

Santiago, dos de diciembre de dos mil veinticinco.

Al escrito folio N° 13: estese a lo que se resolverá.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada.

Y se tiene, además, presente:

Primero: Que, en estos autos comparece doña Orietta Eliana Llauca Huala, en representación de los recurrentes, quien interpone la denominada acción de amparo económico prevista en el artículo único de la Ley N° 18.971 en resguardo del derecho a desarrollar una actividad económica lícita garantizada en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Constitución Política de la República, en contra de la Municipalidad de Puerto Montt.

Sostiene que la Municipalidad mediante la dictación de diversas ordenanzas, 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 recurrida.

En ese orden de ideas, indica que mediante la dictación de la Ordenanza Municipal N°0003 aprobada mediante el Decreto N° 2.641 de fecha 25 de febrero de 2019 por parte de la Municipalidad de Puerto Montt, se



establece una zona de exclusión para el ejercicio del comercio ambulante, estacional y temporal en la comuna e impone requisitos para obtener una renovación de los permisos municipales.

Solicita que la Municipalidad recurrida permita 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.

Segundo: Que, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt rechazó el recurso de amparo económico, citó el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República y señala que en la especie, lo impugnado por las recurrentes es una Ordenanza Municipal que ha sido dictada con ocasión de las funciones propias que la Ley N°18.695 otorga a las Municipalidades, 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.

En dicho sentido, refiere que, 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, por cuanto el instrumento normativo impugnado regula una situación general en torno al uso de los bienes administrados por la Municipalidad, 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 N° 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 comercio ambulante.

Agrega que, descartándose las argumentaciones emitidas en torno a una posible ilegalidad o arbitrariedad en la actuación de la entidad edilicia recurrida en la emisión de la ordenanza municipal, y de los antecedentes acompañados en la 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 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 ponderación respecto de alguna conducta que importe un rechazo a dichos efectos.

Finalmente, refiere que, en autos no se logra apreciar 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, 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.

Tercero: Que el recurso o acción de amparo económico, se encuentra regulado en el artículo único de la Ley N° 18.971. Tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del



artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente en el "derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen"; y el segundo, conforme al inciso 2° de esa norma, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, inciso que, también, dispone que tales actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares.

Cuarto: Que, como se advierte de lo ya señalado, el recurso o acción de que se trata tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente en el "derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen"; y el segundo, conforme al inciso 2° de esa norma, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, inciso que, también, dispone que tales



actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares.

Quinto: Que, a través de la presente acción de amparo económico, se sostiene que la Municipalidad recurrida en forma abusiva e ilegal y 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.

Sexto: Que, para los efectos de determinar si a través del acto denunciado por las recurrentes se ha infringido la garantía del artículo 19 número 21 de la Constitución Política de la República, es indispensable señalar que la Municipalidad recurrida reguló el comercio en la vía pública, estacionado y ambulante, mediante la Ordenanza Municipal N° 0003 aprobada mediante Decreto Alcaldicio de fecha 25 de febrero de 2019, norma que le entrega validez a la actividad que regula y dispone los presupuestos para el otorgamiento de los referidos permisos a los cuales deben sujetarse los recurrentes.

Séptimo: Que, asimismo, es relevante precisar que a las Municipalidades, y por cierto a la recurrida, de



conformidad con lo dispuesto en Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 4 °, letras b), f), h), i), y j)), le corresponde desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente; la urbanización y la vialidad urbana y rural; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad.

Agrega el artículo 5° de la mencionada Ley que, para el cumplimiento de las funciones municipales, ellas contarán -entre otras- con la atribución esencial contenida en su letra c), a saber: Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la



administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.

Por otra parte, la Ley N°21.426 sobre comercio ilegal, publicada el día 12 de febrero de 2022, señala en su artículo 5° que las municipalidades deberán establecer en sus respectivas ordenanzas los lugares donde se podrá ejercer el comercio ambulante, con un sistema único de identificación personal de la persona autorizada para ello.

Octavo: Que conforme a lo anteriormente expuesto, la actuación del ente edilicio, que los recurrentes han denunciado como constitutiva de la infracción a la garantía constitucional tutelada por la presente acción, no aparece como un acto que pueda ser considerado como lesivo para el desarrollo de la actividad económica que desarrollan, toda vez que se trata de una decisión debidamente razonada, fundada en un instrumento destinado a regular el comercio ambulante en la ciudad de Puerto Montt, normativa que aparece dictada al alero precisamente de las facultades y potestades que la propia ley le otorga a las Municipalidades, esto es, por una autoridad competente en ejercicio de las atribuciones que nuestro ordenamiento jurídico le confiere, razones todas por las que no cabe sino desestimar el recurso en examen, tal como se dispondrá.



