

MATERIAS:

- RECURSO DE AMPARO ECONÓMICO, RECHAZADO.-
- HECHOS ATRIBUIBLES A MUNICIPALIDAD RECURRIDA NO PRESENTAN EXISTENCIA DE ATENTADO AL ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO O A PILARES BÁSICOS DEL SISTEMA ECONÓMICO, QUE SUPONGAN INFRACCIÓN DEL DERECHO O GARANTÍA CONSTITUCIONAL.-
- RECURRENTE NO EVIDENCIA REPROCHE AL DECRETO GENERAL QUE ORDENA PARALIZACIÓN TOTAL DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN, SINO QUE CUESTIONA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE PETICIÓN DE DEJAR SIN EFECTO PARALIZACIÓN DE OBRAS.-
- DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES RESPONDIÓ SOLICITUD DE RECURRENTE INDICANDO QUE PREVIO AL INICIO DE LAS OBRAS DEL PROYECTO, DEBE SEÑALARSE EL NOMBRE DE QUIENES REALIZARÁN LABORES DE MONITOREO EN LA OBRA REFERIDA.-
- FINALIDAD Y JURISPRUDENCIA DEL RECURSO DE AMPARO ECONÓMICO.-
- DENUNCIA DE HECHOS NO CONSTITUYEN AMENAZA A LA LIBERTAD ECONÓMICA.-
- AMPARO ECONÓMICO NO TIENE FINALIDAD CAUTELAR YA QUE ES UNA ACCIÓN QUE PRETENDE SENTENCIA MERAMENTE DECLARATIVA.-

RECURSOS:

RECURSO DE AMPARO ECONÓMICO (RECHAZADO) CONTRA MUNICIPALIDAD DE CALAMA POR NO EMITIR PRONUNCIAMIENTO DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES SOBRE REQUERIMIENTO FORMULADO POR RECURRENTE EN ORDEN A DEJAR SIN EFECTO PARALIZACIÓN DE OBRAS DISPUESTA EN DECRETO GENERAL.-

TEXTOS LEGALES:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ARTÍCULO 19 N° 21.-
LEY N° 18.971, ESTABLECE RECURSO ESPECIAL QUE INDICA, ARTÍCULO ÚNICO.-

JURISPRUDENCIA:

"Que el artículo único de la Ley 18.971, faculta a cualquier persona para denunciar las infracciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, como también a la que el Estado y sus órganos puedan desarrollar en cuanto actividades empresariales que deben someterse a la legislación común; es decir, se busca proteger per se la libertad económica que consagra la Carta Fundamental, en especial lo que se denomina "orden público económico", que se define como el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía del país, y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional. En síntesis, la norma antedicha está claramente establecida para proteger la libertad económica en los términos ya señalados, y por ello se ha aceptado que en nuestro ordenamiento jurídico vigente existe una forma de proteger el orden público

económico, con el único objeto de mantener la armonía de la actividad económica en los términos que se regula en la Constitución y las leyes, permitiendo la libertad de los individuos para ejercer actividades legítimas con el propósito de obtener recursos, actividad que, incluso bajo ciertas normas restrictivas puede realizar hasta el propio Estado.

La garantía debe, entonces protegerse como bienestar común, porque interesa al Estado y a la sociedad toda, en un procedimiento inquisitivo que a la luz de lo estatuido en la disposición no requiere más formalidad que el habeas corpus regulado en la Constitución Política de la República. Tan es así, que la Corte de Apelaciones debe investigar la infracción denunciada, teniendo el impulso procesal, puesto que el propio actor o denunciante no requiere exhibir o acreditar interés actual en los hechos denunciados; de ello se colige inequívocamente que el objeto del legislador es proteger esta garantía a ultranza, como un fin del Derecho y del Estado;" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 5º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que, producto del análisis anterior, debe descartarse que -por su naturaleza y finalidad- el amparo económico tenga una finalidad cautelar, por tanto, debe ser definido como una acción que pretende una sentencia meramente declarativa; y, enfrentados a la necesidad de compararlo ontológica o jurídicamente al recurso de protección -que busca cautelar esta garantía- surgen grandes diferencias, porque el primero cumple su finalidad sobre la base de la necesidad imperiosa que tiene el Estado y la subsiguiente obligación de investigar las circunstancias de hecho de la infracción denunciada para proteger esta garantía, en tanto que la acción de protección se encamina a verificar si una persona natural o jurídica, mediante un acto arbitrario o ilegal ha sido amenazado, perturbado o privado del ejercicio legítimo de la libertad económica en los términos regulados en el citado artículo 19 N° 21.

