



Universidad
Finis Terrae
FACULTAD DE DERECHO

20 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN CHILENA 1981-2001

Editor: Enrique Navarro Beltrán



EDITORIAL JURÍDICA
Conosur Ltda.

EL RECURSO DE AMPARO ECONÓMICO (Notas sobre diez años de jurisprudencia)

Enrique Navarro Beltrán

*Profesor de Derecho Constitucional
U. de Chile y Finis Terrae*

ANTECEDENTES

Dada la importancia que tiene el orden público económico y, particularmente, las normas que se refieren a la libertad empresarial y al Estado empresario, es que se consideró conveniente reforzar este derecho con una garantía especial: el recurso de amparo económico.

El artículo único de la ley N° 18.971 (publicada en el Diario Oficial con fecha 10 de marzo de 1990), que consagra el recurso de amparo económico, señala textualmente:

"Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19 número 21 de la Constitución Política de la República de Chile.

El autor 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, 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 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".

Según se dejó constancia en el mensaje del Presidente de la República, el propósito de dicha acción fue "hacer efectiva la garantía constitucional de la libertad económica".

Por otra parte, no debe olvidarse la circunstancia que el artículo único de la ley N° 18.971 formaba parte de un proyecto de ley que, entre otras materias, regulaba la

actividad y participación productiva del Estado y sus organismos;¹ consignándose en el aludido mensaje de la ley –lo que clarifica la evidente intención del legislador en esta materia– que *"la iniciativa tiene por finalidad determinar cuál es la dimensión adecuada para el Estado productor. Por ello sus normas significan una definición, en cuanto considera que una presencia empresarial pública gravitante hace difícil, si no imposible, la consolidación de una sociedad libre, por el control creciente que otorga a los funcionarios sobre las personas..."*.²

II. CARACTERÍSTICAS

La acción de amparo económico presenta las siguientes características:

1. *Acción popular*: se trata de una acción popular, en la cual el actor no necesita tener un interés actual en los hechos denunciados.

Al efecto, nuestros tribunales han señalado que *"se trata de una acción jurisdiccional de carácter conservadora, especial y popular, en que el actor no necesita tener interés actual en el recurso"*.³ En el mismo sentido, la Excm. Corte Suprema ha sentenciado que *"el análisis del artículo único de la ley ya referida, puede advertirse que en él se consagra una acción popular, que no exige interés actual comprometido por el actor en los hechos que denuncia"*.⁴

2. *Bien jurídico protegido*: Es el orden público económico.⁵

En definitiva, se aprobó la ley N° 18.965, que impuso al Estado la obligación de enajenar los derechos que adquiera o reciba a cualquier título en sociedades cuyo objeto social esté fuera de la autorización para desarrollar actividades empresariales concedida o exceda los términos de dicha autorización.

² Sobre el recurso de amparo económico vid. ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN: *Acción de amparo económico. Acerca del recurrente y el recurrido*, G.J. 182 (1995), pp. 7-14; GUZMÁN S., LIONEL: *Paralelo entre el recurso de protección y el recurso de amparo económico*, G.J. 224 (1999), pp. 49-68; Jaederlund L., JOHN: *El recurso de amparo económico, doctrina y jurisprudencia*, Santiago, 1999; NAVARRO B., ENRIQUE: *El Recurso de amparo económico en la Jurisprudencia*, G.J. 200 (1997), pp. 47-55; SOTO KLOSS, EDUARDO: *Amparo económico y rol subsidiario del Estado*, T.D. 7 (1993), p. 105 y ss.; URETA S., ISMAEL: *Recurso de amparo económico*, 1997; VARAS A., PAULINO: "Amparo económico". *Revista de Derecho Público* 49 (1991), pp. 45-70; ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO: *Constitución y Amparo Económico*, G.J. 145 (1992), p. 10 y ss.

³ Comercial Agropecuaria Menichetti con Banco del Estado, C. Apelaciones de Santiago, Rol N° 3.899-94, 26.01.95; GJ 177 (1995), p. 20.

⁴ Aguas Cordillera S.A. contra MOP, C. Suprema, Rol N° 2.837-98, 3.09.98, G.J. 219 (1998), p. 49.

⁵ Sobre el orden público económico vid. CEA E. JOSÉ LUIS: *Notas sobre el orden público económico*, G.J. 135 (1991), pp. 18-32; GUERRERO, ROBERTO: *La constitución económica*, R.CH.D. 6 N°1-4 (1979), pp. 79-94; HURTADO C., JOSÉ T.: *El orden público económico en la Constitución de 1980*, colección de seminarios. Facultad de Derecho U. De Chile (1981), p. 101 y ss.; IRARRÁZAVAL C., ARTURO: *Principios económicos de la Constitución de 1980*, R.CH.D. 14 (1987), pp. 97-115; MONTT D., LUIS: "Orden público económico y economía social de mercado: Elementos para una formulación constitucional", *Revista de Derecho Económico* 41 (1978); NAVARRO B., ENRIQUE: *Algunos antecedentes de la historia fidedigna de las normas constitucionales sobre orden público económico*, U.F.T. 1 (1997), pp. 117-142; SANDOVAL L., RICARDO: *Acerca del orden público económico*, R.D. 188 (1990), pp. 107-117.

La jurisprudencia de nuestros tribunales, siguiendo a la doctrina, ha señalado que el orden público económico es el "conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional que formula la Constitución Política".⁶

3. *Plazo para su interposición:* Seis meses contados desde que se hubiere producido la infracción. Al respecto, existe jurisprudencia que ha afirmado que, en el caso que se impugne un acto administrativo y, a su vez, se hubiere solicitado su reconsideración administrativa, el plazo debe contarse desde la fecha del acto primitivo,⁷ lo que no es concordante con la jurisprudencia dictada tratándose del recurso de protección.⁸
4. *Órgano jurisdiccional competente:* La Corte de Apelaciones respectiva, esto es, aquella donde se han producido los hechos que motivan la denuncia.
5. *Normas procesales:* Se aplican las disposiciones del *hábeas corpus*, salvo en dos aspectos: el plazo para apelar respecto de la sentencia es de 5 días y, adicionalmente, resulta procedente el trámite de la consulta, si no se hubiere apelado.

