían normas sino que una vez encontradas -de existir- ver si podían "seguir aplicándose", que es lo que dispone la Quinta transitoria. La sentencia recurrió al fácil expediente de dar por sentado (sin fundamentación ni argumentación alguna, que era racionalmente

---

10. Como exenciones tributarias (renta, valor agregado y timbres).

indispensable y de justicia elemental) lo que necesariamente había de comprobar, justificar y razonadamente afirmar.

Me viene aquí a la memoria lo que Tácito refería cuando Pompeyo, general romano, pagano, entró al templo de Jerusalem, hacia el año 63 a.C.: *vacuam sedem et inania arcana* (11); sólo encontramos en este punto capital, un vacío total; el tribunal no captó el *quid* del asunto y lo despachó con una afirmación vana.

Es lamentable ver cómo a más de 11 años y medio de aplicación de la *Carta Fundamental*, los jueces superiores no logran siempre calar, en su función tan sublime de hacer justicia, el contenido de las disposiciones constitucionales y no leer en su exacto alcance sus preceptos. La interpretación constitucional exige -como toda interpretación normativa- leer en toda su extensión cada precepto, e insertarla obviamente en el contexto de su totalidad; pero básico y elemental es primero leerlo en su completud, en su texto completo, única manera de no traicionarlo y de hacer aplicación exacta de él. Muchas veces se incurre en este error o indebido apresuramiento, en los fallos judiciales, que se deben -pienso- o a la ligereza en el estudio del asunto, o a desconocimiento de los ordenamientos normativos en juego (12) o aún a una "relación" poco penetrante o muy superficial, que impide ilustrar correctamente al tribunal.

3. Ahora bien ¿existen realmente en el estatuto jurídico de la *Casa de Moneda* atribuciones para desarrollar actividades empresariales?

Es aquí en donde uno advierte que el tratamiento de la materia por el fallo analizado carece de profundidad y aparece superficial. En efecto, limitado el análisis al sólo DFL (H) 228, de 1960, concluye el tribunal que entre las atribuciones que su artículo 1º confiere a la *Casa de Moneda* se encuentra (letra i) la posibilidad de ejecutar toda clase de trabajos de su especialidad que le soliciten organismos públicos o privados, nacionales como extranjeros, siendo necesario para estos últimos la autorización previa del Ministro de Hacienda.

---

11. Tácito, *Historia*, 5.9; o a Tertuliano (*Apología del cristianismo*, 41) cuando respecto de algunos señala *"nihil nostra refert (in hoc aevo) nisi de eo quam celerit excedere"* ("no tienen otro interés que salir cuanto antes del asunto").

12. Especialmente cuando se trata de ordenamientos administrativos, que parecen presentar dificultad frecuente a quienes no dominan el Derecho Administrativo, disciplina que para muchos resulta todavía un arcano, un misterio impenetrable, situación que suele favorecer sólo a la Administración y siempre en desmedro de los derechos y libertades ciudadanas; sobre el punto puede ser de interés nuestro *El derecho público ¿por qué tan desconocido?*, en Informe Constitucional N° 433/1992.

Pero pasa de largo el tribunal sobre un aspecto que era primordial relacionarlo, cual es que esta legislación es de 1960 y por tanto debe indagarse de inmediato si se conforma o no con la Constitución y, además, que en cuanto a la fabricación de cuños, cospeles y acuñación de monedas hay o existe una legislación a la que también este DFL 228/60 ha de conformarse y si no se adecua ello significa que se encuentra derogado en lo pertinente; se trata de la ley orgánica constitucional del Banco Central, 18.840, de 1989.

Así es como no le corresponde a la *Casa de Moneda* -según la ley del Banco Central- la fabricación de monedas chilenas ni tampoco la elaboración de billetes, ya que conforme a los arts. 28 y 29 de la Ley 18.840, es *potestad exclusiva* de este Banco el emitir billetes y el acuñar monedas, el cual "podrá contratar, dentro o fuera del país" ello, incluídas las monedas de oro. Bien se advierte el error del fallo en su consid. 6º cuando entiende que ello "corresponde con exclusividad al Estado"; sí, acuñar moneda y emitir billetes, pero no a través de la *Casa de Moneda*, sino es el Banco Central quien lo contratará. Y si lo contrata deberá ajustarse, evidentemente, a un procedimiento de licitación, que asegure la igualdad de los oferentes y la debida imparcialidad en la decisión que adjudique el contrato. La propia ley del Banco Central ha eliminado con la sola mención que hace de ella a la contratación, el pretendido monopolio que intenta la *Casa de Moneda*, y que ha quedado -si alguna vez existió- derogado por las disposiciones de la ley orgánico-constitucional 18.840.

Cuando el art. 1º inc. 2º letras (a) y (b) del DFL 228/60 habla que le corresponde a dicha *Casa* la fabricación de cuños y elaboración de monedas chilenas que le sean encomendadas, como asimismo fabricación de planchas y elaboración de billetes que el Banco Central le encomiende, ha de conformarse obviamente a la ley del citado Banco, que imagina una técnica contractual y, por ende, licitaciones sujetas al debido procedimiento administrativo para que la contratación sea válida y ajustada a Derecho.

Y cuando la letra (i) del aludido DFL 228/60 dispone que este Organismo puede ejecutar toda clase de trabajos de su especialidad que le soliciten organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, lo primero que aparece necesario es ver si se adecua a la Constitución (art. 19 Nº 21 inc. 2º) y si se adecua a la ley 18.971 en cuanto es infracción o no a dicho precepto constitucional.

Un primer punto que habría debido analizar la sentencia en análisis (13) es si cabe realizar actividades empresariales a la *Casa de Moneda*, según su ley orgánica. De su estudio resulta claramente que es un órgano fiscal, como

---

13. Y que sí hizo el mismo tribunal en el caso del Instituto Geográfico Militar (citado en nota 2), lo que llevó a acoger la acción.

lo dice expresamente su artículo 1º inc.1º, y en consecuencia ajeno a todo sentido empresarial, más aún si se le califica de "servicio" fiscal por este precepto. Si hubiera habido rigor interpretativo, el tribunal habría debido analizar esa noción de "servicio fiscal" a la luz de la ley 18.575/86, ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, y habría advertido de inmediato la distancia enorme que hay entre un "servicio público, y de carácter "fiscal", y una empresa del Estado. Mientras el servicio público desarrolla la función administrativa del Estado bajo una perspectiva organizativa burocrática, de dependencia presidencial, y tareas de ejecución administrativa en la satisfacción de necesidades públicas de *manera regular y continua, y con preocupaciones ajenas al lucro, ganancia o utilidad*, las empresas del Estado llevan a efecto actividades empresariales, comerciales o industriales, *configuradas organizativamente bajo una perspectiva gerencial, sólo coordinadas a través del Ministerio respectivo con el Presidente de la República, y con preocupaciones bien acentuadas en el campo económico, debiéndose en no pocas regulaciones específicas de ellas autofinanciar su gestión* (14).

¿A qué esquema obedece la *Casa de Moneda*? Sin ninguna duda, al de un servicio público fiscal, puesto que hasta así la define su propia ley orgánica DFL 228/60. Y si obedece a esta naturaleza jurídica ¿cómo puede llegarse a tener la osadía intelectual de afirmar que está autorizada a desarrollar actividades empresariales?; ¿desde cuándo un servicio público fiscal, bajo el régimen del orden público económico creado por la Constitución y bajo el régimen organizativo de la Administración del Estado, puede realizar actividad empresarial? Y, sin embargo, la sentencia comentada entiende que está autorizada por la disposición quinta transitoria, que no es contrario ello a la Carta Fundamental y que posee atribuciones para tal actividad.

