CAPÍTULO 2

Comentario Sentencias Destacadas

AMPARO ECONÓMICO: ¿hacia su consolidación jurisprudencial?

Sentencia Corte Suprema, Rol N°41.033-2025

Sandra Ponce De León Salucci

RESUMEN

La sentencia pronunciada por la Tercera Sala de la Corte Suprema en la causa Rol N° 41.033-2025, constituye un pronunciamiento relevante en materia de amparo económico. Aunque la controversia se originó en una discusión regulatoria relativa a la aplicación del régimen de numeración especial de telecomunicaciones a las actividades de cobranza extrajudicial telefónica, el principal interés del fallo radica en cuestiones de alcance institucional más amplias. La Corte Suprema ha reafirmado que la acción contemplada en la Ley N° 18.971 protege ambos incisos del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, adhiere a una línea jurisprudencial que rechaza la declaración de inadmisibilidad por causales no previstas legalmente y reconoce la potestad del tribunal para decretar medidas concretas de restablecimiento del derecho al dejar sin efecto el respectivo acto administrativo impugnado. Este trabajo sostiene que esta decisión judicial refleja la convergencia de desarrollos jurisprudenciales que han fortalecido progresivamente la función del amparo económico como mecanismo de tutela efectiva de la libertad económica y de control jurisdiccional pleno de la actuación administrativa.

Palabras clave: amparo económico; libertad económica; telecomunicaciones; juridicidad administrativa; control judicial de la Administración; tutela jurisdiccional efectiva.

Índice: I. Introducción. II. El caso y la decisión de la Corte Suprema. III. Hacia la consolidación de la tesis amplia del amparo económico. IV. Hacia la

consolidación de la doctrina de la admisibilidad. V. El núcleo técnico-regulatorio de la controversia: la cobranza extrajudicial telefónica y los límites del concepto de servicio complementario. VI. El exceso de competencia como fundamento de la ilegalidad. VII. Amparo económico y efectos restitutorios. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Las decisiones judiciales que adquieren mayor relevancia institucional no siempre son aquellas que resuelven los conflictos jurídicos más complejos. Frecuentemente controversias aparentemente técnicas o sectoriales terminan convirtiéndose en hitos jurisprudenciales porque permiten a los tribunales consolidar criterios interpretativos cuyo alcance excede ampliamente las circunstancias específicas del caso. Eso es lo que ocurre con la sentencia pronunciada por la Corte Suprema en la causa Rol N° 41.033-2025 sobre amparo económico, que es objeto de este comentario.

En efecto, la importancia de este pronunciamiento no radica tanto en la calificación regulatoria de las llamadas de cobranza que se realizan a los usuarios o clientes por las empresas concesionarias del servicio, ni en la determinación de la numeración que debe emplearse para su realización. Lo verdaderamente relevante es que la controversia obligó a los tribunales a pronunciarse sobre los límites de la potestad normativa de los órganos administrativos y sobre el alcance de las competencias regulatorias que pueden ejercerse mediante actos infralegales. Desde esta perspectiva, la sentencia trasciende el ámbito sectorial de las telecomunicaciones y se inserta en una discusión más amplia sobre el principio de juridicidad, la reserva legal y los mecanismos de control de la actuación administrativa.

Además, este fallo constituye una oportunidad particularmente relevante para revisar la evolución jurisprudencial del amparo económico dentro del sistema chileno de tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Es sabido que, desde la entrada en vigor de la Ley N° 18.971[1], la jurisprudencia nacional ha enfrentado dificultades para determinar el alcance de esta acción. La principal controversia ha consistido en definir si el amparo económico protege exclusivamente la garantía contemplada en el inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política —que limita el desarrollo de las actividades empresariales del Estado— o si también ampara la libertad económica reconocida en el inciso primero de dicha disposición. A esa discusión se agregan otras cuestiones jurídicas igualmente relevantes entre las que merece destacarse el desarrollo de criterios de inadmisibilidad no contemplados por el legislador. A su vez, una línea doctrinal y jurisprudencial ha sostenido durante años que las sentencias estimatorias de amparo económico tendrían únicamente efectos declarativos, negando la posibilidad de que aquellas ordenasen

[1] Sobre el origen y naturaleza jurídica de la acción, ver: Ponce de León Salucci (2014), pp. 98-101.

adoptar medidas concretas destinadas a restablecer el imperio del derecho. La decisión judicial comentada en este trabajo permite abordar simultáneamente aquellos tres asuntos de especial interés.

II. EL CASO Y LA DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA

1. El origen del conflicto

La controversia tuvo su origen en modificaciones regulatorias introducidas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) respecto de determinados servicios de comunicaciones masivas operados por concesionarios de servicios de telecomunicaciones.

En concreto, mediante Resolución Exenta N° 286, publicada en el Diario Oficial el 13 de febrero de 2025, la autoridad modificó la regulación aplicable a ciertos servicios complementarios de telecomunicaciones, incorporando nuevas categorías de comunicaciones masivas y asignándoles bloques específicos de numeración. La finalidad de la medida consistía en permitir a los usuarios identificar determinadas comunicaciones de carácter comercial o publicitario que le dirigían los concesionarios mediante prefijos diferenciados, y decidir libremente si responderlas o no.

