

# EL DERECHO A DESARROLLAR CUALQUIER ACTIVIDAD ECONOMICA

LUZ BULNES ALDUNATE

Profesora de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho Universidad de Chile

## S U M A R I O

Introducción. I. Origen de la norma. II. Prohibiciones y limitaciones al derecho para desarrollar cualquier actividad económica. III. ¿Podría acaso interpretarse la expresión respetando las normas legales que la regulen que usa el Artículo 19 Nº 21 inciso 1º en el sentido de que todas las limitaciones o prohibiciones deben ser impuestas por ley? IV. Otras limitaciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica. V. Resguardo constitucional del derecho a desarrollar cualquier actividad económica.

## I N T R O D U C C I Ó N

El texto Constitucional de 1980 contempla entre sus disposiciones dos nuevos artículos, en relación a este tema, no establecidos antes en otros ordenamientos constitucionales chilenos.

Cabe destacar entre éstos la disposición del artículo 19 Nº 21 inciso primero, la que será objeto de nuestro estudio.

Dice la norma:

“La Constitución asegura a todas las personas: El 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 regulan”.

El informe del anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, expresa en el capítulo denominado Orden Político Económico, diversas consideraciones. Entre las que cabe señalar que la proliferación de innumerables organis-

mos y empresas del Estado llevan a la Comisión a la convicción de que en el nuevo ordenamiento jurídico es necesario contemplar algunas normas fundamentales destinadas a regular la acción del Estado en la economía y a preservar la iniciativa creadora del hombre, necesaria para el desarrollo del país.

Se expresa, además, que la naturaleza y variedad de las materias que comprende el orden público económico exige que los preceptos correspondientes se contengan al tratar cada una de ellas, razón por la cual no se agrupan en un solo capítulo.

Agrega el informe que estas normas dicen relación con el principio de subsidiariedad del Estado y algunas están insertas en las garantías constitucionales como la libre iniciativa para desarrollar cualquier actividad económica.

Cita, además, como alguna de las disposiciones fundamentales en esta materia la necesidad de incentivar la iniciativa privada y de evitar el mal que significa la proliferación de las empresas del Estado. por lo que se contempla un nuevo derecho constitucional que tiene por objeto garantizar a todas las personas la libre iniciativa privada, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sean contrarias al interés nacional y una ley lo declare así.

Sólo por excepción podrá el Estado desarrollar actividades empresariales o participar de ellas, cuando una ley con quórum calificado así lo autorice y, en tal caso, dicha actividad estará sometida a la legislación común que rija este tipo de actividades para los particulares.

Si bien la Constitución de 1925 contenía algunas materias relativas al orden público económico, entre las que específicamente cabe citar toda la regulación del derecho de propiedad y de la propiedad minera, en general, podríamos decir que no aparecen en su texto disposiciones y principios de orden económico que encontremos en otras Constituciones y que sobre todo que ha planteado la moderna doctrina constitucional.

Así, Stein, en su *Derecho Político*, formula como una omisión digna de considerarse la neutralidad en materia económica de la Ley Fundamental Alemana, la que se impuso para poder encontrar una fórmula que pudiera ser aceptada por todos los partidos democráticos más importantes, de manera de poder aprobar la Constitución.

Justificando la necesidad de la inclusión de los derechos económicos dice el autor:

“La neutralidad político económica de la Ley Fundamental significa que el legislador constitucional ha querido dejar abierta la cuestión del orden económico, pero también ha querido la realización de “la libertad en la economía”.

“Esta laguna de nuestro ordenamiento afecta gravemente a los individuos, la mayor parte de los hombres emplean gran parte de su vida en actividades económicas. Por ello, sus derechos económicos predominan en nuestros días sobre sus derechos políticos. Al determinar su posición en el trabajo, y, por tanto, sus ingresos, repercuten en su estandar de vida y en su posición social. Acompañan al ama de casa en sus compras, donde debido a la amplitud de la oferta y al nivel de precios, siente los límites de su libertad de contratación, impregnan la atmósfera familiar en la que cada niño crece, determinando sus posibilidades de formación y progreso e influyendo en el tiempo y atención que sus padres pueden dedicarles”.

