

Santiago, seis de septiembre de dos mil once.

VISTOS:

Con fecha 28 de octubre de 2010, y mediante oficio N° 236-2010, el Juez de Policía Local de Penciahue ha requerido a esta Magistratura la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 7° y 11 del Decreto Ley N° 2.974 de 1979, que establece normas especiales sobre créditos que se otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativos a la prenda agraria, en el marco del proceso ejecutivo especial Rol N° 047-2010, caratulado "Instituto de Desarrollo Agropecuario con Wilson Esteban Mendoza Sandoval".

Los preceptos impugnados disponen:

Artículo 7°.- Conocerá de las cuestiones que tengan su origen en los actos o contratos sujetos a las disposiciones del presente decreto ley, el Juez de Policía Local Abogado de la comuna en la cual tenga su domicilio el pequeño empresario agrícola que sea parte en la operación. Sin embargo, cuando se trate de la ejecución de una obligación caucionada, será también competente, a la elección del demandante, el Juez de Policía Local Abogado de la comuna en que se encuentre ubicado el predio hipotecado o en que se encuentren las especies pignoradas o que corresponda al domicilio del fiador o codeudor solidario, tratándose de cauciones personales.

Toda convención sobre prórroga de jurisdicción es nula.

Si algunos de los Jueces de Policía Local de las comunas indicadas en el inciso anterior no fuere abogado, será

competente el que lo sea del Juzgado de Policía Local más cercano.

Conocerá de los recursos que procedan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Policía Local antes indicados, de conformidad al procedimiento establecido en los incisos tercero y siguientes del artículo 31 del decreto supremo N° 307, de 1978, de Justicia, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley número 15.231, el Juez de Letras de Mayor Cuantía en lo Civil del Departamento respectivo, cualquiera que fuere la cuantía del negocio. Si hubiere dos o más juzgados, conocerá el de turno.

Artículo 11.- El Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario mediante resolución que deberá publicarse en el Diario Oficial, podrá dar calidad de receptor judicial a funcionarios de la Planta Directiva, Profesional, Técnica y Administrativa de dicho Instituto, para que permanentemente o en casos determinados practiquen las actuaciones inherentes a ese cargo en los juicios a que se refiere este decreto ley.

Los funcionarios que tengan la calidad de receptores en virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, quedarán sometidos en el desempeño de las funciones que cumplan en tal carácter, a la autoridad del juez ante quien ejerzan tales funciones. El juez deberá comunicar al jefe directo del funcionario las

faltas o abusos que éste cometiere, para los efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal en que pueda incurrir.

El tribunal requirente expone que, mediante la respectiva resolución de liquidación de crédito por \$1.381.881, se inició el proceso ejecutivo aludido, practicándose las notificaciones por un receptor ad hoc en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 11 impugnado.

Tras practicarse búsquedas sin resultado positivo para notificar al deudor, éste se apersonó (fs. 10) solicitando la nulidad de lo obrado, así como de las notificaciones, y oponiéndose a la ejecución.

Señala el demandado que la preceptiva impugnada otorga un trato especial al ejecutante en cuanto a la competencia y el procedimiento, vulnerándose de ese modo la garantía constitucional de igualdad ante la ley establecida en el numeral 2° del artículo 19 de la Carta Fundamental, estableciendo además una remisión a una norma derogada para la resolución de los recursos en contra de las resoluciones que se dicten.

Añade que, según las normas generales, los procesos ejecutivos son de competencia de la justicia civil, en este caso del tribunal civil de Talca, pero que en aplicación de cuerpo legal se le otorga competencia en la materia a un tribunal de policía local, con secretaria no letrada y con poco personal, que funciona en el edificio consistorial.

Agrega que el receptor es un funcionario de la entidad ejecutante, por lo que se impide con esto que los auxiliares de la administración de justicia que habitualmente ejercen estas funciones sean quienes practiquen las notificaciones que correspondan.

Señala que todo lo expuesto se produce por aplicación de una norma preconstitucional, no acorde con el artículo 4° de la Constitución Política, excluyendo al tribunal de letras en lo civil y a los receptores judiciales idóneos.

Con fecha 9 de noviembre de 2010, la Segunda Sala de esta Magistratura acogió a tramitación el requerimiento, sin suspender el procedimiento, y confirió traslado para resolver acerca de su admisibilidad.

Fuera de plazo y sin constituir en forma el poder respectivo, comparece el apoderado del ejecutado en la gestión invocada, reiterando los argumentos del juez requirente.

A fojas 34 se declaró admisible el requerimiento y posteriormente se confirió traslado acerca del fondo del asunto.