Posteriormente, la autoridad administrativa emitió un oficio interpretativo —Oficio N° 11.269, de 2025— en virtud del cual sostuvo que las llamadas automatizadas o masivas destinadas a exigir a los usuarios el cumplimiento de obligaciones pendientes o a ofrecer mecanismos de regularización de deuda debían entenderse comprendidas dentro de aquellas categorías regulatorias.

Fue precisamente esta interpretación la que motivó a la Asociación Gremial de la Industria del Retail Financiero a interponer una acción de amparo económico.

La lectura del requerimiento permite advertir que la controversia excedía el ámbito propio de la regulación técnica de las telecomunicaciones. En rigor, la cuestión planteada por la recurrente decía relación con la determinación del alcance de las competencias regulatorias de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y, en particular, con los límites dentro de los cuales dicho organismo podía ejercer sus potestades interpretativas.

A juicio de la Asociación reclamante, la cobranza extrajudicial realizada mediante comunicaciones telefónicas no podía ser calificada como un servicio complementario de telecomunicaciones ni asimilada a una comunicación publicitaria o comercial masiva, pues se desarrolla en el contexto de una relación obligacional preexistente entre acreedor y deudor y se encuentra sometida a una regulación legal especial, actualmente contenida en la Ley N.° 21.320. En consecuencia, la impugnación no recaía únicamente sobre el criterio interpretativo contenido en el oficio de la SUBTEL, sino

sobre la competencia misma del órgano para someter dicha actividad al régimen previsto por la normativa sectorial de telecomunicaciones, pese a tratarse de una materia cuya regulación había sido expresamente establecida por el legislador.

Es sobre esa base argumentativa que se alegó que la autoridad administrativa había sobrepasado el marco de atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico, interfiriendo injustificadamente en el ejercicio de una actividad económica lícita.

2. La decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago

La Corte de Apelaciones de Santiago rechazó la acción presentada por la mencionada asociación gremial.

La relevancia del pronunciamiento de primera instancia radica en que resolvió el litigio exclusivamente desde la perspectiva de la procedencia formal de la acción.

Siguiendo una línea jurisprudencial previa, la Corte de Apelaciones estimó que la acción prevista en la Ley N° 18.971 protege únicamente la garantía contemplada en el inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, relativa a la actividad empresarial desarrollada por el Estado. En consecuencia, dado que la controversia de estos autos se vinculaba al ejercicio de una actividad económica privada, concluyó que la acción resultaba improcedente.

3. La sentencia de la Corte Suprema

Conociendo de la respectiva apelación, la Corte Suprema revocó íntegramente la decisión de primera instancia.

El Máximo Tribunal abordó, en primer lugar, la discusión relativa al ámbito de protección del amparo económico y concluyó que la Ley N° 18.971 no distingue entre los incisos primero y segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política. Sobre esa base, afirmó que la acción procede respecto de ambos incisos de la norma fundamental[2].

A continuación, examinó el problema sustantivo planteado, centrando su análisis en determinar si la cobranza extrajudicial telefónica podía ser calificada jurídicamente como un servicio complementario de telecomunicaciones y su respuesta fue negativa.

[2] El considerando tercero de la sentencia indica: "tal como ha señalado esta Corte, es evidente que el legislador, al establecer el amparo económico en el artículo único de la Ley N° 18.971, no hizo distingo alguno en cuanto al ámbito de su aplicación, de este modo, lo que se debe analizar es si efectivamente mediante los actos impugnados se produce una afectación a la garantía constitucional del artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República, en un sentido amplio".

La Corte señaló que los servicios complementarios definidos por la legislación sectorial corresponden a prestaciones adicionales ofrecidas a los usuarios de telecomunicaciones, susceptibles de contratación, utilización voluntaria y pago. Luego afirmó que la cobranza extrajudicial telefónica carece de tales características, pues aquella no constituye un servicio contratado por el usuario ni una prestación comercializada en el mercado de las telecomunicaciones. Se trata, más bien, de una comunicación dirigida por un acreedor a un deudor determinado con el objeto de obtener el cumplimiento de una obligación pendiente.

El fallo agregó que esta actividad de cobranza extrajudicial se encuentra regulada específicamente por la Ley N° 21.320, circunstancia que refuerza la improcedencia de la interpretación sostenida por la autoridad administrativa en el caso.

Con fundamento en aquellas consideraciones, la Corte Suprema concluyó que la Subsecretaría de Telecomunicaciones había excedido el ámbito de sus atribuciones legales y que la actuación ejecutada afectaba injustificadamente el ejercicio de una actividad económica concreta protegida constitucionalmente. En consecuencia, acogió la acción deducida y dejó sin efecto el acto administrativo impugnado[3].

III. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA TESIS AMPLIA DEL AMPARO ECONÓMICO

1. La controversia más persistente en la historia de la acción de amparo económico

Pocas instituciones procesales han experimentado una evolución jurisprudencial tan oscilante como el amparo económico. Desde la entrada en vigencia de la Ley N° 18.971, publicada el 10 de marzo de 1990, la principal discusión ha consistido en determinar si esta acción protege exclusivamente la garantía contemplada en el inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política o si también cautela la libertad económica reconocida en el inciso primero de dicha disposición[4].