Se trata, pues, de situaciones distintas que se manifiestan justamente en la obligación de consultar la sentencia que recae en al amparo económico, pues el interés trasciende del recurrente o afectado, en la medida que una transgresión al orden público económico perjudica a la sociedad toda y amenaza los pilares fundamentales del Estado (...)" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 6º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que en estos autos se ha ejercido la acción de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N° 18.971 en resguardo del derecho a desarrollar una actividad económica lícita garantizado en el artículo 19 N° 21 inciso 1º de la Constitución Política de la República, el que, según se sostiene, vulneró la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Calama, al no pronunciarse sobre el requerimiento formulado por el recurrente el 6 de octubre de 2014, en orden a dejar sin efecto la paralización de obras dispuesta por la Municipalidad en su Decreto General N° 931 de 25 de julio de 2013;" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 7º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que la recurrida, previo a informar el recurso, alegó la extemporaneidad de éste dado que, a falta de mención acerca del hecho que infringe la garantía invocada, el acto reprochado sería el Decreto General N° 931 de 25 de julio de 2013; en ese entendido, el plazo de seis meses para interponer el recurso transcurrió en exceso. En caso de no acogerse su tesis, indicó que la petición del recurrente fue formulada el 6 de octubre de

2014, de modo que el plazo estaría igualmente vencido a la fecha de interposición del recurso;" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 8º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que en el recurso no se evidencia reproche alguno al Decreto General N° 931 de 25 de julio de 2013, sino se cuestiona la falta de pronunciamiento respecto de la petición de 1 de octubre de 2014, recibida el 6 del mismo mes y año y agregada a fojas.... No está discutido tampoco que el 13 de octubre de 2014 la Dirección de Obras Municipales respondió a la solicitud indicando que "previo al inicio de las obras del Proyecto.", debe señalarse el nombre de quienes realizarán labores de monitoreo en la obra referida.

Por último, de las notas de fojas... se colige que en ellas el recurrente dio respuesta el 15 de octubre de 2014 a lo pedido por Dirección de Obras Municipales, de modo que el requerimiento quedó en estado de ser resuelto el 2 de octubre de 2014, fecha de ingreso de las notas indicadas;" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 9º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que conforme a lo que se indicó, el plazo de seis meses debe contarse desde el 2 de diciembre de 2014 y no en las fechas pretendidas por la recurrida, situación que conduce al rechazo de la petición de extemporaneidad;" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 10º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que, en cuanto al fondo, y conforme a la pretensión del recurso, -asentada en el razonamiento sexto- en los hechos descritos en el libelo de fojas..., atribuibles a la Municipalidad recurrida, no se advierte la existencia de atentado alguno al orden público económico o a los pilares básicos del sistema económico imperante, que supongan infracción del derecho o garantía que el artículo 19 N° 21 inciso 2º de la Constitución Política de la República asegura a todas las personas, sino únicamente la renuencia rayana en la contumacia, del Órgano Edilicio para responder al requerimiento formulado por el particular recurrente;" (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 11º; confirmado por la Corte Suprema).

"Que en la medida que los hechos que se denunciaron no constituyen amenaza a la libertad económica, y no estando establecida la existencia de algún atentado al derecho del artículo 19 N° 21 inciso de la Constitución Política de la República, el amparo de fojas... no puede prosperar, y debe ser rechazado." (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 12º; confirmado por la Corte Suprema).

MINISTROS:

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Pedro Pierry A., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., y Sra. Andrea Muñoz S. y el Abogado Integrante Sr. Jorge Lagos G.

TEXTOS COMPLETOS:

SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIONES:

Antofagasta, a doce de junio de dos mil quince.

VISTOS:

A fojas 1 comparece don José Javier Aliaga Flores, abogado, como mandatario judicial de Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Villa Nueva S.A. representada por su Gerente General don José Hasbún Castillo, ambos domiciliados en calle Nueva Norte N° 1391, Villa Exótica, Calama, quien interpone amparo económico en contra de la Municipalidad de Calama, representada por su alcalde don Esteban Velásquez Núñez, ambos domiciliados en calle Vicuña Mackenna N° 21001 de esa ciudad, en razón de la negativa injustificada de firmar el decreto que revoque el Decreto Alcaldicio General N° 931 que dispuso la paralización total de las obras de construcción del proyecto inmobiliario de la recurrente.

A fojas 54 consta el informe evacuado por don Cristian Chamorro Ramos, abogado, en representación de la recurrida, en que se solicita el rechazo del recurso, con costas.

A fojas 143, en cumplimiento a lo ordenado a fojas 68, consta correo electrónico suscrito por don Diego Montecinos Fernández, abogado, encargado Área Jurídica del Consejo de Monumentos Nacionales.

