



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 10.581-2021

[29 de septiembre de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 127,
INCISO FINAL, DE LA LEY N° 10.336, SOBRE ORGANIZACIÓN Y
ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA

MARÍA ELENA OJEDA BETANCOURT Y OTROS

EN EL PROCESO ROL C-1034-2019, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE
LETRAS EN LO CIVIL DE VALDIVIA, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE
APELACIONES DE VALDIVIA BAJO EL ROL N° 149-2021-CIVIL

VISTOS:

Con 28 de marzo de 2021, María Elena Ojeda Betancourt y otros, han presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 127, inciso final, de la Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, en el proceso Rol C-1034- 2019, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras en lo Civil de Valdivia, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valdivia bajo el Rol N° 149-2021-Civil.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone, en su parte ennegrecida:

“Ley N° 10.336

(...)

“Artículo 127.- La excepción de cosa juzgada puede alegarse por el cuentadante, en cualquier estado del juicio, siempre que, entre el nuevo juicio y el anteriormente resuelto, exista la triple identidad a que se refiere el Código de Procedimiento Civil.



La falta de emplazamiento será causal de nulidad de todo lo obrado y podrá alegarse en cualquier estado del juicio.

Las sentencias definitivas que se dicten en los juicios de cuentas tendrán mérito ejecutivo, y en contra de ellas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento, sin perjuicio de las responsabilidades que procedieren en contra de los funcionarios por su negligencia en la defensa de los intereses del Estado.”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

A fojas 1 requieren de inaplicabilidad Carolina Vargas Aleuy, Jorge Casanova Cárdenas, Pedro Núñez Gutiérrez, Andrés Saldivia Urrutia, Patricia Álvarez Paredes, Manfredo Teuber Kahler, Carlos Mancilla Solís y María Elena Ojeda Betancourt.

Explican que en contra de algunos funcionarios y ex funcionarios de la Municipalidad de Puerto Octay, requirentes de inaplicabilidad, se inició un juicio de cuentas por la existencia de pagos improcedentes por concepto de incremento previsional que realizó la Municipalidad en virtud de una transacción nula a que arribó con funcionarios, en causa seguida ante el Primer Juzgado de Letras de Osorno. En sentencia de mayo de 2017 se dispuso imponerles obligación solidaria al pago de la suma de 1.174,81 UTM.

Agregan que esta sentencia fue apelada y confirmada por el Tribunal de Cuentas de segunda instancia de la Contraloría, en fallo de septiembre de 2017, certificándose la ejecutoria en enero de 2018.

Añaden que, luego, la Contraloría –representada por el Consejo de Defensa del Estado- demandó el cumplimiento ejecutivo de esta resolución, en procedimiento que se tramita ante el 2º Juzgado de Letras de Valdivia. Una vez notificados y requeridos de pago, dos de los demandados y requirentes de inaplicabilidad, María Elena Ojeda Betancourt y Andrés Florencio Saldivia Urrutia, en su escrito de contestación de la demanda dedujeron incidente de nulidad por incompetencia relativa, y opusieron excepciones de los numerales 1º, 4º, 7º, 9º y 17, del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil.

Explican que, una vez evacuado el traslado, el Consejo de defensa del Estado solicitó la inadmisibilidad a lo excepcionado, en aplicación del inciso final del artículo 127 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el que previene expresamente que solo puede oponerse las excepciones de prescripción, pago o falta de emplazamiento, dos de las cuales se han opuesto.

El Tribunal, mediante resolución de junio de 2020, declaró inadmisibles cuatro excepciones deducidas por la parte demandada. Explican que, en razón del rechazo de las excepciones por su declaración de inadmisibilidad por parte del Juzgado de Letras, interpusieron recurso de apelación. Asimismo, indican, se encuentra pendiente resolución por parte de la Corte de Apelaciones de Valdivia, a la apelación a la interlocutoria de prueba, en la cual solicitaron se agreguen tres puntos de prueba, los cuales les permitirán probar, señalan los actores, que el título fue dictado y notificado fuera de los plazos legales.



Fundando el conflicto constitucional, indican que la aplicación del precepto impugnado al caso concreto vulnera la garantía constitucional de la igualdad ante la ley contenida y la prohibición de discriminación arbitraria en el numeral 2º, y los derechos a defensa; a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y al derecho a un procedimiento racional y justo, contenidos en el numeral 3º; a la igual repartición de cargas consagrado en el numeral 20º y el derecho de propiedad numeral 24º, todos del artículo 19 de la Carta Fundamental. De igual manera, agregan, se vulnera el artículo 7 en lo relativo a que en Chile no hay grupos privilegiados, y en artículo 38n inciso segundo, de la Constitución.

Exponen que al dar mérito ejecutivo a una sentencia que emana de un Ente Administrativo y al mismo tiempo limitar las excepciones que pueden oponerse, en la práctica solo se permite una defensa formal carente de contenido útil, impidiéndose una defensa eficaz al darse carácter indubitado y no poder controvertirse en juicio el hecho de que el título que invoca el Consejo de Defensa del Estado carece de fuerza ejecutiva, al limitarse la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil en virtud del inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336.

Unido a lo anterior, fundando alegación de desigualdad en la protección de los derechos de los ejecutados y una diferencia de trato, señalan que el estatuto especial por el cual se rigen es diferente y más gravoso que el estatuto general del juicio ejecutivo civil ordinario, sin que exista una justificación razonable para la excesiva limitación del primero.

Añaden los requirentes que el precepto impugnado establece un privilegio injustificable a la Contraloría, órgano que puede emitir una sentencia desde el Tribunal de Cuentas no observando todas las normas que regulan la dictación y notificación del reparo dentro del plazo legal y, aún así, exhibirse como título ejecutivo en un juicio ejecutivo.

Como contrapartida del privilegio otorgado a la Contraloría, se impone una carga inequitativamente repartida sobre los funcionarios públicos, quienes solo por prestar funciones a la Administración, en los juicios ejecutivos que se funden en sentencias que emanen del Juzgado de Cuentas, no podrían impugnar por vía de excepción el Título que el Consejo de Defensa del Estado exhibe en los juicios ejecutivos seguidos en su contra, contraviniendo con ello el N° 20 del artículo 19 de la Constitución.

Los requirentes indican que en el juicio ejecutivo se ha trabado embargo sobre bienes inmuebles y vehículos de su dominio, los que, de ser rematados o realizados, amenazarían su derecho de propiedad.

Por último, señalan que la aplicación de la norma impugnada de inaplicabilidad vulnera el artículo 38, inciso segundo, de la Constitución, toda vez que se merma la posibilidad real de los requirentes de reclamar, ante los tribunales, de la lesión de sus derechos por parte de la Administración del Estado, a través de la sentencia de un órgano administrativo que posee facultades administrativas y jurisdiccionales.

Por lo expuesto solicitan que el libelo sea acogido.



Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 31 de marzo de 2021, a fojas 72, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Por resolución de 14 de abril del mismo año, a fojas 98, fue declarado admisible, confiriéndose traslado a las demás partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados sobre el fondo del asunto.

A fojas 108, con fecha 6 de mayo de 2021, evacúa traslado el Consejo de Defensa del Estado en representación de la Contraloría General de la República, solicitando el rechazo del requerimiento

Comienza contextualizando los antecedentes de hecho de la gestión invocada. Expone que la acción ejecutiva para obtener el pago por reparados señalados en juicio de cuentas seguido ante la Contraloría general de la República, confirmado por el Tribunal respectivo, fue entablada ante el Segundo Juzgado de Letras de Valdivia, dándose origen a los autos ejecutivos en que incide este requerimiento.