La importancia práctica de la controversia resulta evidente. Si la acción se limita al inciso segundo, el amparo económico queda reducido a un instrumento destinado a controlar la actividad empresarial desarrollada por el Estado. Por el contrario, si protege ambos incisos, se transforma en un mecanismo general de tutela de la libertad económica frente a actuaciones ilegales provenientes tanto de órganos públicos, como de particulares[5].

[3] Corte Suprema, rol: 41.033-2025 (2026).

[4] Sobre la oscilante jurisprudencia en este tópico ver: Ponce de León Salucci (2014), pp. 98- 110; García Barzelatto (2015), pp. 331-338.

[5] Zúñiga (2002) pp. 7-12.

Durante los primeros años de vigencia de la citada ley predominó una comprensión restrictiva inspirada fundamentalmente en la historia de su establecimiento. Bajo esta interpretación, el objetivo principal de la acción habría sido controlar la actividad empresarial del Estado en el contexto de las transformaciones económicas y constitucionales experimentadas por el país durante el período de transición. Luego, a partir de mediados de la década de 1990, comenzó a imponerse una interpretación jurisprudencial amplia basada en el tenor literal de la norma y en la ausencia de distinciones formuladas por el legislador. Durante más de una década aquella tesis pareció asentarse de manera relativamente estable[6]. Sin embargo, la situación cambió a partir del conocido fallo "González Illanes con Municipalidad de Santiago", pronunciado en 2009[7] [8]. Desde entonces reapareció la tesis restrictiva y la jurisprudencia volvió a dividirse.

La doctrina observó críticamente este fenómeno —sentencias en uno y otro sentido —, destacando que la denominada tesis histórica resulta difícilmente conciliable con el texto de la Ley N° 18.971 y con la amplitud de la legitimación activa reconocida por dicha normativa. Desde esta perspectiva, la restricción jurisprudencial introducida a partir de 2009 implicó una reducción significativa del ámbito protector originalmente previsto por el legislador[9].

2. El aporte de la sentencia comentada

La importancia del fallo objeto de análisis radica en que aborda directamente esta controversia y lo hace mediante una argumentación particularmente clara.

La Corte Suprema no intenta reconstruir el contexto político que rodeó la dictación de la Ley N° 18.971 ni fundamenta su decisión en consideraciones históricas complejas. Por el contrario, decide construir su razonamiento sobre una constatación elemental: el legislador no distinguió entre los incisos primero y segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política. Si ello es así, tampoco corresponde al intérprete introducir una distinción que la ley no contempla.

[6] Esta fase, denominada "literalista" o "etapa intermedia de interpretación", corresponde a la tendencia que siguió la jurisprudencia hasta el año 2009. Conforme a ella, del tenor literal claramente manifestado en el texto de la Ley N° 18.971, aparece que el recurso ampara la garantía constitucional del numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política en su integridad, pues establece acción popular para denunciar todas las infracciones a dicha norma sin hacer distinciones entre sus dos incisos. Véase, por ejemplo, Corte de Apelaciones de Santiago, rol: 3899-94 (1995). Véase, también, Navarro (2007) pp. 104-105.

[7] Corte Suprema, rol: 501-2009 (2009). En esta sentencia, la Corte señaló que si bien el artículo único de la Ley N° 18.971 "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". Por ende, para dar una interpretación correcta a la materia, es necesario acudir a otros principios de interpretación que complementan el elemento gramatical, como son el lógico-histórico y el sistemático.

[8] Ver descripción de la jurisprudencia citada en: Zúñiga (2010) pp. 493-518.

[9] Ponce de León Salucci (2014) pp. 97-126; Ponce de León Salucci (2021) pp. 93-107 y 189-197; Cea Egaña (2012) pp. 487-575; Alvear (2013) pp. 167-220; Hernández Emparanza (2010) pp. 519-540; Nogueira (2013) pp. 357-420; Navarro 2007) p. 104; y Gómez (2009) pp. 97-118.

La relevancia de esta conclusión excede ampliamente el caso concreto. En efecto, el fallo reafirma una línea jurisprudencial que durante los últimos años ha adquirido creciente estabilidad dentro de la Corte Suprema. Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, tal línea jurisprudencial posee una importancia capital. Las acciones constitucionales cumplen una función esencial en la tutela de los derechos fundamentales y la incertidumbre acerca de su ámbito de aplicación afecta directamente la eficacia de los mecanismos de protección jurisdiccional. En tal sentido, la sentencia contribuye a reducir una incertidumbre interpretativa que se había mantenido durante más de una década.

3. La prevención de los ministros Astudillo y Ruz: una declaración institucional

Otro aspecto interesante del fallo se encuentra en la prevención formulada por los ministros señores Astudillo y Ruz.

A diferencia de lo que suele ocurrir con las prevenciones en las sentencias, la referida no expresa una discrepancia respecto de la decisión adoptada por la mayoría. Los ministros dejan constancia de que anteriormente habían adherido a la tesis restrictiva sobre el ámbito de protección del amparo económico y manifiestan haber decidido abandonar dicha posición en atención a la doctrina actualmente consolidada dentro de la Corte Suprema y al papel institucional que corresponde al tribunal en la uniformidad de la aplicación del derecho.

La importancia de esta declaración radica precisamente en que representa una manifestación explícita de convergencia jurisprudencial. Quienes anteriormente habían sostenido una posición diversa reconocen que la evolución reciente de la jurisprudencia justifica la adopción de un criterio distinto.

