

Puerto Montt, uno de febrero de dos mil veinticinco

Vistos

A folio 1, comparece **Orietta Eliana Llauca Huala**, abogada en representación de 1) Ámbar Belén Pérez Nehuel; 2) Claudia Alejandra Romero Sandoval; 3) Claudia Alejandra Toledo Toledo; 4) Claudia Elizabeth Silva Leuquen; 5) Claudia Soraya Inostroza Freire; 6) María Cristina Droguett Caro; 7) Ruby Eva Albarracín Santana; 8) Vania Candelaria Oyarzo Oyarzo; 9) Jorge Enrique Uribe Bustamante; 10) Aida Del Carmen Martínez Vergara; 11) Editha Cecilia Inostroza Usabeaga; 12) Marcela del Carmen Morales Tobar; 13) María Fresia Muñoz Aguilar; 14) Ana Luisa Valdés Uribe; 15) Romina Vanesa Uribe Marín; 16) Michelle Marquardt Bustamante; 17) Andrea Quintul Vásquez; 18) Decilia Das; 19) Emilia Clerge; 20) Katherine Ester Fuentes Santibáñez y 21) Carmen Gloria Barros Pérez, quién deduce acción de amparo económico en contra **de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt** por los hechos que expone en su acción.

Señala que la entidad recurrida, mediante la dictación de diversas ordenanzas municipales, ha impuesto medidas destinadas a impedir el comercio itinerante de los recurrentes en las calles de Puerto Montt, impidiendo con ello el libre ejercicio de sus actividades económicas que han desarrollado de manera repetitiva, generalizada, constante y uniforme en el tiempo, las que han sido toleradas de forma ininterrumpida por la entidad edilicia durante años percibiendo ingresos, incluso, al otorgar pago de permisos municipales en su oportunidad.

Sostiene que la conducta denunciada importa un acto abusivo al materializar una desigualdad de armas evidente, toda vez que la recurrida es un organismo del Estado frente al cual se torna compleja la litigación, dado los hechos y realidades de los recurrentes en cuestión, vulnerando diversos derechos fundamentales tales como derecho a la vida, a la integridad psicológica, a la honra, dignidad personal y familiar de éstas y que derivan de la prohibición del ejercicio de la actividad económica señalada precedentemente, no pudiendo una



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

Código: XUBPXSVQDX

ordenanza municipal ir en contra de lo que establecen las leyes y la propia Constitución.

Previas consideraciones en cuanto a la finalidad del amparo económico, solicita que se acoja la presente acción ordenándose a la recurrida el libre desarrollo de las actividades económicas de los amparados que efectuaban hasta antes de la dictación de las ordenanzas respectivas, adoptándose las medidas que se estimen necesarios a dichos efectos, con costas.

A folio 4, se tuvo por interpuesto el presente recurso de amparo económico.

A folio 10, consta informe de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt, señalando la improcedencia de la presente acción, por cuando el recurso de amparo económico tiene por finalidad denunciar las infracciones cometidas al artículo 19 N°21 de la Constitución Política, esto es, garantizar el derecho a realizar una actividad económica que sea realizada al amparo de las normas legales que la regulen, cuestión que no se verifica en la especie toda vez que los actores de autos ejercen el comercio de forma ilegal.

Indica que a la recurrida le asisten las facultades para regular el uso de los bienes nacionales de uso público y, en especial, el comercio que en él se ejerza, tal como se advierte en el artículo 5 de la ley 18.695, indicando, además, que el artículo 36 de dicha norma faculta a los municipios para autorizar la utilización de dichos bienes a través de concesiones o permisos, teniendo estos últimos la característica de ser esencialmente precarios, por lo que pueden ser dejados sin efecto o modificados, sin derecho a ninguna indemnización.

Afirma que mediante Ordenanza Municipal N°0003 aprobada mediante decreto 2641 de fecha 25 de febrero de 2019, se regula el comercio en la vía pública, estacionado y ambulante, definiendo a este último como *“toda actividad comercial que se ejerza por personal natural y/o jurídica (institución de beneficencia sin fines de lucro) en la vía pública, en un bien nacional de uso público, calles plazas, pasajes, parques, playas y sitios similares, desplazándose*



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

Código: XUBPXSVEQDX

permanentemente mediante la utilización de elementos móviles o portátiles. A su vez, se entenderá por comercio ambulante ejercido en vehículos a tracción humana toda actividad comercial desarrollada por personas naturales y/o jurídicas (instituciones de beneficencia sin fines de lucro) en carreteras, triciclos u otros similares, sin perjuicio de dar cumplimiento a las disposiciones existentes en la ley de Tránsito”, la cual resulta aplicable a todos los recurrentes de autos.

