



000228
doscientos veintiocho

Santiago, seis de marzo de dos mil dieciocho.

VISTOS:

Solicitud de inaplicabilidad.

Con fecha 1 de junio de 2017, don Pedro Manuel Vera Baltierra, ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 12 de la Ley N° 17.322, que establece Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social, para que surta efectos en el proceso RIT A-398-2015, RUC 15-3-0012245-8, sustanciado por el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago;

Precepto legal reprochado

El texto del precepto impugnado es del siguiente tenor:

"Artículo 12° El empleador que no consignare las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores y sus reajustes e intereses penales, dentro del término de quince días, contado desde la fecha del requerimiento de pago si no opuso excepciones, o desde la fecha de la notificación de la sentencia de primera instancia que niegue lugar a ellas, será apremiado con arresto, hasta por quince días. Este apremio podrá repetirse hasta obtener el pago de las sumas retenidas o que han debido retenerse y de sus reajustes e intereses penales. El apremio será decretado, a petición de parte, por el mismo Tribunal que esté conociendo de la ejecución y con el solo mérito del certificado del secretario que acredite el vencimiento del término correspondiente y el hecho de no haberse efectuado la consignación. Las resoluciones que decreten estos apremios serán inapelables. La consignación de las cantidades adeudadas hará cesar el apremio que se hubiere decretado en contra del ejecutado, pero no suspenderá el curso del juicio ejecutivo, el que continuará tramitándose hasta que se obtenga el pago del resto de las sumas adeudadas. Las instituciones de previsión, en los casos contemplados en este artículo, deberán recibir el pago de las cantidades descontadas o que debieron descontarse y de sus reajustes e intereses penales, aun cuando no se haga el del resto de las adeudadas. *Para los efectos contemplados en este artículo, la liquidación que debe hacer el secretario del Tribunal con arreglo a lo establecido en el artículo 7° señalará expresa y determinadamente las cotizaciones y aportes legales que se descontaron o debieron descontarse de las remuneraciones de los trabajadores. Tanto la orden de*





apremio como su suspensión, deberán ser comunicadas a la Policía de Investigaciones de Chile, para su registro."

Conflicto de constitucionalidad.

En el marco del aludido proceso judicial, el conflicto de constitucionalidad planteado a esta Magistratura, consiste en determinar si es constitucional o no el que, por aplicación de la disposición reprochada, se pueda a futuro mantener y hacer efectivo el apremio decretado consistente en el arresto respecto del actor - por no pago de cotizaciones previsionales-, en cuanto ello, supondría esencialmente, la vulneración del derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, reconocido en la Constitución Política y en tratados internacionales, últimos que prohíben la prisión por deudas derivadas del incumplimiento de obligaciones contractuales.

A su vez, y específicamente, se denuncian como infringidos los artículos 1°, 5°, 19, N°s 3°, 7° y 26°, de la Constitución Política, en relación con los artículos 11 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 7°, N° 7°, del Pacto de San José de Costa Rica.

Fundamentación.

A efectos de respaldar las vulneraciones alegadas, el actor expone las siguientes precisiones de hecho y las argumentaciones en derecho que se pasan a sintetizar.

En cuanto a los hechos.

Explica que en las reseñadas gestiones de cobranza laboral, se decretó, a su respecto, el apremio de arresto por 15 días si en el acto de detención no pagaba las sumas cobradas en cada una de ellas, mismas que, por cierto, supondrían el aumento desproporcionado, en razón de intereses y reajustes, de las sumas originalmente adeudadas por no pago de cotizaciones, a saber 1.330.000 pesos, 360 mil pesos y 1.800 pesos, respectivamente. A la fecha, se adeudarían, aproximadamente, 15 millones, 6 millones y 12 millones. Plantea, a su vez, un abuso por parte de la AFP, consistente en la emisión de títulos ejecutivos fundantes de los cobros recién el año 2014, respecto de deudas que datan de los años 2006 y 2010, impidiendo con ello la prescripción.

Y ello deviene en inconstitucional, en lo medular, por lo siguiente:

Explica que la vulneración de la prohibición por deudas se da, en la especie, desde el momento que el pago de las cotizaciones previsionales tiene su origen en una relación contractual, esto es, emanada del contrato de trabajo que se celebra con las dependientes, cuyas cotizaciones se cobran en juicio ejecutivo por Provida



000229
doscientos veintinueve

A.F.P. Y la vulneración tiene lugar normativamente, toda vez que la citada prohibición, justamente, veta la prisión por deudas de carácter contractual, por lo que la importancia social de enterarlas, mediante el apremio de arresto en caso de no pago, viola el ordenamiento constitucional.