Puesta la causa en estado, se han traído los autos para dictar sentencia.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que don José Javier Aliaga Flores, en representación de la Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Villa Nueva S.A. interpone amparo económico en contra de la Ilustre Municipalidad de Calama. Señala que adquirió un lote de terreno ubicado en esa ciudad, para el desarrollo de un proyecto inmobiliario, para lo cual pidió el correspondiente permiso de edificación que fue otorgado el día 12 de mayo de 2011, asignándole el N° 64, aprobándose la construcción de 220 casas destinadas a vivienda en el sector Avenida Circunvalación de la comuna. Tanto el permiso como la resolución de aprobación del mismo fueron reducidos a escritura pública con fecha 26 de mayo de 2011. Expone que el día 6 de noviembre de 2012 se interpuso un recurso de protección, causa Rol 1414-2012, por miembros de la Comunidad Indígena denominada La Banda, solicitando de la recurrida el cese de las obras de movimiento de tierra y construcción en el sitio referido, pues en el lugar se realizan prácticas ancestrales de culto y reconocimiento de sus antepasados y contiene un cementerio del período agro-alfarero temprano y medio, según literatura antropológica, razón por la que la construcción es ilegal al no contar con autorización administrativa ni haberse sometido al sistema de evaluación pertinente y arbitraria al ser discriminatoria en razón de su origen étnico. Señala que la recurrida respondió que el proyecto inmobiliario tenía por finalidad dar solución habitacional a las personas que se trasladaron de Chuquicamata a Calama y que fue calificado favorablemente por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Segunda Región, además que hay un informe que sostiene que no se encontró ningún elemento arqueológico que diera cuenta de restos funerarios. Señala que la Corte de Apelaciones dictó sentencia con fecha 15 de abril de 2013, rechazando sin costas el recurso, fundado, en síntesis, que la sociedad recurrida cumplió con todas las exigencias legales y reglamentarias para la ejecución del proyecto inmobiliario, habiéndose oído en el procedimiento respectivo, por parte de la Comisión Regional, al Consejo de Monumentos Nacionales, de lo que no aparece justificado que la sociedad recurrida haya dejado de cumplir las exigencias impuestas a propósito de la declaración de

impacto ambiental que originó la Resolución N° 0178/2004 de fecha 20 de septiembre de 2004.

Señala que con fecha 20 de julio de 2013, la Municipalidad de Calama dictó el Decreto General N° 931, notificado el 25 de julio, emanado de la Dirección de Obras Municipales, en que solicita se disponga la paralización total de las obras que se ejecutan en el sector denominado Cementerio Topáter, por parte de la sociedad recurrente, conforme lo manifestado por la secretaria ejecutiva (S) del Consejo de Monumentos Nacionales doña Susana Simonetti, mediante oficio de dos de julio del mismo año.

Luego de ello, la comunidad indígena interpuso recurso de apelación para ante la Excm. Corte Suprema, quien resolvió, con fecha 26 de septiembre de 2013, revocar la sentencia y acoger el recurso de protección "solo en cuanto la autorización para construir no ha de producir efectos mientras la demandada no proceda con estricta sujeción a derecho a la luz de lo que se expresa a fojas 261", en la que consta un Ordinario emitido por el Consejo de Monumentos Nacionales que da cuenta sobre los efectos ambientales del proyecto y que hace referencia al pronunciamiento que debían efectuar respecto del estudio Seccional Topáter, el cual, si bien se había informado conforme con algunas condiciones, señala que el plan seccional no incorporó los criterios propuestos por el Consejo de Monumentos Nacionales, consistentes en una evaluación y delimitación exhaustiva de los sitios y hallazgos arqueológicos emplazados en la zona y un plan de conservación y protección del área.

Así, el día 26 de diciembre de 2013, el Consejo de Monumentos Nacionales informa a la recurrente las observaciones que presenta el proyecto inmobiliario, considerando necesaria la ejecución de medidas previas al inicio de la construcción, las que son: realizar una nueva prospección arqueológica del área considerando al menos 50 metros; presentar un plan de manejo arqueológico acorde a la información levantada en terreno; e incorporar un plan de monitoreo arqueológico permanente que deberá contemplar charlas de inducción arqueológica para el personal.

En ese sentido, la empresa, con fecha 15 de enero de 2014, envió una carta al consejo acompañando informe y plano de grilla de transectos indicando posibles hallazgos, ficha usada en registros arqueológicos, plan de manejo arqueológico y plan de monitoreo arqueológico. El 20 de enero informó a la Dirección de Obras Municipales el cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Monumentos Nacionales. El 19 de marzo de 2014 el Consejo respondió con observaciones al informe presentado por la empresa precisando la necesidad de nuevos estudios por un arqueólogo profesional, informando a su vez la empresa a la Dirección de Obras Municipales, el 24 de marzo, de las nuevas observaciones. El 10 de junio una arqueóloga remitió el informe respectivo al consejo de Monumentos Nacionales, a cuyo respecto el Consejo, el 8 de septiembre, se manifestó conforme sin tener observaciones. Sin perjuicio, hace presente que el Consejo solicitó la elaboración de un plan de manejo respecto del patrimonio arqueológico, el cual ha sido observado por dicho organismo sin que exista a la fecha un pronunciamiento favorable. Es así, que el 26 de septiembre de 2014 el Consejo de Monumentos Nacionales remitió las directrices a seguir para la implementación del Plan de Manejo Arqueológico comprometido para el proyecto inmobiliario "Alto Lomas Huasi" en Calama.

El 6 de octubre de 2014, la Dirección de Obras Municipales recibe carta emitida por la empresa informando el cumplimiento de las exigencias legales en el marco de lo ordenado por la Excma. Corte Suprema, solicitando se deje sin efecto cualquier medida de prohibición que pese sobre el proyecto. En respuesta a ello, dicho organismo pidió el 13 de octubre que, previo al inicio de las obras, se le informara el nombre de los profesionales que se contratarán para las labores de monitoreo arqueológico en las obras referidas. Se informó que la arqueóloga a cargo es la señora Ana Maria Barón Parra, la que ha sido responsable de conseguir todas las aprobaciones preliminares solicitadas al Consejo de Monumentos Nacionales, pidiendo nuevamente se deje sin efecto el decreto que ordena la paralización total de las obras que se ejecutan en el sector. No obstante, a la fecha no se ha dictado decreto alguno que alce la medida contemplada en el Decreto Alcaldicio N° 931, pese a que se dio cumplimiento fiel y cabal a todas las exigencias del Consejo de Monumentos Nacionales y pese a la insistencia de la recurrente, quienes remitieron con fecha 2 de abril del año en curso una última misiva a la Dirección de Obras Municipales para la dictación del decreto de alzamiento de la prohibición referida, sin respuesta.