Con el respeto debido, pero primero está la verdad, no cabe decir sino que hay en estas conclusiones un error garrafal, el que confirmado por la Corte Suprema ha devenido en un supremo error.

Como veíamos al inicio de este comentario, el Mensaje por el que se enviaba a la Junta de Gobierno (órgano legislativo) el proyecto que terminaría en ley 18.971, y su discusión en las distintas Comisiones que lo discutieron, permiten concluir -conforme a lo dispuesto por el artículo 19 N° 21 inc. 2º de la Constitución- en la extrema excepcionalidad de la actividad empresarial del Estado, y en el criterio restrictivo con que se ha de interpretar la regulación jurídica que autoriza tales actividades, o que pretendería autorizarla, ya que la primacía en la actividad empresarial está dada a la

---

14. V.gr. *Televisión Nacional de Chile*, ley 19.132.

iniciativa privada, y al derecho de las personas a realizar cualquiera actividad económica lícita.

La ley 18.575, tan desconocida por desgracia por la judicatura e incluso por los abogados del foro, al establecer las bases de la Administración del Estado, dispone expresamente que ésta "deberá desarrollar su acción garantizando la adecuada autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos y respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes" (art. 3º inc. 2º).

Y la *Casa de Moneda* está sujeta a la ley 18.575, tanto en su Título I (normas generales) como en su Título II (normas especiales), por lo cual está obligada a respetar y conformar su acción a ella y, por tanto, a respetar también su art. 3º citado.

En conclusión, una hermosa ocasión para reiterar la aplicación de la jurisprudencia del caso *Asociación Gremial de Impresores de Chile* (Instituto Geográfico Militar), puesto que la situación aparecía análoga, ocasión que ha sido frustrada, ya que sin entrar verdaderamente al núcleo de la cuestión disputada, el tribunal -en una típica petición de principios- da por sentado lo que había de probarse y afirma como establecido lo que en análisis más riguroso no está de manera alguna establecido, si se analiza el derecho vigente en sus conexiones principales (15), lo que no hizo el fallo ni siquiera mínimamente.

En materia de tanta trascendencia institucional como es la que concierne a la *constitución económica*, y al orden público o económico, en que está en juego el progreso del país y las libertades y derechos fundamentales (16), *Armat S.A.* nos muestra lo que es un tribunal cuando no está a la altura del tema en disputa. Es en estas ocasiones en que se precisa la virtud de la fortaleza, virtud tan necesaria para continuar siempre luchando por la justicia y la defensa de los derechos fundamentales de las personas, sin pausa ni descanso.

---

15. V.gr. DFL 228/60, Constitución de 1980 y las Actas de Sesiones de la Comisión Ortúzar, (Ley 18.840, Ley 18.575 y Ley 18.971) y la historia fidedigna de su establecimiento.

16. "La clave de la libertad está en la vigencia del principio de subsidiariedad antes que en el respeto a las libertades políticas", decía Jaime Guzmán en la Sesión 16 (13 de noviembre de 1973) de la Comisión Constituyente, fundado en la experiencia chilena anterior a septiembre de 1973.

## ANEXO UNO

*Gonzalez Fernandez, Ricardo Contra, Carlos Antonio Pizarro, Jara y Otros.*

SANTIAGO, veintisiete de agosto de mil novecientos noventa.

### VISTOS:

Don Ricardo González Fernández, factor de comercio, domiciliado en Carmen 65, ha deducido el recurso especial de amparo señalado en la ley 18.971. Expresa que es socio de la sociedad Mímica y González Ltda., la cual dentro de sus actividades, tiene la de importar y comercializar artefactos electrónicos para eliminar ratas, insectos, pájaros pequeños y otras plagas, y que su giro comercial se encuentra suspendida en el hecho, por don Carlos Pizarro Jara y el Jefe del Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción don Jaime Palma Oyedo, puesto que en un proceso por nulidad de patente que obtuvo el primero de los nombrados, solicitó se autorizara a su representada para que siguiera desarrollando su actividad económica, lo que le fue denegado el 26 de enero de 1990, con lo cual se ha marginado del mercado a su empresa, infringiendo el art. 19 N° 21 de la Constitución Política.

Informando el Sr. Jefe del Departamento de Propiedad Industrial a fs. 35, señala que el recurrente presentó demanda de nulidad de la patente de invención N° 30.368 per-

teneciente a don Carlos Pizarro Jara, la cual fue sometida a tramitación establecida en el Decreto Ley N° 1390 de 1952, encontrándose el proceso en estado de dictar sentencia. En dicha causa el demandante solicitó incidentalmente la continuación de su giro de importación de aparatos electrónicos para repeler plagas, por cuanto don Carlos Pizarro había interpuesto querrela criminal en su contra, por el delito de defraudación establecida en el art. 39 del D.L. 958 de 1931, pidiéndose la incautación de esos artefactos lo que fue accedido por el Juez del Crimen. Agrega el informante que escapa a su competencia, la de dar lugar a la autorización pedida, por lo cual desechó esta solicitud, por lo que estima que dicho permiso debió impetrarse al Juez del Crimen pertinente, por lo que su decisión no puede ser tildada de abusiva o injustificada.

Habiéndose prescindido del informe del recurrido Sr. Pizarro, se trajeron los autos en relación.

### CONSIDERANDO:

**1º** Que el artículo único de la ley N° 18.971, estableció un recurso especial, para denunciar las infracciones al art. 19 N° 21 de la Constitución Política y cuya acción puede intentarse y tramitarse sin más formalidad ni procedimiento que el establecido para el recurso de amparo. A su vez, la garantía constitucional antes señalada, asegura 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, y limita la actuación del estado o sus organismos para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado los autoriza y en tales casos, dichas actividades quedan sometidas a la legislación común, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca una ley también de quórum calificado.

**2º** Que en el presente caso, se ha intentado por esta vía especialísima investigar, si con motivo a la tramitación de un proceso -de nulidad de patente de invención- se ha producido un atentado al ejercicio del derecho de la sociedad, por la cual se recurre, a desarrollar la actividad económica de su giro de importación y comercialización de artefactos electrónicos para eliminar plagas. Sin embargo, la tramitación de dicha demanda de nulidad, se debe ajustar a las normas que al efecto se señalan en el decreto 1.390, de 6 de septiembre de 1952, del Ministerio de Economía y a lo previsto en el artículo 18 del Decreto Ley N° 958, de 1931, sobre Propiedad Industrial, procedimiento que ha utilizado dicha sociedad, y en el cual, se dictó la resolución que ha sido motivo de esta acción;

**3º** Que en este contexto, es evidente que en la actualidad, la actividad comercial de la recurrente, se encuentra perturbada conforme se ha expresado en su demanda, en virtud de resoluciones dictadas en un procedimiento administrativo, pero que

se encuentra sujeto a la superintendencia de los Tribunales de Justicia, conforme lo prescribe el artículo 73 de la Constitución Política de la República, y en otro criminal, en el cual se ha decretado la incautación de los artefactos que importa y distribuye aquella sociedad. De tal manera, que no puede existir infracción alguna al art. 19 N° 21 de la Carta Fundamental, toda vez que las actuaciones impugnadas, se han dictado conforme a las facultades jurisdiccionales, que la Constitución y las leyes han entregado a los aludidos tribunales y, que de producirse agravio al actor, este tiene derecho para solicitar su enmienda, por medio de los recursos ordinarios o extraordinarios que la ley le franquea;

**4º** Que de este modo, la denuncia en la forma propuesta carece de toda base y debe ser rechazada.

Por estas consideraciones, se desestima con costas, la denuncia interpuesta por don Ricardo González Fernández a fs. 1, declarándosele responsable de los perjuicios que hubiere causado con su interposición.

Regístrese y consúltese si no se apela.