Cabe señalar que cierta jurisprudencia ha señalado que si el recurso se declaraba inadmisibile en cuenta, ello es inapelable; incluso aun conociendo del fondo del recurso.⁹ Sin

⁶ Vid. Nota 3. Una visión crítica a esta definición en FERNANDOIS V., ARTURO: *El orden público económico bajo la Constitución de 1980*, I.P. 4 (2000), pp. 63-78.

⁷ Asociación Chilena de Seguridad y otra con Superintendencia de Seguridad Social, Corte Suprema, 16 de noviembre de 1998, Rol N° 3.527-98.

⁸ Así, se ha resuelto que el plazo para interponer el recurso de protección se cuenta "desde que se notificó la resolución que falla la reconsideración, siempre que ésta se haya solicitado fundadamente, acompañando nuevos antecedentes" (Corte Suprema, 1° de octubre de 1981, F.M. 275, p. 427). De igual modo, se ha sentenciado que "el plazo que el auto acordado de este tribunal concede ... para deducir recurso de protección debe contarse necesariamente desde que tuvo conocimiento del dictamen que se pronunció sobre la reconsideración presentada" (Corte Suprema, 3 de octubre de 1990, R.D.J. 88, sec. 5°, p. 2) o que "el plazo para la interposición del recuso debe contarse desde la fecha de la ejecución del acto en contra del cual se ha recurrido" (Corte de Apelaciones de Santiago, 14 de diciembre de 1993, R.D.J. 90, sec. 5°, p. 244). Lo mismo se ha fallado, tratándose de resoluciones administrativas que resuelven recursos jerárquicos, indicándose que "tratándose de órganos de la administración del Estado en los cuales existe un recurso jerárquico, cual es el caso de autos, conforme a lo dispuesto por la letra b) del artículo 5° del D.F.L. N° 2 de 1967 en relación con el artículo 9° de la ley N° 18.575, la voluntad de dicho órgano no queda expresada, en términos definitivos, hasta que se emite el último pronunciamiento por el superior jerárquico que corresponde. En consecuencia, sólo al emitir el señor Director del Trabajo el pronunciamiento contenido en el oficio ordinario N° 7.070/237 de fecha 28 de octubre de 1991, ha quedado de manifiesto la voluntad de la Dirección del Trabajo en orden a la forma en que deben aplicarse las normas del artículo 37 del Código del Trabajo, en la materia que motiva este recurso. Por ello debe concluirse que el presente recurso ha sido propuesto dentro del plazo en que procedía hacerlo" (Corte de Apelaciones de Santiago, 19 de diciembre de 1991, R.D.J. 89, sec. 5°, p. 50).

⁹ Así, la C. Suprema en sentencia de 5.08.99, en los autos Rol N° 2.516-99 resolvió: "1° Que el artículo único de la ley N° 18.971, en su inciso cuarto, dispone que contra la sentencia definitiva recaída en el amparo económico, procederá el recurso de apelación el cual deberá interponerse dentro del plazo que señala y, en caso de no deducirse, la referida resolución deberá ser consultada; 2° Que sentencia

embargo, la Sala Constitucional ha acogido un recurso de hecho al no concederse el respectivo recurso.¹⁰

6. *Principio formativo del procedimiento*: rige el principio inquisitivo, desde el momento que el tribunal debe investigar la infracción y dar curso progresivo a los autos hasta la dictación del fallo.
7. *Sanción al abuso procesal*: si la sentencia que rechaza el recurso establece fundadamente que la denuncia carece de toda base, el actor será responsable de los perjuicios que hubiere causado.¹¹

III. ASPECTOS JURISPRUDENCIALES MÁS RELEVANTES

En estos diez años de jurisprudencia¹² y en los cuales se han dictado más de un centenar de fallos, podemos destacar los siguientes aspectos:

(Continuación Nota 9)

definitiva es aquella que pone fin a la instancia resolviendo la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio, atento a lo previsto en el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en la materia; 3° Que la discusión de fondo en estos autos ha versado sobre la efectividad de existir infracción al numeral vigésimo primero del artículo 19 de la Constitución Política de la República, en el actuar de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Juanita Gana Quiroz, al dictar la resolución exenta N° 450, de 7 de abril último; 4° Que la resolución ordenada consultar es la de ocho de julio último, escrita a fojas 23, dictada por la Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, integrada por los ministros Juan González Zúñiga, Gabriela Pérez Paredes y Alejandro Solís Muñoz, y en ella como "cuestión previa" se analiza "la procedencia del recurso", y finalmente lo declara inadmisibile, por no corresponder la situación de la especie con aquélla para cuyo evento se estableció el amparo económico; 5° Que, por lo tanto y según se advierte, la resolución de que se trata no tiene el carácter de sentencia definitiva, desde que no resolvió el asunto controvertido antes referido; sino que es una sentencia interlocutoria que pone término al juicio o impide su prosecución. En consecuencia, atendida la naturaleza de esa decisión, no puede ser objeto del trámite de la consulta, contemplado solamente para la sentencia definitiva en la ley N° 18.971. Por estas consideraciones, se declara *inconsultable* la resolución de ocho de julio recién pasado, escrita a fojas 23; y, por no existir asunto que deba conocer esta Corte, devuélvase inmediatamente estos autos al tribunal de origen, con sus agregados".

¹⁰ C. Suprema, Rol N° 1.836-00, 29.08.2000, pero con el voto en contra de los Ministros Gálvez y Álvarez Hernández. El voto de mayoría señala que en lo no previsto debe aplicarse supletoriamente las normas comunes a todo procedimiento, dentro de las cuales se encuentran las referidas al recurso de apelación, que es procedente respecto de las sentencias definitiva e interlocutorias. Así, se indica: "la regla general en nuestra legislación es la procedencia de la apelación y para que ésta no tenga lugar es menester que la ley deniegue expresamente el recurso". Al tratarse de una sentencia interlocutoria, entonces, resulta claramente procedente la apelación, concluye el máximo tribunal.

¹¹ Hasta la fecha no conocemos se haya dado aplicación a dicha sanción.

¹² Sobre los primeros cinco años vid. NAVARRO B., ENRIQUE: *El recurso de amparo económico en la jurisprudencia (1990-1995)*, G.J. 200 (1997), pp. 47-55.

1. ÁMBITO DE PROTECCIÓN

En relación a esta materia se aprecia una interesante evolución jurisprudencial.