Expone que la garantía conculcada es aquella contemplada en el artículo 19 número 21 de la Constitución Política de la República, al ver amenazado su derecho a desarrollar una actividad económica respecto del proyecto inmobiliario denominado Alto Lomas Huasi, por la mantención del Decreto Alcaldicio General N° 931 considerando que en su fase preliminar se cumplió con todas las exigencias legales y reglamentarias, haciendo presente que la Excma. Corte Suprema concedió la acción de protección solo en cuanto la autorización no ha de producir efecto mientras no se proceda con estricta sujeción a derecho a la luz de lo expresado a fojas 261, considerando que el Consejo de Monumentos Nacionales se manifestó conforme respecto de las actividades realizadas y sus resultados no teniendo observaciones. Añade que la recurrida está en conocimiento de que la empresa ha cumplido con la totalidad de la normativa legal, lo que se demuestra con un documento emitido por el Director de Obras Municipales de fecha 15 de octubre de 2014 que, previo a exigir el nombre de los profesionales, expone que se le dio a conocer que el Consejo de Monumentos Nacionales ha emitido aprobación a los informes emitidos.

Refiere que es el titular de la acción de amparo económico y que ésta se ha interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo único de la Ley N° 18.971 al contabilizarse éste desde el dos de diciembre de 2014, fecha en que se remitió una carta recepcionada por la Dirección de Obras Municipales en la que informa el profesional a cargo, siendo éste el último requisito para obtener el alzamiento de la prohibición y, considerando la falta de respuesta, se emitió una nueva carta el día dos de abril del año en curso, agregando que no se trata de la ejecución de un acto determinado sino de una serie de actos vinculados al proyecto inmobiliario que estaría desarrollando la sociedad por más de dos años y cuya ejecución está en pleno desarrollo. Por su parte, la recurrida está legitimada pasivamente pues es necesaria la dictación de un Decreto Alcaldicio que deje sin efecto el anterior que determinó la prohibición, misma que ha incurrido en una negativa injustificada a emitir el referido Decreto.

Expone que la sociedad ha sufrido perjuicio económico atendido el monto invertido en el proyecto, contratación de profesionales para su ejecución y para el cumplimiento de las Directrices del Consejo de Monumentos Nacionales y además porque otorga trabajo a la comunidad Calameña, quienes están a la espera del inicio de las obras. Así,

el perjuicio afecta no solo a la sociedad recurrente sino también a los trabajadores y habitantes de Chuquicamata que no han tenido solución habitacional de parte de Codelco.

Hace presente que su empresa cuenta con todos y cada uno de los permisos que las leyes generales y especiales exigen al efecto, dando además cumplimiento a lo ordenado por la Excma. Corte Suprema en lo relativo a la exigencia del Consejo de Monumentos Nacionales.

Acompaña con su presentación los siguientes antecedentes: copia escritura venta del terreno y su inscripción; resolución de aprobación de loteo con construcción de la D.O.M. de Calama y copia reducción a escritura pública de la misma; permiso edificación y reducción a escritura pública; copia sentencias primera y segunda instancia en causa Rol 1414-2012; Decreto General N° 931 y su notificación; Ordinarios N° 4998/13, N° 1385/14 y N° 3527/14 emitidos por secretaria ejecutiva (s) Consejo Monumentos Nacionales; copia de cartas enviadas por la empresa a doña Susana Simonetti, doña Maria Alejandra Rivera, cinco cartas emitidas a don Luis Alfaro, Director de Obras Municipales y una carta dirigida a doña Maria Rivera, Directora (s) de Obras Municipales; copia carta enviada por Ana Barón a doña Susana Simonetti; Ordinario N° 3342/14 emitido por secretario ejecutivo Consejo de Monumentos Nacionales; copia de dos cartas enviadas por la Municipalidad de Calama a la empresa; copia carta enviada por la recurrente a don Javier Hernández, de la Comisión de Patrimonio Arqueológico del Consejo de Monumentos Nacionales; estudio arqueológico elaborado por doña Ana Barón y sus anexos; informe de situación de inmueble; carta enviada por la Corporación de Cultura y Turismo de Calama a doña Ana Barón; y ordinario emitido por secretario ejecutivo del Consejo de Monumentos;

SEGUNDO: Que, don Cristian Marcelo Chamorro Ramos, en representación de la recurrida, informa solicitando el rechazo del recurso con costas.