Redactó el Ministro Sr. Juica. N° 3739-90 C

Pronunciada por los Ministros señores Alberto Chaigneau del C., Milton Juica A., y Sergio Valenzuela P. [Confirmada por la Corte Suprema el 20 de noviembre de 1990].

## ANEXO DOS

*Llano Macuer, Enrique Contra Secretario Regional Ministerial De La Region Metropolitana De Transportes Y Telecomunicaciones.*

SANTIAGO, a diecisiete de abril de mil novecientos noventa y uno.

### VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

**1º** Que don Enrique Llano Macuer, transportista, domiciliado en Santiago, Huérfanos 1022 oficina 1401, interpone el recurso especial de la ley 18.971 contra el Secretario Regional Ministerial de la Región Metropolitana de Transportes y Telecomunicaciones, con domicilio en Amunátegui 139. Funda su recurso en que, mediante ordinario Nº 563 de 20 de febrero de 1991, dicho Secretario Ministerial -basado en el inciso 2º de la resolución 157-90 del Ministerio de Transportes- negó la autorización para que se efectuara la revisión técnica para el primer semestre de 1991 de su bus del año 1988 patente BJ - 607, que había incorporado a la línea 14 Tropezón el 27 de agosto de 1990. Sostiene que dicha actuación es ilegal y abusiva, contraria a la garantía constitucional del Nº 21 del artículo 19 de la Constitución Política, que establece el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, al dar al Nº 1 de la resolución 157 carácter retroactivo, que nunca puede tener una resolución ministerial. Termina solicitando que se ordene al Secretario Regional mencionado que

autorice la revisión técnica a su bus, para que si cumple con ella pueda continuar ejerciendo sus recorridos en la provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

**2º** Que en las fojas 12 y siguientes, el Secretario Regional informa sobre el recurso deducido en su contra. Sostiene que la resolución Nº 157, de 1990, de Transportes, señala que, en la provincia de Santiago y en las comunas de San Bernardo y Puente Alto, la locomoción colectiva de pasajeros sólo puede hacerse con vehículos de modelo de los años 1974 o posteriores que integran el parque de esa área en el primer semestre de 1990 -los que se revisaron en las plantas del sector de ese período- y con los de modelo 1990 o posterior que ingresaron al parque aún después del primer semestre de 1990. La resolución dejó abierta la posibilidad excepcional de ingresar a los vehículos de 1974 o posteriores que no se revisaron en el primer semestre de 1990 por causas ajenas a la voluntad de sus dueños, acreditadas documentalmente. El 25 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial y entró en vigencia la ley Nº 19.040, que hace descansar la permanencia en el parque vehicular de aquella zona en la inscripción de los vehículos aptos en el Registro de Servicios de Transportes de Pasajeros de Santiago, que es parte del Registro Nacional. La ley da cabida a los vehículos en el Registro de Santiago en términos similares a los que establece la resolución 157 ya referida; y prescribe que desde su vigencia sólo pueden

incorporarse al Registro los vehículos nuevos. Dicha ley no mantuvo la posibilidad para los vehículos 1974 o posteriores que por causas ajenas a sus propietarios no pudieron realizar su revisión técnica en el primer semestre de 1990. El recurrente es propietario de un bus reconstruido o armado por partes y piezas que le fue entregado en agosto de 1990, vale decir que no fue revisado en el primer semestre de 1990, porque no existía como tal en ese período. Agrega el informante que la resolución N° 157 no tuvo efecto retroactivo, sino que determinó con validez a futuro las condiciones que deberían reunir las máquinas, de modo que no vulneró derechos adquiridos.

**3º** Que la ley N° 18.971 establece un recurso especial, según el cual cualquier persona puede denunciar las infracciones al art. 19 N° 21 de la Constitución; para ello el actor no necesita tener interés actual en los hechos denunciados, y la acción puede intentarse dentro de seis meses contados desde la infracción.

**4º** Que, por otra parte, conforme con el artículo 20 de la Constitución, el que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19 N° 21 puede recurrir de protección a la Corte de Apelaciones respectiva.

**5º** Que, en una situación como la que plantea el recurrente no puede caber duda de que el medio legal de

defensa que corresponde es el recurso de protección a que se refiere el considerando anterior y no el especial creado por la ley 18.971. En efecto, carecería de sentido que, para una situación tan concreta de interés personal comprometido como sería el que plantea el Sr. Llano, existiera lo que podría calificarse de acción popular. Tampoco sería racional que, si el afectado personalmente puede recurrir de protección sólo dentro del plazo de quince días, un tercero sin interés actual disponga de un plazo de seis meses.

**6º** Que bastan las consideraciones anteriores para concluir que un caso como el que habría afectado al Sr. LLano debe ser reclamado por medio del recurso establecido en el artículo 20 de la Constitución y no por el de la ley 18.971; este último 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.

**7º** Que, por otra parte, el Secretario Regional recurrido, al dictar su ordinario N° 563, no hizo sino dar cumplimiento, como era su obligación, a la resolución N° 157, de 1990 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y a la ley N° 19.040. Y el recurso entablado no se dedujo contra el Ministro correspondiente por haber dictado esa resolución; ni podía evidentemente dirigirse contra la ley 19.040.

**8º** Que de ninguna manera puede decirse que ni el ordinario recurrido

ni la resolución 157 hayan tenido efecto retroactivo, ya que sólo produjeron el efecto de que un determinado bus no pudiera seguir operando en la movilización colectiva de Santiago, por no cumplir ciertos requisitos técnicos; y es obvio que en esta última materia no pueden existir derechos adquiridos.

**9º** Que todo lo anterior es suficiente para concluir que no corresponde acoger el recurso especial de la ley 18.971 que se ha deducido.

Por las consideraciones y citas legales anteriores y atendido además lo dispuesto en el artículo 22 del Código Civil, se declara:

Que se niega lugar en todas sus partes al recurso especial de la Ley N° 18.971, deducido por don Enrique Llano Macuer contra el Secretario Regional Ministerial de la Región Metropolitana de Transportes y Telecomunicaciones.

Regístrese y archívense.

Redactada por el Abogado Integrante Sr. Arturo Montes Rodríguez.

N° 785-91.

Pronunciada por los Ministros sres. Juan González Z. y María Antonia Morales V. y el Abogado Integrante Sr. Arturo Montes R. [Confirmada por la Corte Suprema el 30 de abril de 1991 (Sol. 28.408)].

## ANEXO TRES

*Asociación Gremial de Impresores de Chile contra Ejército de Chile.*

SANTIAGO, cinco de diciembre de mil novecientos noventa y uno.

## VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

**1º** Que, a fojas 37, don Benito Vignolo Bertini, Ingeniero Comercial, Presidente y en representación de la Asociación Gremial de Impresores de Chile, ambos domiciliados en esta ciudad, calle Canadá 253, oficina C, ha interpuesto el recurso que franquea la ley 18.971, por infracción del artículo 19, N° 21, de la Constitución Política de la República, contra el Ejército de Chile, representado por su Comandante en Jefe, Capitán General don Augusto Pinochet Ugarte:

**2º** Que los hechos en que se basa el recurso son los siguientes:

- a) El Instituto Geográfico Militar está regido por el D.S. 2090, de 1930, que establece sus finalidades, enmarcadas todas en lo que se refiere "a la geografía, levantamiento y confección de Cartas del territorio", por lo que no puede dicho Instituto actuar como una empresa comercial, distraiendo fondos fiscales en usos para los que no han sido asignados;
- b) No obstante, el mencionado Instituto hizo publicar en "El Mercurio" del 7 de julio de 1991 -que en

fotocopia se acompaña- los avisos sobre la celebración de un convenio con la Sociedad Litografía Amenábar Ltda., para actuar en el ámbito comercial del país, apartándose de las finalidades legales de la institución; avisos por los que se impuso de tal hecho, representándolo ante la autoridad superior del Servicio, al asociado Sociedad Litografía Amenábar y al Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, gestiones que determinaron que el asociado implicado en el asunto se desistiera del Convenio;