La demanda fue retirada respecto del demandado Ricardo Soto Poblete. Una vez notificados y requeridos legalmente de pago, dos de los restantes demandados opusieron seis excepciones a la ejecución, fundadas en los numerales 1, 4, 7, 9, 14 y 17, del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil.

Obrando *in limine litis*, explica que se evacuó el traslado que se confirió respecto de las excepciones, alegando de cuatro de ellas, ya que el inciso final del artículo 127 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, previene expresamente que solo puede oponerse las excepciones de prescripción, pago o falta de emplazamiento, dos de las cuales se han opuesto.

Acota que el Tribunal, mediante resolución de 30 de junio de 2020, declaró la inadmisibilidad de las cuatro excepciones deducidas por la parte demandada que no están contempladas en el artículo 127, la cual opuso un recurso de apelación en contra de la resolución que declaró dicha inadmisibilidad.

Argumenta respecto del fondo del asunto que la limitación de las excepciones, tratándose de un juicio de cuentas, tiene su fundamento en la circunstancia de que el cumplimiento o incumplimiento de una obligación, y todos los antecedentes relacionados, deben discutirse dentro del juicio de cuentas, en el cual el demandado ha tenido la posibilidad de plantear sus defensas, y no en el momento de oponerse las excepciones. Por lo tanto, no resulta pertinente la creación de excepciones nuevas en el procedimiento ejecutivo, puesto que ello escapa al rol de la inaplicabilidad. Los requirentes pretenden que la sentencia que se pronuncie le reconozca el derecho a oponer excepciones que el procedimiento legal no contempla.

Indica que no implica ninguna violación a normas constitucionales que el legislador decida reducir el número y naturaleza de las excepciones oponibles, especialmente en procedimientos diseñados para ejecutar derechos ya establecidos por una autoridad judicial con forma de instancia de plena jurisdicción, como ocurre en los distintos procedimientos ejecutivos que regula la ley y, en particular, con los juicios de cuentas.



Añade que no tiene una vulneración a la garantía constitucional consagrada en el número 2º del artículo 19 de la Constitución Política de la República, esto es, la igualdad ante la ley, por cuanto todo aquel que sea afectado por una ejecución de juicio de cuentas tiene a su disposición idénticas excepciones, ello por cuanto las defensas de fondo ya se pudieron esgrimir en el juicio de cuentas que tuvo forma de instancia de lato conocimiento y plena jurisdicción.

Por lo anterior solicita el rechazo del requerimiento.

A fojas 122, con fecha 10 de mayo de 2021, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 17 de agosto de 2021 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Cristián Arancibia Santibáñez, por la requirente, y de la abogada Claudia Soto Navarro, por el Consejo de Defensa del Estado. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES GENERALES

PRIMERO.- Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de doña Carolina Eugenia Vargas Aleuy, don Jorge Iván Casanova Cárdenas, don Pedro René Núñez Gutiérrez, don Andrés Florencio Saldivia Urrutia, dona Patricia Alejandra Álvarez Paredes, don Manfredo Edmundo Teuber Kahler, don Carlos Alberto Mancilla Solis y doña María Elena Ojeda Betancourt, todos demandados en el marco de un proceso ejecutivo seguido ante el 2º Juzgado Civil de Valdivia, destinado al cumplimiento de la sentencia N° 63515, dictada por la Contraloría General de la República en el expediente N° 143 de 2014 de fecha 17 de mayo de 2017 del Tribunal de Cuentas, proceso en el cual se acogieron los reparos respectivos y se condenó a los requirentes a pagar la suma de 1.174,81 Unidades Tributarias Mensuales.

SEGUNDO.- Que, en el contexto de este juicio ejecutivo, los requirentes plantean que junto con la contestación de la demanda ejecutiva, dos de los condenados por el Tribunal de Cuentas dedujeron incidente de nulidad, por defectos en la notificación de la demanda ejecutiva, cuestión que habría provocado que la causa se radicara en un tribunal incompetente y además habrían planteado una serie de excepciones, destinadas tanto a hacer presente la indicada incompetencia del tribunal como a desvirtuar el título que servía de sustento a la demanda ejecutiva en comento.

TERCERO.- Que, frente a las excepciones descritas y tal como se advierte al revisar el expediente judicial del proceso seguido ante el 2º Juzgado Civil de Valdivia, el Consejo de Defensa del Estado por el Fisco de Chile, a fojas 33 contesta al planteamiento de los requirentes, solicitando que se declaren inadmisibles las excepciones de incompetencia del tribunal, ineptitud del libelo y de falta de algunos de los requisitos para que el título tenga fuerza obligatoria, por cuanto el juicio de



cuentas estaría regulado en los artículos 107 y siguientes de la Ley N° 10.336, agregando el tenor literal del artículo 127 objeto del presente cuestionamiento de constitucionalidad. Añade en su presentación que *“En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 466 del Código de Procedimiento Civil, SS., debe declarar inadmisibles las excepciones de incompetencia del tribunal, ineptitud del libelo, y las de falta de alguno de los requisitos para que el título tenga fuerza obligatoria, todas del artículo 464 del cuerpo legal antes citado, opuestas por los ejecutados, por ser improcedentes al no ser de aquellas permitidas por la Ley 10.336 para este caso”*.

CUARTO.- Que, en este contexto, los requirentes plantean sus cuestionamientos a la constitucionalidad derivada de la aplicación al caso específico del inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, por cuanto estiman que este precepto legal, al restringir las excepciones que se pueden interponer en el marco del proceso de ejecución de lo resuelto en un juicio de cuentas, vulneraría la garantía constitucional de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación arbitraria contenida en el artículo 19 N° 2, así como los derechos a defensa, igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y el derecho a un procedimiento racional y justo, garantías contempladas en el numeral 3 del mismo artículo. Asimismo, sostienen que se transgrediría la garantía de igual repartición de las cargas públicas consagrado en el numeral 20 del artículo 19 constitucional y el derecho de propiedad garantizado en el numeral 24 de la misma norma, junto con una posible transgresión al artículo 7 y al artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política de la República.

QUINTO.- Que, de este modo, atendidas las características del juzgamiento de la especie, resulta pertinente efectuar una somera revisión acerca del juicio de cuentas, a fin de entender su naturaleza y características, para luego verificar si, tal como sostienen los requirentes, la aplicación del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, al caso concreto, provoca un efecto contrario a las garantías constitucionales, como se sostiene en el presente requerimiento de inaplicabilidad.

II. DEL JUICIO DE CUENTAS

SEXTO.- Que, en primer término, y para no perder de vista que el conflicto que nos convoca tiene su origen en la determinación de la responsabilidad que cabría a funcionarios públicos en el ejercicio de sus deberes, pareciera pertinente recordar que la finalidad de la responsabilidad administrativa *“no es otra que velar por el estricto y cabal cumplimiento del régimen de deberes aplicable al personal de la Administración del Estado, y mantener la disciplina en el marco del desempeño de las funciones públicas. Constituye así una verdadera forma de protección de la Administración pública frente a los funcionarios y actuaciones internas que pueden ser contrarias a su correcto funcionamiento; busca en último término preservar la existencia de organizaciones fundamentales para el desarrollo de la colectividad nacional. Asimismo, sostenemos que la responsabilidad administrativa constituye también una garantía de los ciudadanos frente a un eventual obrar arbitrario o ilegal de parte de determinados servidores de la Administración, en el entendido que con ella se persigue el respeto de las normas jurídicas, convirtiendo así, como lo subraya el profesor Bernaschina, la responsabilidad de los funcionarios en una “conquista del respeto a la*



ley". (Montero Cartes, Cristian. "La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio". Revista de Derecho Público - Vol. 82, 1º Sem. 2015, pp. 111-141).