A su vez, aduce que tampoco procede estimar como sustento de aquel apremio, el hecho de encontrarse tipificado, como delito, la apropiación o distracción indebida de dinero, atendido que el juicio de reproche sólo puede efectuarse en sede penal.

A.F.P. Provida S.A. evacua el traslado conferido para formular observaciones, solicitando el rechazo del requerimiento bajo los descargos que, apoyados en la jurisprudencia de esta Magistratura, se compendian a continuación.

Primer descargo: la obligación de enterar las cotizaciones previsionales no es de carácter contractual patrimonial, sino que de origen legal.

En efecto, la consagra el Decreto Ley N° 3.500, que obliga al empleador -para la formación de un fondo con el que jubilarán los trabajadores-, a descontar las cotizaciones de sus remuneraciones y enterarlas en una A.F.P. El carácter legal de aquel deber conlleva que no se vulnere la libertad personal y la seguridad individual, relacionadas con la prohibición de prisión por deudas, en tanto ésta sólo se refiere al incumplimiento de obligaciones contractuales.

A lo anterior, se suma que el Pacto de San José de Costa Rica excepciona de la prohibición la prisión por deudas referidas a obligaciones de carácter alimentario, como lo es la deuda de cotizaciones y, amén de lo anterior, se debe tener presente que el incumplimiento del aludido deber importa apropiarse y distraer recursos pertenecientes a terceros, los trabajadores.

Todo ello, tiene relación con el artículo 19, N° 18°, constitucional, referido al derecho a la seguridad social, el que prescribe que la ley puede establecer cotizaciones obligatorias y que el Estado supervigilará el adecuado ejercicio de aquel derecho. Para tal cometido, se estableció un especial procedimiento ejecutivo de cobro de cotizaciones; el apremio de arresto en comento y, el delito especial de apropiación indebida de cotizaciones.

Las normas que los consagran son de orden público, y se relacionan con el propósito social y económico propio de las cotizaciones, por lo que el derecho social a las mismas resulta inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Segundo descargo: no se vulnera el derecho al debido proceso, en tanto la resolución judicial que imponga el





apremio, en caso de ser arbitraria o ilegal, puede ser recurrida de amparo, conforme al artículo 21 de la Constitución. Sin perjuicio de que la medida sea enmendada por el tribunal superior jerárquico en virtud de la superintendencia directiva y correccional que le asiste.

Tercer descargo: la limitación a la libertad personal y seguridad individual, en el caso concreto, es legítima, toda vez que dicha garantía tiene como limitación que el arresto y detención sea llevado a cabo por funcionario público facultado por ley, previa orden judicial, lo que precisamente ha ocurrido en el caso del actor.

Vista de la causa y acuerdo

Habiéndose traído los autos en relación, se procedió a la vista de la causa el día 21 de diciembre de 2017, oyéndose la relación y los alegatos del abogado Julio Pizarro, por la parte requerida.

Con fecha 21 de diciembre se adoptó acuerdo.

CONSIDERANDO:

I.- LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN AUTOS SON DE IGUAL NATURALEZA A LOS QUE HAN SIDO RESUELTOS POR SENTENCIAS RECIENTES DE ESTE TRIBUNAL.

PRIMERO. Que, el señor Pedro Vera Baltierra solicita a esta Magistratura declarar la inaplicabilidad del artículo 12 de la Ley N° 17.322, sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, por resultar a su juicio contrarios a la Constitución Política. Lo anterior, en el contexto de la gestión pendiente singularizada en la parte expositiva del presente fallo;

SEGUNDO. Que, antes de entrar a pronunciarnos sobre el fondo de lo planteado por el requirente, cabe hacer presente que en el actual proceso, este Tribunal ha sido llamado a resolver un conflicto constitucional que presenta idénticas características al resuelto en diversos pronunciamientos previos en torno a requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad enderezados respecto del mismo precepto ahora reprochado y por idénticas razones.

De allí que este Tribunal no estime necesario reiterar - en este fallo - la integridad de las argumentaciones que sirvieron para desestimar las impugnaciones que el requirente dirige al artículo 12 de la Ley N° 17.322, sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones,



000230
doscientos treinta

aportes y multas de las instituciones de seguridad social;

TERCERO. Que, cabe consignar que esta Magistratura en oportunidades anteriores ha sostenido un criterio semejante, puesto que no se ve afectado el efecto relativo de las sentencias que el Tribunal Constitucional debe dictar con atención a las particularidades del caso concreto, cuando a raíz de la reiteración de requerimientos de inaplicabilidad semejantes y aún idénticos, en que el asunto controvertido, las pretensiones en conflicto y los fundamentos alegados son básicamente los mismos. En dicha circunstancia, como resulta obvio, las sentencias han de ser igualmente análogas.