- c) Sin embargo, ha podido imponerse de que el Instituto Geográfico Militar ha continuado su actividad privada de la gráfica e impresión y, ante la gravedad de los hechos, el recurrente se dirigió al Comandante en Jefe del Ejército en la nota que en copia acompaña, sin recibir respuesta, y se dirigió también al Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, en nota acompañada en copia;

**3º** Que el recurrente agrega que no existe ninguna ley de quórum calificado que, al tenor de lo exigido por el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política, autorice al Ejército de Chile, por sí o por medio del Instituto Geográfico Militar, para actuar como empresa privada en el área gráfica y en fines ajenos al que la ley le asigna;

**4º** Que termina el recurso pidiendo que, conforme a la ley 18.971, se le admita a tramitación y en definitiva se le acoja, declarándose que el Instituto ya mencionado no está autori-

zado para actuar como empresa privada en el área gráfica o de impresión y que debe ceñirse al objetivo específico previsto en su ley orgánica, siendo su actuación contraria a la Constitución y por lo tanto nula, y que, como consecuencia, los afectados representados por la Asociación recurrente, tienen derecho a la indemnización que se reclamará en la instancia precedente;

**5º** Que, informando a fojas 46 la Comandancia en Jefe del Ejército, expresa que para dar cumplimiento cabal a sus funciones impuestas por la ley, en especial por el D.S. 2.090, de 1930, debe contar con una imprenta de avanzada tecnología, pero que no actúa como empresa privada, sino como servicio público que aprovecha la capacidad marginal de sus instalaciones, porque con la capacidad instalada de sus talleres no se alcanzan a copar sus objetivos y desde hace ya decenas de años se explota comercialmente esa capacidad marginal, alcanzando así las metas de los fondos autogenerados fijados por la ley de Presupuesto de la Nación, pues de acuerdo con las políticas gubernamentales se estima al Instituto como una unidad descentralizada cuyo financiamiento es un 93% autogenerado y en un 7% de aporte fiscal;

**6º** Que, en cuanto a las infracciones que le imputa el recurso, expresa el informante:

- a) El artículo 19, N° 21, de la Constitución, que el recurrente invoca, debe ser concordado con la disposición quinta transitoria de la

misma Carta y entenderse que "las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales";

- b) la ley 15.284, de 1963, que por haber sido y ser aplicable al Instituto Geográfico Militar hay que entender que se encuentra en la *situación constitucional antedicha*, permite expresamente, en su artículo 4º, la actividad del Instituto que tacha el recurrente, puesto que allí se dice que a petición de particulares o de otras entidades podrá el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea (y también el Instituto por disponerlo así el artículo 14 de la misma ley) ejecutar directamente cualquiera de los trabajos propios de su especialidad y sin llamar a propuestas;
- c) la ley 17.087, de 1969, en su artículo 3º, que modifica el artículo 12 del D.F.L. 120, de 1960, referido a los sorteos de la Polla Chilena de Beneficencia, autoriza al Instituto Geográfico para *imprimir los boletos de los sorteos*, de modo que a los trabajos propios de su especialidad se le agregó este otro que se refiere a los impresos en general, el que puede contratarse con particulares;
- d) la ley 16.771, de 1968, en su artículo 13, autoriza la contrata-

ción de empleados civiles del Instituto Geográfico Militar que presten servicios pagados con fondos propios, y entiende el informante que esta referencia es a los fondos autogenerados fijados por la *Ley de Presupuesto de la Nación*;

**7º** Que, finalmente, el Instituto desmiente el hecho de que haya publicado los avisos en "El Mercurio" sobre el Convenio con "Litográfica Amenábar Ltda.", y compañía fotocopia del aviso y cobranza para acreditar que fue esta empresa la que ordenó esa publicación del Convenio, el cual, por lo demás, fue dejado sin efecto; aclara que desistió, *asimismo, de participar en la propuesta que había presentado para la edición de 3.300 ejemplares del "Catálogo Chileno de la Construcción"*, por haber contraído compromisos en el área de la cartografía, lo que le ha significado que mantenga copada su capacidad productiva marginal hasta 1992"; y en cuanto a "Publicaciones Médicas", ésta es una imprenta más, tal como muchas otras que acuden al Instituto para la realización de trabajos de *impresión por no alcanzar a cubrir la demanda de sus clientes*.

**8º** Que, de acuerdo con lo expresado precedentemente, no hay discrepancia sustancial acerca del hecho de que el Instituto Geográfico Militar posee una imprenta en la que produce material cartográfico y de difusión geográfica, en cuanto es una institución del Estado cuyas finalidades se refieren precisamente a la geografía, levantamiento y con-

fección de Cartas del territorio; y tampoco la hay en que parte de su capacidad instalada es explotada comercialmente por esa entidad, ya que ello ha sido expresamente reconocido por el Instituto, impugnándose por el recurso precisamente aquellos actos que corresponden a esa actividad, consistente en trabajos de imprenta contratados con particulares, sin que adquiera relevancia, para los efectos de la resolución, el o los desistimientos que se hayan producido respecto de determinados contratos o propuestas de ese carácter;

**9º** Que al rechazar la infracción constitucional que se le imputa, el Instituto Geográfico sostiene que él ha actuado de esa manera en cumplimiento de sus fines como servicio público, al menos desde el punto de vista presupuestario, descentralizado;

**10º** Que es evidente que la naturaleza jurídica del Instituto Geográfico Militar es la de un servicio público de la Administración del Estado que, como tal -sea que se le considere centralizado (y ciertamente lo es, pues carece de personalidad jurídica, "depende" del Ejército, esto es, del Fisco y no tiene patrimonio asignado para él por la ley, separado del fiscal, caracteres con que distingue a estos servicios el artículo 26 de la ley 18.575), sea que se le califique inadecuadamente como descentralizado -es un órgano creado por la ley y que debe actuar dentro de su competencia, no sólo mediante agentes regularmente investidos, sino en el ejercicio de po-

testades y para los fines que la ley determine (arts. 7º Const.Política y 2º de Ley 18.575);

**11º** Que, no obstante ser creados y organizados por la ley, y por eso regidos por el derecho público, el ordenamiento jurídico puede disponer que en sus actividades algunos órganos o servicios se rijan por el derecho común; pero, al asegurar el derecho de toda persona a desarrollar cualquiera actividad económica, sometiéndose a las normas legales que la regulen y siempre que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política ha limitado la acción empresarial del Estado diciendo: "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 se 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";

**12º** Que, en consecuencia, para resolver si el recurso planteado aquí tiene fundamento es preciso, en primer término, determinar si el Instituto Geográfico Militar está autorizado por ley de quórum calificado para desarrollar actividades empresariales de impresión gráfica y, luego, si esa competencia se extiende a la ejecución de actos o celebración de contratos relativos a, o con, particulares, aún cuando no se refieran directamente a los fines

específicos del servicio;

**13º** Que respecto del primer aspecto indicado en el motivo anterior, debe tenerse presente que la disposición quinta transitoria de la Constitución ordena tener como de quórum calificado a las leyes que al tiempo de su promulgación, y sobre materias en que esa Carta las exija, hubieran estado vigentes, de modo que sólo cabe examinar la legislación concerniente al Instituto entonces en vigor, entendiéndose, para los efectos de la materia que interesa, que revisten el carácter requerido por la Constitución;