1.1. En efecto, durante los primeros cinco años de aplicación, los tribunales tendieron a restringir la órbita de aplicación de esta acción exclusivamente al inciso 2° del artículo 19 N° 21, esto es, a las limitaciones impuestas al Estado empresario. Como se sabe, la aludida disposición señala que: *"El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza."*¹³ 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".

El anterior raciocinio tiene como fundamento el origen histórico de la norma legal que primitivamente contemplaba la acción, ya señalada.

Muestras de lo anterior son los siguientes fallos:

"Debe entenderse creado para proteger otras situaciones cubiertas por el artículo 19 N° 21 del texto constitucional, como es la que se contempla en su inciso segundo".¹⁴

"Este recurso especial está relacionado con el derecho del Estado y sus organismos para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado los autoriza; en otras palabras, se refiere a lo establecido en el inciso segundo del artículo 19 N° 21. Por consiguiente, no se relaciona con el inciso primero del referido artículo que protege el derecho a desarrollar cualquier actividad

¹³ Sobre la materia vid. ARÓSTICA M., IVÁN: *Crónica sobre la expansión del Estado empresario y el retraimiento de la iniciativa privada*, I.P. 2 (1999), pp. 129-146; BERTELSEN R., RAÚL: *El Estado empresario en la Constitución de 1980*, R.CH.D. 14 (1987), pp. 115-126; COLLADOS N., MODESTO: *El rol del Estado en economía*, p. 13 (1987), pp. 77-88; CUMPLIDO C., FRANCISCO: *Reflexiones sobre el anteproyecto de ley que regula la actividad empresarial del Estado y sus organismos*, R.CH.D. 14 (1987), p. 141 y ss; FELIÚ J., MANUEL: *El Estado y la empresa privada*, p. 13 (1987), pp. 47-58; GARCÍA R., RICARDO: *El rol del Estado en materia empresarial*, p. 13 (1987), pp. 19-28; LARROULET V., CRISTIÁN: *Visión del gobierno sobre el Estado empresario*, R.CH.D. 14 (1987), p. 157 y ss; LÓPEZ B., JOSÉ L.: *Algunas consideraciones jurídicas sobre el desarrollo del Estado*, T.D. 9 N°1 (1994), pp. 87-103; MUÑOZ G., ÓSCAR: *Visión del Estado empresarial en Chile*, R.CH.D. 14 (1987), pp. 187-192; PIERRY A., PEDRO: *Algunos aspectos de la actividad empresarial del Estado*, en R.D.P. pp. 37-38 (1985), pp. 219-239; PRECHT P., JORGE: *El Estado Empresario: análisis de la legislación complementaria constitucional*, G.J. 80 (1987), pp. 13-24; SOTO KLOSS, EDUARDO: *La actividad económica en la Constitución Política de la República de Chile*, I.P. 2 (1999), pp. 119-128; TIRONI B. ERNESTO: *Otro rol para el Estado de Chile: de subsidiario a promotor*, R.CH.D. 14 (1987), pp. 171-186; UNDURRAGA, SERGIO: *Empresas estatales en la economía*, R.CH.D. 14 (1987), pp. 193-198; URENDA Z., CARLOS: *El Estado empresario: visión de un abogado*, R.CH.D. 14 (1987), pp. 147-156.

¹⁴ Enrique Llano con Seremi de Transporte, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 785-91, 17.04.71, G.J. 130 (1991), p. 41.

económica, que de conformidad a lo establecido en el artículo 20 de la carta fundamental, está resguardado por el recurso de protección".¹⁵

*"El recurso de amparo especial establecido en el artículo único de la ley N° 18.971 ha sido establecido para resguardar el orden público económico cuando el Estado y sus organismos entran a desarrollar, sin contar con una autorización legal especial, actividades empresariales o participando en éstas"*¹⁶

1.2. Sin embargo, a partir de 1995, la Corte Suprema ha modificado su criterio, considerando que la aludida acción comprende también la protección del primer inciso que reconoce 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 regulen"*.¹⁷

Así, se ha resuelto:

"La acción de amparo fue creada con el objeto de cautelar la garantía constitucional de la libertad económica que consagra el artículo 19 de la Constitución Política en ambos incisos de su número 21 (...) Del tenor literal claramente manifestado en el texto de la ley N° 18.971, aparece que el recurso ampara la garantía constitucional estableciendo acción popular para denunciar todas las infracciones a dicha norma constitucional, ya que no hace distinción entre sus dos incisos".¹⁸

"Que la ley N° 18.971 estableció el recurso especial de amparo, para denunciar las infracciones al artículo 19 N° 21, de la Constitución de la República de Chile, sin hacer distinción alguna entre las diversas situaciones planteadas en ambos incisos del señalado N° 21; que (...) las argumentaciones vertidas por la recurrida para concluir que el amparo económico sólo es procedente cuando se ha producido una infracción al inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental, no llevan al convencimiento de esta Corte que así deba resolverlo, variando por lo demás con ello la jurisprudencia establecida por esta sala especializada, cuando se resolvió el recurso de amparo económico N° 24.513, el 28 de marzo último".¹⁹

¹⁵ Asociación Gremial de Armadores Artesanales VIII Región con Presidente de la República, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 738-92, 6.05.92, G.J. 143 (1992), p. 63.

¹⁶ Compañía Minera Santa Laura con Municipalidad de San Bernardo, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 120-92, 23.10.95, G.J. 186 (1995), p. 139.

¹⁷ Sobre el tema vid. BRUNA C., GUILLERMO: *La libertad económica: elemento de un nuevo orden político*, p. 13 (1987), pp. 59-76; BULNESA., LUZ: *El derecho a desarrollar cualquier actividad económica*, en R.D.P. 37-38 (1985), pp. 149-165; CUMPLIDO C., FRANCISCO: *Actividades económicas de las personas en la Constitución*, E.S. N° 85 (1995), p. 109 y ss; HUIDOBRO S., RAMÓN: *El derecho a desarrollar cualquier actividad económica en las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*, R.D. P, pp. 43-44 (1988), pp. 98-116; NAVARRO B., ENRIQUE: *Protección y amparo de la libertad económica*, U.F.T. 2 (1998), pp. 77-93;

¹⁸ Vid. Nota 3.

