



Santiago, dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS:

Con fecha 9 de marzo de 2018, Ingeniería Eléctrica Metropolitana S.A, con domicilio en calle Miraflores N° 178, piso 12, comuna de Santiago, representada convencionalmente por Joselyn Henríquez Contreras, ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto 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, para que surta efectos en los autos sobre cobranza laboral, RIT: P-34.531-2007, que sustancia el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna.

El texto del precepto legal impugnado dispone:

“Ley N° 17.322”.

(...)

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 adecuadas 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.”.

Síntesis de la gestión pendiente

Expone que en agosto de 2008 el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, en resolución al efecto, decretó respecto de su parte arresto por hasta 3 días, dada una deuda previsional por \$2.316.768.-, originada en agosto de 2007.

Refiere que dicha orden, luego de 11 años, continúa vigente en su contra, afectando en todos estos años su libertad personal, dado que actúa como representante legal de la deudora y ejecutada de dichos autos y a las personas jurídicas no se les pueden apremiar con una pena física.

Agrega que en diciembre de 2017 solicitó el abandono del procedimiento, denegado por el Tribunal, no obstante transcurrir más de tres años sin gestiones útiles en el cuaderno de apremio, que recae sobre los bienes de la sociedad empleadora. Así, al no decretarse el abandono, no puede darse aplicación al artículo 2503, numeral 2° del Código Civil, por lo que la deuda se torna en imprescriptible.

Ello se torna grave en razón de que sólo se obtiene la liberación de la condena física por la prestación dineraria, conforme lo establece la disposición impugnada.

Así, expone a fojas 3 que “ni aun siendo apremiado con arresto por 3 días, los Tribunales de Cobranza, fundados en el mismo artículo 12, repiten el apremio, pues su cumplimiento no libera, transformándose en un agravio a la libertad personal y la dignidad humana que frisa una condena de servidumbre o esclavitud”. Incluso un delito como la apropiación indebida está sujeto al régimen de la prescripción de la pena.

A lo anterior se agrega que las deudas originadas en los autos de cobranza no tienen el carácter de alimenticias.



Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Comenta que la aplicación del precepto genera, en el caso concreto, contravención a lo dispuesto en los artículos 5°, inciso segundo y 19, numerales 2°, 3°, 7°, 20° y 26° de la Constitución, así como al artículo 7 N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Expone que se amenazada con ver conculcada su libertad personal por la aplicación de indefinidas órdenes de arresto decretadas por el Tribunal de Cobranza, imprescriptibles, lo que carece de toda racionalidad desde la Constitución y a exigencia que debe tener todo procedimiento judicial.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento.

El requerimiento se acogió a trámite a través de resolución de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 19 de marzo de 2018, a fojas 29. Posteriormente, fue declarado admisible el día 9 de abril de 2018, resolución rolante a fojas 148.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados, así como a las partes de la gestión pendiente, no fueron evacuadas presentaciones.

Vista de la causa y acuerdo.

Con fecha 21 de junio de 2018 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y concurriendo a alegar por la parte requirente, la abogada doña Joselyn Henríquez Contreras. A su turno, en Sesión de Pleno de igual fecha se adoptó acuerdo de rigor.

CONSIDERANDO,

I.- LO PLANTEADO POR LA PARTE REQUIRENTE

PRIMERO: Que, la requirente, a efectos de fundar su acción de inaplicabilidad, comienza aludiendo a algunos antecedentes de la gestión pendiente. Afirma que en aquella, “mediante resolución de fecha 11 de agosto de 2008, se ha decretado respecto de mi representado don German Quezada Díaz, el apremio de arresto por hasta por 3 días, producto de la deuda previsional de la suma de \$2.316.768, originada con fecha 24 de agosto de 2007, tal como reza la demanda que dio inicio a la acción”.

