



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 6711-19-INA

[9 de enero de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 127, INCISO FINAL, DE LA LEY N° 10.336

OMAR MUÑOZ SIERRA

EN CAUSA SOBRE JUICIO EJECUTIVO CARATULADA "FISCO DE CHILE CON DEL RÍO Y OTROS", SUSTANCIADA ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DE COYHAIQUE, BAJO EL ROL N° C-746-2019, Y ACTUALMENTE PENDIENTE ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE COYHAIQUE, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL N° 68-2019 (CIVIL).

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 3 de junio de 2019, Omar Muñoz Sierra deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 127, inciso final, de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, para que surta efectos en la causa sobre juicio ejecutivo caratulada "Fisco de Chile con Del Río y Otros", sustanciada ante el Juzgado de Letras de Coyhaique, bajo el Rol N° C-746-2019, y actualmente pendiente ante la Corte de Apelaciones de Coyhaique, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 68-2019 (Civil).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal impugnado dispone:

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

Síntesis de la gestión pendiente

La Contraloría General de la República, representada por el Consejo de Defensa del Estado, interpuso demanda ejecutiva en contra de 4 personas, entre ellas el requirente, fundada en el título ejecutivo que consta en la sentencia del Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, de 23 de diciembre de 2016, recaída en el juicio de cuentas Rol 22-2014, sentencia que acogió dos reparos a las cuentas de la Municipalidad de



Coyhaique, decretando, en lo que respecta al requirente de señor Muñoz, su responsabilidad solidaria junto a otras dos personas, por el reparo número 1, consistente en el equivalente a 1.617,86 UTM, por registrar un saldo negativo por dicho monto, que no fue acreditado contablemente, contraviniendo la normativa sobre contabilidad general de la Nación.

En el marco del juicio ejecutivo sublite, el señor Muñoz interpuso dos excepciones a la ejecución, fundadas en el artículo 464 N° 7 del Código de Procedimiento Civil, esto es por falta de requisitos o condiciones establecidos por la ley para que el título tenga fuerza ejecutiva.

Así, en primer lugar la actora excepciona señalando que en el título no consta una obligación líquida y, por ende, tampoco se basta a sí mismo.

Y, en segundo lugar, se excepciona el actor en que la sentencia de segunda instancia del tribunal de cuentas no le es actualmente exigible a su respecto, toda vez que contra dicho fallo se interpuso recurso especial de revisión, de cuya resolución nunca se le notificó, habiendo tomado conocimiento sólo a propósito del juicio ejecutivo posterior.

El Consejo de Defensa del Estado instó por la inadmisibilidad de dichas excepciones, pero el juez las declaró admisibles y ordenó recibir el incidente a prueba acerca de la falta de condiciones para que el título tenga fuerza ejecutiva, ante lo cual el Consejo de Defensa apeló, solicitando nuevamente su inadmisibilidad, fundada precisamente en el artículo 127, inciso final- que el ejecutado impugna de inaplicabilidad- y que preceptúa que las sentencias definitivas de los juicios de cuentas tendrán mérito ejecutivo, y en contra de ellas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento, encontrándose pendiente el fallo de la apelación por la Corte de Apelaciones de Coyhaique.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

El requirente afirma que el precepto cuestionado es decisivo en el juicio sublite y que su aplicación importa vulnerar el artículo 19 N°s 2, 3, y 24 de la Constitución, toda vez que su texto limita el derecho a defensa y se limitan las excepciones a la ejecución, restringiéndolas sólo a la prescripción, pago o falta de emplazamiento, como pretende la ejecutante; en circunstancias que, en el marco del debido proceso, el ejecutado debe tener derecho a discutir la efectividad del título ejecutivo y, de acreditarse sus reparos, no será ejecutado.