“La mayoría de las cuestiones que aquí se plantean quedan sin resolver en la Constitución. La garantía que la Constitución ofrece a la propiedad sólo tiene relevancia cuando se puede adquirir la propiedad. Al tratar de la libertad de profesión, deja sin determinar precisamente la libertad de la actividad profesional. En todo caso, el artículo 9, permite a todos los que participan en actividades económicas, asumir por sí mismos, la defensa de las actividades no protegidas por la Ley Fundamental y mediante una acción conjunta, lograr la libertad en la economía” (*Derecho Político*, p. 187).

En este aspecto cabe destacar el artículo 58 del texto constitucional español que enmarca el sistema económico en el principio de la economía de mercado. Dice esta disposición:

“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, y en su caso, de la planificación”.

Aunque la libertad de empresa queda condicionada a las exigencias de la economía general, hay un claro reconocimiento a la libertad económica al afirmar que la libertad de empresa se reconoce en el marco de la economía de mercado.

Como bien expone el profesor José Luis Cea, en *El Orden Público Económico en la Nueva Constitución*, (en Seminario de Estudio so-

bre la Constitución Política del Estado de 1980, p. 55 ss), la Constitución de 1925 se caracterizaba porque no existía una línea demarcatoria entre la competencia pública y privada en la economía, en cambio, en la Constitución de 1980, ella estaría señalada con claridad y se sustentaría en el principio de subsidiariedad, de allí que sea un derecho para todas las personas desarrollar cualquier actividad económica, estando permitido al Estado y sus organismos realizar actividades empresariales sometidas a la legislación común aplicable a los particulares.

Sin entrar por ahora a un mayor análisis del texto constitucional, podríamos decir que el constituyente del 80, junto con consagrar la libertad de trabajo y su protección, ha establecido expresamente otro derecho individual que viene a ser su complemento, como también expresión de la libertad personal y tiene por fundamento dar un resguardo a la libertad económica protegiendo la iniciativa privada y demarcando con precisión cuándo el Estado puede entrar a intervenir en la actividad empresarial, imponiéndole ciertas condiciones que permitan proteger el principio rector de la iniciativa privada y de la subsidiariedad del Estado.

### *I. Origen de la norma*

En sus primeros debates sobre la materia, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución tuvo la intención de consagrar un capítulo relativo al orden público económico. Para estos efectos, citó al Fiscal del Banco Central, don Roberto Guerrero quien, en una extensa exposición, desarrolló los principios que a su juicio debían quedar establecidos en la Carta Fundamental, entre los que incluyó el de la libertad económica.

Sobre el particular, la señora Romo, miembro de la Comisión, entregó también una minuta conteniendo los tópicos más importantes que debían considerar un orden público económico en la Constitución.

Entre éstos destacó, iniciando la minuta: "Libertad y libre iniciativa para desarrollar las actividades económicas como expresión de la libertad personal. Toda persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad, ya sea en forma individual, o a través de una empresa que organice, sin más limitaciones que aquellas que imponga la ley en ra-

zón de la moral, las buenas costumbres, el orden y la salubridad pública". (Sesión 388 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución).

En cuanto a la idea de consagrar un capítulo especial con los principios enunciados, ésta se descartó porque se estimó que era más conveniente que el Orden Público Económico, fuera el resultado de las disposiciones constitucionales que inciden en la actividad económica, permitiendo que en ésta se desarrolle la libertad humana (Raúl Bertelsen, Sesión 388, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución).

Se vio también la inconveniencia de que la Constitución contemplara un título relativo a esta materia, puesto que ello, junto con significar un trastorno y una innovación en la técnica constitucional podría entenderse que implicaba consagrar constitucionalmente una determinada política económica.