**14º** Que el principal texto orgánico del Servicio de que se trata es el Decreto Supremo 2090, de 1930, que habiendo sido dictado en virtud de delegación dada por la ley 4795, del mismo año, es en verdad un decreto con fuerza de ley; por él se da al Instituto el carácter permanente de autoridad oficial, en representación del Estado, en todo lo que se refiere a la geografía, levantamiento y confección de cartas del territorio, y se especifican sus cometidos, todos los cuales se comprenden en ese concepto general, refiriéndose a la actividad del servicio en relación o dirigida al cumplimiento de esos fines públicos, sin incluir a trabajos que pudiere efectuar -con su propia estructura y elementos, humanos y materiales- para particulares y a cambio de un precio, con sujeción al derecho privado;

**15º** Que, sin embargo, el texto orgánico recién citado ha sido complementado por otras disposiciones

legales, de las cuales la ley 15.284 es la que amplió de modo más general la competencia del Instituto Geográfico Militar, ya que en su artículo 4º -aplicable por virtud del artículo 14 al Instituto- dispuso que "a petición de entidades fiscales, semi-fiscales, autónomas, municipales o particulares, podrá ejecutar directamente o con intervención de otras entidades o empresas, cualquiera de los trabajos propios de su especialidad y en tal caso los solicitantes no tendrán obligación de llamar a propuestas", y, asimismo, el artículo 5º autorizó para que cobrara "por los trabajos o estudios que ejecute, los precios que por ellos fije, los que en ningún caso podrán ser inferiores al costo";

**16º** Que los preceptos de la ley 15.284, citados, como se lee en su texto, se refieren a los trabajos "de la especialidad" del organismo, configurada por la ley de su creación, esto es, trabajos de índole geográfica y de levantamiento y elaboración de Cartas del territorio; e igualmente el artículo 11 de la misma ley, aplicable también al Instituto, que faculta al Jefe del Servicio para contratar con particulares, ratifica que todo ello es para realizar trabajos, estudios y cursos de instrucción o entrenamiento y, en general, "para el logro de los fines del Servicio";

**17º** Que, por lo tanto, los compromisos comerciales que el Instituto Geográfico Militar haya contraído o contrajere con los particulares, que recaigan en una área ajena a la cartografía y que en su informe denomina "área marginal", no pueden

considerarse -por no ser de su propia especialidad- comprendidos en la competencia que la ley le ha asignado para realizar actividades comerciales o empresariales, e infringen la norma constitucional que se invoca en el recurso;

**18º** (Eliminado). [Que reafirma y no contradice la conclusión anterior el hecho de que la ley 17.087, de 1969, al modificar el artículo 12 del D.F.L. 120, de 1960), haya autorizado especialmente al Instituto para confeccionar los boletos de Sorteos de la Polla Chilena de Beneficencia, puesto que una tal autorización, expresa y especial, no habría sido necesaria si el Servicio hubiera estado investido de una potestad general para realizar trabajos semejantes];

**19º** Que tampoco pugna con la ante-dicha conclusión el hecho de que la Ley 16.771, de 1968, haya autorizado al Instituto para contratar a *empleados civiles que prestaban servicios pagados con fondos propios*, pues estos fondos no son sino aquellos que, dentro de su propia competencia, puede coleccionar mediante su actividad y permiten una relativa autonomía presupuestaria, pero ello sólo no significa

que la Ley esté otorgando, por esta vía indirecta, una potestad más amplia para exceder su ámbito propio.

Por estos fundamentos y visto lo dispuesto en el artículo único de la Ley 18.971, en relación con el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, se acoge el recurso interpuesto a fojas 37 en representación de la Asociación Gremial de Impresores de Chile y se declara que el Instituto Geográfico Militar debe abstenerse de realizar trabajos de impresión gráfica a terceros, que no pertenezcan al área propia de su especialidad, determinada en las leyes que orgánicamente lo regulan.

Regístrese y archívense.

N° 2396-91 E.

Redacción del Abogado Integrante don Manuel Daniel Argandoña.

Pronunciada por los Ministros señores Marcos Libedinsky T. y Gladys Pizarro P., y el Abogado Integrante señor Manuel Daniel A. [Confirmada por la Corte Suprema el 8 de enero de 1992 (Rol 18.175).].

## ANEXO CUATRO

*Empresa Hidroeléctrica Pullinque S.A. contra Empresa Nacional de Electricidad S.A. Endesa*

SANTIAGO, diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y dos.

### VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

**1º** Que don Carlos Adaro Salinero, Gerente General y actuando en representación de la Empresa Hidroeléctrica Pullinque S.A., a fs. 65 interpone recurso jurisdiccional especial establecido por la ley 18.971 para cautelar la libertad económica consagrada en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental, acción que deduce en contra la Empresa Nacional de Electricidad S.A., por las razones que latamente expone el aludido libelo, y pide concretamente en consideración a las relaciones que ligan a la recurrente con Endesa, por haber sido aquella adquirida a ésta y al hecho que Pullinque es una productora de energía que se encontraba en operación con anterioridad a la fecha en que entraron en vigencia las modificaciones de la ley 18.922, que las relaciones entre ellas deben continuar rigiéndose por el contrato de suministro de energía de fecha 1 de octubre de 1987, en lo relativo al peaje y subsidiariamente se rija por las reglas que precisa relativas al área de influencia, monto del peaje, indemnizaciones y peajes adicionales;

**2º** Que la Empresa Nacional de Elec-

tricidad S.A. en su informe de fs. 183, sostiene que el recurso es improcedente por cuanto no ha efectuado ningún acto o hecho que pueda perturbar, impedir o amenazar en alguna forma el libre ejercicio de la actividad económica que desarrolla la recurrente, que es la producción y venta de energía eléctrica, por lo que no ha existido infracción de ninguna especie al artículo 19 N° 21 de la Constitución Política del Estado, pues la central hidroeléctrica, de propiedad de la recurrente está funcionando normalmente y ningún hecho o acto de Endesa ha impedido o perturbado ese funcionamiento, actividad que en todo caso está entregada a una entidad técnica e independiente denominada "Centro de Despacho Económico de carga del Sistema Interconectado Central" (CAEC-CIC) y por otro lado, como lo reconoce Pullinque S.A. ha comercializado libremente la energía producida por su central ya que con fecha 6 de septiembre de 1991 celebró un contrato con Colbún S.A. mediante el cual le vende la totalidad de la energía en su central a esta última sociedad, no existiendo ningún acto o hecho de Endesa que pudiese haber limitado o entorpecido la gestación o formalización en ese contrato, agregando, además, numerosos argumentos para concluir que el referido recurso no tiene asidero legal alguno y procedería que no fuera acogido por este Tribunal;

**3º** Que el artículo único de la ley 18.971 consagra una acción especial destinada a cautelar la libertad económica señalando que

cualquiera persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República de Chile ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá en primera instancia, debiendo investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo;

**4º** Que, a su vez, el N° 21 del artículo 19 de la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, lo que significa que todas las personas tienen el derecho de que se trata, libremente, personalmente o en sociedad, organizada en empresas, en cooperativas o en cualquiera otra forma de asociación lícita, con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad y con las limitaciones ya indicadas; y la obligación de no atentar en contra de esta garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda otra autoridad, sino también a otros particulares que actúen 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 contrario 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;

**5º** Que de estos antecedentes, así como de los autos rol N° 5992-91 de esta Corte sobre recurso de protección interpuesto por la Empresa Hidroeléctrica Pullinque S.A., que se tienen a la vista, no resulta demostrado una acción u omisión de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. que vulnere el derecho de la recurrente a desarrollar libremente su actividad que es la producción y venta de energía eléctrica, sin perjuicio que las partes discrepan sobre la indemnización que debe pagarse a dicha empresa por la imposición de paso de energía eléctrica, conflicto que debe solucionarse ante el tribunal competente y conforme a las normas legales que sean aplicables a la situación correspondiente.