A fojas 50, el Director Regional (s) del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Maule, sin acreditar tal calidad, comparece solicitando el rechazo del requerimiento y señalando que no existe vulneración alguna a la igualdad ante la ley, ya que la normativa impugnada supera los exámenes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, aclarando que tales normas fueron dictadas para facilitar el acceso al crédito y la constitución de garantías, todo ello en favor de los agricultores y no del Instituto de Desarrollo Agropecuario, al no devengarse costos en las notificaciones. Agrega que en el ejercicio de esta función los funcionarios son ministros de fe, con deber de imparcialidad y sujetos a la autoridad de un juez.

Expone que la jurisdicción de policía local es también un beneficio para el pequeño agricultor, pues sólo acerca al tribunal, y no lo obliga a ir a las grandes ciudades.

A fojas 53 comparece el Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, quien contesta el

requerimiento señalando que no se logra visualizar la coherencia entre lo reclamado y lo dispuesto por la normativa en cuestión, reiterando lo argumentado por el Director Regional (s) y agregando que es infundada la imputación de falta de imparcialidad hacia los receptores ad hoc. Afirma que los receptores particulares ejercen funciones a cambio de honorarios y que no se puede sospechar que darán beneficios a quien los contrató, ya que eso es juzgarlos a priori y desconocer la naturaleza de su labor.

Señala que el fundamento del requerimiento es la falta de infraestructura y personal del tribunal, pero que la inaplicabilidad no es la vía de solución para ello.

Concluye señalando que esta normativa lleva 31 años de vigencia y que no vulnera la igualdad ante la ley, significando una ayuda a un sector vulnerable de la sociedad.

Habiéndose traído los autos en relación, el día 7 de abril de 2011 (fj. 74) tuvo lugar la vista de la causa.

La causa quedó en estado de acuerdo el día 30 de junio de 2011.

CONSIDERANDO:

I. EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO A RESOLUCIÓN DE ESTA MAGISTRATURA.

- 1:** Que el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional *“resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”*;
- 2:** Que la misma norma constitucional expresa en su inciso undécimo que, en este caso, *“la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes*

o por el juez que conoce del asunto” y agrega que “corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;

- 3:** Que, de este modo, para que prospere la acción de inaplicabilidad es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) que se acredite la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial; b) que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto; c) que la aplicación del precepto legal en cuestión pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto y sea contraria a la Constitución Política de la República; d) que la impugnación esté fundada razonablemente; y e) que se cumplan los demás requisitos legales;
- 4:** Que, en relación al primer requisito, en el caso de autos se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 7° y 11 del Decreto Ley N° 2.974 de 1979 -que establece normas especiales sobre créditos que se otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativos a la prenda agraria-, en el marco de la gestión pendiente del proceso ejecutivo especial Rol N° 047-2010, caratulado “Instituto de Desarrollo Agropecuario con Wilson Esteban Mendoza Sandoval”, por lo que existe gestión pendiente que se sigue ante un tribunal especial;

5: Que, en lo que se refiere al segundo requisito, la inaplicabilidad es formulada por el Juez de Policía Local de Pencahue, tribunal especial en que se encuentra radicado el proceso ejecutivo ya indicado;

6: Que, en el caso de autos, se impugnan los artículos 7° y 11 del Decreto Ley N° 2.974 de 1979, que pueden resultar decisivos para la resolución del asunto y que establecen que:

Artículo 7°.- Conocerá de las cuestiones que tengan su origen en los actos o contratos sujetos a las disposiciones del presente decreto ley, el Juez de Policía Local Abogado de la comuna en la cual tenga su domicilio el pequeño empresario agrícola que sea parte en la operación. Sin embargo, cuando se trate de la ejecución de una obligación caucionada, será también competente, a la elección del demandante, el Juez de Policía Local Abogado de la comuna en que se encuentre ubicado el predio hipotecado o en que se encuentren las especies pignoradas o que corresponda al domicilio del fiador o codeudor solidario, tratándose de cauciones personales.

Toda convención sobre prórroga de jurisdicción es nula.

Si algunos de los Jueces de Policía Local de las comunas indicadas en el inciso anterior no fuere abogado, será competente el que lo sea del Juzgado de Policía Local más cercano.

Conocerá de los recursos que procedan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Policía Local

antes indicados, de conformidad al procedimiento establecido en los incisos tercero y siguientes del artículo 31 del decreto supremo N° 307, de 1978, de Justicia, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley número 15.231, el Juez de Letras de Mayor Cuantía en lo Civil del Departamento respectivo, cualquiera que fuere la cuantía del negocio. Si hubiere dos o más juzgados, conocerá el de turno.