Conforme ya se sostuvo en causa Rol N° 1068, cuando son numerosos los casos similares que deben ser resueltos, motivos de racionalidad procesal y oportunidad de decisión hacen aconsejable omitir la mera reiteración, en cada caso, de extensos y complejos razonamientos que no serán sustancialmente distintos a los anteriormente invocados, en circunstancias que, por la amplia publicidad de las sentencias y la estabilidad de la jurisprudencia que incide en la debida certeza jurídica, es posible remitirse a ella sin que se justifique reiterar toda la argumentación vertida en derecho, siendo aconsejable, más bien, enunciar las argumentaciones generales que sostienen la línea jurisprudencial ya desarrollada por esta Magistratura, tanto en sus votos de mayoría como disidentes, conforme el caso de autos que debe ser resuelto en virtud de sus atribuciones constitucionales;

CUARTO: Que, este Tribunal, en lo que atañe al precepto impugnado y los reproches que ahora se dirigen contra el precepto impugnado, dictó en el año 2007 dos pronunciamientos - Roles números 519 y 576 - en los cuales rechazó los respectivos requerimientos.

Luego, en el año 2017, este Tribunal - siguiendo la misma línea jurisprudencial emanada de los singularizados pronunciamientos - dictó las sentencias Roles N°s 3058 y 3249, que refuerzan los pronunciamientos anteriores. No resulta ocioso hacer presente que el último fallo aludido se dictó en razón de un requerimiento planteado por el actual requirente.

Todo lo anterior es relevante, pues de este cúmulo de fallos emana una clara línea jurisprudencial, a la que se hará referencia en lo sucesivo;





II.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS REPROCHES DE LA REQUERENTE.

A. SOBRE LA ALEGACIÓN MEDULAR DEL REQUERENTE: NO HAY PRISIÓN POR DEUDAS.

QUINTO: Que, según se recordara en otra parte de esta sentencia, en relación al precepto impugnado, aquel alega, en síntesis, que la aplicación del artículo 12 de la Ley N° 17.322 resulta contraria a la Constitución, por cuanto aquel configuraría un caso de "prisión por deudas", siendo por ello contrario a los artículos 1°, 5°, 19 N° 3°, N° 7° y N° 26° de la Constitución Política de la República.

En esta primera parte, nos pronunciaremos sobre las alegaciones vinculadas a la infracción al artículo 19 N° 7° de la Constitución, y en relación al artículo 5°, inciso 2° de la misma, vinculada ésta última a normas contenidas en tratados internacionales, alegadas por el requirente. La pregunta fundamental, que ha de responderse, es la siguiente: *¿Constituye el precepto impugnado un caso de prisión por deudas proscrito por la Constitución?*

SEXTO: Que, en relación a este reproche, este Tribunal ha sido claro en orden a que si concurriendo la hipótesis fáctica que da lugar a la aplicación del artículo 12 de la Ley N° 17.322 se produce alguna restricción eventual a la libertad personal - orden de arresto judicialmente decretada - no puede sino concluirse que aquella "no deriva del incumplimiento de derechos y obligaciones meramente particulares ni encuentra su origen en la existencia de una deuda contractual, sino que proviene de la infracción de un deber que impone la ley, en atención a razones de bien común; de todo lo cual se concluye que no existe una infracción al artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la República, al tratarse de una orden de arresto decretada judicialmente por incumplimiento de deberes legales vinculados a la seguridad social de los trabajadores." (STC Rol N° 576, considerando 24°; STC Rol N° 3249, considerando 29°);

SÉPTIMO: Que, en torno a las presuntas vulneraciones de normas contenidas en tratados internacionales y, contrariamente a lo sostenido por la requirente, este Tribunal ha considerado que el precepto legal impugnado se encuentra en armonía con los deberes impuestos al Estado en materia de derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, tal como lo ordena el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, particularmente respecto de diversos tratados internacionales que prohíben la denominada "prisión por deudas". En efecto, el artículo 11 del Pacto