¹⁹ Endesa con Dirección General de Aguas, Corte Suprema, Rol N° 35.502-95, 10.01.96, G.J. 187 (1996), p. 49. En idéntico sentido, Emeres con Municipalidad de Til Til, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 1.929-95, 24.11.95, G.J. 187 (1996), p. 54.

En uno de sus más recientes y claros fallos, la sala constitucional señala sobre el punto: *"Como puede apreciarse, esta acción es mucho más amplia que el recurso de protección; así, la referencia al N° 21 de la norma constitucional tantas veces mencionada debe entenderse a todo su contenido, ello porque la ley no distinguió respecto de los dos incisos que contempla, es decir, tanto al derecho a desarrollar actividades económicas como a la limitación impuesta al Estado para desarrollar actividades empresariales, consistente esta última en la necesidad de una autorización, otorgada al efecto por ley de quórum calificado".*²⁰

2. FORMA DE INFRACCIÓN

Si bien en un principio se señaló por los tribunales que la infracción debía *"fundarse en hechos reales, efectivos, concretos y determinados y no en simples amenazas de perturbación"*,²¹ la sala constitucional ha entendido lo anterior, en términos tales que *"las infracciones al 19 N° 21 de la disposición constitucional citada pueden consistir en privaciones del derecho, perturbaciones o amenazas o cualquier otra forma de vulneración de cualquier elemento constitutivo del precepto citado"*.²²

Del mismo modo, se ha sentenciado que *"excede el ámbito natural del recurso de amparo económico, la pretensión de los recurrentes (...) de extenderlo a actuaciones de los recurridos que consideran contrarias a disposiciones legales de orden público económico, y por esta sola circunstancia, obtener mediante tal arbitrio jurisdiccional su declaración de ineficacia, sin señalar a la vez de manera concreta el modo como real y efectivamente, no en forma conjetural o eventual, se habría incurrido en infracción a la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N° 21 de nuestra carta fundamental, atentando en contra de la libertad económica que dicho precepto asegura a todas las personas"*²³ En términos similares, se ha resuelto que si bien se trata en la especie de una acción popular *"para que la acción prospere, se requiere justificar el entorpecimiento al ejercicio legítimo de la actividad económica de que se trata"*.²⁴

En cuanto a la naturaleza de las materias sujetas a amparo cierta jurisprudencia ha precisado que *"no resulta razonable deba estimarse que el recurso de amparo económico haya de servir para forzar reclamaciones comerciales reguladas por el común acuerdo de las partes, poniendo en peligro con tal pretensión el principio que en materia económica rige en nuestro ordenamiento jurídico, cual es el de la autonomía de la voluntad"*.²⁵

²⁰ Vid. Nota 4.

²¹ Asimet con Codelco, Rol N° 573-93, 28.04.93, R.D.J. 90, sec. 5ª., p. 157.

²² Vid. Nota 4.

²³ Comisión de Derechos Ciudadanos del P.D.C. contra Superintendencia de Bancos y Banco Santander, C. de Apelaciones de Santiago, 18.01.2000.

²⁴ Empresa Metropolitana de Disposiciones y Tratamiento de Basuras contra Comité Pro-cierre basural, C. Suprema, Rol N° 911-99, 6.04.99.

²⁵ Laboratorio Dra. Sabina Moreno Ltda. contra Isapre Banmédica S.A., C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 5.424-99, 8.05.2000, confirmado C. Suprema (28.06.00). En el mismo sentido, Laboratorio Clínico Central Kojchen y Cia. Ltda. contra Institución de Salud La Construcción Isapre Consalud S.A., C. de Apelaciones de Concepción, Rol N° 43-00, 31.10.2000, confirmada por C. Suprema (28.11.00).

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que la infracción esté contenida en una resolución judicial, la sala constitucional ha sentenciado que *"la propia naturaleza del recurso de amparo económico y sus finalidades específicas (...) permite sostener que él no puede ser invocado para impugnar una resolución judicial, salvo para casos excepcionales, como si el afectado no hubiese sido parte en el juicio o no estuviese emplazado en el mismo; que por lo mismo, no puede transformarse esta acción constitucional en un arbitrio subsidiario o supletorio de aquellos recursos que la ley ha establecido para conocerlos y fallar los asuntos de la competencia de los tribunales correspondientes"*.²⁶

3. CONCEPTO DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL

Sobre este aspecto, la Corte de Apelaciones de Santiago ha señalado que el artículo 19 N° 21 *"comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquiera actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicio, habiendo sido introducida por el constituyente de 1980 con especial énfasis y estudio, según consta de la historia fidedigna del precepto"*,²⁷ agregándose que ello puede realizarse *"libremente, personalmente o en sociedad, organizada en empresas, en cooperativas o en cualquier otra forma de asociación lícita"*.²⁸

Sin embargo, se ha señalado que el precepto alude a la protección de la empresa y ésta es la *"fundación de una casa o sociedad mercantil o industrial, ya que tales expresiones aluden claramente a establecimientos cuya finalidad es hacer de los negocios (consiguientemente de las actividades económicas) el objetivo principal y permanente de su quehacer"*.²⁹ Se ha precisado también que *"la garantía consagrada en el pertinente numeral 21, asegura el desarrollo de operaciones conducentes a la obtención de bienes con valor económico"*.³⁰ En igual sentido, debe mencionarse que en un reciente fallo se rechazó un recurso de amparo económico interpuesto por una Universidad que recurría en contra de un acuerdo adoptado por el Consejo Superior de Educación, habida consideración que —en opinión de los sentenciadores— la educación universitaria privada *"no puede considerarse como una simple actividad económica"*.³¹

Por su parte, la Corte de Apelaciones de Valparaíso rechazó un recurso de amparo presentado por médicos veterinarios y dirigido contra la Municipalidad de Limache, con motivo del proyecto de construcción de una clínica veterinaria. Al efecto, se señala que

²⁶ C. Suprema, Rol N° 1.305-98, 12.05.98.

²⁷ Asociación de Exportadores y Embotelladores de Vino A.G. contra Ministerio de Agricultura, C. Apelaciones de Santiago, 25.05.96, G.J. 192, p. 29.

²⁸ Pullinque contra Endesa, C. Apelaciones de Santiago, 19.03.92, T.D. (1993), pp. 125-126.

²⁹ Merza con Subsecretario de Pesca y Alcalde de Santiago, Rol N° 2.798-94, 4.07.95, G.J. 181 (1995), p. 55.