Sin embargo, es dable consignar que la experiencia aconsejara prudencia, ya que la evolución del amparo económico demuestra que los cambios jurisprudenciales pueden surgir incluso tras períodos prolongados de estabilidad. Por ello, aunque esta sentencia representa un avance significativo, la consolidación definitiva de la tesis amplia probablemente requerirá una intervención legislativa que elimine cualquier duda interpretativa residual. Adicionalmente, la prevención destacada en este caso no permite descartar completamente la persistencia futura de interpretaciones divergentes dentro del propio tribunal.

IV. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA ADMISIBILIDAD

1. Una cuestión menos visible, pero igualmente relevante

Si la discusión relativa al ámbito de protección del amparo económico ha concentrado históricamente la atención de la doctrina existe otra cuestión

cuya importancia práctica resulta igualmente significativa: la admisibilidad de la acción[10].

Durante años se intentó construir mecanismos de filtrado procesal inspirados en categorías desarrolladas para el recurso de protección. La práctica judicial consistía en declarar inadmisibles determinadas acciones sobre la base de consideraciones relativas a la naturaleza del acto impugnado, a la inexistencia aparente de una vulneración o a la improcedencia manifiesta de la acción[11].

En el caso del amparo económico, la Ley N° 18.971 no contempla tales causales. Por el contrario, su texto configura una acción particularmente amplia, disponiendo que el tribunal deberá investigar la infracción denunciada y dar curso progresivo a los autos hasta dictar sentencia.

La Corte Suprema ha destacado reiteradamente que el amparo económico previsto en la Ley N.° 18.971 posee una configuración procesal propia, diversa de la acción de protección, circunstancia que se manifiesta, entre otros aspectos, en su legitimación activa amplia, en el plazo de seis meses para su interposición, en el deber judicial de investigar la infracción denunciada y en la ausencia del requisito consistente en acreditar un acto u omisión arbitrario o ilegal[12].

Por otra parte, mientras la acción de protección de garantías constitucionales contempla expresamente un examen preliminar de admisibilidad en virtud de su Auto Acordado, el amparo económico carece de una regulación equivalente. De esta forma, la introducción de filtros procesales construidos jurisprudencialmente podría implicar una alteración del diseño legislativo y una restricción indebida del acceso a la jurisdicción constitucional económica.

2. El razonamiento de la Corte Suprema

En la sentencia comentada en esta oportunidad, la Corte recuerda que el legislador no estableció causales de inadmisibilidad para el amparo económico y que, por consiguiente, los tribunales carecen de competencia para crearlas por vía interpretativa.

Dicha conclusión resulta coherente con la naturaleza de la acción, atendido que la Ley N° 18.971 configura un mecanismo extraordinariamente amplio desde la perspectiva de la legitimación activa, permitiendo que cualquier persona denuncie una infracción a la libertad económica sin necesidad de acreditar un interés directo o actual.

[10] Ponce de León Salucci (2021) pp. 189-197.

[11] Corte Suprema, rol: 17.095-2024 (2024).

[12] A modo de ejemplo, Corte Suprema, rol: 4243-2003 (2003).

Tal diseño perdería buena parte de su eficacia si los tribunales pudieran restringir discrecionalmente el acceso a la acción mediante requisitos no contemplados por el legislador.

3. La importancia institucional de esta doctrina

Si se logra una consolidación de la línea jurisprudencial esbozada en la sentencia comentada, en términos prácticos significa que las controversias relativas a la libertad económica deberán ser conocidas y resueltas mediante una decisión pronunciada sobre el fondo del asunto. Ello fortalece la tutela jurisdiccional efectiva y evita que la protección de derechos fundamentales quede condicionada a filtros procesales carentes de sustento legal.

La sentencia comentada contribuye a reforzar una idea fundamental del Estado de Derecho: cuando el legislador ha establecido una acción destinada a proteger derechos constitucionales, corresponde a los tribunales aplicarla en los términos definidos por la ley y no restringirla mediante exigencias adicionales elaboradas por vía jurisprudencial.

V. EL NÚCLEO TÉCNICO-REGULATORIO DE LA CONTROVERSIA: LA COBRANZA EXTRAJUDICIAL TELEFÓNICA Y LOS LÍMITES DEL CONCEPTO DE SERVICIO COMPLEMENTARIO

1. Una controversia aparentemente técnica

Superadas las cuestiones procesales relativas a la admisibilidad y al ámbito de protección del amparo económico, la Corte Suprema abordó en el fallo comentado el problema sustantivo planteado en el caso. La pregunta jurídica era relativamente sencilla de formular: ¿puede la cobranza extrajudicial telefónica ser calificada como un servicio complementario de telecomunicaciones?

La respuesta ofrecida por el Máximo Tribunal es negativa, lo que evita construir una argumentación centrada exclusivamente en los efectos económicos de la medida impugnada y sitúa la controversia en la correcta interpretación de las categorías jurídicas empleadas por la legislación sectorial.

En efecto, el problema no consistía en determinar si la regulación administrativa resultaba conveniente o inconveniente desde una perspectiva económica. La cuestión consistía en establecer si la actividad regulada encajaba efectivamente dentro de la categoría normativa utilizada por la autoridad administrativa. Desde esta perspectiva, el caso constituye un ejemplo particularmente ilustrativo de los límites jurídicos que enfrentan los órganos administrativos reguladores cuando pretenden extender el ámbito de aplicación de una determinada categoría legal.

