C.A. de Santiago

Santiago, tres de diciembre de dos mil veinticinco.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que comparece Claudio Líbano Manzur, abogado, en representación de la sociedad Construcciones Especializadas Limitada (REPES), e interpone recurso de amparo económico en contra del Ministerio de Obras Públicas (en adelante indistintamente "MOP"), específicamente contra el Ordinario N° 8, emitido por el Jefe del Departamento del Registro de Contratistas y Consultores de la recurrida, actuación que considera ilegal y arbitraria, que a su juicio impide de manera indirecta la inscripción de la empresa en el Registro de Contratistas, vulnerando con ello el derecho constitucional a desarrollar libremente cualquier actividad económica consagrado en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, por lo que solicita que se declare la ilegalidad del acto administrativo y se le permita incorporarse al registro sin afectar la inscripción de su empresa relacionada RFA Ingenieros Limitada.

Expone que Construcciones Especializadas Limitada (REPES) es una empresa constructora con trayectoria en el sector público y privado, que busca inscribirse en el Registro de Contratistas del Ministerio de Obras Públicas. La empresa forma parte de un grupo empresarial controlado por Inversiones Benton SpA, y comparte un socio común con RFA Ingenieros Limitada, empresa ya inscrita en el Registro de Consultores en el área de inspecciones.

Explica que mediante el Ordinario N° 8, de 29 de noviembre de 2024, el Jefe del Departamento del Registro de Contratistas y Consultores comunicó formalmente que la inscripción de REPES en el Registro de Contratistas generaría la eliminación automática de RFA Ingenieros del Registro de Consultores. Esta determinación se fundamenta en una interpretación del artículo 25, literal h) del Decreto Supremo N° 48, que regula la contratación de trabajos de consultoría.

Argumenta que esta interpretación es errónea y arbitraria, toda vez que: a) REPES busca inscribirse en un registro distinto al de Consultores; b) Ningún socio, director o profesional de REPES o RFA busca inscribirse en el área de inspecciones; c) Existe una modificación reciente mediante Decreto Supremo N° 156 que precisamente buscaba eliminar limitaciones para la inscripción de empresas relacionadas en registros públicos.

Reclama que con lo informado por la recurrida se le está impidiendo de manera indirecta el ejercicio de la libre iniciativa económica. Indica que la

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

inscripción en el Registro de Contratistas es fundamental para que REPES pueda desarrollar sus actividades empresariales en el sector público, específicamente frente al Ministerio de Obras Públicas y sus distintas direcciones.

En efecto, enfatiza que las modificaciones introducidas por el Decreto Supremo N° 156 tenían precisamente por objeto eliminar trabas a la participación empresarial, acogiendo una propuesta del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. La interpretación actual del MOP contravendría estos principios, generando un obstáculo injustificado para el desarrollo de la actividad económica de la empresa.

Por estas razones, solicita que se acoja el recurso y, en su mérito, se declare la ilegalidad del Ordinario N° 8, disponiendo que la inscripción de Construcciones Especializadas Limitada en el Registro de Contratistas debe ser admitida sin que ello pueda generar la eliminación o perturbación de la inscripción de RFA Ingenieros Limitada en el Registro de Consultores.

Segundo: Que evacuó informe la Fiscalía Nacional del Ministerio de Obras Públicas.

En primer término, opone la excepción de improcedencia del recurso de amparo económico. Argumenta que dicha acción constitucional únicamente es procedente respecto de vulneraciones al inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, esto es, cuando se refiere a la actividad empresarial del Estado, mas no para proteger el derecho a desarrollar cualquier actividad económica consagrado en el inciso primero del mismo precepto.

Añade que, en todo caso, existen fundadas razones para desestimar el recurso, entre ellas: la incongruencia de que una persona directamente afectada dispone de treinta días para interponer un recurso de protección, mientras un tercero sin interés actual cuenta con seis meses para deducir el amparo económico; y la falta de facultades del órgano jurisdiccional para adoptar medidas cautelares prontas e inmediatas, a diferencia del recurso de protección.

En cuanto al fondo, destaca que la empresa Construcciones Especializadas Limitada (REPES) no efectuó formalmente una solicitud de inscripción en el Registro de Contratistas del Ministerio de Obras Públicas. Así, precisa que la comunicación impugnada, el Ordinario N° 8, fue una respuesta a una consulta sobre la interpretación de las modificaciones introducidas al Decreto Supremo N° 75, limitándose a señalar que el cambio normativo no afecta la vigencia del Decreto Supremo N° 48.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

En tal sentido sostiene que no existió prohibición ni limitación para la inscripción de REPES, toda vez que no se presentó documentación ni solicitud formal. Añade que la respuesta del Registro de Contratistas únicamente aclaró que la modificación al Decreto Supremo N° 75 no implica cambios en el Decreto Supremo N° 48, específicamente en su artículo 25, que regula las inhabilidades para inscribirse en el Registro de Consultores.