³⁰ Sociedad Carmen S.A. contra 6° Juzgado del Crimen, C. Apelaciones de Valparaíso, Rol N° 636-98, 19.01.99.

³¹ C. Apelaciones de Santiago, 2.09.97, Rol 2344-97, con comentario de E. Soto Kloss, RDJ 84, 1997, sec. 5ª, p. 221.

"lo prohibido por el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política de la República, al Estado y sus órganos, es la realización de cualquier actividad de orden empresarial y lo que caracteriza a esta actividad, en esencia, es su finalidad de lucro o ganancia..."³² La Corte Suprema confirma la sentencia, con el voto en contra del Ministro señor Gálvez, quien hace presente que, en la especie, "la labor que pretende llevar a cabo la I. Municipalidad de Limache a través de una clínica veterinaria o recinto de atención veterinaria, en que se contempla el cobro por determinadas prestaciones, constituye sin lugar a dudas una actividad de naturaleza empresarial, aunque sea de escasa monta y, por lo tanto, el Estado no se puede involucrar en ella a menos que concurra la circunstancia anteriormente anotada de que una ley de quórum calificado lo autorice".

Ahora bien, para desentrañar el sentido y alcance de esta disposición debe hacerse presente que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, se entiende por "actividad" la "facultad de obrar"³³ y por "económica", lo "perteneiente o relativo a la economía", siendo esta última la "ciencia que trata de la producción y distribución de la riqueza".³⁴

Por su parte, siguiendo los elementos que gobiernan la interpretación jurídica,³⁵ resulta indispensable referirse a la forma en que se conceptualiza el término por la propia ciencia económica. En este sentido, sabido es que esta última entiende por actividad económica toda aquella que implica la utilización o asignación de recursos escasos para satisfacer necesidades múltiples.

Así, destacados economistas chilenos, sobre el particular han puntualizado que "existe problema económico cuando debemos satisfacer un número de deseos contando para ello con una cantidad insuficiente de recursos"³⁶ y que, por tanto, "se dice que hay un problema económico cuando existen recursos limitados frente a necesidades múltiples, de modo que *por actividad económica se entiende la asignación de recursos escasos a fines opcionales* (múltiples). Es así como la actividad económica lleva implícita la noción de elección o selección".³⁷ En el mismo sentido, el premiado economista Paul Samuelson afirma que la economía es "el estudio de la manera en que la sociedad decide utilizar los recursos productivos en casos que pueden utilizarse con distintos fines, producir mercancías de diferentes tipos y distribuirlas entre los diversos grupos (...) La economía se basa en la ley de la escasez, según la cual los bienes son escasos porque los individuos desean mucho más de lo que puede producir la economía. Los bienes económicos son escasos, no son gratuitos y la sociedad debe elegir lo que puede producir con los recursos de que dispone".³⁸

³² C. de Apelaciones de Valparaíso, Rol 665-99, 27.10.2000.

³³ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, tomo I, 1992, p. 34.

³⁴ *Ibid.*, p. 787.

³⁵ Sobre este aspecto, vid. NAVARRO B., ENRIQUE: *Mecanismos de interpretación establecidos en la Constitución de 1980*, I.L.R.J., 1992, pp. 304-326.

³⁶ CORTÉS, HERNÁN y otros, *Economía: Principios y Problemas*, p. 57.

³⁷ FONTAINE, ERNESTO, *Teoría de los precios*, p. 118.

³⁸ SAMUELSON, PAUL, *Economía*, 14° ed., 1993, p. 13.

De este modo, nos parece que el contenido esencial del derecho constitucional consagrado en el artículo 19 N° 21 de la carta fundamental no es otro que la libertad que se garantiza a todas las personas, sean naturales o jurídicas, para satisfacer sus necesidades —múltiples e ilimitadas— mediante la utilización de bienes escasos y limitados, no siendo indispensable, por tanto, el carácter lucrativo de las aludidas actividades económicas.³⁹

4. REGULACIÓN LEGAL DEL EJERCICIO DEL DERECHO

El Tribunal Constitucional ha sentenciado que el artículo 19 N° 21 *"es una expresión de los contenidos filosófico-jurídicos del Capítulo I de la Constitución Política, y viene a ser una consecuencia del principio de subsidiariedad, como también del deber del Estado de resguardar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional"*; concluyendo que *"un examen de la disposición constitucional transcrita nos lleva claramente a la conclusión, que las prohibiciones para desarrollar una actividad económica tienen que fundarse en no ser contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad nacional y que el ejercicio del derecho debe llevarse a cabo respetando las normas legales que la regulen"*.⁴⁰

Cierta jurisprudencia ha señalado que el concepto normas legales que la regulen *"debe tomarse en sentido amplio, esto es, incluyendo ordenanzas y resoluciones de carácter general dictadas por el municipio en conformidad a la ley"*.⁴¹ En el mismo sentido, se ha señalado por la Corte de Apelaciones de Santiago que se *"concuerda con otorgar a la expresión 'normas legales' una extensión amplia y comprensiva de las normas emitidas por la autoridad potestativa del órgano administrativo del Estado"*.⁴²

En una sentencia más reciente en la que se acoge un recurso de amparo económico, la sala constitucional señala que las normas *"que regulen esta garantía pueden ser reglamentadas por el Presidente de la República para su mejor aplicación y en la medida en que el reglamento no sobrepase el ámbito de la ley forma parte del ordenamiento jurídico regulatorio del derecho; de todo lo cual fluye la conclusión de que no toda norma reglamentaria, por el hecho de serlo, debería considerarse inconstitucional si recae sobre esta materia, sino la que invada el campo de la norma legal que complementa para su mejor aplicación"*.⁴³

El tema no es del todo pacífico e incluso existen fallos sobre la materia pronunciados por el propio Tribunal Constitucional.⁴⁴

³⁹ NAVARRO B., ENRIQUE: *Notas sobre el contenido esencial del derecho a emprender cualquier actividad económica*, U.F.T. 3 (1999), pp. 19-28.

⁴⁰ T. Constitucional, 6 de abril de 1993, Rol N° 167, consids. 9 a 11.

⁴¹ Galleani Rodríguez con Municipalidad de Recoleta, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 191-94, 30.3.94, R.D.J. 91, sec. 5ª, pp. 140-144.