El señor Carmona, sobre este punto expresó: que "por principio rechazaba las Constituciones doctrinarias, pues tienden a dar un sentido que obliga a quienes sustentan posiciones contrarias a luchar por establecer normas acordes con ellas".

Por las razones aducidas se optó por no establecer un capítulo relativo al Orden Público Económico, sino que por consagrar disposiciones que permitieran desarrollar y complementar otras normas constitucionales, protegiendo especialmente en forma más eficaz la libre iniciativa privada y el principio de igualdad ante la ley en materia económica.

Sobre el particular, citaremos a continuación al comisionado señor Juan de Dios Carmona, quien junto con rechazar las constituciones doctrinarias se declaró abiertamente partidario de consagrar en el texto una nueva filosofía económica. Expuso, además, "que comparte el criterio de consignar el principio de la libre iniciativa privada en el campo económico separado de la garantía constitucional del derecho de propiedad y sustentado en los valores mencionados anteriormente, pero establecido en forma tal que consagre el principio de subsidiariedad, por su texto más que por su enunciado teórico o filosófico, señalando, concretamente, que sólo por ley específica y con reconocimiento de la ciudadanía será factible establecer beneficios especiales a favor de ciertos sectores o actividades económicas, evitando

designar a las empresas, sean del Estado o no, para no caer en la tendencia de la Constitución de 1925 e ir agregando normas que en las postrimerías de su vigencia le dieron un carácter cada vez más estatista". (Sesión 388 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, p. 2900).

Consecuencia de estas ideas son la consagración en la Constitución de 1980 del artículo 19 N° 21 que protege la libre iniciativa privada y del artículo 19 N° 22 que consagra constitucionalmente el principio de extensión o de la igualdad ante la ley en materia económica.

En general, podríamos decir que estas normas son el resultado de la reacción contra el exagerado estatismo que imperó en administraciones anteriores.

Como lo hemos expresado, el origen de la norma fue en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, y el texto aprobado tuvo como principio inspirador la idea de establecer un artículo dentro de las garantías constitucionales que junto con proteger la libertad personal asegurara la libertad para desarrollar actividades económicas, porque el principio, si bien se incluye, en la libertad de trabajo, adolece de imprecisión, y prueba de ello es que fue desconocido en el pasado en forma más o menos sistemática (R. Bertelsen, Sesión 388).

El texto aprobado en el anteproyecto constitucional fue el siguiente:

"La libre iniciativa privada para desarrollar cualquier actividad económica, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sea contraria al interés nacional y una ley lo declare así".

"El Estado podrá desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo cuando una ley con quórum calificado así lo autorice y, en tal caso, ellas estarán sometidas a la legislación común que rija este tipo de actividades para los particulares".

"No se podrán establecer tributos, condiciones o requisitos que, por su cuantía elevada o por su naturaleza, impidan a los particulares el desarrollo de una determinada actividad".

Esta norma fue modificada por el Consejo de Estado en la siguiente forma:

"El 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.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas y si una ley 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 Honorable Junta de Gobierno le introdujo también modificaciones a la norma en estudio, de manera que el artículo 19 N° 21 inciso primero inspirado en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y en el Consejo de Estado aparece en la Constitución de 1980 en los términos transcritos anteriormente.

En relación con estas normas cabe destacar lo siguiente:

1) El Consejo de Estado eliminó la disposición relativa a los tributos que había establecido la Comisión de Estudios.

2) El Consejo de Estado cambió la expresión "la libre iniciativa privada" por "el derecho a desarrollar cualquier actividad económica".

3) El Consejo de Estado estableció en el inciso 1º las limitaciones a que puede estar afecto este derecho, reemplazando la expresión "sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sea contraria al interés nacional y una ley lo declare as", por "que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional respetando las normas legales que la regulen".

4) La Honorable Junta de Gobierno repuso la exigencia de la ley de quórum calificado para que el Estado y sus organismos puedan desarrollar actividades empresariales.