000231
doscientos treinta y uno

Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "nadie será encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir una *obligación contractual*", esto es, una deuda emanada de un contrato civil (STC Rol N° 3249, considerando 31°). De lo que ha deducido la doctrina, y este Tribunal, que la privación de libertad basada en el incumplimiento de obligaciones legales, sean de derecho privado o público, es aceptable desde el punto de vista constitucional. (STC Rol N° 576, considerando 25°; STC Rol N° 3249, considerando 32°);

OCTAVO: Que, cabe agregar, en relación a lo anterior, que la Declaración Americana de Derechos Humanos, antecedente directo del Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 25, inciso segundo, prohíbe ser detenido "por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil". Es precisamente por ello, que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales admite la posibilidad de la detención o privación de libertad "por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida en la ley." (STC Rol N° 576, considerando 26°; STC Rol N° 3249, considerando 33°);



NOVENO: Que, el requirente alega a su favor, atribuyéndole gran trascendencia, el tenor del numeral 7° del artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prescribe que "nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente, dictados por incumplimientos de deberes alimentarios". Este Tribunal, considerando la discusión respecto al establecimiento de dicha disposición, en particular las observaciones de los países miembros, consideró que "su finalidad se vincula con la proscripción de la privación de libertad derivada de deudas propiamente civiles y, en modo alguno, al incumplimiento de las obligaciones legales que involucran intereses de toda la sociedad" (STC Rol N° 576, considerando 28°; STC Rol N° 3249, considerando 35°). Consideró, además, que el deber legal que le asiste al empleador de enterar en las instituciones de previsión social los dineros que previamente ha descontado a sus trabajadores para tal propósito, *tiene cierta analogía o similitud con el cumplimiento de ciertos "deberes alimentarios"*. "Dicha semejanza se observa al constatar que el arresto del empleador es consecuencia, en primer término, de la desobediencia de una orden judicial, como es el requerimiento de pagar las cotizaciones dentro de un determinado plazo. Además, como ya se ha razonado, se trata de una privación de libertad por deudas con fuente directa en la ley. A lo que debe agregarse que corresponde a un apremio con un claro interés social y público involucrado, toda vez que del pago de las



respectivas cotizaciones pende en buena medida un correcto funcionamiento del sistema de seguridad social, que tiene como consecuencia asegurar pensiones dignas para los trabajadores del país, deber que además se impone especialmente al Estado supervigilar en el artículo 19 N° 18 de la Constitución Política de la República." (STC Rol N° 576, considerando 29°; STC Rol N° 3249, considerando 36°);

DÉCIMO: Que, de todo lo dicho en los considerandos precedentes, no cabe sino descartar el reproche de constitucionalidad planteado, en orden a que el precepto impugnado contendría un supuesto de prisión por deudas reñido con la Constitución y las normas de tratados internacionales invocadas por el requirente;

B. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS RESTANTES ALEGACIONES DEL REQUIRENTE.

UNDÉCIMO: Que, a fojas 01, la requirente menciona otros preceptos constitucionales que se verían transgredidos por aplicación del precepto impugnado, y sobre los que hasta el momento no hemos emitido pronunciamiento en el presente fallo. Así, invoca el artículo 1° y los artículos 19 números 3° y 26° de la Constitución;

1. SOBRE LA SUPUESTA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 19 N° 3° DE LA CONSTITUCIÓN

DUODECIMO: Que, cabe señalar, en primer lugar, que el requirente no ha razonado de modo específico en torno a la transgresión del numeral tercero del artículo 19 de la Constitución, lo que desde ya ameritaría su rechazo. Sin perjuicio de lo anterior, estos sentenciadores no vislumbran cómo el precepto impugnado podría importar una transgresión a la garantía del debido proceso pues aquel dice relación con una orden de arresto decretada judicialmente, por incumplimiento de deberes legales en materia de seguridad social, en el contexto de un proceso que reúne todas las exigencias de un debido proceso. Cabe reiterar que la requirente no precisa qué aspecto del procedimiento legalmente establecido es ablativo de tal derecho. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que si la resolución que impone el apremio, llega a carecer de fundamentos o es ilegal o arbitraria, siempre será eventualmente susceptible de ser recurrida a través de la acción de amparo o habeas corpus que consagra el artículo 21 de la Constitución Política de la República (como lo demuestran, entre otros, los siguientes pronunciamientos de la Corte Suprema: Rol N° 106-2005 (10.01.2005); Rol N° 3953-2005 (11.08.2005); Rol N° 5250-2004 (16.11.2004); SCS Rol N° 3825-2004 (01.09.2004); SCS Rol N° N° 4989-2003 (10.12.2003).