⁴² Entel con CTC, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 2.762-91, 15.06.92, G.J. 144 (1992), p. 74.

⁴³ Heres S.A. contra Dirección de Vialidad, C. Suprema, Rol N° 3.983-99, 9.12.99.

⁴⁴ CARMONA S., CARLOS: *Tendencias del tribunal constitucional en la relación ley-reglamento*, R.D.P. 61 (1998-99), pp. 180-193.

5. COMPATIBILIDAD CON EL RECURSO DE PROTECCIÓN⁴⁵

Por aplicación del artículo 306 del antiguo Código de Procedimiento Penal la primitiva jurisprudencia señaló que esta acción no era compatible con otros recursos.

Así, se sentenció que *"corresponde declarar inadmisibile aquel recurso interpuesto contra los recurridos en un recurso de protección previo y ya resuelto desfavorablemente, en razón de que la ley se remite a la tramitación del recurso de amparo"*.⁴⁶ Igual criterio se sostuvo en 1995.⁴⁷

Sin embargo, tal doctrina cambió a partir de 1995.⁴⁸

Incluso más, en fallo dictado el 3 de septiembre de 1998, la sala constitucional señala sobre la materia:

"Que no obstante que la garantía constitucional en comento se encuentra amparada por el recurso de protección, nada obsta a que también se halla resguardada por el recurso de amparo económico, puesto que ambas acciones son perfectamente compatibles y pueden interponerse conjunta o simultáneamente. Ambos cautelan la libertad económica; pero ellas pueden tener actores diferentes, ya que la contemplada en la ley N° 18.971 es una acción popular y en la protección, en cambio, sólo actúa el que sufre privación, perturbación o amenaza por actos u omisiones ilegales o arbitrarias, lo que no exige la ley ya mencionada. Y, finalmente, no puede olvidarse que el amparo económico se dirige en contra de la infracción a la garantía constitucional ya mencionada; en cambio, el recurso de protección se interpone en contra de actos u omisiones ilegales o arbitrarios a causa de los cuales el actor sufre privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales, de lo cual se desprende que esta última acción constitucional es mucho más estricta;

Que la parte final de inciso 1° del artículo 20 de la Constitución Política de la República establece que el ejercicio de la acción de protección es sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes, lo que abunda las consideraciones anteriores y hace que ambas acciones sean perfectamente compatibles".⁴⁹

Especialmente claro ha sido un fallo dictado por la Corte de Apelaciones de Santiago en cuanto a que si bien es cierto que el artículo 306 del Código de Procedimiento Penal establece la improcedencia del *habeas corpus* si se han deducido otros recursos *"tal exigencia es un requisito de procedencia que nada tiene que ver con la formalidad y*

⁴⁵ Sobre la materia, vid. NAVARRO B., ENRIQUE: *Comentario a recurso de amparo económico de Aguas Cordillera contra Ministerio de Obras Públicas*, R.D.P. 61 (1998-99), pp. 225-229.

⁴⁶ Achima con Seremis, Rol N° 3.440-93, 16.05.94, G.J. 167 (1994), p. 58.

⁴⁷ Vid. Nota 16.

⁴⁸ Grimaldi con Zofri, C. Suprema, Rol N° 33.963, 19.12.95 m, G.J. 186 (1995), p. 37.

⁴⁹ Vid. Nota 3. Estas consideraciones se han reiterado en otros fallos.

procedimiento de este recurso, a los que se remite el citado artículo único de la ley N° 18.971.⁵⁰

Sobre la materia, debe señalarse que las acciones de protección y amparo tienen un objeto distinto.

En efecto, tratándose del *recurso de protección*, ésta *cautela la casi totalidad de los derechos individuales* consagrados en nuestra carta fundamental y que pudieran verse afectados por actos u omisiones arbitrarios o ilegales.

La *acción de amparo económico*, en cambio, sólo tiene por propósito *garantizar el derecho a desarrollar una actividad económica y, adicionalmente, el estricto cumplimiento de las limitaciones impuestas al Estado para realizar actividades empresariales al tenor de lo preceptuado en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política de la República*.

Por su lado, el informe técnico que forma parte del mensaje de la ley N° 18.971 precisa con absoluta claridad los distintos intereses tutelados por los recursos de protección y amparo económico. Señala textualmente el Informe en cuestión en relación a la finalidad de la acción establecida en la ley N° 18.971:

"Las posibles vías de defensa de los particulares frente a estas situaciones se encontrarían en el recurso de inaplicabilidad y en el de protección. Sin embargo ambas acciones están concebidas para situaciones que, por su naturaleza, no se ajustan en toda su magnitud a las necesidades de protección de los derechos de los particulares en materia empresarial. Por tanto, se ha considerado como una solución adecuada a la posible indefensión efectiva de los particulares, la creación de una nueva acción específica, que reuniendo características semejantes al recurso de protección, haga más efectivo el resguardo de los derechos empresariales..."

...La insuficiencia de los actuales recursos que la Constitución contempla para la defensa de esos intereses cuando sean injustamente amagados, ha llevado a la concepción de una acción que puede interponer cualquier persona, dentro del plazo de seis meses contados desde que se produjo la infracción, sin posibilidades de ser desistida.

La descripción de la acción propuesta permite afirmar que se está en presencia de una herramienta jurídica útil, de fácil implementación, que entrega la investigación de la infracción y el fallo a la Corte de Apelaciones respectiva... En todo caso no se impide al afectado su derecho de interponer las demás acciones que correspondan conforme a derecho..."

Como puede apreciarse se trata de una acción adicional establecida para resguardar la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N° 21 de la carta fundamental, que obviamente puede interponerse sin perjuicio de las demás acciones que establece al efecto el ordenamiento jurídico.

⁵⁰ Diprel S.A. contra Municipalidad de Santiago, C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 261-99, 9.04.99 G.J. 227 (1999), p. 45.