## II. *Prohibiciones y limitaciones al derecho para desarrollar cualquier actividad económica*

El texto constitucional plantea como posibilidad de limitar o prohibir cualquier actividad económica si ésta es contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional.

Estas limitaciones tienen sustentos similares a las que establece el texto constitucional respecto a la libertad de conciencia (artículo 19 N° 6), a la libertad de enseñanza (artículo 19 N° 11); al derecho a

asociarse sin permiso previo (artículo 19 Nº 15); a la libertad de trabajo y su protección (artículo 19 Nº 16).

En la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, se plantea el problema de a quién corresponderá imponer las limitaciones o prohibiciones para desarrollar alguna actividad económica.

Es evidente que la competencia es propia de una autoridad y no de los particulares.

En general, hubo consenso en la Comisión en estimar que la posibilidad de imponer las prohibiciones o limitaciones autorizadas si no estaban entregadas específicamente a la ley debían ordenarse por la autoridad administrativa, por lo que los comisionados optaron por una fórmula general que estableciera "sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sea contraria al interés nacional y una ley lo declare así".

Sobre el particular, el señor Ortúzar expresó "en el texto sugerido se encomienda a la ley determinar las limitaciones que pueden establecerse al ejercicio de la libertad económica en virtud de las causales en él enumeradas. Explica que la fórmula alternativa que consiste en disponer "... siempre que no sea contraria a la moral, al orden público y a la salubridad pública" presenta el inconveniente de confiar tal determinación a la autoridad administrativa, agrega que respecto a la libertad de trabajo se dijo: "Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Aclara que, salvo el interés nacional, en los demás casos no hay referencia a la ley". (Sesión 388).

El señor Bertelsen considera peligrosa esta interpretación y consulta si sería correcto que una autoridad administrativa prohibiera determinado trabajo por considerarlo atentatorio contra la moral. (Sesión 388 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, página 2910).

En la misma Sesión 388 y planteado nuevamente el problema de si debía ser el legislador o la autoridad administrativa la que estableciera las limitaciones por los conceptos antes enunciados, la Comisión optó por una fórmula diferente de manera tal que las limitaciones se dejaron entregadas a lo que estableciera la Constitución o a las que fueren contrarias al interés nacional y una ley así lo declarare.



En el debate sobre el particular, se dejó en claro que la referencia a la Constitución era en cuanto ésta faculta al legislador para reservar cierta categoría de bienes al Estado. Se estimó peligroso que la Constitución restringiera en algunos casos directamente el derecho a la propiedad privada, pues podría entenderse que sólo en esas operaba la limitación, en circunstancias que ese derecho puede ser restringido por una ley que aplique la facultad constitucional de reservar determinada categoría de bienes al Estado (Sesión 338, p. 2917).

Es menester tener presente que al debatirse esta norma estaba vigente la Constitución de 1925, que consagraba la institución de la reserva, que fue posteriormente eliminada por la Constitución de 1980 y reemplazada por la facultad de la ley de quórum calificado de establecer restricciones o limitaciones al derecho para adquirir dominio.

Como lo mencionábamos anteriormente, las limitaciones que aparecen en el anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, fueron eliminadas por el Consejo de Estado, que repuso el texto primitivamente propuesto en el inciso primero de la disposición en estudio.

De lo expuesto resulta que el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que se consagra en el artículo 19 Nº 21 de la Constitución de 1980, implica proteger un aspecto de la libertad personal y además dar un especial resguardo a la libertad de trabajo en materia económica.

En cuanto a las limitaciones o prohibiciones que puedan afectar a este derecho, cabe señalar que presentan una sustancial diferencia con las que pueden aplicarse a la libertad de trabajo, pues respecto del derecho consagrado en el artículo 19 Nº 21, las limitaciones o prohibiciones sólo pueden sustentarse en la moral, el orden público o la seguridad nacional, en cambio, tratándose de la libertad de trabajo la ley puede imponer prohibiciones por razones de interés nacional.