Así, el actor estima vulnerada la igualdad ante la ley y la igualdad de armas, al dispensarle la ley un trato discriminatorio de aplicarse el artículo impugnado, sin que existan razones fundadas ni proporcionadas para restringir su defensa e impedirle discutir la validez del título que no cumpliría las exigencias legales para su mérito ejecutivo. En consecuencia, la aplicación de la norma lo deja sin tutela judicial efectiva, genera un privilegio injustificado para la Contraloría General de la República, y afecta su derecho de propiedad.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento deducido fue admitido a trámite y declarado admisible por la Segunda Sala de esta Magistratura (fojas 32 y 40) y, conferidos los traslados de fondo,





formuló oportunamente observaciones el Consejo de Defensa del Estado, en representación de la Contraloría General de la República, solicitando el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

En su presentación de fojas 122, aduce el Consejo de Defensa que el artículo 127 inciso final de la Ley N° 10.336, en nada afecta la igualdad ante la ley ni el debido proceso, y es un precepto ajustado a la Carta Fundamental.

Desde luego, porque la Constitución en el artículo 19 N° 3 delega en el legislador el establecimiento de las garantías del procedimiento racional y justo, permitiendo diferenciar conforme a la naturaleza de los procedimientos.

Sin embargo, el requerimiento pretende que este Tribunal Constitucional reconozca al ejecutado el derecho a oponer excepciones que la ley no le franquea, buscando la creación de un procedimiento ad hoc sólo a su respecto, y contrariando la naturaleza negativa propia de las acciones de inaplicabilidad. Por cierto, el asunto que pretende discutir el actor en el juicio ejecutivo responde a asuntos de fondo concernidos en el juicio de cuentas previo y ya afinado; donde el actor también ejerció sus derechos, y no corresponde a este Tribunal Constitucional crear nuevas excepciones relativas al título contenido en una sentencia afirme, que se está ejecutando. Como ha sentenciado este Tribunal, en el marco de otros juicios ejecutivos especiales, estos juicios no se dirigen a discutir derechos controvertidos, sino a llevar a efecto aquellos ya reconocidos, por lo que no se admiten excepciones que miren a la causa de la obligación.

Igualmente, el Consejo de Defensa del Estado desecha la infracción de la igualdad ante la ley, consignando que el conflicto planteado en el libelo no dice relación con dicho derecho constitucional.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 15 de octubre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y el alegato de la abogada representante de la parte requerida, quedando adoptado el acuerdo y la causa estado de sentencia con la misma fecha (certificado a fojas 146).

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, traídos los autos en relación y luego de verificarse la vista de la presente causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el siguiente resultado:

Los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y el suplente de Ministro señor RODRIGO DELAVEAU SWETT, estuvieron por rechazar el requerimiento.





Por su parte, los Ministros señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL (Presidenta) y señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, estuvieron por acoger el requerimiento.

SEGUNDO: Que, conforme a lo anotado en el motivo precedente, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quórum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Carta Fundamental, para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo asimismo en cuenta que, por mandato de la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional, el voto del Presidente no dirime un empate en este caso; y no habiéndose alcanzado la mayoría constitucional necesaria para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente rechazado.

Los fundamentos de los respectivos votos son los que se consignan a continuación.

I. VOTO POR RECHAZAR EL REQUERIMIENTO



Los MM. señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y el suplente de Ministro señor RODRIGO DELAVEAU SWETT, estuvieron por rechazar el requerimiento de autos, por las siguientes consideraciones:

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

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

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

2.- Para resolver dicha cuestión, primeramente, se debe dilucidar en cuanto al contenido del debido proceso. Esta Magistratura, ya ha sostenido "[q]ue el principio de igualdad de las partes en el proceso pretende asegurar la existencia de un procedimiento que garantice la paridad de oportunidades para que los contendientes en un litigio puedan influir para la obtención de una decisión favorable a sus respectivas pretensiones. En un procedimiento contencioso en donde existe una disputa jurídica a ser resuelta a favor de uno de los dos adversarios, éstos deben tener



a su disposición oportunidades procesales equivalentes, es decir, debe existir "igualdad de armas" en la "lucha jurídica". De no observarse por el legislador el principio referido, la contienda sería desigual y, al final, injusta (...)" (Rol N° 2.856, c. 6°).