Alega en primer lugar la extemporaneidad de la acción, fundado en que el único hecho que origina la supuesta infracción es el Decreto Alcaldicio General N° 931 de fecha 25 de julio de 2013 que ordena la paralización total de las obras y no la supuesta falta de respuesta de parte de la Dirección de Obras Municipales, por lo que el plazo debe contarse desde esa fecha, lo que queda demostrado con las propias solicitudes que hace el actor en sus cartas los días 6 de octubre y 2 de diciembre del mismo año, en que pide se deje sin efecto la referida prohibición. Así, la denegación de parte de la Dirección de Obras Municipales es consecuencia lógica del Decreto mencionado, citando sentencias al efecto. Agrega que aun cuando no se acoja su tesis, igualmente la acción es extemporánea pues la solicitud de dejar sin efecto el decreto se planteó a la Municipalidad el 6 de octubre de 2014 y la presentación de diciembre solo reitera la misma.

En cuanto a la garantía constitucional invocada, alega que la acción de amparo económico de autos debe rechazarse pues la reiterada jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, desde el año 2009 ha sostenido que la acción constitucional ejercitada solo tiene por objeto amparar la garantía del inciso 2° del citado artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, citando al efecto una sentencia del máximo tribunal y un fallo de esta Corte Rol 746-2013.

A continuación, expone que el actuar de la Dirección de Obras Municipales y por ende de la Ilustre Municipalidad de Calama, se ha ajustado a derecho, pues la entidad se encuentra impedida de dejar sin efecto las prohibiciones de construcción y autorizar la ejecución del proyecto inmobiliario, por cuanto a la fecha el permiso de edificación ha caducado, citando los artículos 120 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el artículo 1.4.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones el que establece que el permiso caducará automáticamente a los tres años de concedido si no se hubieren iniciado las obras correspondientes o si éstas hubieren permanecido paralizadas durante el mismo lapso. Así, teniendo presente que con fecha 12 de mayo del año 2011, le fue concedido permiso de edificación N° 64 a la empresa, sin que haya dado inicio a las obras, forzoso resulta concluir que el permiso en cuestión ha caducado.

Acompañó a su informe los siguientes documentos: copia de decreto alcaldicio general N° 931; copia de ordinario N° 003342; copia de solicitudes efectuadas por la recurrente al Director de Obras Municipales; y copia de cuatro sentencias;

TERCERO: Que, conforme fuera ordenado a fojas 68, a fojas 145 consta correo electrónico suscrito por don Diego Montecinos Fernández, encargado Área Jurídica Consejo de Monumentos Nacionales, que enumera el Ord CMN N° 2302-13 en que se pide a la recurrente detener todo tipo obras de construcción y/o excavación que impliquen movimiento de tierras en el sector del cementerio de Topáter y presentar un informe de evaluación arqueológica del área del proyecto. Lo anterior fue contestado por parte de la inmobiliaria mediante carta del 15 de julio de 2013 complementada con ingresos de octubre del mismo año. Añade que el Consejo remitió observaciones a los informes mediante Ord. CMN N° 4998-13, las que fueron respondidas mediante carta de Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Villa Nueva S.A. de fecha 15 de enero de 2014. Agrega que el Consejo de Monumentos Nacionales entregó nuevamente observaciones mediante Ord. CMN N° 1385 e indicó que se caracterizara el sector donde se emplazaría el Proyecto Habitacional Alto Lomas Huasi. Mediante Ord. CMN N° 1833-14 el Consejo autorizó sondeos arqueológicos a la arqueóloga Ana María Barón. El 12 de junio de 2014 ingresa al Consejo de Monumentos Nacionales, con el N° 3837 el informe de los sondeos arqueológicos autorizados a la Sra. Barón. El Consejo se pronunció conforme respecto del informe mediante Ord. CMN N° 3342-14 recordando la necesidad de contar con un plan de manejo arqueológico y de dar cumplimiento a lo fallado por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol 3010-2013. Por último, mediante Ord. CMN N° 3527-14, el Consejo de Monumentos Nacionales remite directrices a seguir para la elaboración Del Plan de Manejo Arqueológico, concluyendo que a la fecha no ha recibido ningún ingreso relacionado al respecto. Todos los oficios mencionados son adjuntados a la presentación;

CUARTO: Que la jurisprudencia, fuente no formal del derecho, constituye un precedente no obligatorio para los jueces y juristas, y se nutre de la doctrina contenida en los fallos, no del fallo mismo; de consiguiente, para que un determinado pensamiento o categoría de conocimiento influya en la interpretación y aplicación de una norma jurídica, debe tener un orden lógico que represente un sistema o una doctrina misma. En este sentido, la Real Academia Española de la Lengua define la jurisprudencia como la doctrina que se deduce del conjunto de las sentencias de los tribunales.