Sostiene luego “que esta orden de apremio cuenta con más de 11 años a la fecha y continúa vigente en su contra afectando su libertad personal por más de una década, a lo que se añade que a mi representado se le ha decretado el apremio en su persona física y libertad personal, en razón de ser representante legal de la deudora y ejecutada de los referidos autos, lo que ordena el artículo 14 de la citada ley, cuando el empleador es una persona jurídica, a la cual, lógicamente no se le puede apremiar con una *pena física* como el arresto”;

SEGUNDO: Que, más adelante, la requirente añade que con fecha 12.12.2017, “solicitó el abandono del procedimiento, el cual fue denegado por el Tribunal, pese de haber transcurrido más de tres años sin gestiones útiles en el cuaderno de apremio, apremio este último que recae, en todo caso, en los bienes de la sociedad empleadora y no en la persona física de su representante”.

Explica en su libelo que dicho abandono se denegó en virtud del artículo 4° bis de la Ley N° 17.322, lo que conlleva a que “sin que existan gestiones útiles en el cuaderno de apremio sobre bienes de la deudora, al no existir el abandono y rechazarse éste, no puede darse aplicación a lo prevenido en el artículo 2503 N°2 del Código Civil, con lo cual una vez demandada, esta deuda es legalmente imprescriptible” (fojas 03).

Sostiene que “Dicha circunstancia no tendría mayor relevancia desde la perspectiva de una deuda imprescriptible que se predica de un deudor insolvente, si no fuera por cuanto la misma, junto con dejar vigente un procedimiento de cobro ejecutivo sin bienes de la deudora, apremia físicamente a su representante de forma imprescriptible, con lo cual se transforma en una pena o sanción corporal que no admite prescripción y lo que es más grave, que no admite cumplimiento por la misma pena, ya que cumplido el apremio éste se repite, ya que sólo se obtiene la liberación de la condena física por la prestación dineraria por así establecerlo el señalado artículo 12”;

TERCERO: Que, en razón de lo anterior, entiende la requirente que “De hecho, esta es una condena física por una deuda ajena, y *ad eternum*, desde el momento que la única liberación posible del apremio para mi representado es la consignación de las sumas adeudadas, por así establecerlo, como se ha explicado, el precepto cuestionado en esta acción de inaplicabilidad”.

Plantea que “En efecto, ni aun siendo apremiado con arresto por 3 días, los tribunales de cobranza, fundados en el mismo artículo 12, repiten el apremio, pues su cumplimiento no libera,



transformándose en un agravio a la libertad personal y la dignidad humana que frisa una condena de servidumbre o esclavitud”.

Añade que “Incluso más, aun calificada la misma conducta como delito penal, por así establecerlo el artículo 13 de la Ley de Cobranza Laboral y Previsional como la figura de apropiación o distracción indebida, del artículo 467 del Código del ramo, este delito, a diferencia del apremio de arresto, se encuentra sometido al régimen de prescripción de la acción penal de 5 años como simple delito y aun a la prescripción de la pena, con arreglo al artículo 93 N°s 6 y 7 y 94 del mencionado Código”.

En definitiva, alega el requirente que “al encontrarse vigente la causa puesto que el tribunal ha rechazado el abandono, tiene legítimo interés en solicitar el cese definitivo y total este inconstitucional apremio, para lo cual, la inaplicabilidad del artículo 12 de la Ley de Cobranza Laboral y Previsional y su abrogación al caso concreto resulta decisiva, puesto que el tribunal lo denegará fundado en el mismo precepto que se solicita a este Excmo. Tribunal declarar inaplicable por inconstitucionalidad”;

CUARTO: Que, en relación a la inconstitucionalidad que alega, el requirente - en primer lugar - transcribe el precepto impugnado. Luego, añade que “Por su parte, el artículo 5° de la Constitución Política reconoce el principio de la dignidad humana como límite objetivo de la soberanía del Estado, del cual, el ius puniendi o poder sancionatorio reconoce dicho límite también”.

Afirma que “De otra parte y con apoyo en el mismo precepto, dicha dignidad se encuentra reconocida y garantizada no sólo por la misma Constitución sino que por los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”.

Agrega que “Entre estos, como se ha indicado tiene cabida y aplicación constitucional el Pacto de San José de Costa Rica, transcribiendo - sin mayores explicaciones - sus artículos 5°, 6° y 7°. El único razonamiento que dice relación con el contenido de aquellos preceptos, se vincula con lo prescrito por el artículo 7° N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que proscribe la prisión por deudas. Lo anterior, pues señala simplemente que “Huelga decir, (...) que las deudas de la especie no tienen el carácter de alimenticias, por de pronto y que las analogías no son admisibles respecto a las excepciones” (fojas 06, destacado propio del requirente);



QUINTO: Que, posteriormente, transcribe el tenor del artículo 1º, y luego, los artículos 19 números 1, 2 y 7º letra b), 20 y 26, todos de la Constitución.