En cuanto a si las limitaciones que pueden afectar al derecho para desarrollar cualquier actividad económica y que se fundamenten en la moral, el orden público o la seguridad nacional, pueden ser impuestas por la ley o también cabe a la autoridad administrativa ordenarlas, a nuestro juicio, el segundo planteamiento sería el correcto, pues el constituyente no ha entregado específicamente esta materia al legislador por el artículo 60 de nuestra Carta Fundamental y bien

sabemos que en la Constitución de 1980 la competencia legislativa debe estar indicada en forma expresa.

No cabría sostener que en este caso sería aplicable el artículo 60 N° 20 que establece:

“Sólo son materias de ley: Toda otra norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”.

A nuestro juicio, esta disposición ha consagrado las leyes de base o normativas en nuestro ordenamiento jurídico y no podrían entenderse como tales aquellas que simplemente establecieran limitaciones o prohibiciones para desarrollar una determinada actividad económica.

La doctrina correcta a nuestro juicio, sería:

a) que las limitaciones o prohibiciones al derecho para desarrollar cualquier actividad económica puedan ser ordenadas por la autoridad administrativa;

b) que la autoridad administrativa debe estar premunida de las correspondientes facultades legales de acuerdo al artículo 62 inciso 4 N° 2 que señala que las funciones y atribuciones de los servicios públicos deben establecerse por ley.

El criterio de que la autoridad administrativa puede ordenar limitaciones o establecer prohibiciones a un trabajo o actividad económica, ha sido reconocido por la jurisprudencia de nuestros tribunales al rechazar un recurso de protección interpuesto en contra del Alcalde de Santiago, por haber prohibido en los “Café Espectáculo” y “Salas de Espectáculo” la presentación de espectáculos que atenten contra la moral.

En el recurso se argumentó que sólo la ley podía declarar que ciertos trabajos y actividades económicas eran contrarias a la moral.

La Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol N° 2541-82 de abril de 1983, resolviendo el recurso de protección en los considerandos N°s 2 y 3 expresó:

2° “Que no está en la razón el recurso al sostener que sólo la ley

puede declarar que un trabajo o una actividad económica son contrarias a la moral.

En efecto, el inciso cuarto del número 16 del artículo 19 de la Constitución Política prohíbe los trabajos opuestos a la moral, a la seguridad, y a la salubridad pública y aquellos en que el interés nacional lo exija. Sólo en este último caso —exigirlo el interés nacional— se requiere de una ley que así lo declare.

“Por su parte, el inciso primero del número 21 del mismo artículo garantiza “el 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”. No se ve cómo de esta exigencia de respeto a la legalidad el recurrente puede inferir, en términos lógicos, que sólo una ley puede declarar que una actividad económica es contraria a la moral, pues el destinatario de tal exigencia es el que ejerce ese derecho y no la autoridad encargada de regular su ejercicio. Por el contrario, la frase “respetando las normas legales que la regulen” adquiere aquí su pleno sentido; no se trata del respeto a las normas legales tomadas en su generalidad, como sinónimo de ordenamiento jurídico positivo, pues en ese caso la disposición sería redundante; se trata, en cambio, del respeto a las normas legales específicas de una actividad determinada, aquellas que la regulan en particular. Corresponde entonces dilucidar, como se hará más adelante, si la ordenanza cuestionada se enmarca en esa normativa.

Tampoco el artículo 60 del Texto Fundamental incluye la calificación de una labor o de una actividad económica contraria u opuesta a la moral, entre aquellas cuestiones que son sólo materia de ley.

En consecuencia, no es monopolio de la ley la prohibición de un trabajo o actividad económica contrarias a la moral;

3º Que, tomando lo anterior, pertinente es esclarecer si el alcalde recurrido pudo normar las funciones de las salas de espectáculo. No podrá razonablemente desconocerse la necesidad de que la autoridad —celadora del bien común— regule aquellas actividades y labores cuyo carácter público involucra el interés de la comunidad.