**6º** Que, en estas condiciones, el recurso en estudio debe ser desestimado.

De acuerdo, además con lo previsto en el artículo único de la ley N° 18.971, se declara, que no ha lugar a la acción especial de amparo económico deducido en lo principal de fs. 63, por la Empresa Hidroeléctrica Pullinque S.A.

Regístrese y consúltese si no se apelare.

Redacción del Ministro Sr. Domingo Kokisch Mourgues.

Pronunciada por los Ministros sres. Sergio Valenzuela P., Domingo Kokisch M. y Aída Travezan L. (supl.)

## **ANEXO CINCO**

*Asociación Gremial de Armadores Artesanales de la VIIIª Región y otra contra Presidente de la República y otro.*

SANTIAGO, seis de mayo de mil novecientos noventa y dos.

### **VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:**

**1º** Que don Eduardo Muñoz Fernández, pescador artesanal, domiciliado en calle Alonso Ovalle N° 383 Lomas de San Andrés, Concepción, en su calidad de Presidente de la Asociación Gremial Armadores Artesanales VIIIª Región, y don Ismael Fritz Quiñonez, pesquero, domiciliado en Talcahuano, calle Brasil N° 93, como Presidente de la Asociación de Pequeños Armadores Industriales VIIIª Región, domiciliado en la ciudad de Concepción, calle Alonso Ovalle N° 11 Lomas de San Andrés, interponen el recurso especial de la ley N° 18.971, en contra de S.E. el Presidente de la República, señor Patricio Aylwin Azócar y del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción Subrogante don Andrés Couve Rioseco.

Fundan su recurso en la aplicación del decreto supremo N° 92 de fecha 13 de febrero de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Subsecretaría de Pesca, publicado en el Diario Oficial de 11 de marzo de 1992, que reglamenta la Subasta de Permisos Extraordinarios de Pesca para la Uni-

dad de Pesquería de la letra (e) del artículo transitorio de la Ley General de Pesca y Acuicultura, referida al Recurso Langostino Colorado, normativa que infringe a su juicio los N° 2 y 21 del artículo 19º de la Constitución Política de la República de Chile, los N° 27 y 29 del artículo 2º y artículos 50, 51 y 8º transitorio del decreto supremo N° 430 de fecha 28 de septiembre de 1991, que contiene la Ley General de Pesca y Acuicultura, por cuanto el artículo transitorio del referido decreto N° 92 dispone para el 30 de marzo de 1992, a las 12 horas, en las oficinas de la Subsecretaría de Pesca, situadas en Valparaíso, la subasta que en dicha norma se explicita, la cual excluye de su derecho a participar a todos los pescadores artesanales y a los pequeños armadores pesqueros industriales, privilegiando a los grandes industriales; como asimismo el artículo 5º discrimina y establece un arbitrario status al establecer diferentes exigencias o requisitos para participar en la subasta según se trate de los Armadores Industriales Pesqueros contemplados en la letra (a), o, las demás personas incluidas en la letra (b), entre las cuales se incluirían los pescadores artesanales y los pequeños armadores pesqueros industriales, a quienes se les exigiría requisitos adicionales y difíciles de cumplir, en circunstancias que respecto de éstos bastaría con su inscripción en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 51, 53 y 8º transitorio del decreto N° 430. Agrega que, respecto de los pequeños armadores pesqueros industriales,

rige la norma del artículo 8° transitorio que tampoco se respeta, que les permite operar sus embarcaciones en las áreas de reserva para la pesca artesanal establecida en el artículo 47 permanente por un período de cinco años a contar de la vigencia de la actual Ley de Pesca.

En su parte petitoria, concluyen solicitando se les reconozca su derecho a la captura del recurso langostino colorado en una cuota de porcentaje no inferior de un veinte por ciento en la zona exclusiva; en subsidio, que se eliminen las trabas arbitrarias contempladas en la letra (b) del artículo 5° del decreto supremo N° 92, o las medidas que esta Ilustre Corte estima del caso adoptar para restablecer el imperio del derecho y asegurar a sus representados la debida protección para participar en la subasta.

**2º** Que a fs. 13 y siguientes, los recurridos informan solicitando el rechazo del recurso y se condene a los recurrentes al pago de una indemnización de perjuicios de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.971.

Al respecto, hace presente que la Ley de Pesca en vigencia distingue sólo dos categorías principales de pescadores o agentes económicos: Industriales y Artesanales sometidos a diversa reglamentación, dejando expresa constancia que la ley no contempla un estatuto o régimen especial para los "pequeños armadores pesqueros industriales", de tal forma que a éstos les son aplicables todas las normas de la pesca industrial.

Por otra parte, de acuerdo al inciso 1° del artículo 39 de la Ley General de Pesca, en relación al inciso 3° del artículo 4° transitorio del referido cuerpo legal, el recurso langostino colorado (*pleuroncodes monodon*), contemplado en la letra (e) del artículo 1°, fue asimilado al régimen de pesquería en recuperación, de tal forma que conforme al inciso cuarto del artículo 39, por ley, se permitió el derecho a capturar dicho marisco, anualmente, por un período de 10 años, en las condiciones allí expresadas, previa subasta, todo lo cual debería cumplirse de acuerdo a la reglamentación que se dictare para tal efecto, lo cual se concretó por intermedio del decreto supremo N° 92 del año 1992, publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo del mismo año.

De esta forma, se ha dado cabal y oportuno cumplimiento a la normativa legal y reglamentaria vigente, por lo cual no se ha conculcado ni infringido ninguno de los preceptos constitucionales o normas legales reclamados por los recurrentes máxime si se tiene presente que la especie "langostino colorado" ha estado en veda desde noviembre de 1989, y que sólo se ha permitido su captura en virtud de lo establecido en el decreto supremo N° 92, el cual cumple con todas las exigencias legales.

**3º** Que en relación a la presunta infracción del artículo 5° del decreto supremo N° 92 cabe consignar lo siguiente:

Tal como se expresó en el conside-

rando anterior, la ley sólo distinguió dos grandes grupos de pescadores o agentes económicos, "Industriales y Artesanales". Pues bien, dentro de los primeros, y aplicando las normas de hermenéutica legal, dado que el legislador nada precisó al respecto, debe interpretarse de acuerdo a su verdadero sentido natural y obvio, por lo cual el grupo "industriales" comprende tanto a los pequeños, como a los medianos y grandes armadores industriales, todos los cuales deberán acatar similares reglas en el giro de su actividad, de tal forma que ante situaciones fácticas, como las en análisis, corresponde cumplir con idénticas exigencias.

En consecuencia, la letra (a) del referido artículo 5º es plenamente aplicable a la Asociación de Armadores Industriales VIIIª Región, siempre y cuando estén inscritos en el Registro Nacional Pesquero Industrial, lo cual es de su responsabilidad.

Ahora bien, analizando la letra (b) del citado artículo 5º del decreto en comento, respecto de "las demás personas" debe concluirse que las exigencias aplicables no son discriminatorias ni arbitrarias en el contexto de la legislación vigente sobre la materia. Por lo demás, en lo que se refiere a los Armadores Artesanales, se les exige un mínimo de antecedentes que se estiman indispensables para que participen en la subasta y puedan capturar la especie langostino colorado. Un somero análisis de tal normativa permite concluir que los requisitos exigidos son de simple identificación y los

usuales en un concurso como el que se analiza, amén que ellos son de fácil obtención partiendo del supuesto que el o los interesados han estado actuando en el marco de la legislación vigente.