A su vez, indica que la recurrente no agotó la vía administrativa, toda vez que no hizo uso de los recursos contemplados en el artículo 59 de la Ley N° 19.880 previo a interponer la acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, solicita que se desestime íntegramente el recurso de amparo económico, con expresa condena en costas, por cuanto:

a) Resulta improcedente al no versar sobre una vulneración del inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República;

b) No existió una efectiva prohibición o limitación a la actividad económica de REPES;

c) No se presentó formalmente una solicitud de inscripción en el Registro de Contratistas;

d) No se agotaron previamente los recursos administrativos correspondientes.

Tercero: Que, tal como ha señalado la Excma. Corte Suprema, es evidente que el legislador al establecer el amparo económico en el artículo único de la Ley N° 18.971, no hizo distingo en cuanto al ámbito de su aplicación (Corte Suprema, sentencia de 28 de marzo de 2023, Rol N°4.272-2022). En efecto, esta garantía constitucional -a la que se le ha llamado de libre iniciativa o de libertad de empresa- es de contenido vasto, puesto que comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicios, señalando la doctrina que si la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar libremente cualquier actividad económica, personalmente o en sociedad, organizadas en empresas, en cooperativas o en cualquier otra forma de asociación licita, lo hace con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad. Así, se ha dicho que: ´"*La obligación de no atentar en contra de la garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda autoridad, sino también a otros particulares que actúan en el ámbito de la economía nacional. Una persona, natural o jurídica, que desarrolla una actividad económica dentro de la ley, sólo puede salir de ella voluntariamente o por ineficiencia empresarial que la lleva al cierre o a la quiebra. Pero es contraria a esta libertad, y la vulnera, el empleo por otros*

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

empresarios de arbitrios, como pactos, acuerdos, acciones y toda clase de operaciones que tengan por objeto o den o puedan dar como resultado dejar al margen de la vida de los negocios a quien esté cumpliendo ´legalmente una tarea en la economía del país" (Enrique Evans de la Cuadra, 'Los Derechos Constitucionales' Tomo II, pág. 318)." (Corte Suprema, Rol N°34.390-2016, Rol Nº5519-2019 y Rol N°17716-2023, entre otros).

Cuarto: Que, en la misma línea de lo señalado, la Excma. Corte Suprema sobre el objetivo de la acción de amparo económico ha sostenido: "*Octavo: Que el recurso de amparo económico establecido en el artículo único de la Ley N°18.971, corresponde a una herramienta de protección a la garantía establecida en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, cuyo contenido comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica. En dicho contexto, no se puede perder de vista que esta es una acción de tutela urgente que tiene por fin enfrentar ataques directos al ejercicio de tal derecho, por medio de una intervención jurisdiccional rápida que ampare suficientemente el derecho amenazado; y, por consiguiente, no está prevista para reparar o constatar consecuencias económicas que sufran los privados en relación a acciones u omisiones que no han tenido como objeto principal impedir su desarrollo*". (Corte Suprema, Rol N°6.632- 2024).

Quinto: Que no obstante lo señalado, se ha dicho en otras ocasiones, tanto por esta Corte de Apelaciones, como por la Excma. Corte Suprema -Roles N°1189-2009, N°739-2209, N°2537-2009, N°6125-2009 y N°1655-2009- , que el recurso de amparo económico sólo es procedente por vulneración a la norma contenida en el inciso segundo del N° 21 del artículo 19 de la Constitución, esto es, aquella que permite al Estado desarrollar o participar en actividades empresariales únicamente si lo autoriza una ley de quórum calificado, de modo que si se alega una conculcación al inciso primero de la citada norma -como sucede en la especie- la vía idónea sería el recurso de protección que contempla el artículo 20 de la Carta Fundamental. Es decir, el objetivo tras la Ley N° 18.971 fue proteger el orden público económico de cualquier actividad del Estado tendiente a inmiscuirse en la actividad empresarial sin una ley de quórum calificado que lo permita.

De acuerdo con lo señalado, no parece razonable entender que el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita esté protegido por la acción de protección del artículo 20 de la Carta Fundamental y, además, por el arbitrio de la citada Ley N° 18.971, que otorga acción popular para su interposición, y un plazo de seis meses para deducirlo.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

Hasta aquí, y conforme al tenor del recurso, sólo esta razón bastaría para, desde ya, desestimar el recurso de amparo económico deducido.

Sin perjuicio de lo anterior, y a mayor abundamiento, en este mismo orden de ideas, el profesor Iván Oróstica Maldonado, sobre el recurso de amparo económico, ha manifestado: "(…) su especificidad radica, precisamente, en abrir una vía judicial efectiva que posibilite a las personas, individualmente o en su asociación, denunciar las infracciones a la norma específica contenida en el inciso 2° del artículo 19 N°21 de la Carta Fundamental, contenidas por el Estado en cuanto empresario, en cualquiera de sus manifestaciones (…)". (Aróstica Maldonado Iván, "Acción de amparo económico acerca del recurrente y el recurrido", en Revista Gaceta Jurídica N°181, Santiago, 1995, p.14).