Por lo demás, la misma opinión ha sustentado la doctrina.⁵¹ Enrique Evans sobre el punto es claro en cuanto a señalar la acción de amparo económico es "perfectamente compatible con el recurso de protección y pueden interponerse conjunta o sucesivamente. Ambas cautelan la libertad económica; pero ellas pueden tener actores diferentes, dado que la ley N° 18.971 es una acción popular y en la protección actúa sólo el que sufre privación, perturbación o amenaza por actos u omisiones ilegales o arbitrarias, lo que no exige la ley citada".⁵²

I. SENTENCIAS MÁS RELEVANTES

Sobre esta materia podemos destacar los siguientes fallos que han acogido la acción que comentamos.⁵³

EN MATERIA DE LIBERTAD ECONÓMICA

1.1. Precisando el sentido y alcance de la garantía reconocida por el constituyente, el Informe Final redactado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución hace presente que el nuevo ordenamiento jurídico debía contemplar "*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, de modo que ellas conduzcan a la consecución del bien común*"; concluyendo en la importancia de "*incentivar la iniciativa privada y de evitar el mal que significa la proliferación de las empresas del Estado*", para lo cual "*se contempla un nuevo derecho constitucional que tiene por objeto garantizar a todas las personas la libre iniciativa privada para desarrollar cualquier actividad económica, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sean contrarias al interés nacional y una ley lo declare así*".⁵⁴

En el mismo sentido, el Informe del Consejo de Estado expresa que "*El proyecto tiende a evitar el desarrollo exagerado, privilegiado o abusivo de las actividades empresariales por parte del Estado. Con tal propósito contempla una serie de normas dirigidas a ese objeto (...) lo que significa reconocer el principio de subsidiariedad, conforme al cual el Estado hace lo que los particulares son incapaces de hacer, respetando y haciendo posible la iniciativa privada. No parece necesario abundar en este concepto para reconocer que su aplicación involucra una retracción del estatismo que había llegado a dominar la actividad empresarial*".⁵⁵

Vid. Nota 2.

EVANS D., ENRIQUE: *Los derechos constitucionales*, Tomo III, p. 150.

NAVARRO B., ENRIQUE: *Protección y amparo de la libertad económica en Chile e Hispanoamérica*, R.CH.D. Ed. Especial (1998), pp. 185-195.

Informe final de la C.E.N.C., pp. 28-30.

Informe final del C.E., pp. 38-39.

1.2. Fallos que han acogido la acción en esta materia (doctrina):

a) *Comercial Agropecuaria Menichetti contra Banco del Estado (1995)*

La conducta del Banco del Estado de Chile al retener indebidamente dineros de un mandante para seguridad jurídica de una operación crediticia en que tiene interés, debe ser calificada de arbitraria y atentatoria al derecho garantizado por el N° 21 del art. 19 de la Constitución.⁵⁶

b) *Emeres contra Municipalidad de Til-Til (1995)*

La I. Municipalidad de Til-Til, al prohibir en términos generales la instalación en su comuna de plantas de tratamiento de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios y demás actividades que indica el decreto N° 60/95, de 6 de junio de este año, sin consultar previamente a los demás organismos que por la ley tienen injerencia en la materia, ha infringido el artículo 19 N° 21 inciso 1° de nuestra Carta Fundamental, por cuanto la citada actividad no es contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, lo que no significa que un proyecto específico sobre la materia a desarrollarse en un determinado lugar pueda ser rechazado por contravenir la normativa constitucional, legal y reglamentaria a la que debe someterse de acuerdo a la naturaleza de la actividad proyectada.⁵⁷

c) *Endesa contra Dirección General de Aguas (1996)*

Es contrario a la libre empresa acción de la autoridad en orden a no resolver solicitudes de aprovechamiento de aguas de Endesa.⁵⁸

d) *Asociación de Exportadores y Embotelladores de Vino contra Ministerio de Agricultura (1996)*

Es contrario a la libertad para desarrollar una actividad económica la exigencia de que los vinos de uva de mesa lleven rotulado una leyenda denigratoria como es la de vino de sobrante de uva de mesa.⁵⁹

e) *Elia M. Quintana O. Contra Municipalidad de San José de Maipo (1997)*

La autoridad municipal carece de facultades legales y de fundamentos razonables en su negativa para otorgar al peticionario patente para explotar pozos arenosos.⁶⁰

⁵⁶ C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 3.899-94, 26.01.95, G.J. 177 (1995), p. 20.

⁵⁷ C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 1.929-95, 24.11.95, G.J. 187 (1995), p. 54.

⁵⁸ C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 2.546-95, 18.03.96, F.M. 451 (1996), p. 1189.

⁵⁹ C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 4.013-95, 25.05.96, G.J. 192 (1996), p. 24.

⁶⁰ C. de Apelaciones de San Miguel, Rol N° 126-97, 9.9.97, G.J. 207 (1997), p. 63.

f) *C.B. S.A. contra Ministerio de Economía (1997)*

Es contraria a la libertad empresarial la resolución de la Subsecretaría de Economía que declara caducidad de derechos de pesca.⁶¹

g) *EMERES contra Municipalidad de San Bernardo (1997)*

Infringe el art. 19 N° 21 el decreto municipal que dispuso la clausura de las actividades que la empresa recurrente desarrolla en un vertedero.⁶²

h) *Heres S.A. contra Dirección de Vialidad (1999)*

Infringe el artículo 19 N° 21 de la Constitución ciertos oficios de la Dirección de Vialidad dictados en aplicación del D.S. N° 327, de 1992, que regula el avisaje caminero, al haber sido declarado inconstitucional dicha norma con anterioridad por el Tribunal Constitucional.⁶³

i) *Espectáculos OK Ltda. contra Municipalidad de Santiago (1999)*

Infringe el artículo 19 N° 21 la resolución municipal que declara inhabilidad del inmueble, por supuesta falta de recepción final, e igualmente la que ordena clausura del establecimiento comercial.⁶⁴

j) *Inmobiliaria Santa Marta S.A. contra Municipalidad de Viña del Mar (2000)*

La Municipalidad de Viña del Mar deberá abstenerse, tanto por la vía de la acción como de la omisión, de impedir la ejecución de anteproyecto de construcción de edificio de 5 pisos, en tanto se ajuste a las normas constitucionales, legales y reglamentarias.⁶⁵

2. RESPECTO DEL ESTADO EMPRESARIO:

2.1. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha señalado que, de acuerdo a esta norma *"Solamente en forma muy excepcional puede el Estado desarrollar actividades empresariales, siendo la norma general que ellas queden entregadas a la acción de los particulares. De allí que para poner en movimiento esa excepción sea necesario una ley de quórum calificado, pero no para el regreso a la norma general, lo cual se logra mediante la privatización de la empresa estatal"*.⁶⁶

El mismo tribunal ha sentenciado que el artículo 19 N° 21 es una consecuencia del principio de subsidiariedad, consagrado en el capítulo I, disposiciones que "constitu-

⁶¹ C. Suprema, Rol N° 3.421-97, 5.11.97.