SÉPTIMO.- Que, en tal sentido, la fuente de la responsabilidad civil que se imputa en la especie a los requirentes surge a partir de su calidad de funcionarios públicos que administran o custodian bienes o fondos públicos y que, como tal, deben rendir cuentas a la Contraloría General respecto de su manejo. Este preámbulo resulta de importancia al considerar que *"la Administración en el ejercicio de la potestad disciplinaria, como manifestación del ius puniendi, debe observar los principios que informan la potestad sancionatoria del Estado -con las matizaciones propias de su naturaleza-, por lo que su validez, en el contexto de un Estado de Derecho respetuoso de los derechos fundamentales, está condicionada al cumplimiento de la Constitución y de los principios en ésta consagrados"*. (Ibid, p. 118)

OCTAVO.- Que, en este contexto, el juicio de cuentas constituye una expresión del mandato constitucional que el artículo 98 de la Carta Fundamental impone a la Contraloría General de la República en orden a fiscalizar *"el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes"*, así como examinar y juzgar *"las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades"*. Este deber se encuentra ratificado en el artículo 1º de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

NOVENO.- Que esta labor de control del ingreso e inversiones de los fondos públicos se efectúa a partir de las atribuciones fiscalizadoras que el ordenamiento jurídico entrega al Ente Contralor. Manifestación de lo anterior encontramos en el artículo 21A de la Ley N° 10.336 que indica que *"[l]a Contraloría General de la República efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa"*. En el ejercicio de estas atribuciones, es deber del Órgano Contralor verificar la ejecución de los presupuestos públicos de los diversos Servicios bajo su supervigilancia, procurando comprobar la exactitud de los estados financieros, así como de la documentación que sustenta los mismos. De este modo, se advierte la existencia de una serie de facultades por parte del Organismo Fiscalizador tendientes a asegurar la correcta inversión de los fondos públicos.

DÉCIMO.- Que este imperativo de corrección en el gasto de los dineros fiscales tiene una importante expresión en el deber de rendición de cuentas que recae sobre todo funcionario, persona o entidad que reciba, administre o pague fondos de aquellos que menciona el artículo 1º de la Ley N° 10.336. De este modo, esa rendición que recae sobre todo "cuentadante" es analizada por la Contraloría General de la República, según dispone el artículo 85 del indicado cuerpo legal. Este examen, según ha sostenido la doctrina, constituye un procedimiento de naturaleza administrativa, a cuyo término, dará como resultado: a) una aprobación de la cuenta en la medida que el órgano contralor considere conforme la misma; b) observación de la cuenta, particularmente si aprecia errores de forma, los que deberán ser subsanados para proceder a re-examinar la cuenta y c) reparar la cuenta, si el órgano contralor considera que esta presenta vicios de fondo.



UNDÉCIMO.- Que el efecto esencial en el caso del “reparo”, es que éste *“tiene la virtud de ser el acto jurídico procesal de parte calificado por la ley como idóneo para iniciar propiamente el denominado “juicio de cuentas”* (Jaime Jara Schnettler. Caducidad y notificación del reparo en el Juicio de Cuentas. Revista de Derecho Público. Vol 77, p.139). En el mismo sentido, Juan Carlos Ferrada Bórquez indica que *“la formulación de reparos por la Contraloría General de la República es el acto administrativo que da inicio al juicio de cuentas, desencadenando la actividad jurisdiccional del propio órgano contralor”* (*“La responsabilidad civil de los funcionarios públicos en el juicio de cuentas”*, en: Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012) Unidad de Servicios Gráficos Contraloría General de la República, Santiago. P.304).

DÉCIMO SEGUNDO.- Que, a su vez, el juicio de cuentas ha sido entendido como *“un procedimiento administrativo de doble instancia a través del cual se persigue la responsabilidad de quienes intervienen en la administración, recaudación, custodia e inversión de los fondos o bienes sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Este proceso queda entregado al conocimiento del Juzgado de Cuentas de primer grado (Subcontralor) y, por vía de apelación, ante el Tribunal colegiado especial incorporado por la Ley 19.817. Ambos órganos están integrados en la propia entidad de control, pero funcionalmente independientes de ella en su condición de Tribunales de la Nación”* (Jaime Jara Schnettler. Caducidad y notificación del reparo en el Juicio de Cuentas. Revista de Derecho Público. Vol 77, p.139). Por su parte, para Mario Verdugo Marinkovic el juicio de cuentas es un procedimiento contencioso de doble instancia, a través del cual se persigue la responsabilidad civil extracontractual de quienes intervienen en la administración, recaudación, custodia e inversión de los fondos o bienes sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República (citado en Angela Cerda Cattán, “El Juzgado de Cuentas y sus Atribuciones. Revista de Derecho Público. Vol. 79, 2º Sem. 2013, p. 69)

DÉCIMO TERCERO.- Que tal como se advierte, el desarrollo de la labor fiscalizadora de la Contraloría es determinante para perseguir la responsabilidad administrativa que pudiere haber a funcionarios públicos en el ejercicio de sus labores para con el mérito de ello, activar el ejercicio de una actividad de naturaleza jurisdiccional, como es la que se manifiesta a través del juicio de cuentas. En tal sentido, pese a tener la fiscalización y control de ingresos y egresos públicos una naturaleza eminentemente administrativa y a la vez, el juzgamiento a través del juicio de cuentas, una naturaleza jurisdiccional, no hay duda de que ambas etapas de la actividad ejercida por el órgano contralor se encuentran directamente relacionadas, toda vez que son los antecedentes recabados en la primera, y que se manifiestan en el reparo, los que permiten dar inicio a la actividad jurisdiccional tendiente a establecer la responsabilidad civil del funcionario público.

DÉCIMO CUARTO.- Que es precisamente en el desarrollo de esta etapa jurisdiccional en la cual los requirentes plantean sus objeciones a la aplicación del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, por estimar que la posibilidad restringida de excepciones que la norma en cuestión contempla, tratándose del juicio de cuentas, importaría una afectación a sus garantías constitucionales, particularmente en lo relativo al debido proceso, la igualdad ante la ley, igualdad ante las cargas públicas, derecho de propiedad y la posibilidad de reclamar judicialmente de las lesiones provocadas por la Administración del Estado o



sus órganos, cuestiones todas que analizaremos en atención a las características del caso concreto.