Al respecto cabe consignar que por mandato del artículo 107 de la Constitución Política de la República, la máxima autoridad de la Municipalidad es el alcalde y su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación, entre otras, en el progreso cultural de la comuna.

Es por ello que la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal reconoce expresamente la potestad alcaldicia, como no podía dejar de hacerlo sin traicionar la intención del constituyente.

Así se desprende de los artículos 6, 7, 10, 12 y 13 del D. L. 1.289, que asignan fundamentalmente al alcalde el ejercicio de las facultades y funciones de la Municipalidad, lo señalan como su autoridad máxima y le atribuyen la dirección de la administración de la comuna, la formulación de las políticas y programas municipales y el ejercicio de las facultades que le otorga la ley. Todo ello puede llevarlo a cabo mediante normas

generales y obligatorias aplicables a la comunidad, llamadas ordenanzas. Y no puede descentenderse de las materias relacionadas con el arte, la cultura, la recreación, el turismo y, en general, de cualquier problema que afecte a los intereses de la comuna, porque así lo manda la letra B del artículo 3 del mismo decreto ley.

El Decreto alcaldicio N° 259, de 2 de marzo de 1976, que reglamentó los espectáculos públicos, reconoció expresamente esta potestad, siendo de advertir que bajo su vigilancia los señores F. y B. iniciaron la explotación de su sala de espectáculos y que, en su libelo, le rinden tributo. En su artículo 64, que encabeza el Capítulo II sobre los artistas y el personal de los locales afectos al mismo, se dispone: "Los artistas desempeñarán sus roles guardando, en todo caso, la debida compostura y respeto al público. Sus trajes se ajustarán a la naturaleza de las obras que representen, siendo prohibidos los indecorosos y contrarios a la moral y buenas costumbres". Y en cuanto al personal, el artículo 67 estatuye que les es obligatorio "b) Dar fiel cumplimiento a las disposiciones reglamentarias vigentes, o que se dictaren en relación a sus funciones".

Por tanto, resulta claro que al dictar la Ordenanza N° 24 el señor Alcalde de Santiago actuó, al menos formalmente, en uso de una atribución que le confiere la ley, de lo que se deduce que en lo tocante a las garantías que se vienen analizando N°s 16 y 21 del artículo 19, su actuación no comporta ilegalidad".

Este fallo guarda plena concordancia con nuestra tesis, expuesta anteriormente, en el sentido de que no es el legislador la autoridad llamada a imponer las limitaciones o prohibiciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, pues esta competencia no le está asignada expresamente.

Será entonces la autoridad administrativa debidamente autorizada por ley, en conformidad al artículo 62 inciso 4 N° 2 la que podrá imponer a este derecho limitaciones o prohibiciones sustentadas en la moral, el orden público o la seguridad nacional.

En cuanto a la competencia del legislador, ésta no ha sido establecida expresamente en estas materias por el constituyente, por lo que a nuestro juicio no podría sustentarse que el legislador está autorizado para imponer prohibiciones o limitaciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica. Por lo demás, cuando el constituyente quiso darle esta atribución al legislador lo dijo expresamente como es en el caso de la libertad de trabajo, a la que se le pueden imponer limitaciones, fundadas en la moral, la seguridad o la salubridad pública y sólo en el supuesto de que lo exija el interés nacional deberá declararlo la ley. En otras palabras, el constituyente ha hecho una especial distinción entre los sustentos o fundamentos de las prohibicio-

nes a la libertad de trabajo y en un solo caso exige que sea el legislador quien ordene la prohibición y ello cuando está comprometido el interés nacional.

Así lo ha reconocido también el fallo que transcribimos en este trabajo que dice expresamente que en el caso del artículo 19 N° 16, sólo cuando lo exija el interés nacional se requiere de una ley para prohibir una determinada actividad o trabajo.