Dicha ordenanza establece un perímetro de exclusión ubicado en la zona céntrica de la ciudad disponiendo, además, que el comercio ambulante o estacionado no podrá estar ubicado en un radio de dos cuadras y/o doscientos metros de los mercados o ferias municipales, estableciéndose en su artículo 4 que la zona de exclusión aplica a los actores quedando prohibido el desarrollo de actividades comerciales dentro del perímetro citado, debiendo aquellas personas interesadas en ejercer alguna actividad señalada en la misma gestionar los permisos respectivos en cumplimiento con los requisitos establecidos para ello.

Afirma que la recurrida ha obrado dentro de sus competencias mediante la dictación de una ordenanza municipal que tiene un carácter general y obligatorio para la comunidad, aprobada por el Concejo Municipal por lo que goza de presunción de legalidad, exigibilidad e imperio.

Advierte que en el instrumento indicado se incluyeron disposiciones destinadas a que aquellas personas que hubieran sido autorizadas para el desarrollo del comercio ambulante con anterioridad a su entrada en vigencia, a fin de que pudieran regularizar su situación debiendo concurrir a la Subdirección de Rentas Municipales en un plazo determinado, emitiéndose tres prórrogas al efecto, esto es, hasta el 31 de mayo de 2019, 01 de noviembre de 2019 y 01 de enero de 2020, con lo cual se aprecia la existencia de diversas oportunidades para que los recurrentes pudieran regularizar sus permisos, cuestión que no ha acaecido en la especie y cuya conducta es la que atenta contra la garantía del artículo 19 N°21 de la Constitución respecto del comercio legalmente establecido.

Da cuenta, además, de diversos hitos en los que la recurrida habría incurrido para facilitar la regularización e instalación de los comerciantes



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

Código: XUBPXSVQDX

ambulantes en zonas habilitadas a mediados del 2018 y durante todo el año 2019, señalando que en el año 2018 intentaron un recurso de protección tramitado bajo el Rol Corte N°1752-2018, el cual fue desestimado, al igual que el Rol Corte N°290-2019. Posteriormente, intentaron una acción por infracción a la Ley N°20.609, conocida también como “Ley Zamudio” en contra de la Municipalidad de Puerto Montt, la que se tramitó bajo el rol 471-2020 ante el 2° Juzgado de Letras en lo Civil de Puerto Montt, demanda de la que luego se desistieron. Finalmente, indica la interposición de un tercer recurso de protección bajo el Rol Corte N°303-2022, respecto de fiscalizaciones realizadas por el municipio para erradicar el comercio ilegal, el cual también fue rechazado.

Solicita en definitiva el rechazo de la presente acción, con costas.

Encontrándose en estado de ver, se trajeron los autos en relación, agregándose extraordinariamente a la tabla.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO

Primero: Que, el legislador a través de la Ley N°18.971 instituyó un mecanismo de tutela jurisdiccional destinado a amparar a los particulares en su derecho a la libertad económica cuando ella resulte afectada con infracción a las regulaciones que sobre la materia se establecen en el artículo 19 N°21° de la Constitución Política.

Segundo: En este sentido, las recurrentes pretenden que se declare la existencia de un acto perturbatorio que ha conculcado su derecho a ejercer una actividad económica no contraria a la ley y al orden público mediante la dictación de la ordenanza municipal N°0003 aprobada mediante decreto 2641 de fecha 25 de febrero de 2019 por parte de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt, la cual establece una zona de exclusión para el ejercicio del comercio ambulante, estacional y temporal en la comuna señalada e impone requisitos para obtener una renovación de aquel permiso atentando de ese modo a diversas garantías fundamentales que precisan en el recurso respectivo.



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

Código: XUBPXSVQDX

Tercero: Por su parte, es preciso señalar que lo que ampara el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República es la libre iniciativa de toda persona para, en forma individual o colectiva, producir, ofrecer e intercambiar bienes o servicios en el mercado a cambio de un precio que no resulte contraria a la moral, orden público o seguridad nacional y con observancia de la regulación pertinente, siendo procedente, en su caso, esta acción cuando dicha actividad resulte amenazada o perturbada por alguna actividad del Estado contraria a los principios señalados.

Cuarto: Que en la especie, lo impugnado por las recurrentes a través de esta vía es una ordenanza municipal que ha sido dictada con ocasión de las funciones propias que la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional sobre Municipalidades otorga a dichas entidades, en especial, a las señaladas en el artículo 5, letra c) sobre la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público en lo que respecta al ejercicio del comercio ambulante y estacionado y el establecimiento de zonas de exclusión para su realización.