2. El concepto legal de servicio complementario

La Corte Suprema construye su razonamiento a partir de las definiciones contenidas en la Ley General de Telecomunicaciones y en su normativa reglamentaria[13]. Dichas disposiciones describen los servicios complementarios como prestaciones adicionales suministradas mediante la utilización de redes públicas de telecomunicaciones y ofrecidas a los usuarios como servicios susceptibles de contratación. Son ejemplos tradicionales: identificación de llamadas, buzón de voz, servicios de información telefónica, llamadas con cobro revertido o acceso a determinados contenidos mediante numeración especial. Todos ellos corresponden a servicios ofrecidos a usuarios de telecomunicaciones, susceptibles de contratación voluntaria y normalmente asociados a una contraprestación económica específica.

Ahora bien, la cobranza extrajudicial telefónica no comparte ninguna de las características aludidas. El deudor no contrata el servicio, no decide utilizarlo ni paga por él. Tampoco puede renunciar unilateralmente a recibir comunicaciones vinculadas al cumplimiento de obligaciones pendientes. No se genera una relación de prestación de servicios de telecomunicaciones entre proveedor y usuario. Existe una relación obligacional previa entre acreedor y deudor. Es claro que la llamada telefónica constituye simplemente uno de los mecanismos utilizados por el acreedor para gestionar el cumplimiento de la respectiva obligación.

Precisamente por las claras diferencias anotadas, la sentencia concluye que la interpretación sostenida por la Subsecretaría de Telecomunicaciones carece de sustento jurídico suficiente.

3. El argumento sistemático: la relevancia de la Ley N° 21.320

La sentencia en comento incorpora, además, un argumento particularmente convincente desde una perspectiva sistemática.

En efecto, se parte de la base de que la cobranza extrajudicial no constituye una actividad carente de regulación. Por el contrario, el legislador decidió intervenir expresamente en esta materia mediante la Ley N° 21.320, que modificó la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores estableciendo reglas específicas relativas a horarios, frecuencia, modalidades y condiciones de las gestiones de cobranza[14].

La existencia de este régimen regulatorio especial resulta jurídicamente significativa. No solo demuestra que el legislador conocía la actividad de cobranza extrajudicial, sino que además revela que decidió regularla mediante instrumentos distintos de aquellos propios del derecho de las telecomunicaciones.

[13] Ver Considerando Octavo de la sentencia.

[14] Ver Considerando Noveno de la sentencia.

Desde esta perspectiva, la interpretación sostenida en este caso concreto por la autoridad administrativa generaba una evidente tensión normativa. La SUBTEL pretendía incorporar a una categoría regulatoria de telecomunicaciones una actividad que el propio legislador ya había sometido a un estatuto jurídico específico.

La Corte Suprema advierte correctamente esta dificultad, por lo que concluye que la interpretación administrativa entregada en la especie no constituye simplemente una opción regulatoria discutible, sino una extensión indebida del ámbito de aplicación de una categoría legal.

Como posteriormente reconoció la propia autoridad sectorial, el fallo en comento no declaró la ausencia de regulación sobre la actividad de cobranza extrajudicial telefónica, sino únicamente la improcedencia de someterla al régimen especial de numeración previsto para determinados servicios de telecomunicaciones.

Desde una perspectiva metodológica, resulta interesante advertir que la sentencia no construye su razonamiento sobre una única técnica interpretativa.

En primer término, la Corte Suprema desarrolla una interpretación literal de la legislación sectorial al examinar las características que definen legalmente a los servicios complementarios de telecomunicaciones[15] y constatar que la cobranza extrajudicial telefónica no satisface ninguno de los elementos que integran dicha categoría. En segundo lugar, complementa ese análisis mediante una interpretación sistemática, considerando la existencia de un régimen jurídico especial contenido en la Ley N° 21.320, circunstancia que permite comprender la actividad de cobranza dentro de un marco regulatorio diverso del previsto por la normativa de telecomunicaciones. Finalmente, la decisión incorpora una dimensión competencial particularmente relevante, pues el problema jurídico no se agota en la correcta clasificación de una determinada actividad económica, sino que se proyecta sobre los límites de las potestades regulatorias de la Administración.

La conclusión del fallo descansa, en definitiva, en la idea de que una interpretación extensiva de las categorías regulatorias no puede servir de fundamento para ampliar indirectamente el ámbito de competencias que el legislador ha conferido a la autoridad administrativa. Esta convergencia

[15] Se identifican dentro de esa categoría los siguientes: "**a)** servicios de información y entretención, "*que contemplan prestaciones de utilidad pública, interés general, cultura, recreación, consultas a bases de datos de diversa naturaleza a través de una operadora o sistema de intermediación, prestaciones orientadas al uso exclusivo de adultos, entre otras*"; **b)** servicio de cobro revertido; **c)** servicio de mensajería de voz y **d)** de acceso conmutado a internet. Todos estos servicios comparten las características de ser comercializados a los usuarios, quienes los pueden contratar o suscribir, pudiendo renunciar a su suscripción, y debiendo pagar un precio por su uso…". Considerando Octavo.

de argumentos literales, sistemáticos y competenciales constituye uno de los aspectos más sólidos del razonamiento desarrollado en la sentencia.