En cambio, tratándose del derecho a desarrollar cualquier actividad económica no existe esta distinción, por lo que a nuestro juicio, la autoridad administrativa debidamente autorizada por ley tiene plena facultades para imponer limitaciones o prohibiciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica.

III. *¿Podría acaso interpretarse la expresión “respetando las normas legales que la regulen” que usa el artículo 19 N° 21 inciso 1° en el sentido de que todas las limitaciones o prohibiciones deben ser impuestas por ley?*

Sobre el particular, citaremos a continuación el fallo mencionado que resolviendo el punto ha dicho expresamente que el destinatario de la exigencia que una actividad no puede ser contraria a la moral, es el que ejerce ese derecho y no la autoridad encargada de regular su ejercicio. La expresión respetando las normas legales que la regulen debe interpretarse en el sentido de que los actos administrativos deben enmarcarse en la normativa relativa a las disposiciones legales específicas de una actividad determinada.

Pese a lo anterior, podríamos considerar, dejando claramente establecido que no es el legislador la autoridad encargada de imponer limitaciones o prohibiciones al derecho a desarrollar una actividad económica, que quien ejerce el derecho debe respetar las normas legales que regulen específicamente dicha actividad y en ese sentido dichas normas legales constituirían una limitación a dicho derecho.

De acuerdo a lo expuesto, podríamos decir:

a) Que el derecho a desarrollar cualquier actividad económica es un desarrollo o complemento de la libertad personal y de la libertad de trabajo.

b) Que este derecho puede ejercerse siempre que no sea contrario a la moral, al orden público o a la seguridad nacional.

c) Que las limitaciones o prohibiciones deben ordenarse por la autoridad administrativa, la que debe estar premunida de las correspondientes atribuciones legales.

d) Que la expresión respetando las normas legales que la regulan, no significa que es sólo el legislador quien puede imponer limitaciones al derecho consagrado, pues esta expresión está dirigida al destinatario del derecho y no a la autoridad.

e) Que la expresión respetando las normas legales significa que quien ejerce el derecho debe ceñirse a las normas legales que regulen específicamente dicha actividad y en ese sentido podría implicar una limitación al derecho.

#### IV. *Otras limitaciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica*

En la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se planteó el derecho para desarrollar cualquier actividad económica sin perjuicio de la facultad que se otorga a la ley para reservar determinada categoría de bienes al Estado y la disposición del anteproyecto quedó redactada estableciendo que el derecho se consagraba "sin otras limitaciones que las que establezca la Constitución o que sean contrarias al interés nacional y una ley lo declare así". (Sesión 388 citada).

La institución de la reserva de bienes al Estado fue eliminada del texto constitucional, pero éste contempla un nuevo derecho en relación a la propiedad, que es el artículo 19 Nº 23, que dice:

"La Constitución asegura a todas las personas: La libertad para adquirir toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deben pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución. Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes".

El nuevo derecho que se consagra en relación a la propiedad y que implica que todos los gobernados pueden adquirir toda clase de bienes, está limitado por las excepciones que la propia Constitución con-

templa, entre las que debemos considerar los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres y los que deben pertenecer a la Nación toda, sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.

¿Cómo debemos interpretar esta última disposición? Es indudable que si la Constitución prohíbe expresamente la adquisición de determinados bienes, éstos estarían incluidos entre aquellos a que se refiere el artículo 19 N° 23, como es el caso de la propiedad minera respecto de la cual el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo inalienable e imprescriptible.

La prohibición de adquirir los bienes que señala el artículo 19 N° 23 entre los que debemos incluir la propiedad minera por expresa disposición del artículo 19 N° 24 de la Constitución, es indudable que representa una limitación al derecho a desarrollar cualquier actividad económica.

Igualmente, constituirá una limitación al ejercicio o desarrollo de alguna actividad económica si el legislador de quórum calificado establece limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes por razones de interés nacional.