Artículo 11.- El Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario mediante resolución que deberá publicarse en el Diario Oficial, podrá dar calidad de receptor judicial a funcionarios de la Planta Directiva, Profesional, Técnica y Administrativa de dicho Instituto, para que permanentemente o en casos determinados practiquen las actuaciones inherentes a ese cargo en los juicios a que se refiere este decreto ley.

Los funcionarios que tengan la calidad de receptores en virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, quedarán sometidos en el desempeño de las funciones que cumplan en tal carácter, a la autoridad del juez ante quien ejerzan tales funciones. El juez deberá comunicar al jefe directo del funcionario las faltas o abusos que éste cometiere, para los efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de la

responsabilidad civil y penal en que pueda incurrir.;

7: Que, según se ha señalado en la parte expositiva de esta sentencia, el juez requirente pretende la inaplicabilidad de los preceptos legales recién transcritos, aduciendo, en síntesis, que dichas disposiciones infringen la igualdad ante la ley establecida en el numeral 2° del artículo 19 de la Carta Fundamental;

8: Que de lo dicho se desprende que en la especie han concurrido todas las exigencias y requisitos constitucionales y legales para que este Tribunal se pronuncie sobre el problema de fondo planteado por el juez requirente. Así, corresponde analizar, en esta fase, los razonamientos jurídicos de las partes y la veracidad de las infracciones constitucionales denunciadas respecto del precepto legal aplicable a la referida gestión judicial;

II. CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA INFRACCIÓN A LA IGUALDAD ANTE LA LEY.

9: Que, previo al análisis de inconstitucionalidad en la aplicación de las normas impugnadas, es necesario conceptualizar brevemente el carácter voluntario y especial del acceso al crédito establecido en el Decreto Ley 2.974, de 1979;

10: Que de acuerdo a lo que dispone el artículo 1° del citado decreto ley, los sujetos que quepan dentro de la categoría enunciada en la norma podrán acceder voluntariamente a un crédito en las condiciones que se establecen. En efecto, “[e]n las operaciones de crédito que el Banco del Estado de Chile, la Corporación de Fomento de la Producción, los bancos comerciales y los de fomento, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y los demás organismos e instituciones financieras realicen con los pequeños empresarios

agrícolas para financiar la adquisición de insumos o asistencia técnica, para llevar a efecto programas de desarrollo predial o para proporcionar capital de explotación de sus predios, las partes podrán acogerse a las disposiciones especiales que en el presente decreto ley se contienen, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas generales de derecho.” [Énfasis agregado];

- 11:**Que, sumado a lo anterior, es preciso indicar que los elementos que diferencian el decreto ley de otras normas de préstamo y cobro de dinero, tienen por objeto facilitar el otorgamiento de crédito bancario a los pequeños empresarios agrícolas, simplificando trámites y procedimientos para tal efecto, esto es, el Decreto Ley N° 2.974 es una norma especial;
- 12:**Que, en consecuencia, debe reconocerse, primero, el carácter voluntario de acceso a las reglas del decreto ley en comento para acceder al crédito por ciertas personas y, en segundo lugar, que reviste una naturaleza especial que tiene por objeto la simplificación de trámites para la consecución de dicho fin;
- 13:**Que, en el asunto sometido a esta Magistratura, el Juez de Policía Local de Pencahue afirma que los artículos 7° y 11 del Decreto Ley 2.974, de 1979, vulneran la igualdad ante la ley, esto es, establecerían discriminaciones arbitrarias no toleradas por la Carta Fundamental;
- 14:**Que, en primer término, el artículo 7° del decreto ley en análisis establece reglas de competencia para el conocimiento de un asunto controvertido que tenga su origen en los actos o contratos sujetos a aquél;

- 15:**Que, conforme a los argumentos del juez requirente, el hecho de que la norma se remita - para el conocimiento de los recursos- a otra que no se encuentra vigente, sumado a que se entregue competencia al Juez de Policía Local Abogado con secretaría no letrada y con poco personal, contraría la igualdad ante la ley;
- 16:**Que, como primera cuestión, debe precisarse que en todo sistema jurídico, por íntegro que sea, existen disposiciones pertenecientes a él que se remiten a normas no vigentes, y es tarea del adjudicador -y del intérprete- resolver el problema, pues se encuentra sujeto a la regla de inexcusabilidad, según lo dispone el artículo 76, inciso segundo, de la Constitución Política de la República. Además, el propio sistema jurídico le otorga mecanismos para ello (es más, el propio artículo 1° del Decreto Ley N° 2.974, en su frase final dispone que *"...las partes podrán acogerse a las disposiciones especiales que en el presente decreto ley se contienen, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas generales de derecho.*)[Énfasis agregado];
- 17:**Que, en segundo lugar, no se ve cómo la remisión a una norma derogada provocaría una discriminación arbitraria, en el entendido que esa remisión implique consecuencias jurídicas dadas y no por resolver por el adjudicador;
- 18:**Que, respecto de la falta de personal para la resolución de conflictos por parte del Juez de Policía Local de Penciahue, esta Magistratura no es la llamada para pronunciarse al respecto, pues *"no legisla ni administra, ni entra a calificar la bondad de las disposiciones legales o administrativas sometidas a su control. Sólo debe*