III. DE LA APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL CUESTIONADO AL CASO CONCRETO Y SUS EFECTOS CONSTITUCIONALES

DÉCIMO QUINTO.- Que en contra de los requirentes se desarrolla -como expusimos previamente- un juicio ejecutivo tendiente a dar cumplimiento a la sentencia dictada en el marco del juicio de cuentas seguido ante el respectivo tribunal que funciona en la Contraloría General de la República. Ante esta demanda ejecutiva, dos de los afectados interpusieron un incidente de nulidad por la eventual incompetencia del tribunal que conoce de la demanda ejecutiva, conjuntamente con seis excepciones de aquellas contempladas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil, a saber, “incompetencia del tribunal ante quien se haya presentado la demanda” (Artículo 464 N° 1 del Código de Procedimiento Civil); “ineptitud del libelo por falta de algún requisito legal en el modo de formular la demanda en conformidad a lo dispuesto en el artículo 254” (Artículo 464 N° 4 del Código de Procedimiento Civil); dos excepciones de “falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidas por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva, sea absolutamente, sea con relación al demandado” (Artículo 464 N° 7 del Código de Procedimiento Civil); “pago de la deuda” (Artículo 464 N° 9 del Código de Procedimiento Civil) y “prescripción de la deuda” (Artículo 464 N° 17 del Código de Procedimiento Civil).

DÉCIMO SEXTO.- Que, como respuesta a las mencionadas oposiciones, la Contraloría General de la República -a través del Consejo de Defensa del Estado- solicitó en su traslado la inadmisibilidad de aquellas excepciones que no se encontraban en el “catálogo” del artículo 127 de la Ley N° 10.336, que únicamente permite oponer las excepciones de prescripción, pago o falta de emplazamiento. Como ya se indicó, este planteamiento fue acogido por el Tribunal, siendo declaradas inadmisibles por improcedentes la mayor parte de las excepciones planteadas por los requirentes -incluida aquella que cuestiona la competencia del mismo tribunal para conocer el asunto-, por no encontrarse estas contenidas en el precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Que no siendo competente esta Magistratura para analizar las circunstancias de hecho que subyacen al conflicto de la gestión judicial pendiente, así como tampoco para verificar la efectividad de las afirmaciones efectuadas por los requirentes, sí resulta pertinente y conforme a su competencia, determinar si la aplicación del inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336 -norma en la cual el órgano demandante en la gestión judicial pendiente fundó su solicitud de inadmisibilidad de las excepciones- constituye un obstáculo a las garantías de los justiciables en el caso concreto.

DÉCIMO OCTAVO.- Que de este modo, entrando en el análisis de las garantías esgrimidas por los requirentes para interponer la presente acción constitucional, podemos señalar que respecto a la garantía del debido proceso contenida en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, esta Magistratura ha



indicado que el legislador está obligado a permitir que toda parte o persona interesada en un proceso cuente con medios apropiados de defensa que le permitan oportuna y eficazmente presentar sus pretensiones, discutir las de la otra parte, presentar pruebas e impugnar las que otros presenten, de modo que, si aquéllas tienen fundamento, permitan el reconocimiento de sus derechos, el restablecimiento de los mismos o la satisfacción que, según el caso, proceda; excluyéndose, en cambio, todo procedimiento que no permita a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad. (STC 1411 c. 7)

DÉCIMO NOVENO .- Que, en este sentido, la aplicación del precepto legal cuestionado al caso concreto provocará el efecto ineludible de restringir las excepciones que pueden ser interpuestas por los demandados, toda vez que estas quedarán reducidas a las de prescripción, pago o falta de emplazamiento, quedando vedada toda otra defensa que pretenda cuestionar el título ejecutivo de que trata, hacer presente defectos en el planteamiento de la demanda o bien cuestionar la competencia del tribunal que conoce del asunto, todas estas, cuestiones que han pretendido ser planteadas por los requirentes, sin éxito. De este modo, no basta con sostener que la restricción contemplada en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336 no es absoluta en cuanto deja subsistente algunas excepciones. Tampoco parece razonable aceptar la restricción de excepciones en consideración a la etapa procesal en que se encontraría el juicio (ejecución de sentencia). Y lo anterior es de este modo, por cuanto lo que efectivamente produce la aplicación de la norma en comento, es impedir que una de las partes del juicio -en este caso los requirentes de inaplicabilidad y condenados en el juicio de cuentas- puedan hacer valer sus observaciones y defensas, a fin de que sea el tribunal de justicia competente el que analice y determine la efectividad de los cuestionamientos expuestos.

VIGÉSIMO.- Que no debemos olvidar que, en definitiva, “[l]a importancia del derecho al debido proceso radica en la necesidad de cumplir ciertas exigencias o estándares básicos dentro del procedimiento o de la investigación, en su caso, a objeto de que el derecho a la acción no se torne ilusorio y que la persona que lo impetire no quede en un estado objetivo de indefensión. (STC 2371 c. 7). Y es precisamente este el efecto que se produce respecto de los requirentes, en cuanto se les impide cuestionar -vía excepción- el título ejecutivo en cuya virtud se instruye el juicio ejecutivo en su contra e incluso la competencia del tribunal que ejecutará dicho título. En definitiva, se torna en ilusorio el amparo de la justicia, por cuanto el tribunal no conocerá -en consideración a la restricción establecida por la norma cuya inaplicabilidad se solicita- de los cuestionamientos que una de las partes del juicio plantea respecto de aspectos esenciales de la ejecución que en su contra se desarrolla.

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que, junto a lo anterior, no debemos olvidar que, tal como explicamos precedentemente, la actividad que realiza el Tribunal de Cuentas, el cual opera al interior de la Contraloría General de la República, tiene una naturaleza jurisdiccional, la cual resulta indesmentible. Pues bien, siendo de este modo, corresponde tener presente lo que ha sostenido esta Magistratura en su jurisprudencia al indicar que el adverbio “siempre”, utilizado en el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, traza la amplitud que el deber del legislador tiene para establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y



justos, la que se extiende a toda actividad jurisdiccional. (STC 699 c. 4). De este modo, la restricción al ejercicio de un mecanismo de defensa que incide directamente en la pretensión de una de las partes del juicio, como consecuencia de la aplicación al caso concreto de un precepto legal como el cuestionado en la especie, constituye un efecto contrario a la garantía de un debido proceso que no resulta compatible con la Constitución y como tal, amerita una sentencia estimatoria respecto al presente requerimiento de inaplicabilidad.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Que, junto a la garantía constitucional antes descrita, se estima que igualmente se transgrede en la especie la garantía de igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, por cuanto la aplicación al caso concreto del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, provoca como efecto, el excluir la controversia judicial de la especie del estatuto general de excepciones que resulta aplicable en la generalidad de los casos. En efecto, el Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, denominado "De los Juicios Especiales", en su Título Primero que a su vez se denomina "Del Juicio Ejecutivo de las Obligaciones de Dar", expone en su artículo 464 un catálogo de dieciocho excepciones que pueden ser interpuestas por el ejecutado, dejando de manifiesto el amplio margen de defensa que el ordenamiento le entrega al sujeto pasivo de un juicio ejecutivo.

VIGÉSIMO TERCERO.- Que esta amplia posibilidad de defensa que el ordenamiento jurídico ha contemplado para la generalidad de los asuntos en que se discuta la ejecución de un título, se ve fuertemente restringida en la especie como consecuencia de la aplicación del precepto legal impugnado, el cual, para este caso específico del juicio de cuentas, reduce el catálogo general de excepciones a una sexta parte del mismo, evidenciando una relevante restricción que no se condice con el tratamiento que recibe la generalidad de los juicios ejecutivos, sin que además se pueda avizorar un fundamento razonable que justifique tan importante limitación, debiendo tener en consideración, además, que el órgano que desarrolla la fase administrativa que sirve de base al posterior juzgamiento es la Contraloría General de la República, mismo órgano al cual pertenecen el Subcontralor que actúa como juez de primera instancia y por supuesto al Contralor General de la República que integra el tribunal colegiado de segunda instancia. Vale decir, estas circunstancias exigen una mayor y más rigurosa observancia a las garantías constitucionales del justiciado, cuestión que en lo relativo al ejercicio de medios de defensa -como son las excepciones en juicio- no se advierte en la especie.