VI. EL EXCESO DE COMPETENCIA COMO FUNDAMENTO DE LA ILEGALIDAD

1. Un caso paradigmático de juridicidad administrativa

Una de las virtudes más relevantes de la sentencia que está bajo comentario consiste en identificar con precisión la naturaleza del vicio que afecta al acto administrativo impugnado.

En este caso, la ilegalidad declarada no deriva de una falta o de una insuficiente motivación ni de defectos procedimentales que afectaren al acto administrativo impugnado. El problema es más profundo: la SUBTEL actuó fuera del ámbito de competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce[16].

La diferencia observada resulta relevante porque permite distinguir entre los vicios vinculados al modo de ejercicio de una potestad de aquellos relativos a la inexistencia misma de la habilitación necesaria para actuar.

Con frecuencia, el control judicial de los actos de la Administración se concentra en cuestiones relacionadas con su fundamentación. La discusión gira entonces en torno a la existencia o a la suficiencia de los antecedentes considerados por la autoridad o a la razonabilidad de las decisiones que se adoptan por aquella.

En el caso comentado ocurre algo distinto. Incluso si la autoridad hubiese motivado extensamente su decisión, el problema jurídico subsistiría. La razón es simple: la competencia necesaria para regular aquella materia no existía.

La sentencia constituye así una aplicación particularmente clara del principio de juridicidad con supremacía constitucional consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, complementado por el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de la Administración del Estado —Ley N° 18.575 y sus modificaciones —, tratándose de los organismos que integran dicha administración.

[16] En su considerando Décimo, el fallo sostiene: "… al no poseer la cobranza extrajudicial telefónica la naturaleza de ser un "servicio complementario" en los términos expuestos en la normativa citada, la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha incurrido en un acto ilegal al exceder sus competencias al pretender reglarlo como tal, vulnerando la garantía reconocida en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República de la actora, al restringir el ejercicio de una actividad que resulta fundamental para su quehacer económico en la fase de aquella que corresponde al cobro, por lo que cabe acoger la presente acción en los términos que se señalan en lo resolutivo de este fallo".

En consideración de las reglas mencionadas, la Administración solo puede actuar dentro del marco de atribuciones que la Constitución y la ley le han conferido. Cuando excede esos límites, el acto administrativo deviene ilegal con independencia de la calidad técnica de sus fundamentos.

2. La importancia constitucional del razonamiento

La relevancia de este aspecto del fallo trasciende la controversia específica sobre telecomunicaciones.

En efecto, se parte de la base que los órganos reguladores poseen amplias facultades técnicas, pero no disponen de una habilitación general para intervenir en cualquier actividad económica que consideren conveniente regular. Su competencia continúa siendo una competencia jurídicamente delimitada. La especialización técnica no reemplaza la habilitación normativa.

La decisión comentada también puede ser comprendida desde la perspectiva de la Constitución económica[17], entendida no como un conjunto aislado de disposiciones sobre la actividad económica, sino como un sistema normativo destinado a ordenar jurídicamente las relaciones entre intervención estatal y libertad económica.

En este último contexto, la garantía reconocida en el artículo 19 N° 21 de la Constitución no se agota en la protección subjetiva de quienes desarrollan actividades económicas lícitas, sino que proyecta una dimensión objetiva que condiciona el ejercicio de las potestades estatales de regulación e intervención económica[18].

Desde esta óptica, la actuación administrativa que incide sobre el desenvolvimiento de una actividad económica debe encontrar fundamento en una habilitación legal suficiente y respetar estrictamente el ámbito competencial definido por el legislador.

La sentencia reafirma precisamente esta exigencia al rechazar una interpretación administrativa que, bajo la apariencia del ejercicio de facultades regulatorias sectoriales, terminaba ampliando el ámbito de aplicación de una categoría legal más allá de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, la controversia permite advertir que la reserva legal en materia económica no solo opera como límite frente a la actuación empresarial del Estado, sino también respecto de las potestades regulatorias ejercidas por la Administración.

[17] Cea Egaña (2012) pp. 487-575.

[18] Sobre diversas dimensiones de la noción Constitución Económica, ver trabajos publicados con ocasión del Cuarto Seminario de Profesoras de Derecho Público, en obra colectiva Henríquez y Silva (2015).

Con fundamento en lo reseñado, el fallo no solo constituye una aplicación del principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución, sino también una manifestación concreta de una de las premisas centrales de la Constitución económica: que toda intervención pública susceptible de afectar el ejercicio de la libertad económica requiere una base normativa suficiente[19] y no puede descansar exclusivamente en apreciaciones técnicas, regulatorias o de oportunidad formuladas por la Administración.

La especialización de los órganos reguladores amplía su capacidad de comprensión de los mercados, pero no altera el fundamento jurídico de sus potestades ni los exime del deber de actuar dentro de los límites previamente definidos por la Constitución y la ley.

Por lo anotado, cuando la Corte Suprema afirma en este caso concreto que la SUBTEL excedió sus atribuciones legales, no está formulando únicamente un juicio acerca de la interpretación de una ley sectorial; lo que hace es reafirmar una de las exigencias centrales del Estado de Derecho: el sometimiento integral de la Administración al principio de juridicidad[20].