Quinto: En dicho sentido, el ejercicio de la potestad reglamentaria con que cuenta la entidad edilicia, en el marco de las materias y atribuciones entregadas por el legislador a dichos efectos, no puede catalogarse como ilegal al resultar aquella autorizada por la propia norma invocada, cuyo rango es de naturaleza constitucional, tal como ocurre en la especie; a su turno, y en lo que respecta a la arbitrariedad en el acto denunciado, aquella no se logra advertir con el mérito de los hechos denunciados en esta causa, por cuanto el instrumento normativo impugnado regula una situación general en torno al uso de los bienes administrados por la Municipalidad de Puerto Montt, el establecimiento de una zona de exclusión para el ejercicio de actividades comerciales ambulantes y/o estacionado en términos amplios y la consagración de los requisitos para acceder a los permisos respectivos en las zonas permitidas a dichos efectos.

Lo anterior se ratifica con la dictación de la ley 21.426 sobre comercio ilegal, el cual en su artículo 5 establece la obligación a las entidades edilicias a dictar las respectivas ordenanzas que ordenen los lugares donde se podrá ejercer el



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

Código: XUBPXSVEQDX

comercio ambulante, norma que fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia Rol 12.555-21 de fecha 28 de enero de 2022, que en lo pertinente señala “*Que, ambas normas imponen a las Municipalidades el deber focalizado de dictar ordenanzas en la materia concreta y particular que al legislador le ha parecido importante, con un objeto preestablecido, lo que implica forzarlas a ejercer la atribución esencial que a ellas concede – como expresión esencial de su autonomía – el artículo 5°, letra d), de la Ley N° 18.695.*”

Al igual que como el Presidente de la República puede dictar los reglamentos que crea convenientes para la ejecución de las leyes, así también los Municipios están dotados de autonomía constitucional para adoptar aquellas resoluciones obligatorias de carácter general, cuando las estimen oportunas y provechosas para satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Por ende, al ordenar imperiosamente el ejercicio de dicha competencia esencial, las indicadas prescripciones del proyecto controlado la afectan y asumen la naturaleza de normas orgánicas constitucionales, tal como lo consideró esta Magistratura en otros casos análogos (STC Roles N°s 395, 1063 y 2191).”

Sexto: Por su parte, descartándose las argumentaciones emitidas entorno a una posible ilegalidad o arbitrariedad en la actuación de la entidad edilicia recurrida en la emisión de la ordenanza municipal analizada, y de los antecedentes acompañados en esta causa, se logra apreciar que –respecto de parte de las recurrentes que concurren en esta acción- mantenían permisos para ejercer el comercio ambulante dentro de la comuna de Puerto Montt en diversas mensualidades conforme los comprobantes que se adjuntaron a dichos efectos.

Luego, y del tenor del informe evacuado en estos autos, se logra apreciar que, a la fecha, no han existido nuevas solicitudes por parte de las recurrentes –conforme el mérito de los antecedentes acompañados por aquellos en la presente causa- que digan relación con una obtención de nuevos permisos para el ejercicio del comercio ambulante y/o estacionario dentro de las zonas habilitadas por la municipalidad para ello, no pudiendo efectuarse, en consecuencia, un análisis de



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

Código: XUBPXSVEQDX

ponderación respecto de alguna conducta que importe un rechazo a dichos efectos.

Séptimo: En definitiva, no se logra apreciar por estos sentenciadores la existencia de un acto que importe una vulneración de la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República mediante la dictación de la ordenanza previamente indicada en orden a imponer una privación de la libertad económica de las recurrentes, no constando, además, la existencia de nuevas solicitudes que se hayan efectuado por aquellos conforme el mérito de los antecedentes acompañados a estos efectos, cuestión que importa, en definitiva, el rechazo de la presente acción tal como se indicará a continuación.

Por estas consideraciones y visto lo dispuesto en los artículos 19 y 21 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema que rige en la materia, **se rechaza sin costas** la acción de amparo interpuesta por **Orietta Eliana Llauca Huala** en favor de los recurrentes individualizados de forma precedente en contra de la **Ilustre Municipalidad de Puerto Montt**.

Redacción a cargo del abogado integrante Mauricio Cárdenas García.

Comuníquese lo resuelto en la forma más expedita.

Rol Amparo N°11-2025.



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

Código: XUBPXSVEQDX

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Puerto Montt integrada por Ministra Gladys Ivonne Avendaño G., Fiscal Judicial Danilo Orlando Baez R. y Abogado Integrante Mauricio Antonio Cardenas G. Puerto Montt, uno de febrero de dos mil veinticinco.

En Puerto Montt, a uno de febrero de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



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

Código: XUBPXSVEQDX