VIGÉSIMO CUARTO.- Que, en relación a la garantía de igualdad ante la ley, esta Magistratura ha sostenido de modo invariable que la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares. Pues bien, cuando se establece una diferenciación en los mecanismos de defensa que se otorgan a la parte ejecutada en juicio, a partir de la naturaleza del juicio de que se trate, sin una fundamentación razonable para aquello, dicha diferenciación deviene en contraria a la garantía de igualdad ante la ley, tal como ocurre en el presente caso.



VIGÉSIMO QUINTO.- Que, las garantías antes reseñadas y su afectación en el caso concreto, como consecuencia de la restricción que impone el precepto legal cuestionado, constituyen aspectos suficientes para un pronunciamiento favorable de parte de esta Magistratura, considerando que constituyen el eje central sobre el cual se articulan otras infracciones constitucionales consecuenciales. Así, por ejemplo, los requirentes plantean una posible afectación a la garantía del derecho de propiedad que derivaría de la aplicación del precepto cuestionado. Al respecto, cabe indicar que, si bien no se advierte que del precepto legal requerido, se derive una afectación directa al derecho de propiedad de los requirentes, ello no obsta a reconocer que las consecuencias del juicio ejecutivo -en cuyo resultado incidirá directamente la norma del artículo 127 de la Ley N° 10.336- repercutirán en el patrimonio de éstos, toda vez que el cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio ejecutivo recaerá necesariamente en bienes de los condenados, tal como por lo demás lo exponen los mismos afectados al indicar que ya se han trabado embargos sobre diversos bienes muebles e inmuebles de su propiedad, en los términos que se indican a fojas 24 del expediente constitucional.

VIGÉSIMO SEXTO.- Que, asimismo, los requirentes plantean lo que sería una vulneración a la garantía de igualdad ante las cargas públicas, por cuanto, atendida su calidad de funcionarios públicos, se les impondría una carga inequitativa al no poder contar en juicio con todos los mecanismos de defensa con que sí cuentan la generalidad de los demandados ejecutivamente. Lo cierto sobre este punto es que esta Magistratura se ha referido a estas cargas públicas indicando que *“[l]as cargas públicas han sido entendidas como todas las prestaciones de carácter personal y todas las obligaciones de carácter patrimonial que no sean jurídicamente tributos, que la ley impone la generalidad de las personas para el cumplimiento de determinados fines, ética y jurídicamente lícitos, queridos por el legislador, debiendo ser repartidas entre todos los llamados a soportarlas, de manera igualitaria y equitativa. Por lo que la igualdad ante las cargas públicas que asegura la Constitución es, pues, una aplicación del principio general de isonomía o de igualdad ante la ley”*. (STC 790 c. 38). En tal sentido, las cargas que se imponen a los funcionarios públicos y en particular a quienes tienen el manejo de recursos fiscales aparecen como justificadas, atendidos los bienes jurídicos que se intentan proteger y las obligaciones -conocidas de antemano- por parte de quienes desarrollan la función pública, por lo que el deber de rendir cuenta y someterse a revisión del manejo de caudales públicos constituye una carga lógica y exigible por igual a todos quienes desarrollan estas labores, por lo que la carga en sí no aparece como inequitativa. Lo que resulta cuestionable en realidad es la imposibilidad de desplegar en dichos procesos de revisión y juzgamiento, defensas con la misma amplitud de armas con que contaría un ejecutado que no detente la calidad de funcionario público en sede judicial, por lo que corresponde reiterar que el reproche de constitucionalidad se vincula esencialmente a las garantías del debido proceso e igualdad ante la ley, que no se satisfacen en la especie.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Que, por último, se esgrime por los requirentes una eventual vulneración del artículo 38 inciso segundo de la Constitución, al privarlos de una “posibilidad real” (expresión contenida a fojas 25 del expediente constitucional) de poder reclamar por lesiones a sus derechos, provocadas por la Administración del Estado. Sobre este punto, cabe indicar que, si bien no se aprecia una restricción a la



posibilidad de reclamar contra actos de la Administración del Estado, que tenga su origen en el precepto legal requerido de inaplicabilidad, desde que esta misma gestión es una manifestación de aquella garantía constitucional, lo cierto es que el cercenamiento de excepciones que se traduce a su vez en una disminución relevante de las defensas y alegaciones que se pretenden hacer valer en sede ejecutiva, constituyen aspectos que al menos debilitan esta garantía al no permitir un ejercicio pleno de la misma, por lo que se estima plausible la alegación, lo que unido a todo lo antes expuestos, hacen pertinente para el caso concreto, una pronunciamiento favorable al presente requerimiento de inaplicabilidad.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **ACOGE** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 127, INCISO FINAL, DE LA LEY N° 10.336, SOBRE ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL PROCESO ROL C-1034-2019, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE VALDIVIA, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE VALDIVIA BAJO EL ROL N° 149-2021-CIVIL. OFÍCIESE.

- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y NELSON POZO SILVA, y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

I. BASES METODOLÓGICAS

1°. Que el Derecho se expresa o se describe en un lenguaje natural, instrumento poblado de palabras vagas y ambiguas, de expresiones oscuras y de cláusulas cuyo significado ha de ser completado por juicios valorativos de dudoso consenso. Las



normas requieren interpretación y el intérprete, que tiene a su alcance distintos contenidos, ejerce una elección personal o grupal, más o menos plausible. De esta manera las reflexiones acerca de los métodos constituyen el contenido de la metodología; la metodología es parte central de la epistemología (D. Mendonca y R.A. Guibourg, La odisea constitucional. Constitución, teoría y método, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 14).

2°. De esta manera cabe expresar que el fenómeno del derecho en un enfoque general como en sus aspectos constitucionales conllevan al método hipotético-deductivo, a su vez, el cual puede compararse con cierta práctica de razonamiento por principios de forma que el deducir el modo de resolver cierto conflicto obedece a la aplicación lisa y llanamente de la norma y, en segundo término, el razonar por principios se conforma con el hecho de postular principios generales que no se inducen de las normas existentes, sino que se extraen de convicciones morales o políticas del observador. En este último caso, la justicia en el caso particular de autos, debe prevalecer sobre la base a la aplicación de la norma general sustentada en parámetros constitucionales.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

3°. Que, por su especificidad, algunos problemas metodológicos aquejan al plano constitucional. Resultará posible construir a partir de la Constitución un sistema coherente y completo capaz de servir de guía a las leyes, de regla a los intérpretes y de garantía a los ciudadanos, en la perspectiva de asegurar la primacía de la Constitución y, a la vez, evitar que se la sustituya por la discrecionalidad de los jueces.

4°. Resulta a lo menos poco pertinente, que la motivación y decisión judicial en la práctica forense, la cual nace del llamado razonamiento-tronco que es el último de los razonamientos del árbol de razonamientos contenidos en la sentencia, el cual depende de una motivación material en el fallo y esta última, es una decisión conclusiva que justifica la corrección material de la decisión y que ella -la decisión- es sustancialmente conforme al derecho que emana de la Constitución.

5°. Que desde el plano constitucional la justificación racional de los hechos nos conduce inequívocamente a que los presupuestos fácticos asentados en la gestión pendiente permitan valorar por el juez constitucional los enunciados de hecho, de modo que explicita las razones por las cuales sería racional y oportuno considerar que tales enunciados guardan correspondencia con los hechos que describen.