Sexto: Que, ahora bien, a pesar de lo señalado en el motivo anterior, y entrando al fondo de la acción interpuesta, para la resolución del recurso en estudio resulta útil citar las normas que dicen relación con el conflicto de autos:

a).- En primer término, el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que señala: "*La Constitución asegura a todas las personas: … N°21°: El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.*

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

b).- En segundo término, el artículo único de la Ley N° 18.971, que indica: "*Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile. El actor no necesitará tener interés actual en los hechos denunciados. La acción podrá intentarse dentro de seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción, sin más formalidad ni procedimiento que el establecido para el recurso de amparo, ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá de ella en primera instancia. Deducida la acción, el tribunal deberá investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta el fallo respectivo. Contra la sentencia definitiva, procederá el recurso de apelación, que deberá interponerse en el plazo de cinco días, para ante la Corte*

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

Suprema y que, en caso de no serlo, deberá ser consultada. Este Tribunal conocerá del negocio en una de sus Salas. Si la sentencia estableciere fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiere causado".

Séptimo: Que no se encuentra controvertido que el acto que motivó este arbitrio -Ordinario N° 8 emitido por el Jefe del Departamento del Registro de Contratistas y Consultores del MOP- corresponde a una respuesta que se le dio al representante legal del Grupo Empresas RFA respecto de la consulta por él formulada en relación con la interpretación oficial sobre la modificación efectuada al DS N° 75, por el DS N° 156, "*a fin de tener la posibilidad de listra nuestra empresa Construcciones Especializada Ltda. … Repe Ltda. en el Registro Contratista, si que esto invalide la actual inscripción de RFA Ingenieros Ltda. en el Registro de Consultores*".

El ordinario informó a la recurrente que "*la interpretación expuesta a la modificación del DS N°75 es errónea. Dicha modificación se relaciona directamente con el registro de Contratistas sin afectar la normativa vigente en el caso de los Consultores (DS N°48). Por otro lado, la modificación al art 41 indica claramente que, las empresas relacionadas "igualmente, no podrán inscribirse en un mismo registro contratistas con uno o más socios, directores o profesionales comunes".*

Octavo: Que, atendido lo referido, queda patente que por medio del acto impugnado no se prohibió ni limitó la inscripción de la empresa REPES en el Registro de Contratistas, sin que exista ningún ingreso de una solicitud de ese tipo para requerirla.

Como lo señala la recurrida, "*tampoco se comunicó que la empresa RFA Ingenieros pierde automáticamente su inscripción en el Registro de Consultores. Lo anterior debe ser determinado por los canales y vías formales de comunicación establecidos para tales efectos, esto es, a través del sistema de solicitudes de la plataforma de Mercado Público*".

Noveno: Que teniendo en consideración lo referido, no se puede concluir que exista una vulneración al derecho de la recurrente de realizar su actividad económica, ya que, como lo consigna la recurrida en su informe "*en caso alguno puede haber una prohibición, limitación o negativa, si la recurrente no ha efectuado una solicitud al Servicio en orden a inscribirse en el Registro de Contratistas. Reiteramos en este punto que sólo se hizo una consulta al Departamento pertinente, en cuanto a una interpretación de la norma ya tantas veces citada, artículo 25 del Decreto Supremo N° 48*".

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República y en el artículo único de la Ley N° 18.971, **se rechaza**, sin costas, el recurso de amparo económico interpuesto por Claudio Líbano Manzur, abogado, en representación de la Sociedad Construcciones Especializadas Limitada (REPES), en contra del Ministerio de Obras Públicas.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redactó el ministro Rodríguez Moreno.

N°Amparo-704-2025.

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el ministro señor José Pablo Rodríguez Moreno e integrada por el ministro señor Tomás Gray Gariazzo y por el abogado integrante señor Manuel Luna Abarza.

José Pablo Rodríguez Moreno
Ministro
Corte de Apelaciones
Tres de diciembre de dos mil veinticinco
12:26 UTC-3

Tomás Guillermo Gray Gariazzo
Ministro
Corte de Apelaciones
Tres de diciembre de dos mil veinticinco
13:02 UTC-3

Manuel Domingo Antonio Luna Abarza
Abogado
Corte de Apelaciones
Tres de diciembre de dos mil veinticinco
08:30 UTC-3

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ

Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Jose P. Rodriguez M., Tomas Gray G. y Abogado Integrante Manuel Domingo Antonio Luna A. Santiago, tres de diciembre de dos mil veinticinco.

En Santiago, a tres de diciembre de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl

Código: KUXGBLJXXDQ