000232
doscientos treinta y dos

La medida, asimismo, puede evidentemente ser corregida por el tribunal superior jerárquico en virtud de su superintendencia directiva y correccional (STC Rol N° 576, considerando 45; STC Rol N° 3249, considerandos 43 y 44).

Ambos argumentos son desarrollados por Administradora de Fondo de Pensiones AFP PROVIDA, en su traslado de fondo (fojas 219).

De todo ello se sigue el rechazo del requerimiento, en esta parte;

2. SOBRE LA ALEGACIÓN DE INFRINGIRSE EL ARTÍCULO 19 N° 26° DE LA CONSTITUCIÓN.

DECIMOTERCERO: Que, la requirente, en su libelo, estima que se infringe dicho precepto constitucional. Lo anterior, en relación al derecho a la libertad personal, como aparece de manifiesto a fojas 06, en cuanto se señala que "tal precepto legal aparece afectando en su esencia el libre ejercicio de la libertad personal". Habiéndose descartado, en la presente sentencia, la vulneración a la mentada garantía fundamental - en los considerandos 5° a 10° - no cabe sino desestimar, por lógica consecuencia, este reproche;

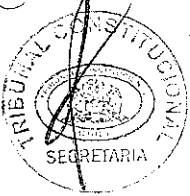
3. SOBRE LA SUPUESTA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN.

DECIMOCUARTO: Que, finalmente, no se aprecia cómo puede resultar infringida la norma constitucional que prescribe que "Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos."

En esta sentencia, se ha establecido claramente que la eventual limitación de la libertad que el precepto entraña es tolerada por la Constitución. A lo que ahora, cabe agregar, aquella se aplicará a todos aquellos que se encuentren en idéntica situación - es decir en que concurren los presupuestos fácticos que la norma contempla - de modo que tampoco puede infringir la "igualdad" y "dignidad" a las que el precepto constitucional se refiere, no habiendo en todo caso argumentado el requirente sobre cómo se vulneraría esta norma constitucional en particular, bastando para el rechazo de esta alegación la anterior constatación;

IV.- CONCLUSIÓN.

DECIMOQUINTO: Que, en mérito de lo razonado previamente, y teniendo presente lo resuelto por este Tribunal frente a análogas impugnaciones, el requerimiento será desestimado, en todas sus partes, y así se declarará;





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:

- 1.- Que se rechaza el requerimiento de fojas 1.
- 2.- Que se pone término a la suspensión del procedimiento decretada en estos autos. Oficiéase al efecto.
- 3.- Que no se condena en costas a la parte requirente por haber tenido motivo plausible para deducir su acción.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado (Presidente) y Juan José Romero Guzmán, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las consideraciones que se indican a continuación:

1. En virtud de la acción de inaplicabilidad impetrada, se impugna el artículo 12 de la Ley N° 17.322, sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social. El mencionado precepto legal está compuesto de siete incisos, de los cuales transcribiremos los tres primeros, dado que reflejan la esencia de la disposición objetada:

"El empleador que no consignare las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores y sus reajustes e intereses penales, dentro del término de quince días, contado desde la fecha del requerimiento de pago si no opuso excepciones, o desde la fecha de la notificación de la sentencia de primera instancia que niegue lugar a ellas, será apremiado con arresto, hasta por quince días. Este apremio podrá repetirse hasta obtener el pago de las sumas retenidas o que han debido retenerse y de sus reajustes e intereses penales.

El apremio será decretado, a petición de parte, por el mismo Tribunal que esté conociendo de la ejecución y con el solo mérito del certificado del secretario que



000233
doscientos treinta y tres

acredite el vencimiento del término correspondiente y el hecho de no haberse efectuado la consignación.

Las resoluciones que decreten estos apremios serán inapelables".

I.- ASUNTOS QUE NO SE DISCUTEN Y REPROCHE CONSTITUCIONAL.

2. Que no se discute que exista una obligación de cotizar por parte del trabajador, y una obligación correlativa del empleador de enterar dicha suma de dinero en una administradora de fondos de pensiones. Tampoco que dicha obligación sea de especial relevancia, dado que es una contribución directa al sistema de seguridad social de los trabajadores del país;

3. Que, asimismo, tampoco se discute que puedan existir apremios como el arresto (de carácter excepcional) ni que el apremio se encuentre en una norma de rango legal y esté siendo aplicado conforme a la misma normativa. Pero, hay que tener presente que el parámetro de la constitucionalidad de la aplicación de un apremio establecido en la ley no es, en sí mismo, la ley. El solo hecho que se aluda a la ley, y que se actúe de acuerdo a ella, no significa que dicha norma sea siempre y todo caso compatible con la Constitución;