VII. AMPARO ECONÓMICO Y EFECTOS RESTITUTORIOS

1. Una decisión que supera la tesis meramente declarativa

Uno de los aspectos más interesantes del fallo que se comenta se relaciona con sus efectos. La Corte Suprema no se limitó a declarar la existencia de una infracción ni a formular una interpretación acerca del alcance de las competencias administrativas de un determinado organismo. Lo que hace el tribunal fue dejar expresamente sin efecto el acto administrativo impugnado.

2. La trascendencia jurídica de la decisión

Durante años, una parte importante de la doctrina sostuvo que el amparo económico constituía una acción esencialmente declarativa, por lo que los tribunales podían constatar la existencia de una infracción, pero carecían de facultades para adoptar medidas concretas destinadas a restablecer el imperio del derecho. Esa tesis encontraba apoyo en el silencio de la Ley N° 18.971 respecto de las facultades específicas del tribunal al acoger la acción[21].

Sin embargo, aquella interpretación siempre generó dificultades prácticas evidentes. Una acción constitucional incapaz de corregir efectivamente la infracción denunciada termina transformándose en un mecanismo de protección extraordinariamente débil.

[19] Soto Kloss (1993) pp. 105-136.

[20] Sobre esta idea, ver Reyes Riveros (2006) pp. 95-132.

[21] Gotschlich (2025).

La tesis declarativa fue objeto de numerosas críticas doctrinales[22]. Se argumentó que una acción constitucional destinada a proteger derechos fundamentales carecería de eficacia real si el tribunal no pudiera adoptar medidas idóneas para restablecer el imperio del derecho. Desde esta perspectiva, la función jurisdiccional no se agota en la constatación de la infracción, sino que comprende también la adopción de medidas efectivas de tutela.

Resta observar si esta orientación jurisprudencial logrará consolidarse en decisiones futuras.

3. La decisión comentada parece alejarse decididamente de aquella concepción y genera un cambio significativo

Al dejar sin efecto el acto administrativo impugnado, la Corte Suprema adopta una medida de contenido claramente restitutorio aproximándose a la lógica tradicional del recurso de protección además de fortalecer la eficacia práctica del amparo económico.

Si esta línea jurisprudencial logra consolidarse, el amparo económico dejará definitivamente de ser una acción destinada únicamente a obtener declaraciones de certeza jurídica. Podría consolidarse como un mecanismo capaz de remover actuaciones ilegales y restablecer efectivamente el ejercicio de la libertad económica.

Desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva, esta evolución fortalece significativamente la capacidad protectora del amparo económico y contribuye a consolidar su posición dentro del sistema chileno de acciones constitucionales.

VIII. CONCLUSIONES

La sentencia pronunciada por la Corte Suprema en la causa Rol N° 41.033-2025 constituye un pronunciamiento especialmente relevante. Su importancia no radica únicamente en la solución de una controversia regulatoria vinculada al régimen jurídico de las telecomunicaciones, sino en las consecuencias institucionales que proyecta sobre la evolución contemporánea de esta acción constitucional.

En primer lugar, el fallo reafirma de manera explícita la tesis según la cual la acción prevista en la Ley N° 18.971 protege ambos incisos del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política. Con ello, contribuye significativamente a reducir una incertidumbre interpretativa que ha acompañado históricamente a esta institución y fortalece una comprensión coherente con el tenor literal de la ley.

[22] Ponce de León Salucci (2014) pp. 119-126.

En segundo término, por su fortaleza argumentativa la sentencia puede servir para consolidar la línea jurisprudencial que rechaza que los tribunales construyan causales de inadmisibilidad no previstas por el legislador. Esta conclusión resulta especialmente relevante porque reafirma el carácter amplio de la acción y refuerza el acceso efectivo a la tutela jurisdiccional de la libertad económica.

En tercer lugar, el fallo sirve para confirmar la procedencia de medidas concretas de restablecimiento del derecho al acoger una acción de amparo económico. De esta forma, contribuye a superar progresivamente la concepción tradicional que atribuía a esta acción efectos exclusivamente declarativos y fortalece su eficacia práctica como instrumento de protección jurisdiccional.

En cuarto lugar, la decisión constituye una manifestación particularmente significativa del control jurisdiccional de la juridicidad administrativa, al declarar que la autoridad reguladora actuó fuera del ámbito de competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce. La Corte Suprema reafirma que incluso los órganos dotados de amplias facultades técnicas permanecen sometidos a límites competenciales estrictos derivados del principio de legalidad.

En quinto lugar, es destacable su compromiso con los principios de la Constitución Económica. En efecto, el fallo ratifica que la intervención estatal en actividades económicas requiere una habilitación normativa suficiente, cuestión que se vincula directamente con las exigencias derivadas del principio de juridicidad y de la reserva legal en materia económica. Desde esta perspectiva en particular, esta sentencia representa un paso relevante en el proceso de consolidación del amparo económico como mecanismo de tutela efectiva de la libertad económica y como instrumento de control de la actuación administrativa.

En definitiva, el mérito principal de esta sentencia no reside en haber reformulado la doctrina del amparo económico, sino en haber consolidado una línea jurisprudencial que, hasta ahora, se había desarrollado de manera casuística y dispersa, dotándola de una fundamentación más consistente acerca de la función que corresponde a esta acción en el control jurisdiccional del ejercicio de las potestades administrativas que inciden sobre la libertad económica.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Monografías:

Cea Egaña, José Luis (2012): *Derecho Constitucional chileno, Tomo II, Derechos, Deberes y Garantías*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 487-575.