Luego de transcribir tales normas, sin explicar el modo en que ellas se vulnerarían, se limita a pedir “declarar inconstitucional para el caso concreto, el precepto mencionado, y declarar asimismo que el apremio a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Cobranza Laboral y Previsional, es contrario a la Constitución y a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que se encuentran ratificados por Chile y vigentes, imponiendo una servidumbre y tributo personal por deudas ajenas, imprescriptible y inagotable, salvo el pago dinerario de la misma, lo que resulta manifiestamente injusto y desproporcionado y contrario a la dignidad humana, abrogando dicho precepto para el caso concreto y a fin que mi representado pueda solicitar su liberación de esta carga de manifiesta inconstitucionalidad”;

II.- CUESTIONES PREVIAS: SOBRE EL ABANDONO DE PROCEDIMIENTO Y LA PRESCRIPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA LEY N° 17.322

SEXTO: Que, como se ha visto al referirnos a los reproches del requirente, es claro que resulta ser, por una parte, la imposibilidad de que se decrete el abandono del procedimiento, y por la otra, que la deuda sea “legalmente imprescriptible”, con la consecuencia de que el apremio pueda mantenerse indefinidamente en el tiempo, lo que gatillaría la situación de agravio para el requirente.

Tanto es así que dice, explícitamente, que “al encontrarse vigente la causa puesto que el tribunal ha rechazado el abandono, tiene legítimo interés en solicitar el cese definitivo y total este inconstitucional apremio, para lo cual, la inaplicabilidad del artículo 12 de la Ley de Cobranza Laboral y Previsional y su abrogación al caso concreto resulta decisiva”.

En este sentido, resulta pertinente señalar que según puede apreciarse de su tenor literal, el precepto impugnado no contiene disposición alguna sobre dos instituciones a las que el requirente alude para fundar su requerimiento: el abandono del procedimiento y la prescripción extintiva;

SOBRE EL ABANDONO DE PROCEDIMIENTO

SÉPTIMO: Que, en relación a la primera de las instituciones, se ha dicho que el abandono del procedimiento “es el efecto que

produce la inactividad durante cierto tiempo de todas las partes que figuran en el juicio, en virtud del cual éstas pierden el derecho de continuar el procedimiento abandonado y de hacerlo valer en un nuevo juicio” (Stoehrel Maes, Carlos Alberto (2011). De las disposiciones comunes a todo procedimiento y de los incidentes. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 195).

En otros ordenamientos se habla de “caducidad de la instancia”, que viene a ser “la terminación de un proceso, que se halla en estado de paralización, por el transcurso de unos plazos legalmente fijados y por la falta de realización, durante los mismos, de un acto de parte necesario para la reanudación del proceso” (Ortells Ramos, Manuel (2004). Derecho Procesal Civil. Navarra: Thomson-Aranzadi, p. 467).

Se ha dicho, desde una perspectiva distinta, que aquel corresponde a una “sanción al litigante moroso y responde a un principio de economía procesal y de certeza jurídica, para impulsar la terminación de los pleitos” (Devis Echandía, Hernando (1966). Nociones Generales de Derecho Procesal Civil. Madrid: Aguilar, p. 661).

De lo señalado, puede desprenderse sin duda, que la institución se vincula a la inactividad de las partes litigantes, cuando sobre ellas recae el impulso procesal;

OCTAVO: Que, según se apuntó, el precepto impugnado no se vincula con la forma de terminación anormal de un juicio que constituye el abandono del procedimiento. Aquel encuentra expresa regulación en el artículo 4° bis de la Ley N° 17.322, introducido a aquella por la Ley N° 20.023 (D.O 31.05.2005). En sus incisos 1° y 2°, dicha disposición prescribe:

ARTICULO 4° BIS.- Una vez deducida la acción, el tribunal procederá de oficio en todas las etapas del proceso, a fin de permitir la continuidad de las distintas actuaciones procesales, sin necesidad del impulso de las partes.