**4º** De lo anteriormente expuesto, se concluye que no ha existido arbitrariedad en la aplicación del citado artículo 5º, máxime si se tiene presente que el recurrente Asociación Gremial de Armadores Artesanales no ha acreditado en autos estar inscrito en ninguna agrupación pesquera artesanal ni menos industrial, de tal forma que no puede argumentarse válidamente que no ha existido igualdad ante la ley, razón por la cual no corresponde analizar si ha existido infracción a los artículos 51 y 53 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, ni tampoco lo referente al derecho contemplado a la pesca artesanal en el artículo 47 del decreto supremo N° 430, en relación a los artículos 8º y 9º transitorios, sobre todo si se tiene presente que la pesca o captura del langostino colorado está en veda de acuerdo a lo dispuesto en el decreto N° 613, de fecha 4 de diciembre de 1991, lo que exigió la dictación del decreto supremo N° 92 para que extraordinariamente pudiera capturarse dicha especie, previa licitación.

**5º** Que respecto de la petición de los recurrentes en orden a que se les reconozca el derecho a la captura del recurso en una cuota de porcentaje no inferior a un veinte por ciento, debe tenerse presente lo expuesto en el considerando anterior en cuanto a la veda, y que la Ley Gene-

ral de Pesca no autoriza la asignación de cuotas, salvo lo establecido en el artículo 39 permanente, de tal forma que una resolución judicial no podría obviamente alterar o ir más allá de lo que la norma legal faculta.

**6º** Que de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que tanto el Presidente de la República como el Ministro de Economía Subrogante, ejerciendo la potestad reglamentaria, han cumplido íntegramente con el espíritu y la normativa pesquera, de tal forma que no se ha infringido la garantía constitucional del N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado.

**7º** Que conforme a lo anterior, corresponde tener presente la ley N° 18.971, según la cual cualquier persona puede denunciar las infracciones al N° 21 del artículo 19 de la Constitución, aun cuando no tenga interés actual en los hechos denunciados, derecho que puede ejercitarse dentro del plazo de seis meses contados desde la infracción.

**8º** Que, paralelamente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 de la Carta Fundamental, el que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidas en el artículo 19 N° 21, puede recurrir de protección a la Corte de Apelaciones respectiva.

**9º** Que conforme al caso planteado por los recurrentes, sólo cabe con-

cluir que la acción procesal que corresponde es el recurso de protección a que se refiere el considerando anterior y no el especial de amparo económico ejercitado por los recurrentes y contemplado en la ley N° 18.971. En efecto, aun cuando en el caso de autos no estamos en presencia de una acción popular, ya que afectaría personalmente a un reducido núcleo de pescadores, no es lógico concluir que en un caso se disponga de seis meses y en el otro sólo de quince días corridos. En consecuencia, corresponde analizar en qué situaciones fácticas es aplicable la normativa de la ley N° 18.971.

Este recurso especial 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 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 establecido en el artículo 20 de la Carta Fundamental, está resguardado por el recurso de protección, por tanto en la realidad, procesalmente, es una acción con tal carácter.

Se concluye, por tanto, que esta acción de amparo económico está orientada a regular la actividad empresarial del Estado en los casos en que no existe ley de quórum calificado como ocurre en la especie.

**10º** Que por lo expuesto en las con-

sideraciones anteriores, cabe concluir que los hechos que afectan a los recurrentes debieron ser reclamados por medio del recurso contemplado en el artículo 20 de la Carta Fundamental y no por la acción popular regulada por la ley N° 18.971, todo lo cual es suficiente para resolver que no corresponde acoger el recurso especial deducido.

**11º** Que no procede, por esta vía especialísima, pronunciarse sobre la indemnización de perjuicios, que solicitan los recurridos en el petitorio de su informe.

**12º** Por lo expuesto, y disposiciones legales citadas, y atendido lo establecido en el artículo 22 del Código Civil, se declara:

Que no ha lugar al recurso de protección interpuesto en lo principal de fs. 1 por don Eduardo Muñoz Fernández y don Ismael Fritz Quiñonez, en representación de la Asociación Gremial de Armadores Artesanales VIIIª Región y Asociación de Pequeños Armadores Industriales VIIIª Región, respectivamente.

Regístrese y archívense.

Redactada por el abogado integrante señor Raúl Allendes Ossa.

Rol N° 738-92.

Pronunciada por la Ministra señora Violeta Guzmán Farren y Abogados Integrantes señores Francisco Aguirre Flores y Raúl Allendes Ossa.

## **ANEXO SEIS**

*Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. contra Compañía de Teléfonos de Chile S.A.*

SANTIAGO, quince de junio de mil novecientos noventa y dos.

### **VISTOS:**

Don Iván van de Wyngard Mellado, ingeniero, domiciliado en calle Miraflores 222, 13º piso, en su carácter de Gerente General de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A., sociedad anónima del giro de su razón social, en adelante, Entel, del mismo domicilio, y en su representación, deduce recurso de amparo económico en contra de la Compañía de Teléfonos de Chile S.A., en adelante C.T.C., representada por su Gerente General don Germán Ramajo Gutiérrez, factor de comercio, ambos domiciliados en calle San Martín N° 50, fundado en el artículo único de la ley 18.971 publicada en el Diario Oficial de 10 de marzo de 1990, imputando a la recurrida el haber incurrido en infracción al artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República.

Argumenta que la C.T.C. infringe la garantía señalada, por cuanto no respeta las normas legales que rigen la actividad económica en lo que dice relación con lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 74 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones del año 1991, que aclaró el procedimiento de reajustabilidad de

las tarifas señaladas en el Decreto Supremo N° 135, publicado en el Diario Oficial de 4 de Enero de 1989, en su artículo 3°, reconociendo y declarando expresamente que ellas deben ser reajustadas de acuerdo al índice utilizado para reajustar las Tarifas del Servicio Internacional.

Dicho Decreto Supremo zanjó las discrepancias existentes entre ambas partes sobre la materia, ya que la C.T.C. había estado aplicando a las tarifas que inciden en el Servicio Público Internacional un reajuste de acuerdo al índice que rige para las tarifas nacionales fijadas a C.T.C., en circunstancias que corresponde aplicar el índice en que la propia Entel, de acuerdo a su decreto tarifario, reajusta las tarifas internacionales.

La conducta de la C.T.C. ha motivado la retención por parte de esta última de una suma ascendente, a la fecha del recurso, superior a \$ 1.700.000.000 retención que la priva de los recursos necesarios para su actividad comercial.

Pide tener por deducida la denuncia y acogiéndola en definitiva disponer las medidas necesarias para hacer cesar de inmediato las infracciones denunciadas, y delatar, entre las medidas que se adopten, las siguientes:

**a)** Que la denunciada ha infringido gravemente el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, al retener indebidamente y cargar en cuenta corriente a la recurrente, en las liqui-

daciones por los ingresos provenientes del servicio telefónico internacional que la C.T.C. cobra y percibe de los usuarios de dicho servicio, deudas no aceptadas y rechazadas expresamente por Entel por concepto de pago de las tarifas señaladas en el Decreto Supremo N° 135 de 1988, antes citado;

**b)** Que la denunciada debe ajustar su comportamiento a las normas legales vigentes, de tal manera que debe abstenerse de hacer cargos por sumas no expresamente aceptadas por su parte, y

**c)** Que se oficie a la Honorable Comisión Resolutiva, creada por el Decreto Ley N° 211 de 1973 para que aplique a la denunciada las sanciones que sean procedentes por el abuso de posición monopólica en que ha incurrido.