En presencia de varias corrientes, sistemáticas o no, sobre la Ley 18.971, ha de esbozarse en primer término, un pensamiento lógico sistemático sobre la aplicación de

esta norma, teniendo para ello presente que la historia fidedigna de su establecimiento también constituye un elemento para la interpretación de la norma, siempre que no se oponga al ordenamiento jurídico en general y a la idea generalmente aceptada de un Estado de derecho democrático que, en esencia, debe permitir el ejercicio legítimo de las garantías y derechos fundamentales que se reconocen en la Constitución Política de la República y en los Tratados Internacionales;

QUINTO: Que el artículo único de la Ley 18.971, faculta a cualquier persona para denunciar las infracciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, como también a la que el Estado y sus órganos puedan desarrollar en cuanto actividades empresariales que deben someterse a la legislación común; es decir, se busca proteger per se la libertad económica que consagra la Carta Fundamental, en especial lo que se denomina "orden público económico", que se define como el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía del país, y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional. En síntesis, la norma antedicha está claramente establecida para proteger la libertad económica en los términos ya señalados, y por ello se ha aceptado que en nuestro ordenamiento jurídico vigente existe una forma de proteger el orden público económico, con el único objeto de mantener la armonía de la actividad económica en los términos que se regula en la Constitución y las leyes, permitiendo la libertad de los individuos para ejercer actividades legítimas con el propósito de obtener recursos, actividad que, incluso bajo ciertas normas restrictivas puede realizar hasta el propio Estado.

La garantía debe, entonces protegerse como bienestar común, porque interesa al Estado y a la sociedad toda, en un procedimiento inquisitivo que a la luz de lo estatuido en la disposición no requiere más formalidad que el habeas corpus regulado en la Constitución Política de la República. Tan es así, que la Corte de Apelaciones debe investigar la infracción denunciada, teniendo el impulso procesal, puesto que el propio actor o denunciante no requiere exhibir o acreditar interés actual en los hechos denunciados; de ello se colige inequívocamente que el objeto del legislador es proteger esta garantía a ultranza, como un fin del Derecho y del Estado;

SEXTO: Que, producto del análisis anterior, debe descartarse que -por su naturaleza y finalidad- el amparo económico tenga una finalidad cautelar, por tanto, debe ser definido como una acción que pretende una sentencia meramente declarativa; y, enfrentados a la necesidad de compararlo ontológica o jurídicamente al recurso de protección -que busca cautelar esta garantía- surgen grandes diferencias, porque el primero cumple su finalidad sobre la base de la necesidad imperiosa que tiene el Estado y la subsiguiente obligación de investigar las circunstancias de hecho de la infracción denunciada para proteger esta garantía, en tanto que la acción de protección se encamina a verificar si una persona natural o jurídica, mediante un acto arbitrario o ilegal ha sido amenazado, perturbado o privado del ejercicio legítimo de la libertad económica en los términos regulados en el citado artículo 19 N° 21.

Se trata, pues, de situaciones distintas que se manifiestan justamente en la obligación de consultar la sentencia que recae en el amparo económico, pues el interés trasciende del recurrente o afectado, en la medida que una transgresión al orden público económico perjudica a la sociedad toda y amenaza los pilares fundamentales del

Estado.

Este criterio fue adoptado por nuestra Excma. Corte Suprema en sentencia de 27 de abril de 2011, razonando lo siguiente:

"Cuarto: Que mientras el recurso de protección contemplado en el artículo 20 de la Constitución Política establece una acción a favor de quien, como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de terceros, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de determinados derechos o garantías esenciales -entre las que se incluye la señalada en el artículo 19 N° 21 de la Carta-, el artículo único de la Ley N° 18.971, en que se regula el denominado amparo económico, prescribe que cualquiera persona puede denunciar las infracciones al recién aludido artículo 19 N° 21 sin que el actor necesite tener interés actual en los hechos a que se refiere la denuncia. Contempla así la Ley N° 18.971 una acción popular, que trasunta el designio del legislador en orden a amparar por su intermedio el derecho a la libertad económica no en cuanto a transgresiones a la misma que afecten en general a los individuos particulares en su interés personal, sino cuando tales vulneraciones provengan de la actividad empresarial del Estado quebrantando las normas de Orden Público Económico consagradas en el tantas veces mencionado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política. La generación de un instrumento jurídico específico en defensa de esta garantía, sin duda, es la respuesta legislativa frente a la insuficiente eficacia del recurso de protección para asumir ese rol en diversos aspectos, tales como la explicable falta de motivación de las personas, individualmente consideradas, para deducir un recurso de protección en resguardo del derecho a la libertad económica como un derecho de carácter general, al no sentirse afectadas en un derecho subjetivo que les concierna en lo particular."

"Quinto: Que, por otra parte, existen fundadas razones que conducen a descartar el amparo económico como instrumento idóneo para dispensar protección al derecho a desarrollar una actividad económica lícita contemplado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Carta Fundamental. La primera de ellas estriba en la imposibilidad de estimar como criterio racional que una persona directamente afectada por la vulneración de dicha garantía constitucional disponga -conforme a lo establecido en el Auto Acordado de esta Corte que regula su tramitación y fallo- de treinta días para deducir el recurso de protección, en tanto que un tercero sin interés actual alguno en la materia, según lo prescribe la Ley N° 18.971, cuente para ello con un plazo de seis meses. Enseguida, el diseño con que el referido cuerpo legal reguló el amparo económico impide considerarlo como un remedio eficaz disponible a favor de un particular para la salvaguarda de la garantía en referencia, desde que no se entregó al órgano jurisdiccional la facultad de adoptar providencias cautelares prontas e inmediatas para brindar resguardo al afectado, como sí se establecen en el artículo 20 de la Constitución Política tratándose del recurso de protección."