Por estas consideraciones, y teniendo presente, además, lo dispuesto en la Ley N° 18.971, **se confirma** la sentencia apelada de fecha uno de febrero del año en curso, dictada por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt.

Se previene que los Abogados Integrantes Sr. Ferrada y Sr. Vidal, concurren a la confirmatoria, teniendo para ello únicamente presente:

1° Que la acción prevista en la Ley N° 18.971, según la historia fidedigna de su establecimiento, ampara el derecho constitucional a la libertad económica frente al Estado empresario, cuando éste interviene en el campo económico transgrediendo las limitaciones contempladas en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Carta Fundamental, ya sea por desarrollar esa actividad sin autorización de una ley de quórum calificado o sin sujetarse a la legislación común aplicable en dicho ámbito a los particulares.

2° Que la restricción del campo de acción del recurso de amparo económico, según lo prevenido en el considerando anterior, no implica desproteger la garantía de la libertad económica en sus dimensiones individuales.

En efecto, nuestro ordenamiento jurídico concede en el artículo 20 de la Carta Fundamental el recurso de protección a favor de quien, como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de terceros,



sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de determinados derechos o garantías esenciales, entre las que se incluye la señalada en el artículo 19 N°21 de la Carta Fundamental, tanto en relación con su inciso primero como con su inciso segundo.

En contraste, el artículo único de la Ley N°18.971, en que se regula el denominado recurso de amparo económico, prescribe que cualquiera persona puede denunciar las infracciones al recién aludido artículo 19 N°21 sin que el actor necesite tener interés actual en los hechos a que se refiere la denuncia. Contempla así esta ley una acción popular, que revela el designio del legislador en orden a tutelar por su intermedio el derecho a la libertad económica no en cuanto a transgresiones a la misma que afecten a los individuos particulares en su interés personal, sino cuando tales vulneraciones provengan de la actividad empresarial del Estado, quebrantando las normas previstas en el mencionado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política, según se adelantó en el considerando primero.

La generación de un instrumento jurídico específico en defensa de esta última garantía, sin duda, es la respuesta legislativa frente a la insuficiente eficacia del recurso de protección para asumir ese rol en diversos aspectos, tales como la explicable falta de motivación de



las personas, individualmente consideradas, para accionar en resguardo de las limitaciones orgánicas y funcionales impuestas al Estado empresario, al no verse o sentirse afectadas en un derecho subjetivo que les concierna en lo particular.

3° Que cabe descartar que, el amparo económico sea un instrumento idóneo para dispensar protección al derecho a desarrollar una actividad económica lícita contemplado en el artículo 19 N°21 inciso 1° de la Carta Fundamental. En efecto, no puede aceptarse racionalmente que sí, mediante el recurso de protección, una persona directamente afectada por la vulneración de dicha garantía constitucional dispone -conforme a lo establecido en el Auto Acordado de esta Corte que regula su tramitación y fallo- de treinta días para impetrar protección constitucional, un tercero sin interés actual alguno en la materia cuente para el mismo objeto, según prescribe la Ley N°18.971, con un plazo de seis meses.

4° Que, las razones antes señaladas resultan, en concepto de estos previnientes, aptas para concluir que el llamado recurso de amparo económico no es idóneo para salvaguardar la garantía fundamental reconocida en el artículo 19 N°21 inciso 1° de la Carta Fundamental, razón suficiente para el rechazo de la acción deducida.

Regístrese y devuélvase.



Redacción a cargo del Ministro Sr. Diego Simpértigue L. y la prevención sus autores.

Rol N° 4.094-2024.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Adelita Ravanales A. y Sr. Diego Simpértigue L. y por el Fiscal Judicial Sr. Jorge Pizarro A. y por los Abogados Integrantes Sr. Juan Ferrada B. y Sr. Álvaro Vidal O. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Simpértigue por estar con feriado legal y el Fiscal Judicial Sr. Pizarro por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.





En Santiago, a dos de diciembre de dos mil veinticinco, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