Nogueira Alcalá, Humberto (2013): *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, Tomo III*. Librotecnia, Santiago.

Ponce de León Salucci, Sandra (2021): *Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales. Acciones y procedimientos aplicables*, Segunda edición actualizada. DER Ediciones, Santiago.

Reyes Riveros, Jorge (2006): *Invalidación y Nulidad de los Actos Administrativos y Otros Estudios*, 2ª ed. LexisNexis, Santiago.

Obra colectiva:

Henríquez Viñas, Miriam y Silva Gallinato, María Pía (coords.) (2015): *La Constitución Económica*. Thomson Reuters LegalPublishing, Santiago.

Capítulos de libro:

García Barzelatto, Ana María (2015): "Recurso de amparo económico. Observaciones sobre su aplicación jurisprudencial 2013-2014", en Henríquez Viñas, Miriam y Silva Gallinato, María Pía (coords.) (2015): *La Constitución Económica*. Thomson Reuters LegalPublishing, Santiago, pp. 325-340.

Gómez, Gastón (2009): "Notas sobre el recurso de amparo económico. La jurisprudencia y la fisonomía de la acción", en AA.VV., *Temas actuales de derecho constitucional*. Libro homenaje al Profesor Mario Verdugo M., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pp. 97-118.

Ponce de León Salucci, Sandra (2014): "La acción de amparo económico", en Henríquez Viñas, Miriam y Silva Gallinato, María Pía (coords.), *Acciones Protectoras de Derechos Fundamentales*, Thomson Reuters LegalPublishing, Santiago, pp. 97-126.

Artículos de revista:

Alvear Téllez, Julio (2010): "La decadencia del recurso de amparo económico", *Revista de Derecho Público*, N° 73, pp. 57-84.

Alvear Téllez, Julio (2013): "La jurisprudencia del amparo económico los tres grandes déficits de la última década", *Estudios Constitucionales*,

Vol. 11, N° 1, pp. 167-220. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=en

Gotschlich V., Christopher (2025): "Recurso de amparo económico, consideraciones y jurisprudencia durante el 2024", *Actualidad Jurídica DOE*. Disponible en: https://actualidadjuridica.doe.cl/recurso-de-amparo-economico-consideraciones-y-jurisprudencia-durante-el-2024/

Hernández Emparanza, Domingo (2010): "El recurso de amparo económico: una tendencia jurisprudencial peligrosamente reduccionista", *Estudios Constitucionales*, Vol. 8, N° 2, pp. 519-540.

Navarro Beltrán, Enrique (2007): "El recurso de amparo económico y su práctica jurisprudencial", *Estudios Constitucionales*, Vol. 5, N° 2, pp. 99-119.

Nogueira Alcalá, Humberto (2010): "Análisis crítico sobre línea jurisprudencial de la sala constitucional de la Excma. Corte Suprema de justicia sobre el recurso de amparo económico", *Revista Ius et Praxis*, Año 16, N° 2, pp. 415-442.

Soto Kloss, Eduardo (1993): "Amparo económico y rol subsidiario del Estado", *Revista Temas de Derecho*, Vol. 8, N° 1, pp. 105-136.

Zúñiga Urbina, Francisco (2010): "Un nuevo giro hermenéutico de la Corte Suprema en la aplicación del recurso de amparo económico", *Estudios Constitucionales*, Vol. 8, N° 2, pp. 493-518.

Zúñiga Urbina, Francisco (2002): "El recurso de amparo económico revisitado: post scriptum", *Gaceta Jurídica*, N° 266, pp. 7-12.

Jurisprudencia citada:

Corte Suprema, rol: 4243-2003, de 6 de noviembre de 2003, Consulta Amparo Económico, *CMET (complejo manufacturero de equipos telefónicos)*.

Corte Suprema, rol: 501-2009, 27 de agosto de 2009, Consulta Amparo Económico, *González Illanes vs. Municipalidad de Santiago*.

Corte Suprema, rol: 17.095-2024, 13 de agosto de 2024, Apelación Amparo Económico, *Inversiones Sebastián Limitada vs. Comunidad Feria Lo Valledor*.

Corte Suprema, rol: 41.033-2025, 5 de marzo de 2026, Apelación Amparo Económico, *Asociación Gremial de la Industria del Retail Financiero vs. Subsecretaría de Telecomunicaciones*.

Normas citadas:

Auto Acordado de la Corte Suprema, 28 de agosto de 2025, sobre tramitación y fallo del recurso de protección de garantías constitucionales.

Constitución Política de la República de Chile.

Ley N° 18.575, 5 de diciembre de 1986, sobre Bases generales de la administración del Estado.

Ley N° 18.971, 10 de marzo de 1990, sobre Recurso especial que indica.

Ley N° 18.168, 2 de octubre de 1982, general de Telecomunicaciones.

Ley N° 19.496, 7 de marzo de 1997, sobre Protección de derechos de los consumidores.

Ley N° 21.320, 20 de abril de 2021, que modifica la Ley N° 19.496 en materia de Cobranzas extrajudiciales.