En efecto, el tema constitucional deducido lo constituye la limitación de excepciones en un procedimiento ejecutivo de cumplimiento de sentencia de juicio de cuentas, el cual atentaría en contra de la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación arbitraria; el derecho a defensa, la igual protección en el ejercicio de derechos y el derecho a un procedimiento racional y justo; a la igual repartición de cargas; el derecho de propiedad; y el principio de que en Chile no existen grupos privilegiados (artículos 19, N°s 2, 3, 20 y 24 y artículos 7 y 38, inciso 2 constitucional). Esta afirmación se controvierte por el Consejo de Defensa del Estado al expresar en el rechazo del arbitrio, que la limitación de las excepciones tiene su sustento en la circunstancia de que el cumplimiento o incumplimiento de una obligación deben discutirse dentro del juicio de cuentas, esto es, en el proceso respectivo y no en el



momento de oponer excepciones en el nuevo procedimiento ejecutivo, lo cual escapa a la racionalidad y naturaleza del juicio de cuentas y su posterior cumplimiento de la sentencia respectiva de ejecución.

III. IGUAL PROTECCIÓN DE LA LEY EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS

6°. Que, el primero de los tópicos debe ser resueltos por este Tribunal es la confrontación entre la norma impugnada, esto es, el artículo 127, inciso final, de la Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y la Constitución Política en su artículo 19 N°3, en lo relativo al debido proceso y al ejercicio del derecho a la defensa jurídica.

En particular, en lo que se refiere a las excepciones que pueden interponerse en la etapa de ejecución de las sentencias definitivas -las que tienen mérito ejecutivo- el legislador las circunscribe a tres. A saber: prescripción, pago, y falta de emplazamiento.

7°. Para resolver dicha cuestión, primeramente, se debe dilucidar en cuanto al contenido del debido proceso. Esta Magistratura, ha sostenido “[q]ue el principio de igualdad de las partes en el proceso pretende asegurar la existencia de un procedimiento que garantice la paridad de oportunidades para que los contendientes en un litigio puedan influir para la obtención de una decisión favorable a sus respectivas pretensiones. En un procedimiento contencioso en donde existe una disputa jurídica a ser resuelta a favor de uno de los dos adversarios, éstos deben tener a su disposición oportunidades procesales equivalentes, es decir, debe existir "igualdad de armas" en la "lucha jurídica". De no observarse por el legislador el principio referido, la contienda sería desigual y, al final, injusta (...)” (Rol N° 2.856, c. 6°).

Así, la denominada “la igualdad de armas procesales” es una de las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos del proceso y, entre ellos, lograr una solución justa de la controversia planteada, donde el elemento primordial del debido proceso es, precisamente, la igualdad de las partes dentro del proceso y ante el tribunal. Siendo el elemento sustantivo del debido proceso la igualdad de oportunidades y herramientas procesales para las partes, esta igualdad debe aplicarse con criterios estrictos, puesto que cualquier asimetría constituiría un desequilibrio que alteraría la imparcialidad con la que debe enfrentar el juez la causa en disputa. Un subsidio a una de las partes conformaría una forma de prejuicio incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional, dado que el proceso consiste en sí mismo en un equilibrio que debe mantenerse hasta la resolución final de la disputa. Un privilegio procesal concedido a alguna de las partes tornaría el proceso en un mecanismo desequilibrado, inconciliable con el concepto mismo de justicia procedimental, sin importar el tipo de proceso o materia que sea objeto de juicio. Para cumplir este cometido, ambas partes deben gozar de igualdad para pedir, probar sus posiciones, y ejercer las herramientas de defensa o ataque procesal diseñados por el legislador, dentro de un procedimiento debido, conforme a los principios de este instituto.

8°. Que, en un primer análisis consiste en verificar si el legislador ha dispuesto igualdad de herramientas procesales para ambas partes, o bien si esas herramientas



operan para todos aquellos que se encuentren en idéntica situación jurídica. Es aquí precisamente donde el derecho procesal cumple un rol “igualador” de modo que el juez pueda ejercer con imparcialidad su rol y, asimismo, las partes puedan tener la seguridad de que nadie va a contar con ventajas o privilegios a la hora de hacer valer sus derechos, materializándose de esa manera el mandato constitucional que se ha impuesto al legislador, en cuanto a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo.

Dado que el tenor literal de la norma no expresa sesgo alguno en favor o en contra de parte alguna, ni tampoco exige requisitos especiales al vencido para poder oponer excepciones que el legislador ha dispuesto en este tipo de procedimiento, el estándar de isonomía constitucional procesal -central al concepto mismo de debido proceso- se encuentra satisfecho por la norma en cuestión.

9°. De esta manera no se vulnera la garantía invocada tomando en consideración que la igualdad ante la ley aducida al caso sub judice pudiere afectar la ejecución en un juicio de cuentas, atendido que la defensa de la requirente pudo esgrimir en el mentado juicio de cuentas -instancia de lato conocimiento y jurisdicción plena- argumentos en igual sentido que afecten discriminatoriamente o produzcan algún grado de distorsión arbitraria que pudiere perjudicarlo.

IV.- DEBIDO PROCESO

10°. Un segundo análisis consiste en determinar si, para cumplir con el principio de debido proceso al tenor de los criterios y precedentes sostenidos por este órgano, el legislador goza de cierta autonomía para determinar el tipo y la cantidad de excepciones que resulta posible interponer en los diferentes procedimientos y, en consecuencia, en un “examen y juzgamiento de las cuentas”, contenida en el Título VII de la Ley 10.336.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla múltiples procedimientos ejecutivos, entre los cuales se encuentran: el juicio ejecutivo ordinario para obligaciones de dar, en el Código de Procedimiento Civil, el cual contempla, en su artículo 464, dieciocho causales o excepciones procedentes en contra de los títulos ejecutivos individualizados en dicho Código; el juicio ejecutivo laboral, del Código del Trabajo, el cual señala cuatro excepciones, en su artículo 470; el juicio hipotecario bancario del DFL 3, de 1997, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, en cuyo artículo 103 se indican tres causales de excepción; procedimiento ejecutivo de alimentos del DFL 1, del año 2000, del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, cuyo artículo 12, sólo señala la excepción de pago -siempre que se funde en un antecedente escrito- ; juicio de cobranza previsional de la Ley 17.322, reformada por la Ley 20.023, la cual contempla cuatro excepciones, junto con seis excepciones (de las dieciocho existentes) del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil; el procedimiento ejecutivo de créditos de la Corporación de la Vivienda, Corporación de Servicios Habitacionales, Corporación de Mejoramiento Urbano y Corporación de Obras Urbanas de la Ley 17.635, cuyo artículo 12 considera sólo diez excepciones; el procedimiento ejecutivo de la Prenda sin desplazamiento de la Ley 20.190, el cual, en



su artículo 30, se remite a catorce de las dieciocho excepciones contempladas en el citado artículo 464 del Código de Procedimiento Civil; el procedimiento ejecutivo por inconcurrencia, que, en el artículo 197 del Código de Minería, considera diez excepciones y; el juicio de cobro de obligaciones tributarias en dinero, en el Código Tributario, en que su artículo 177, considera tres excepciones, sin perjuicio de que las demás excepciones del artículo 464° del Código de Procedimiento Civil se entenderán siempre reservadas al ejecutado para el juicio ordinario correspondiente, sin necesidad de petición ni declaración expresa.