4. Que, en cambio, el punto central de la infracción constitucional en el caso concreto es que los instrumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social también deben cumplir con límites constitucionales que, en este caso concreto, se transgreden. La relevancia del objeto resguardado, como el sistema previsional, no hace inmune de reproche constitucional a los instrumentos diseñados para su ejecución. De hecho, como veremos en el caso concreto, la medida de apremio consistente en el arresto del requirente ha dejado de ser un instrumento de uso excepcional, sino habitual y, eventualmente, sin límite. Lo anterior constituye una infracción al racional y justo procedimiento exigido por la Constitución en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto y a la garantía de la libertad personal y seguridad individual del artículo 19, N° 7° de la misma Carta Fundamental;





II.- LOS INTERESES COMPROMETIDOS EN EL COBRO DE COTIZACIONES PREVISIONALES.

5. Que, en esta materia, es necesario tener en consideración que el sistema previsional resguarda distintos intereses que no tienen que, necesariamente, ser vistos como contrapuestos.

En primer lugar, el resguardo del interés de los trabajadores consistente en que los aportes descontados de sus remuneraciones sean depositados en las respectivas cuentas de capitalización individual de su propiedad. Estos aportes y su rentabilidad constituyen el pilar fundamental de las futuras pensiones de los trabajadores.

En segundo lugar, la protección de la estabilidad y viabilidad del sistema de pensiones. Los aportes de los trabajadores, enterados por sus empleadores en sus respectivas cuentas individuales, son invertidos en conjunto por las administradoras de fondos de pensiones, de acuerdo a las instrucciones entregadas por sus afiliados (elección de alguno de los cinco tipos de fondos). Fruto de dicha administración es que existe una rentabilidad a largo plazo que contribuirá al financiamiento de la jubilación de los trabajadores.

En tercer lugar, debe asegurarse que en el proceso de cobro al empleador por el entero de las cotizaciones descontadas a los trabajadores se respeten los derechos que garantiza nuestra Constitución. La naturaleza de la deuda o la importancia de las cotizaciones previsionales, no constituyen, necesariamente, una justificación constitucional suficiente para hacer uso de los instrumentos legales de cobro de cualquier manera;

III.- INSTRUMENTOS CONTEMPLADOS EN LA LEY PARA EL COBRO DE COTIZACIONES PREVISIONALES.

6. Que, con el objeto de cumplir con los intereses antes mencionados, nuestra legislación de seguridad social establece diversos instrumentos, distintos entre ellos en cuanto a su intensidad.



000234
donde, treinta y cuatro

El primer instrumento para el resguardo de las cotizaciones y pensiones futuras de los trabajadores es la consagración legal de un **interés penal moratorio** aplicable al monto de las deudas previsionales adeudadas. Para ello, el artículo 22° de la Ley N° 17.322 establece un sistema de reajuste de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (inciso 3°) y un interés equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional a que se refiere el artículo 6° de la ley 18.010, aumentado en un cincuenta por ciento (inciso 4°);



El establecimiento de una norma de interés penal para el pago de las cotizaciones previsionales adeudadas tiene una función disuasiva, consistente en desincentivar el incumplimiento de las obligaciones previsionales establecidas por ley (ver, a este respecto, el considerando 6° del voto particular de la STC Rol N° 2536 y N° 2537), y como un objetivo adicional, la reparación o compensación a las víctimas del ilícito (considerando 13° del voto particular antes citado);

El segundo instrumento es la tipificación como delito de la apropiación indebida de cotizaciones previsionales (artículo 13° de la Ley N° 17.322) con penas de hasta 5 años de cárcel, dependiendo del monto apropiado o distraído;

Finalmente, el tercer instrumento es la existencia de un procedimiento especial para la ejecución de la deuda, contenido en la mencionada Ley N° 17.322. En dicho procedimiento, tienen mérito ejecutivo las resoluciones fundadas del Gerente General de una AFP en las que se determina el monto adeudado por el empleador (artículo 2°). En el marco de este procedimiento ejecutivo es que encontramos la norma requerida de autos, la que permite apremiar al empleador que no consigne las sumas descontadas a sus trabajadores con arresto hasta por quince días, pudiendo repetirse sin límite hasta el pago de las sumas adeudadas, con sus reajustes e intereses (artículo 12°, inciso primero);



IV.- EL CASO CONCRETO.