A fs. 37 compareció don Germán Ramajo Romero, economista, en su calidad de Gerente General de la C.T.C. y en su representación, e informando al tenor del recurso solicitó su rechazo con costas y, además, que se declare lo siguiente:

**a)** que es ilegal y que adolece de nulidad de derecho público el Decreto Supremo N° 74 de 19 de marzo de 1991 citado en el recurso y, en subsidio, que tal decreto no se conforma con la Constitución Política, ni con la

Ley General de Telecomunicaciones y, por lo tanto, no puede aplicarse;

- b) que la CTC, no está obligada a darle cumplimiento por adolecer de tal nulidad o no aplicabilidad;
- c) que la CTC no ha conculcado el derecho de Entel a desarrollar la actividad económica de las telecomunicaciones al dejar de cumplir el decreto N° 74 de 1991;
- d) que el índice de reajustabilidad que corresponde aplicar a las tarifas o cobros establecidos en el Decreto N° 135 artículo 3°, es el índice de reajuste establecido en los estudios de costos de CTC, para el reajuste de tarifas y cobros del Servicio Larga Distancia Internacional; y
- e) que la denuncia formulada por Entel en contra de CTC carece de toda base, siendo responsable Entel de los perjuicios causados a CTC en el presente recurso, cuya naturaleza y cuantía se determinarán en el cumplimiento del fallo.

Aduce fundamentalmente, en su informe que el recurso es improcedente, por cuanto no ha existido de parte de la recurrida infracción de la garantía constitucional que ampara. Constituye fundamento del recurso una infracción al Decreto Supremo N° 74 que no tiene rango constitucional, como tampoco tiene la Ley General de Telecomunicaciones. El recurso de amparo económico no tiene por objeto proteger el patrimonio

de una persona, ni el cumplimiento de contratos, leyes o reglamentos, sino el de proteger el derecho de ejercer una actividad económica lícita, de producir y prestar servicios.

Agrega que la discusión en este recurso, de las materias señaladas por Entel, atenta contra el debido proceso, en atención al carácter sumarísimo del recurso y a la naturaleza de las cuestiones que se proponen a discusión.

Continúa precisando que el conflicto suscitado entre las partes no tiene la aptitud causal de impedir a Entel el ejercicio de su actividad económica que es exitosa y de alta rentabilidad, por lo que, de tener razón en el conflicto, lo que niega, la cantidad que reclama no le impide el desarrollo de su actividad económica; que Entel no ha cumplido con el contrato de cuenta corriente que existe entre ambas partes y que es de carácter mercantil, y del cual se derivan consecuencias y acciones expresamente previstas por la ley; que el recurso de amparo, en estas circunstancias, es improcedente, y a lo más correspondería haber deducido el de protección.

Finalmente, expresa que CTC ha cumplido con la legislación y reglamentación vigente para las telecomunicaciones y no ha perturbado el derecho de Entel de desarrollar la actividad que realiza y ninguna otra.

Con los antecedentes acompañados por ambas partes al recurso, se trajeron los autos en relación.

## **CONSIDERANDO:**

**1º** Que el fundamento del recurso es el incumplimiento por parte de la CTC, de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 74 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de fecha 19 de marzo del año pasado que aclaró, en concepto de la recurrente, el procedimiento de reajustabilidad de las tarifas señaladas en el artículo 3º del Decreto Supremo N° 135 del año 1988, del mismo Ministerio y relativas al servicio de larga distancia internacional;

**2º** Que la recurrente ha sostenido en estrados que el incumplimiento por parte de la CTC del citado Decreto Supremo N° 74, es atentatorio del orden público económico, que sería en su concepto, "el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla...", puesto que, de acuerdo al régimen legal que reglamenta las telecomunicaciones, sus niveles tarifarios son fijados por la autoridad, al igual que sus índices de reajustabilidad.

La CTC no ha repactado los índices fijados por la autoridad, respecto de la tarifa que tiene derecho a cobrar a Entel por la prestación de los servicios asociadas a la telefonía de larga distancia internacional, causando un entorpecimiento y un perjuicio patrimonial a Entel, del orden de lo señalado en lo expositivo de esta sentencia;

**3º** Que la CTC al informar el recurso reconoció que no ha dado cumplimiento al Decreto N° 74 de 1991;

pero aduce que con tal decisión de su parte no ha conculcado el derecho de Entel a desarrollar la actividad económica de su giro, de manera que su conducta en tal sentido, no puede dar origen a recursos de amparo económico;

**4º** Que la garantía constitucional amparada por el recurso especial establecido en la ley 18.971, deducido en autos, es la consagrada en el artículo 19 N° 21 de nuestra Carta Fundamental, vale decir: "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";

**5º** Que el artículo único de la ley 18.971 que establece el recurso especial de que se trata dispone textualmente en su inciso primero: "Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21 de la Constitución Política de la República de Chile"

Y el inciso segundo, agrega: "El actor no necesitará tener interés actual en los hechos denunciados";

**6º** Que del tenor literal claramente manifestado en el texto de la ley citada, aparece que el recurso en examen ampara la garantía constitucional antes aludida estableciendo una acción popular para denunciar las infracciones a dicho artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, y, por lo tanto, aquellas conductas que entraben o conculquen el derecho a desarrollar cualquier actividad económica dentro del marco en que

dicho derecho se encuentra garantido, como también el desarrollo de una actividad económica que no se encuadre en el orden moral público o de seguridad nacional; o bien la infracción de la normativa legal que regula el desarrollo de una actividad económica;

**7º** Que esta Corte concuerda con el concepto de orden público económico invocado por el recurrente, de manera de otorgar a la expresión "normas legales" una extensión amplia y comprensiva de las normas emitidas por la autoridad potestativa del órgano administrativo del Estado. No obstante, y atendido el especial carácter del recurso de que se trata, y la amplitud de la potestad administrativa, debe necesariamente distinguir si la infracción en este último aspecto dice relación con decretos o reglamentos de alcance o interés general, o si dichos reglamentos o decretos se refieren o regulan únicamente aspectos de interés particular;

**8º** Que el Decreto Supremo N° 74 de 19 de marzo de 1991, publicado en el Diario Oficial de 9 de agosto de 1991, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, es un decreto complementario del dictado con el número 135 de los mismos Ministerios, con fecha 16 de agosto de 1988, que fijó los niveles tarifarios a las empresas concesionarias de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y, concretamente, señala el índice de reajustabilidad de las tarifas de los Servicios Internacionales de la Empresa concesio-

naria de Larga Distancia Internacional.

En consecuencia, su transgresión o falta de aplicación por una de las empresas concesionarias en su relación comercial con otra de dichas empresas, no ha impedido a la recurrente, afectada por la conducta de su contratante, el desarrollo de su actividad económica; como tampoco ha infringido el orden público económico en el sentido que el propio recurrente ha invocado como fundamento de su recurso, pero dentro de la amplitud y trascendencia necesarias para el mantenimiento del carácter de acción popular propia del recurso de amparo económico precisadas en el considerando 7º;

**9º** Que escapan al ámbito de este recurso el análisis y decisión de las peticiones formuladas por la CTC a fs. 37 y siguientes;

**10º** Que no procede hacer la declaración a que se refiere el artículo único inciso final de la ley 18.971 en atención al mérito de los fundamentos por los cuales se rechaza el recurso; ni se condenará en costas al recurrente por estimar que accionó con motivos plausibles.

Por estas consideraciones se declara que se rechaza, sin costas, el denuncia de lo principal de fs. 13, sin perjuicio de las demás acciones que pueda intentar la recurrente; y que no ha lugar a pronunciarse respecto de lo pedido a fs. 37 y siguientes en los números 2º a 7º de su petitorio, por improcedente.

Regístrese y archívense.

Redacción de la Ministra señorita  
María Antonia Morales Villagrán. N°  
2762-91.

Pronunciada por los Ministros

señores María Antonia Morales V.,  
Juan Araya E. y el Abogado Inte-  
grante Andrés Cúneo M. [Consul-  
tada esta sentencia, la Corte Su-  
prema la aprobó el 29 de septiem-  
bre de 1992 (Rol 19.162)].