11°. Que, de lo reseñado, se concluye indubitablemente que el legislador ha atendido las particularidades de cada uno de los juicios ejecutivos existentes para determinar la cantidad y la naturaleza de las excepciones que es posible interponer en los diferentes procedimientos. El número de excepciones varía enormemente, entre las dieciocho contempladas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil hasta una, como es el caso del procedimiento ejecutivo de alimentos del DFL 1, del 2000, del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias.

No es de extrañar, en consecuencia, que, para un procedimiento ejecutivo especial, como lo es el del cumplimiento de la sentencia definitiva dentro del juicio de cuentas, el legislador haya determinado circunscribir el número de excepciones a tres, atendiendo el mérito del procedimiento señalado. Las razones del legislador para fijar las excepciones a un determinado número y tipo, difieren de un caso a otro, y habrá que analizarlas en su mérito constitucional, sólo en cuanto importen una vulneración al debido proceso, por ejemplo -como ya se señaló- en cuanto a la isonomía de herramientas procesales entre las partes, pero dentro de un procedimiento determinado. Con todo, ello no es óbice para que existan diferencias entre distintos procedimientos. Así, y tal como lo ha señalado esta magistratura, “Cada una de esas actuaciones procesales estará regida por reglas propias, que no pueden ser idénticas, pues las actuaciones reguladas no lo son” según lo sentenciado en los Roles STC 811, 1414, 1876, 2701, 2757, 2853, entre otras. Las diferencias que ha establecido el legislador en distintos procedimientos, se basan en criterios objetivos que tienen relación con la naturaleza de la deuda que se cobra o con el título ejecutivo que se invoca, y no con las características subjetivas del deudor o del acreedor.

12°. En definitiva, determinar excepciones taxativas al deudor, no lo privan -por esta sola consideración- de su derecho a la defensa. El derecho a la defensa está efectivamente garantizado por la Carta Fundamental, pero él debe ejercerse en conformidad a la ley. La Carta Fundamental no prohíbe reglas de ritualidad procesal; sólo les exige que permitan la defensa y que garanticen una racionalidad y justicia, tal como lo ha sostenido este Tribunal en sus criterios contenidos en las sentencias Roles STC 2335, 2478, 3171, entre otras.

A mayor abundamiento, en el procedimiento objeto del presente examen de constitucionalidad, el deudor siempre puede interponer todo tipo de excepciones antes de la fase ejecutiva. Del mismo modo, no contemplar excepciones específicas o deseadas por el deudor no transforma en irracional o injusto el procedimiento, el cual sí está proscrito por la Constitución.



13°. Que, en consecuencia, si bien el legislador no goza de absoluta autonomía para determinar el número de excepciones procedentes para los procedimientos ejecutivos existentes -pues no podría jamás restringir esta herramienta al punto de hacer irreconocible el derecho a la defensa- resulta preclaro que no todos los procedimientos ejecutivos tienen naturaleza idéntica y que, dado que no existe obligación constitucional que fuerce a establecer igual número de excepciones a la totalidad de procedimientos ejecutivos existentes, la norma en cuestión cumple con los estándares constitucionales del debido proceso, contemplado en el artículo 19, número 3, de la Carta Fundamental.

V. ANTECEDENTES NORMATIVOS

14°. Que de la observación de los procedimientos estudiados en el considerando 10, es posible destacar las siguientes características:

a.- Todos los procedimientos ejecutivos examinados tienen como característica la enumeración taxativa de las excepciones admitidas para oposición del ejecutado. De ellas, se infiere una expresión como la siguiente: “la oposición sólo será admisible cuando se funde en algunas de las siguientes excepciones”;

b.- Algunos de estos procedimientos hacen remisión a las excepciones señaladas en el Código de Procedimiento Civil, mientras que otros sólo establecen como admisibles los señalados en el cuerpo legal respectivo;

c.- En relación a las excepciones opuestas por los requirentes de autos, esto es, la “prescripción de la deuda y/o acción ejecutiva”, “falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidos por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva (...)” y “nulidad de la obligación”, se aprecia que son pocos los procedimientos que las enumeran dentro del catálogo de excepciones posibles de oponer. La primera suele repetirse en la generalidad de los juicios ejecutivos, sin perjuicio que en algunos casos se remita únicamente a la “prescripción” o “prescripción de la deuda”, como ocurre en el procedimiento objeto del requerimiento. En cuanto a las dos siguientes, además de contemplarse en el procedimiento ejecutivo del Código del Procedimiento de ejecución de la prenda sin desplazamiento, del artículo 14 de la Ley 20.190, es decir, no se contemplan comúnmente en los procedimientos ejecutivos especiales.

VI.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 127 DE LA LEY N° 10.336

15°. Que en los autos Rol 9.995-2015, la Corte Suprema en recurso de casación en el fondo señaló en el motivo segundo, que el artículo 127 de la Ley N° 10.336, tal precepto no resulta aplicable pues: “en la especie no se trata de un juicio de cuentas si no que de uno ejecutivo. “Añade” que dicha ley especial identifica como deudor al Municipio que recibió la subvención, entidad que pagó la referida obligación...”.

Resulta ilustrativo, a efectos del caso concreto de autos, que estamos en presencia de una ley especial, la cual siempre primará ante la ley general y por otro lado, que acotado el juicio de cuentas el cumplimiento de lo resuelto en materia de una ejecución de sentencia. Esto último, es un procedimiento específico y determinado que debe primar y regir, atendida la naturaleza especial del juicio de cuentas, sin que sea posible extender la aplicación de las excepciones reglamentadas en el artículo 464,



del Código de Procedimiento Civil a un juicio como es el que pende en la gestión que sustenta la presente acción constitucional (ver al efecto, C. A. de Coyhaique, Rol 46-2020, c. 2).

16°. Que la jurisprudencia nacional, se ha pronunciado sobre la procedencia de las excepciones opuestas en demanda de cumplimiento ejecutivo de sentencia de juicio de cuentas, cuando no sean de aquellas contempladas en el artículo 127, inciso final, de la Ley Orgánica de Contraloría, señalando que “el procedimiento ejecutivo examinado tiene una enumeración taxativa de las excepciones admitidas a oponer, lo que se encuentra regulado en el artículo 127, inciso final de la Ley N° 10.336 sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, en la cual expresamente se dispone, que contra las sentencias definitivas que se dicten en juicios de cuentas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento; todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades que procedieren en contra de los funcionarios por su negligencia en la defensa de los intereses del Estado”, agregando que la norma establece “un procedimiento específico y determinado que debe regir y primar, **atendida la naturaleza especial del juicio de cuenta y su consecuente ritualidad, sin que exista disposición alguna que permita extender la aplicación de las excepciones reglamentadas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil a un juicio como el de la especie.**” (Sentencia C.A. Coyhaique Rol N° 46-2020, cc. 1° y 2°).