Acogida la acción, e incoada en el tribunal, no podrá alegarse por ninguna de las partes el abandono del procedimiento”

NOVENO: Que, como puede verse, la norma transcrita en el considerando precedente establece dos cuestiones relevantes. En primer lugar, que una vez deducida la acción, corresponde al juez – de oficio – proceder en todas las etapas del proceso, a fin de permitir la continuidad de las distintas actuaciones procesales. Lo anterior, aclara la norma, “sin necesidad de impulso de las partes”.

Es claro, entonces, que deducida la acción, corresponde el impulso procesal al juez que tramita el juicio.

En segundo lugar, y dado que el impulso corresponde al juez, establece la norma que ninguna de las partes podrá alegar el abandono del procedimiento;

DÉCIMO: Que, entonces, si la requirente le agravia el hecho de que en el procedimiento regido por la Ley N° 17.322 se le haya denegado la petición de abandono de procedimiento que formuló, lo que conllevaría - según sus términos - a que se pueda apremiar físicamente de forma imprescriptible a su representante legal, debió impugnar el artículo 4° bis de la Ley N° 17.322, cuestión que no hizo.

Ello denota, por cierto, la falta de fundamentación del requerimiento deducido;

LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE COTIZACIONES PREVISIONALES

DÉCIMO PRIMERO: Que, luego, en relación a la pretendida imprescriptibilidad de la deuda, es decir, que esta sería “legalmente imprescriptible” (como se dice a fojas 03), la requirente parece obviar que la Ley N° 17.322 contempla, precisamente, la prescripción de la deuda o sólo de la acción ejecutiva, como una de las excepciones que puede plantear el ejecutado en su oposición a la ejecución.

En tal sentido, el artículo 5° de la citada ley, establece que “La oposición que formule el ejecutado en este procedimiento sólo será admisible cuando se funde en alguna de las excepciones siguientes: 5° Las de los números 1, 3, 9, 11, 17 y 18 del artículo 464° del Código de Procedimiento Civil”.

Por su parte, el artículo 464 N° 17 del Código de Procedimiento Civil prescribe “La oposición del ejecutado sólo será admisible cuando se funde en alguna de las excepciones siguientes: 17a. La prescripción de la deuda o sólo de la acción ejecutiva”;

DÉCIMO SEGUNDO: Que, además de las disposiciones que franquean la posibilidad de oponer la excepción de prescripción, cabe citar además las que establecen expresamente el carácter de prescriptible de las acciones para el cobro de las cotizaciones previsionales.

En este sentido, cabe tener presente lo señalado en el artículo 19 del Decreto Ley N° 3.500, que reza: “La prescripción que extingue las acciones para el cobro de cotizaciones previsionales,

multas, reajustes e intereses, será de cinco años y se contará desde el término de los respectivos servicios”.

Y, en términos análogos, el artículo 31° bis de la Ley N° 17.322 prescribe que “La prescripción que extingue las acciones para el cobro de las cotizaciones de seguridad social, multas, reajustes e intereses, será de cinco años y se contará desde el término de los respectivos servicios”;

DÉCIMO TERCERO: Que, la relación de preceptos anteriormente efectuada, demuestra - nuevamente - que los planteamientos del requirente no se encuentran adecuadamente fundados. La acción de cobro respecto de las cotizaciones previsionales es prescriptible.

De ello se sigue, en definitiva, que de concurrir los presupuestos que hacen procedente la prescripción extintiva respecto de las acciones relativas al cobro de las cotizaciones previsionales, quien quiera aprovecharse de ella deberá alegarla (artículo 2493 del Código Civil), alegación que es posible de realizar en el juicio regido por la Ley N° 17.322.

De ser acogida la pertinente excepción, ello conlleva la imposibilidad de cobrar judicialmente la deuda y por cierto, la imposibilidad de que se decrete el apremio contenido en la disposición impugnada.