Si, por ejemplo, por ley se establece la prohibición de adquirir un número determinado de acciones o de adquirir bienes raíces en determinadas zonas del país, aunque si bien esa ley se dictare por razones de interés nacional y sea, además, de quórum calificado para cumplir con los requisitos constitucionales, indirectamente estaría limitando el derecho a desarrollar una actividad económica, pero no podría entenderse que viola el precepto constitucional, pues este derecho está consagrado, obligando a su titular a respetar las normas legales que regulen dicha actividad económica y siempre que ella no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional.

Existe una evidente relación entre la disposición del artículo 19 N° 21 y la libertad para adquirir toda clase de bienes. Por una parte el derecho a desarrollar cualquier actividad económica se ve limitado por las prohibiciones o limitaciones que pueden existir para adquirir algún tipo de bien y por otra parte la libertad para adquirir toda clase de bienes, al estar limitado por lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución viene a quedar asimismo limitado por todas las prohibiciones de desarrollar una actividad que se sustente en la moral, el orden público o la seguridad nacional.

Sobre el particular cabe señalar el considerando Nº 9 del fallo ya citado:

“Que si bien el numeral vigesimotercero del artículo 19 ya citado asegura a toda persona la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, tal libertad —según la misma disposición— está limitada por lo prescrito en otros preceptos de la Constitución, entre los cuales figuran, según quedó dicho, el número vigesimosexto, que se opone a que la patente municipal para ejercer un comercio ampare una clase de trabajo lesivo a la moral, y el número vigesimoprimer, que impide obtener esa patente en cuanto implique el desarrollo de una actividad económica contraria a la moral”.

De lo expuesto resulta:

a) Que constituyen limitaciones al derecho para desarrollar cualquier actividad económica todas las prohibiciones para adquirir bienes señalados en el artículo 19 Nº 23 inciso 1º.

b) Que también podrían estimarse como limitaciones al derecho para desarrollar cualquier actividad económica las limitaciones o requisitos que se pueden imponer para la adquisición del dominio de algunos bienes.

c) Que recíprocamente las prohibiciones o limitaciones para desarrollar cualquier actividad económica que se funden en la moral, el orden público o la seguridad nacional deben considerarse como prohibiciones o limitaciones, de acuerdo a lo prescrito en la Constitución, para adquirir toda clase de bienes.

#### V. *Resguardo constitucional del derecho a desarrollar cualquier actividad económica*

Como todos los derechos constitucionales, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica está protegido por el recurso de inaplicabilidad, de tal manera que todos los preceptos legales que prohíben o limitan el ejercicio del derecho a desarrollar cualquier actividad económica dictados con posterioridad a la Constitución de 1980 adolecen del vicio de inconstitucionalidad y pueden ser declarados inaplicables en el caso particular de que se trate.

En conformidad con el artículo 20 del texto constitucional, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica está resguardado



por el recurso de protección, de manera tal que si un particular o la autoridad administrativa comete actos arbitrarios o ilegales que hagan sufrir privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de este derecho, el ofendido podrá recurrir a la Corte de Apelaciones respectiva para que se restablezca el imperio del derecho.

Cabe destacar como de especial interés de esta norma que el derecho que hemos estudiado no sólo puede ser conculcado por la autoridad sino también por los particulares, y como ejemplo podemos citar el caso del comercio clandestino que tiene lugar en nuestra capital, que no se ciñe a las normas legales que regulan esa actividad. Nuestros tribunales en otras oportunidades han expresado claramente que la limitación de respetar las normas legales está dirigida al destinatario del derecho, en este caso al que ejerce el comercio clandestino, y por la otra parte se viola el derecho a desarrollar una actividad de todos aquellos que respetan las normas legales y se ven perjudicados por actos arbitrarios e ilegales de particulares.

El ejemplo citado y el fallo que hemos transcrito nos muestra cómo los nuevos derechos constitucionales relativos al orden público económico son de aplicación diaria y revisten una importancia fundamental en relación con la libertad personal, y la libertad de trabajo.