Que en fallo del 4° Juzgado de Letras de Talca, Rol C-2458-2015, de 11 de octubre de 2016, expresamente se declaró que: “En cuanto a la SEGUNDA EXCEPCIÓN opuesta, será también rechazada teniendo para ello presente que, por una parte, sus fundamentos no la configuran, desde que, según lo señalan expresamente los ejecutados, se basan en que habría operado en la especie una compensación, lo que constituye el fundamento no de la excepción de pago de la obligación sino de la excepción prevista en el artículo 464, N° 13 del Código de Procedimiento Civil, la que, en todo caso, resulta inadmisibles en el presente juicio ejecutivo especial, por expresa disposición del artículo 127 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. [...] Finalmente, en cuanto a la TERCERA EXCEPCIÓN opuesta, será, también, rechazada, teniendo únicamente presente que, conforme lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la nulidad de la obligación no se encuentra entre las excepciones admisibles en este juicio, pues no configura la excepción de prescripción, pago o falta de emplazamiento; lo que en ningún caso significa entender que dicho artículo 127 deroga o contradice lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, pues el solo hecho de desprenderse de aquella norma que la nulidad de derecho público de la obligación no pueda alegarse como excepción en este procedimiento ejecutivo especial, no significa que no pueda reclamarse, ya por vía de acción o excepción, en otros juicios relacionados con las mismas obligaciones; [...]”. Criterio que fue confirmado en laudo Rol 2677-2017, de la Corte de Apelaciones de Talca, que rechazó el recurso de casación en la forma y confirmó la sentencia apelada dictada por el tribunal de primera instancia.

17°. Que resulta racional considerar que la limitación de las excepciones, tratándose de un juicio de cuentas tiene su razón de ser en la circunstancia que el cumplimiento o incumplimiento de una obligación, a la luz de los antecedentes



relacionados que le dan vida, son materia propia del juicio de cuentas, oportunidad procesal donde el demandado debe discutir la opción de plantear sus excepciones y defensas y o en esta fase de oponer excepciones a la ejecución, ni menos puede permitirse la creación por vía de la inaplicación del artículo 93, N° 6, de la Carta Fundamental de excepciones en un juicio de sello ejecutivo, dado que esto escapa al rol de esta Magistratura.

18°. Que habiéndose ya expresado que no existe regla, estándar o precedente constitucional tal como se argumentó en el laudo STC Rol 6711-19, que obligue al legislador a extender el quantum de las excepciones descritas y contempladas en el artículo 464, del Código de Procedimiento Civil, a la totalidad de los procedimientos ejecutivos ordenados en nuestro ordenamiento jurídico.

19°. Que, igualmente, no es susceptible fabricar o interpretar creativamente en sede constitucional el derecho a oponer una excepción, toda vez que el procedimiento de la Ley N° 10.336 no contempla esa forma de defensa o excepción, menos en la pretensión que este órgano constitucional exceda su misión de legislador negativo, lo cual resulta contrario al *petitio* deducido en la presente acción constitucional.

VII.- OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO CONCRETO

20°. Que, analizada la norma en cuestión, llevada al caso concreto, su aplicación no resulta inconstitucional.

En efecto, como consta de autos, el Juzgado de Cuentas de la Contraloría General de la República, en virtud de sentencia 063515, dictada en expediente 143-2014, con fecha 17 de mayo de 2017, acogió los reparos respecto de los decretos de pago 100 y 912, ambos de 2012, de los cuentadantes Carlos Mancilla Solís, Manfredo Teuber Kahler, Jorge Casanova Cárdenas, Pedro Núñez Gutiérrez, Andrés Saldivia Urrutia, María Elena Ojeda Betancourt, Patricia Alvarez Paredes, Carolina Vargas Aleuy, y Ricardo Soto Poblete, imponiéndoles la obligación solidaria al pago de una suma total equivalente a 1.174,81 UTM. Dicha sentencia fue apelada y confirmada en todas sus partes por el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia de la Contraloría General de la República, certificándose la ejecutoria de la sentencia de data 18 de enero 2019.

Posteriormente se ejerció la acción ejecutiva dirigida a obtener el cumplimiento de la sentencia y el pago de las sumas imputadas, la cual se tramita ante el Segundo Juzgado Civil de Valdivia, bajo el Rol 1034-2019, la demanda fue retirada respecto de don Ricardo Soto Poblete. Una vez notificados los autos ejecutivos y requeridos de pago, dos de los restantes demandados, opusieron seis excepciones a la ejecución: incompetencia del tribunal, ineptitud del libelo por falta de algún requisito legal en el modo de formular la demanda; dos de falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidas por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva; prescripción de la deuda o de la acción ejecutiva; y pago, fundadas, respectivamente, en los numerales 1, 4, 7, 7, 9, 17 17, 7 y 14 del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil. Con fecha 30 de junio de 2020, el juzgado en lo civil declara: “inadmisibles las excepciones signadas con los números 1, 2, 3 y 4 contenidas en el quinto otrosí del escrito de folio 18, por improcedentes; relativamente a las excepciones signadas con los números 5 y 6 del escrito referido consistentes en el pago de la deuda y la



prescripción de la misma, decláranse admisibles (...). Dicha resolución fue objeto de recurso de reposición y apelación, resolviéndose no ha lugar al primero y por interpuesto el segundo en el sólo efecto devolutivo, recurso de apelación que se tramita actualmente ante la Il. Corte de Apelaciones de Valdivia, bajo el Rol IC N° 149-2021.

21°. En particular, el hecho de que el título invocado (sentencia del Tribunal de Cuentas de segunda instancia) según el requirente “carezca de ejecutoriedad legal” o “adolezca de alguno de los requisitos legales para tener fuerza ejecutiva”, contraría el texto expreso de la norma impugnada, cuyo mérito constitucional ha sido impugnado en estos estrados. Mas, ello no constituye una privación del derecho a defensa en el caso de mérito, ni una vulneración al debido proceso, por las razones expresadas. No puede entonces el requirente pretender que esta Magistratura fabrique el derecho a oponer una excepción que el procedimiento regulado en la Ley 10.336 no contempla, labor, por lo demás ajena al rol de la inaplicabilidad, ya que tal como se ha razonado, la determinación de las excepciones en este tipo de procedimientos, tiene su fundamento en la circunstancia de que el cumplimiento o no de una obligación, y todos los antecedentes o hechos relacionados con ese tema, deben debatirse intra juicio de cuentas, en el cual el demandado ya ha tenido la opción de plantear y ejercer su derecho a defensa frente a los reparos que se le han formulado. Luego, tampoco hay vulneración al debido proceso en cuanto a que todo afectado por una ejecución de juicio de cuentas tiene idénticas excepciones.

22°. Que, de este modo, las invocaciones de vulneraciones constitucionales por parte de la requirente no afectan ni la Carta Fundamental ni las garantías que sustentan el libelo de fojas 1, en atención a que nuestro ordenamiento jurídico estableció la forma y modalidad de excepcionarse, lo que tampoco puede adosarse al criterio de que el ejecutado o preterido por el incumplimiento de una obligación en sede ejecutiva se encuentre ni en la indefensión ni carente de los resguardos que le impidan ejercer su derecho a defensa.

VIII.- CONCLUSIÓN

23°. Que, por las razones antes expuestas, debe desecharse la acción de inaplicabilidad deducida en estos autos a fojas 1, por doña Carolina Eugenia Vargas Aleuy, don Jorge Iván Casanova Cárdenas, don Pedro René Núñez Gutiérrez, don Andrés Florencio Saldivia Urrutia, doña Patricia Alejandra Álvarez Paredes, don Manfredo Edmundo Teuber Kahler, don Carlos Alberto Mancilla Solis y doña Maria Elena Ojeda Betancourt.

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ. La disidencia fue redactada por el Ministro señor NELSON POZO SILVA.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 10.581-21-INA



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, y por sus Ministros señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, señores GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma el señor Presidente del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.