En el caso de autos, cabe añadir, no hay constancia de que el requirente haya invocado la prescripción de la deuda;

III.- NO HAY PRISIÓN POR DEUDAS

DÉCIMO CUARTO: Que, en el presente caso, la requirente se ha limitado a transcribir algunas normas constitucionales y otras contenidas en tratados internacionales sobre derechos humanos, sin entregar mayor explicación respecto a cómo aquellas se verían infringidas. Aquello ameritaría, desde ya, el rechazo del requerimiento.

El único razonamiento que la parte requirente entrega y que dice relación con el contenido de aquellos preceptos que simplemente transcribe, se vincula con lo prescrito por el artículo 7° N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que proscribire la prisión por deudas.

Lo anterior, pues señala “las deudas de la especie no tienen el carácter de alimenticias, por de pronto y que las analogías no son admisibles respecto a las excepciones” (fojas 06, destacado propio del requirente).



De modo que, en definitiva, puede considerarse que la pregunta fundamental, que plantea el requerimiento y que ha de responderse, es la siguiente: *¿Constituye el precepto impugnado un caso de prisión por deudas proscrito por la Constitución?*;

DÉCIMO QUINTO: Que, en a lo anterior, 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°);

DÉCIMO SEXTO: 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 5º, 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 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°);

DÉCIMO SÉPTIMO: 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°);

DÉCIMO OCTAVO: Que, el requirente alega a su favor, razonando sobre el contenido de dicha disposición, 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 NOVENO: Que, de todo lo dicho en los considerandos precedentes, no cabe sino descartar el único reproche de constitucionalidad fundado que se ha 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, específicamente, el artículo 7 N° 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, invocada por el requirente;



IV.- LAS RESTANTES ALEGACIONES Y SU CARENCIA DE FUNDAMENTOS

VIGÉSIMO: Que, si bien la requirente ha aludido en su requerimiento a otros preceptos - distintos a los artículos 19 N° 7 y 5, inciso 2°, este último en relación a normas de tratados internacionales - como lo son sus artículos 1°, 19 N° 1, 19 N° 2, 20 y 26, nada se dice en el libelo respecto de la forma en que éstos preceptos constitucionales se verían infringidos. Siendo así, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre su supuesta vulneración, por no existir una debida fundamentación que le permita resolver un conflicto concreto de constitucionalidad, como lo es el propio de una acción de inaplicabilidad como la ejercida en autos;

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 RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS, OFICIÁNDOSE A TAL EFECTO.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado (Presidente) y Juan José Romero Guzmán, quienes estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, por las siguientes consideraciones:

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 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. 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. 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. 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° 3º, inciso sexto y a la garantía de la libertad personal y seguridad individual del artículo 19, N° 7º de la misma Carta Fundamental.

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

5. 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. 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.

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 22º de la Ley N° 17.322 establece un sistema de reajuste de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (inciso 3º) y un interés equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional a que se refiere el artículo 6º de la ley 18.010, aumentado en un cincuenta por ciento (inciso 4º).

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 6º 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 13º del voto particular antes citado).

El segundo instrumento es la tipificación como delito de la apropiación indebida de cotizaciones previsionales (artículo 13º 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 2º). 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 12º, inciso primero).

IV.- EL CASO CONCRETO

7. En el caso concreto, Ingeniería Eléctrica Metropolitana S.A., o IEMSA S.A., fue demandada por AFP Provida S.A. para el cobro de imposiciones adeudadas entre marzo de 2006 y hasta junio del año 2007 - es decir, deudas previsionales de más de 12 años de antigüedad a la fecha.

8. Al liquidarse la suma adeudada en cotizaciones previsionales conforme a lo dispuesto en el artículo 22º de la ley N° 17.322, el monto de la deuda actualmente exigible asciende a \$2.316.760, al mes de julio de 2017.

9. 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 13º 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. 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. Sin embargo, 12 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 procedimiento judicial (artículo 19, N° 3º, inciso sexto).

12. 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

13. 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.

14. 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

15. 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 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.

16. 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 4º 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).

17. 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).

18. CONCLUSIÓN. 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° 3º, 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.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.



Rol N° 4465-18-INA.

Sr. Aróstica

Sr. García

Sr. Hernández

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Sr. Pozo

Sr. Vásquez

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

Se certifica que el Ministro señor Juan José Romero Guzmán concurre al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse haciendo uso de su feriado legal.

Autoriza la Secretaria (s) del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.