7. Que, en el caso concreto, Panificadora y Distribuidora Veramar Limitada fue demandada por AFP Provida S.A. para el cobro de imposiciones adeudadas desde el año 2003 y hasta el año 2006 - es decir, deudas previsionales de hasta 15 años de antigüedad a la fecha (fojas 11 y 12);

8. Que, al liquidarse la suma adeudada en cotizaciones previsionales conforme a lo dispuesto en el artículo 22° de la ley N° 17.322, el monto de la deuda actualmente exigible asciende a \$15.218.241, al menos de julio de 2016;

9. Que no es un hecho controvertido que el empleador ha incurrido en una infracción a la normativa de seguridad social, incluso constitutiva de delito de acuerdo al artículo 13° de la Ley N° 17.322. Sin embargo, no es posible obviar que ha existido también una dilación de 12 años por parte de la administradora de fondos de pensiones en el cobro y ejecución de la deuda;

10. Que, debe hacerse presente, asimismo, que el éxito de un proceso judicial de cobro no depende solamente de una medida apremio de cárcel, sino también de la oportunidad en que las acciones de cobro se ejercen contra el empleador deudor. La Administradora de Fondos de Pensiones requerida, pudiendo liquidar de manera expedita la deuda del empleador y constituyendo su misma resolución un título ejecutivo contra éste, demoró 12 años en iniciar acciones judiciales contra el requirente de autos;

11. Que, sin embargo, 15 años después de la exigibilidad de las obligaciones adeudadas por el empleador, éste continúa afecto (y sin límite de tiempo) a la posibilidad de ver su libertad personal conculcada por la aplicación de medidas de arresto. La forma en que la norma sobre apremio pretende aplicarse tiene como efecto, en este caso concreto, la imprescriptibilidad de aquellas acciones o medidas susceptibles de afectar la libertad personal del deudor, lo cual carece de la racionalidad que, desde el punto de vista constitucional, ha de tener todo



000235
doscientos treinta y cinco

procedimiento judicial (artículo 19, N° 3°, inciso sexto).

La irracionalidad procedimental recién anotada se ve reflejada, también, en el hecho de que la responsabilidad penal que puede hacerse valer en virtud de la aplicación del artículo 13° de la Ley N° 17.322, y que, evidentemente, constituye el más intenso de los instrumentos contemplados por el Derecho, ha cesado en su posibilidad de aplicación dado el tiempo transcurrido (prescripción).

Más todavía, la privación de libertad a la que se expone el representante legal de un empleador deudor a través de las medidas de apremio puede ser más intensa aún que la condena penal que podría recibir por el delito de apropiación indebida, en especial considerando que el arresto puede decretarse reiteradamente.



V.- SOBRE LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR LA QUIEBRA DEL EMPLEADOR Y DE REALIZAR EL PAGO DE LO DEBIDO PARA CESAR EL APREMIO.

12. Que no resulta suficiente resguardo de los derechos del requirente que la ley permita, en su artículo 11°, que no tenga aplicación el procedimiento de apremio contenido en las normas impugnadas de autos en caso de quiebra del empleador. La aseveración anterior se funda en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en que la infracción a la Constitución consiste en la aplicación actual de la norma requerida por parte del juez de cobranza laboral, lo que exigiría que la quiebra del requirente se hubiera concretado en forma previa. Esto es lo que la Constitución en su artículo 93, N° 6°, considera como necesario para resolver la inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

En segundo lugar, y muy relacionado con lo previamente sostenido, porque el estado de quiebra de una persona jurídica se adquiere - o adquiriría, más precisamente dicho - por sentencia judicial del tribunal civil competente. Durante todo el período intermedio entre su solicitud y la declaratoria de quiebra, el requirente se expone a continuar siendo privado de



libertad por aplicación del artículo 12° cuya inaplicabilidad se solicita en autos.

En tercer lugar, porque la "quiebra" en nuestro derecho no es un acto jurídico destinado simplemente a librarse de un apremio. Es un estado judicial con un sinnúmero de efectos procesales y comerciales de relevancia para el fallido, y que puede dar lugar, incluso, a sanciones penales de acuerdo al artículo 219 y 220 del Libro IV del Código de Comercio. Lo anterior se entiende, evidentemente, obviando el hecho que la declaratoria de quiebra resulta actualmente inexistente en nuestro ordenamiento jurídico después de la entrada en vigencia de la ley N° 20.720.