"Sexto: Que, por las razones expuestas, se concluye que el llamado recurso de amparo económico no es idóneo para salvaguardar la garantía fundamental reconocida en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Carta Fundamental, por lo que la acción de amparo económico deducido en autos no puede, por ende, prosperar."(Fallo de 27 de abril de 2011, Rol Excma C. Suprema N° 2043-2011).

Esta doctrina ya fue esbozada anteriormente por la Excma. Corte Suprema en los

autos (Rol N° 501-2009 y Rol N° 4.935-2010) y se mantiene hasta nuestros días (Sentencias de 6 de septiembre de 2011, Rol N° 7.468-2011, y de 5 de marzo de 2015, Roles N° 3.259-2015 y N° 3.383-2015.)

Del primer fallo, (Rol N° 509-2009) resulta digno destacar su análisis sobre el sentido y alcance del "recurso especial" establecido por la Ley 18.971, examen que se desarrolla en los siguientes términos:

"Tercero: Que la cuestión que se ha planteado en estos antecedentes ofrece una oportunidad propicia para reexaminar el tema concerniente al sentido y alcance que corresponde reconocerle al instituto jurisdiccional previsto en la mencionada Ley N° 18.971: si constituye, como en general se ha venido sosteniendo en estos últimos años, un instrumento idóneo para conocer por su intermedio de las denuncias por infracciones a la garantía contemplada en ambos incisos del aludido artículo 19 N° 21 de la Constitución Política; o si, por el contrario, según también se ha propugnado, su uso queda constreñido como medio destinado a entender de las vulneraciones a la garantía de la libertad económica provenientes de la actividad empresarial del Estado a que se refiere el inciso 2° de ese precepto constitucional;"

"Quinto: Que la proposición enunciada en el basamento tercero hace necesario inquirir acerca del alcance que cabe asignar a lo preceptuado en la norma que se viene de transcribir, la cual, si bien denota claridad en su tenor literal, no ocurre lo mismo con su sentido, que resulta ambiguo en cuanto a la finalidad que tuvo en vista el legislador al establecerla; situación que ha dado pábulo a la divergencia de opiniones sustentadas sobre el punto a que se hizo referencia precedentemente;"

"Sexto: Que en pos de una conclusión correcta en torno a esta materia, obligadamente ha de acudir a otros principios de interpretación más allá del elemento gramatical, entre aquellos comprendidos en las reglas de hermenéutica que contempla el párrafo 4° del Título Preliminar del Código Civil, como el lógico-histórico, que busca descubrir la intención o espíritu de la ley en la historia fidedigna de su establecimiento (artículo 19 inciso 2°) y el elemento sistemático, por el que se pretende alcanzar el mismo objetivo en la unidad o conexión que las diversas instituciones guardan en el conjunto del ordenamiento jurídico (artículo 22);"

"Séptimo: Que el enfoque histórico de la norma en estudio hace indispensable considerar el proyecto de ley remitido por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno -órgano legislativo de la época- con fecha 7 de septiembre de 1989, bajo el rótulo "Regula la Actividad y Participación Productiva del Estado y sus Organismos". En el Mensaje con que se acompañó dicho proyecto se enunciaban como postulados esenciales del mismo los que propiciaban la iniciativa particular en la actividad económica y la excepcionalidad de la intervención en ella por parte del Estado empresario, consignándose en semejante contexto tres clases de normas: unas, de carácter general, aplicables a toda legislación relativa a la actividad empresarial del Estado o en que a éste le quepa participación; otras, en que se fija el ámbito dentro del cual el Estado desarrollará actividades de ese tipo; y una, en particular, donde se "establece un recurso jurisdiccional para hacer efectiva la garantía constitucional de la libertad económica";

"Octavo: Que la frase con que finaliza el considerando anterior permite inferir que

con el "recurso jurisdiccional" a que ella alude se propende a amparar la garantía constitucional de "la libertad económica" frente al Estado empresario, cuando éste, transgrediendo un principio de la esencia del Orden Público Económico Nacional, como lo es el de la subsidiaridad, interviene en el campo económico no acatando las limitaciones contempladas en el antes citado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Carta Fundamental, ya sea por desarrollar esa actividad sin autorización de una ley de quórum calificado o sin sujetarse a la legislación común aplicable en dicho ámbito a los particulares;"

"Noveno: Que siguiendo la esbozada línea de razonamiento, cabe apuntar que de los seis artículos de que se componía el proyecto en comento, sólo dos de ellos se concretaron en leyes, ambas publicadas en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990. Uno fue el artículo 5°, que pasó a constituir la Ley N° 18.965, donde se establece la obligación del Estado en orden a vender en el plazo de un año los derechos que tuviere en sociedades respecto de materias ajenas al objeto para el cual se encontrara autorizado a participar o que excedieron la autorización legal respectiva. El otro artículo del proyecto que alcanzó consagración normativa -y que interesa al presente análisis- fue el número 6, que se tradujo, con algunas modificación de menor entidad, en la Ley N° 18.971 cuyo texto se transcribió anteriormente;"