⁶² C. de Apelaciones de San Miguel, Rol N° 186-97, 17.12.97, G.J. 210 (1997), p. 32.

⁶³ Vid. nota 43.

⁶⁴ C. de Apelaciones de Santiago, Rol N° 3467-99, 9.11.99, G.J. 233 (1999); pp. 23-26.

⁶⁵ C. de Apelaciones de Valparaíso, Rol N° 193-99, 8.11.2000.

⁶⁶ Tribunal Constitucional, 9-09-91, Rol N° 134, consid. 5°.

yen un marco de carácter valórico y conceptual que viene a limitar la acción del Estado dentro de la sociedad, abriendo el mayor campo posible a la iniciativa de los particulares.⁶⁷

De este modo, la norma, que tuvo su origen en el seno de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, consagra la excepcionalidad del actuar empresarial del Estado, sólo cuando así lo ha autorizado expresamente el legislador de quórum calificado, sujetándose, en tal caso, a la legislación común, todo ello como consecuencia del principio de subsidiariedad.⁶⁸

2.2. Sentencias que han acogido recursos de amparo económico en contra de la actividad empresarial del Estado (Doctrina)

a) Asociación Gremial de Impresores contra Ejército de Chile (1991)

El Instituto Geográfico Militar debe abstenerse de realizar trabajos de impresión gráfica a terceros, que no sean del área de su especialidad (geografía y levantamiento y confección de cartas del territorio), determinados en su ley orgánica.⁶⁹

b) Asociación Gremial de Impresores contra Correos de Chile (1998)

Infringe el artículo 19 N° 21 las actividades comerciales realizadas por correos y que son ajenas a los objetivos previstos por su ley: impresión de datos y mecanización o ensobramiento automático de correspondencia (correo híbrido). La implementación de este servicio no puede considerarse, por no ser de su específica finalidad, comprendida en el ámbito de la competencia que la ley orgánica de la Empresa de Correos le ha asignado.⁷⁰

c) Chilexpress y Lan Chile contra Correos de Chile (1999)

La empresa de Correos de Chile no está autorizada para realizar el servicio postal de encomienda expresa y paquetería ("ultracom") respecto de bultos o paquetes que excedan de cierto peso y tamaño. Tampoco está autorizada para desarrollar actividades relacionadas con la cobranza de cuentas de consumo ni la recaudación de pagos por cuenta de terceros ("banca de personas").⁷¹

d) Asociación Nacional de Prensa contra Metro S.A. (2000)

Metro S.A. no está autorizado para desarrollar o participar en la actividad empresarial de edición, publicación y distribución de diarios o periódicos, debiendo de

⁶⁷ Tribunal Constitucional, 6-04-93, Rol N° 167, consids. 9° a 11°.

⁶⁸ NAVARRO B., ENRIQUE: *El Estado empresario a la luz de la Constitución de 1980*, R.D.P. 62 (2000), pp. 32-47.

⁶⁹ G.J. 138 (1991), pp. 59-63.

⁷⁰ G.J. 222 (1998), pp. 50-59.

⁷¹ G.J. 225 (1999), pp. 31-35.

inmediato cesar su actual relación contractual convenida con las sociedades MTG y MI.⁷²

V. CONCLUSIONES

De lo señalado puede concluirse lo siguiente:

- a) El artículo 19 N° 21 garantiza a todas las personas la libertad para emprender cualquier actividad económica e igualmente fija los límites al Estado Empresario.
- b) Dicho derecho se encuentra *doblemente protegido*: por el recurso de protección y por la acción de amparo económico. Este último se encuentra regulado en el artículo único de la ley 18.971.
- c) A la fecha se han dictado sobre un *centenar de fallos*, observándose una mayor uniformidad de criterio a partir del establecimiento de la Sala Constitucional en el año 1995; en 14 de los cuales se ha otorgado amparo constitucional. Curiosamente todas estas últimas han sido dirigidas contra el Estado, sus órganos o empresas, sea por afectar la libre iniciativa o por pretender exceder los límites impuestos por la ley que lo autorizó a desarrollar actividades empresariales.
- d) Así existen materias en las cuales ya hay unanimidad, por ejemplo, la circunstancia que se *protegen ambos incisos del artículo 19 N° 21* de la Constitución Política; el que *la infracción puede materializarse a través de cualquier forma*, sea amenaza, privación o perturbación del derecho; y la absoluta *compatibilidad con otras acciones*.
- e) Sin embargo aún existen materias pendientes, visualizándose a lo menos dos aspectos.

En primer lugar, existe un *criterio restrictivo en cuanto al alcance del concepto actividad económica*, circunscribiéndolo a aquellas de contenido lucrativo.

Por otra parte, desde el punto de vista procesal, no ha habido similitud de criterios respecto de la *forma de computar el plazo para la interposición del recurso*, especialmente si se han presentado recursos de reconsideración, los criterios no son concordantes con los exhibidos respecto del recurso de protección y, por último, *ciertos fallos persisten en no considerar apelable la resolución que declara inadmisibile el recurso e incluso inconsultable*, lo que tampoco es similar a la forma en que se resuelve el tema en materia de protección.

⁷² G.J. 235 (2000), pp. 49-52.

ABREVIATURAS USADAS

CE	:	Consejo de Estado.
CENC	:	Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.
CPR	:	Constitución Política de la República.
ES	:	Estudios Sociales.
FM	:	Fallos del Mes.
GJ	:	Gaceta Jurídica.
IP	:	Ius Publicum (U. Santo Tomás).
JDP	:	Jornadas de Derecho Público.
RCHD	:	Revista Chilena de Derecho (U. Católica).
RD	:	Revista de Derecho (U. de Concepción).
RDJ	:	Revista de Derecho y Jurisprudencia.
RDP	:	Revista de Derecho Público (U. de Chile).
P	:	Política (Instituto de Ciencia Política, U. de Chile).
TD	:	Temas de Derecho (U. Gabriela Mistral).
UFT	:	Revista de Derecho de la U. Finis Terrae.