Finalmente, porque estamos en presencia de una vulneración actual de los derechos fundamentales del empleador por la aplicación de una norma que produce efectos inconstitucionales en el caso concreto. No se trata de un ejercicio teórico, sino de una norma que permite eventualmente *ad aeternum* mantener privado de libertad al requirente de autos;

13. Que, de la misma forma, **no es relevante para impedir la vulneración constitucional de las normas requeridas que la ley asegure que los apremios cesarán si se consigna lo adeudado.** Es evidente que, ante el pago de lo debido, más intereses y reajustes, las acciones de cobro y los apremios deben necesariamente cesar. Lo que está en discusión en la gestión pendiente, sin embargo, es la posibilidad que exista en nuestro ordenamiento jurídico una norma de apremio que, aplicada al caso concreto, pueda significar una privación constante de libertad del deudor, y no la discusión sobre la constitucionalidad de la norma en abstracto;

VI.- EXISTENCIA DE NORMAS DE RESGUARDO DEL TRABAJADOR DISTINTAS AL APREMIO.

14. Que, finalmente, nuestra conclusión sobre la inconstitucionalidad de la aplicación de la norma requerida en la gestión pendiente no significa, de manera alguna, que los trabajadores queden desprotegidos en sus derechos. Lo anterior es así dado que la misma Ley N° 17.322 y el Decreto Ley N° 3.500 contienen normas de resguardo de las cotizaciones ante



000236
doscientos treinta y seis

el actuar negligente de la administradora de fondos previsionales, como ha sido el caso. Recordemos que en este caso no ha sido controvertido que existe una dilación de doce años entre el incumplimiento de pago por parte del empleador, y las gestiones de cobro de la AFP;

15. Que, en particular, la Ley N° 17.322 establece la posibilidad de asegurar la indemnidad del trabajador en cuanto a sus cotizaciones previsionales, intereses y reajustes, con cargo a la administradora de fondos de pensiones. En efecto, el artículo 4° bis establece que, a través de un procedimiento incidental, el juez calificará el actuar negligente de la AFP en el cobro judicial de las cotizaciones previsionales, habiendo ello originado un perjuicio previsional directo al trabajador. El juez podrá ordenar que la AFP "(...) entere en el fondo respectivo, el monto total de la deuda que se dejó de cobrar, con los reajustes e intereses asociados a ella, sin perjuicio de la facultad de la institución de previsión o seguridad social de repetir en contra del empleador deudor." (inciso tercero).

El artículo contempla que "[s]e entenderá que existe negligencia de la institución de previsión o seguridad social cuando:

- No entabla demanda ejecutiva dentro del plazo de prescripción, tratándose de las cotizaciones declaradas y no pagadas, o no continúa las acciones ejecutivas iniciadas por el trabajador en el plazo señalado en el artículo anterior.

- No solicita la medida cautelar especial a que alude el artículo 25 bis de la presente ley y ello genera perjuicio directo al trabajador, lo que será calificado por el juez.

- No interpone los recursos legales pertinentes que franquea la ley y de ello se derive un perjuicio previsional directo para el trabajador." (inciso cuarto; el destacado es nuestro).

16. Que, además, el DL N° 3.500, de 1980, contiene una norma que persigue asegurar específicamente la rentabilidad no percibida por las cuentas individuales de los trabajadores, con cargo a la administradora de





fondos de pensiones. En efecto, el artículo 39 del DL N° 3.500, de 1980, dispone que las AFPs serán responsables por los perjuicios causados a los afiliados en sus cuentas de capitalización individual producto del no cumplimiento oportuno de sus obligaciones. De acuerdo a la normativa reglamentaria de la Superintendencia de Pensiones - en el Libro I, Título VIII, denominado "Perjuicios causados a los Afiliados en su Cuenta de Capitalización Individual por hechos u omisiones imputables a la Administradora" - [s]e entenderá que existe responsabilidad de la Administradora cuando el no cumplimiento oportuno de sus obligaciones o de las instrucciones de sus afiliados sea consecuencia de un hecho u omisión imputable a ésta (Capítulo I, N° 2);

17. **CONCLUSIÓN.** Que, en definitiva, y por todas las consideraciones antes expuestas, se puede concluir que el presente requerimiento debe acogerse, debido a que la aplicación del artículo 12 de la Ley N° 17.322, sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución Política de la República.

Redactó la sentencia la Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y la disidencia, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.



000237
dosientos treinta y siete

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 3539-17-INA.

SR. ARÓSTICA

SRA. PEÑA

SR. GARCÍA

SR. CARMONA

SR. ROMERO

SRA. BRAHM

SR. LETELIER

SR. VÁSQUEZ

SR. POZO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rodrigo Pica Flores.