resolver si dichos actos se ajustan o no a los preceptos constitucionales.” (Rol N° 591);

19:Que, por otra parte, acorde a lo afirmado por el juez requirente, el artículo 11 del Decreto Ley 2.974, de 1979, impide que los auxiliares de la administración de justicia que habitualmente realizan ciertas funciones (receptores en este caso), sean los que efectivamente las ejerzan;

20:Que debe considerarse que del solo hecho de que las personas que se sometan a las disposiciones del decreto ley en análisis, quedan sujetas a reglas especiales y distintas a las de otros deudores, no se sigue, necesariamente, que haya una vulneración de la igualdad ante la ley establecida en el artículo 19 N° 2° de la Carta Fundamental;

21:Que, en efecto, como señala la sentencia de este Tribunal Rol N° 519, *“la existencia de un trato diferente para una cierta categoría de demandados no es suficiente para concluir que ello es contrario a la Carta Fundamental, pues ésta no prohíbe establecer diferencias, sino que hacerlo arbitrariamente; esto es, careciendo de fundamento razonable que pueda justificarlas”;*

22:Que, habida cuenta de ello, debe indicarse que esta norma es de general aplicación para todos aquellos sujetos que se sometan al referido decreto ley, sin que éste haga diferencias entre ellos;

23:Que, en efecto, esta Magistratura ha señalado que *“la igualdad ante la ley se traduce, entre otras expresiones, en los caracteres de generalidad y abstracción característicos de este tipo de normas, lo cual supone que todos los gobernados son destinatarios de ellas” (Rol N° 986);*

- 24:**Que, en el caso en concreto, no se fundamenta de qué modo y no se expresa de qué forma se generan consecuencias jurídicas intolerables para el demandado en autos, que justifiquen una declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, máxime si el Decreto Ley 2.974, de 1979, contiene normas especiales de general aplicación que tienen por objeto la facilitación de acceso al crédito de ciertos sujetos y su acceso es voluntario;
- 25:**Que, en consecuencia, debe desecharse la alegación de que el precepto legal impugnado contraviene la igualdad ante la ley;
- 26:**Que, adicionalmente, se impugna la normativa del Decreto Ley 2.974 de 1979, por cuanto afectaría el principio de que Chile sea una república democrática, sin especificar la manera en que se produce dicha vulneración al artículo 4° de la Ley Fundamental;
- 27:**Que el juez solicitante afirma que las normas impugnadas fueron establecidas, según su requerimiento, por el *“legislador preconstitucional, no acorde además con lo dispuesto por el artículo 4° de nuestra Constitución”*;
- 28:**Que esta consideración abstracta e inespecífica no toma en cuenta que la Constitución de 1980, respecto del ordenamiento jurídico preexistente a su vigencia, no configuró una discontinuidad de nuestro derecho. El constituyente previó, mediante disposiciones transitorias, la incompatibilidad sobreviniente respecto de materias que, por razones de forma y fondo, cambian las fuentes del derecho en nuestro ordenamiento. En tal sentido, la legislación adoptada bajo la forma de un decreto ley, hoy se rige por las reglas generales

del artículo 66 de la misma Carta, que establece los quórums por los cuales una norma legal se aprueba, modifica o deroga. Y en la especie no ha concurrido una modalidad modificatoria o derogatoria de este cuerpo legal impugnado;

29:Que, por las motivaciones expuestas, procede rechazar la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentada.

Y VISTO lo prescrito en los artículos 19, número 3º, inciso quinto, y 93, incisos primero, N° 6º, y undécimo, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE: QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS UNO. OFÍCIESE AL EFECTO AL JUEZ DE POLICÍA LOCAL DE PENCAHUE QUE CONOCE DE LA GESTIÓN SUB LITE.

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino. Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol 1846-10-INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, señor Raúl Bertelsen Repetto, y por los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, Hernán Vodanovic Schnake, señora Marisol Peña Torres y señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney, Iván Aróstica Maldonado y Gonzalo García Pino.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.