"Décimo: Que las reflexiones que se vienen de desarrollar, especialmente las que se contienen en el considerando octavo, permiten inferir que el legislador de la Ley N° 18.971 instituyó un mecanismo de tutela jurisdiccional destinado a amparar a los particulares en su derecho a la libertad económica cuando ella resulte afectada por la actividad del Estado llevada a efecto con infracción a las regulaciones que sobre la materia se establecen en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política; determinación que, de seguro, obedeció al convencimiento de quienes propiciaron el establecimiento de dicho cuerpo normativo en orden a que el recurso de protección contemplado en el artículo 20 de la misma Carta carecía de la aptitud requerida para constituir un resguardo con la eficacia suficiente respecto de la intangibilidad que debe ostentar dicha garantía esencial;"

Después de lo dicho, podemos afirmar -sin duda- que la doctrina que se deduce de estos fallos constituye jurisprudencia;

SÉPTIMO: Que en estos autos se ha ejercido la acción de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N° 18.971 en resguardo del derecho a desarrollar una actividad económica lícita garantizado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Constitución Política de la República, el que, según se sostiene, vulneró la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Calama, al no pronunciarse sobre el requerimiento formulado por el recurrente el 6 de octubre de 2014, en orden a dejar sin efecto la paralización de obras dispuesta por la Municipalidad en su Decreto General N° 931 de 25 de julio de 2013;

OCTAVO: Que la recurrida, previo a informar el recurso, alegó la extemporaneidad de éste dado que, a falta de mención acerca del hecho que infringe la garantía invocada, el acto reprochado sería el Decreto General N° 931 de 25 de julio de 2013; en ese entendido, el plazo de seis meses para interponer el recurso transcurrió en exceso. En caso de no acogerse su tesis, indicó que la petición del recurrente fue formulada el 6 de octubre de 2014, de modo que el plazo estaría igualmente vencido a la fecha de

interposición del recurso;

NOVENO: Que en el recurso no se evidencia reproche alguno al Decreto General N° 931 de 25 de julio de 2013, sino se cuestiona la falta de pronunciamiento respecto de la petición de 1 de octubre de 2014, recibida el 6 del mismo mes y año y agregada a fojas 21 y 74. No está discutido tampoco que el 13 de octubre de 2014 la Dirección de Obras Municipales respondió a la solicitud indicando que "previo al inicio de las obras del Proyecto.", debe señalarse el nombre de quienes realizarán labores de monitoreo en la obra referida.

Por último, de las notas de fojas 22 y 75 se colige que en ellas el recurrente dio respuesta el 15 de octubre de 2014 a lo pedido por Dirección de Obras Municipales, de modo que el requerimiento quedó en estado de ser resuelto el 2 de octubre de 2014, fecha de ingreso de las notas indicadas;

DÉCIMO: Que conforme a lo que se indicó, el plazo de seis meses debe contarse desde el 2 de diciembre de 2014 y no en las fechas pretendidas por la recurrida, situación que conduce al rechazo de la petición de extemporaneidad;

UNDÉCIMO: Que, en cuanto al fondo, y conforme a la pretensión del recurso, - asentada en el razonamiento sexto- en los hechos descritos en el libelo de fojas 1, atribuibles a la Municipalidad recurrida, no se advierte la existencia de atentado alguno al orden público económico o a los pilares básicos del sistema económico imperante, que supongan infracción del derecho o garantía que el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política de la República asegura a todas las personas, sino únicamente la renuencia rayana en la contumacia, del Órgano Edificio para responder al requerimiento formulado por el particular recurrente;

DUODÉCIMO: Que en la medida que los hechos que se denunciaron no constituyen amenaza a la libertad económica, y no estando establecida la existencia de algún atentado al derecho del artículo 19 N° 21 inciso de la Constitución Política de la República, el amparo de fojas 113 no puede prosperar, y debe ser rechazado.

DECIMOTERCERO: Que, en lo que atinge a las costas, la conducta de la recurrida justifica plenamente y otorga motivo plausible a la decisión de reclamar en su contra; por tal razón se eximirá al recurrente del pago de ellas.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 N° 21, 20 y 21 de la Constitución Política de la República; en la Ley 19.871, artículo 144 del Código de Procedimiento Civil y en el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema de 19 de diciembre de 1932 sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Amparo, SE DESECHA, sin costas, el amparo económico deducido por la Sociedad de Inversiones e Inmobiliaria Villa Nueva S.A. en contra de la Ilustre Municipalidad de Calama.

Regístrese, comuníquese, consúltese y, en su oportunidad, archívense.

Rol N° 321-2015.-

Redacción del Fiscal Judicial señor Padilla.

Pronunciada por la Primera Sala, integrada por la Ministra Titular Sra. Jasna Pavlich Núñez, el Fiscal Judicial Sr. Rodrigo Padilla Buzada y por el abogado integrante Sr. Marcelo Díaz Sanhueza.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA:

Santiago, veinte de julio de dos mil quince.

Vistos:

Se aprueba la sentencia consultada de doce de junio de dos mil quince, escrita a fojas 146.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Rol N° 8635-2015.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Pedro Pierry A., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., y Sra. Andrea Muñoz S. y el Abogado Integrante Sr. Jorge Lagos G.