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

3.- En consecuencia, el primer análisis consiste en verificar si el legislador ha dispuesto igualdad de herramientas procesales para ambas partes, o bien si esas herramientas operan para todos aquellos que se encuentren en idéntica situación jurídica. Es aquí precisamente donde el derecho procesal cumple un rol "igualador" de modo que el juez pueda ejercer con imparcialidad su cometido y, asimismo, las partes puedan tener la seguridad de que nadie va a contar con ventajas o privilegios a la hora de hacer valer sus derechos, materializándose de esa manera el mandato constitucional que se ha impuesto al legislador, en cuanto a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo.

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

4.- El segundo análisis consiste en determinar si, para cumplir con el principio de debido proceso al tenor de los criterios y precedentes sostenidos por este Tribunal, el legislador goza de cierta autonomía para determinar el tipo y la cantidad de excepciones que resulta posible interponer en los diferentes procedimientos y, en





consecuencia, en el "examen y juzgamiento de las cuentas", contenido en el Título VII de la Ley 10.336.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla diversos procedimientos ejecutivos, entre los cuales se encuentran: el juicio ejecutivo ordinario para obligaciones de dar, en el Código de Procedimiento Civil, el cual contempla, en su artículo 464, dieciocho causales o excepciones procedentes en contra de los títulos ejecutivos individualizados en dicho Código; el juicio ejecutivo laboral, del Código del Trabajo, el cual señala cuatro excepciones, en su artículo 470; el juicio hipotecario bancario del DFL 3, de 1997, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, en cuyo artículo 103 se indican tres causales de excepción; Procedimiento ejecutivo de alimentos del DFL 1, del año 2000, del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, cuyo artículo 12 sólo señala la excepción de pago -siempre que se funde en un antecedente escrito- ; juicio de cobranza previsional de la Ley 17.322, reformada por la Ley 20.023, la cual contempla cuatro excepciones, junto con seis excepciones (de las dieciocho existentes) del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil; el procedimiento ejecutivo de créditos de la Corporación de la Vivienda, Corporación de Servicios Habitacionales, Corporación de Mejoramiento Urbano y Corporación de Obras Urbanas de la Ley 17.635, cuyo artículo 12 considera diez excepciones; el procedimiento ejecutivo de la Prenda sin desplazamiento de la Ley 20.190, el cual, en su artículo 30, se remite a catorce de las dieciocho excepciones contempladas en el citado artículo 464 del Código de Procedimiento Civil; el procedimiento ejecutivo por inconcurrencia, que, en el artículo 197 del Código de Minería, considera diez excepciones y; el juicio de cobro de obligaciones tributarias en dinero, en el Código Tributario, en que su artículo 177 considera tres excepciones, sin perjuicio de que las demás excepciones del artículo 464° del Código de Procedimiento Civil se entenderán siempre reservadas al ejecutado para el juicio ordinario correspondiente, sin necesidad de petición ni declaración expresa.

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

No es de extrañar, en consecuencia, que, para un procedimiento ejecutivo especial, como lo es el del cumplimiento de la sentencia definitiva dentro del juicio de cuentas, el legislador haya determinado circunscribir el número de excepciones a tres, atendiendo el mérito del procedimiento señalado. Las razones del legislador para fijar





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

6.- En este orden de cosas, y dado que todos los procedimientos ejecutivos examinados tienen como característica la enumeración taxativa de las excepciones admitidas para oposición del ejecutado -en los que en casi todas las normas examinadas se contiene una expresión como la siguiente: "la oposición sólo será admisible cuando se funde en algunas de las siguientes excepciones"- no existe regla, estándar o precedente constitucional alguno que obligue al legislador a extender las dieciocho excepciones contempladas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil a la totalidad de los procedimientos ejecutivos existentes en el ordenamiento jurídico chileno.

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

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

8.- En consecuencia, si bien el legislador no goza de absoluta autonomía para determinar el número de excepciones procedentes para los procedimientos ejecutivos existentes -pues no podría jamás restringir esta herramienta al punto de hacer irreconocible el derecho a la defensa- resulta preclaro que no todos los procedimientos ejecutivos tienen naturaleza idéntica y que, dado que no existe obligación constitucional que fuerce a establecer igual número de excepciones a la totalidad de procedimientos ejecutivos existentes, la norma en cuestión cumple con los estándares



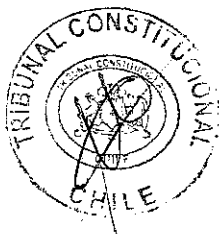


constitucionales del debido proceso, contemplado en el artículo 19 número 3 de la Carta Fundamental.

II. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

9.- Finalmente, y ya analizada la norma en cuestión, llevada al caso concreto, su aplicación no resulta inconstitucional.

En efecto, como consta de autos, en contra de la sentencia del Tribunal de Cuentas, el requirente presentó recurso de revisión fundado precisamente en artículo 126 de la Ley 10.336, del que se resolvió su rechazo en fecha 13 de abril de 2018, y se certificó su ejecutoriedad el día 4 de mayo de 2018. Posteriormente, la Contraloría demanda la ejecución de la sentencia del Tribunal de Cuentas de segunda instancia, ante el Juzgado de Coyhaique en causa rol C-746-2019. El requirente ejecutado opuso entonces dos de las excepciones señaladas, en base a la "falta de los requisitos o condiciones establecidos por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva, sea absolutamente, sea con relación al demandado" (artículo 464 N° 7 CPC), excepciones que fueron impugnadas por la Contraloría ejecutante, a través de la deducción de un recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Coyhaique rol 68-2019 (civil), fundado en que las excepciones opuestas no son de aquellas contempladas en la ley, es decir, en el artículo 127, inciso final, LOC Contraloría. Es en esta instancia que radica la gestión pendiente, con estado de relación suspendido por orden de esta Magistratura de fecha 4 de junio de 2019.



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



II. VOTO POR ACOGER EL REQUERIMIENTO

Los MM. señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL (Presidenta) y señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, estuvieron por acoger el requerimiento de autos, en base a las razones que a continuación consignan:

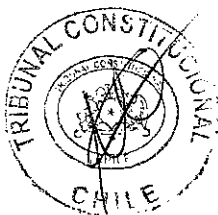
I. ANTECEDENTES GENERALES

1.- Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en el marco de un juicio de cuentas, proceso jurisdiccional iniciado por reparo efectuado por la Contraloría General de la República, organismo que cuestiona a diversos cuentadantes, todos funcionarios públicos dependientes de la Municipalidad de Coyhaique, dentro de los cuales se encuentra la persona del requirente.

2.- Que, en el marco de este proceso, el requirente expone que, habiéndose dictado sentencia de primera instancia, el reparo N° 1 imputado por el Órgano Contralor fue desestimado respecto de su persona. No obstante lo anterior, indica que siendo apelada la resolución en comento por parte de la Fiscalía del Ente Fiscalizador, la segunda instancia del Tribunal de Cuentas, revocó la sentencia y tuvo por acreditado el mencionado reparo en contra del requirente en su calidad de cuentadante.

3.- Que, de este modo, el afectado indica que, con el mérito de esta resolución del Tribunal de Cuentas, la Contraloría General de la República inició un procedimiento ejecutivo tendiente a ejecutar la reseñada sentencia, proceso judicial del cual conoce el Juzgado de Letras de Coyhaique. Sobre este punto el requirente expone que dicho proceso ejecutivo se ha iniciado por parte de la Contraloría, no obstante existir un recurso de revisión en contra de la sentencia de segunda instancia, impugnación de cuyo resultado, el requirente manifiesta no haber sido notificado.

4.- Que, en este contexto, el condenado plantea sus cuestionamientos a la constitucionalidad del inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, en su aplicación al caso concreto, por cuanto estima que este precepto legal, al restringir las excepciones que se pueden interponer en el marco del proceso de ejecución de lo resuelto en un juicio de cuentas, atentaría contra sus garantías constitucionales, particularmente en lo relativo al debido proceso, en su vertiente del derecho a defensa; la igualdad ante la ley y como consecuencia de lo anterior, una eventual afectación a la garantía del derecho de propiedad, como resultado de los efectos que del mencionado proceso seguido ante el Tribunal de Cuentas, pueden derivar para su patrimonio.





5.- Que siendo de este modo, corresponde efectuar una somera revisión acerca del juicio de cuentas, a fin de entender su naturaleza y características, para luego verificar si, tal como sostiene la parte requirente, la aplicación del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, al caso concreto, provoca un efecto contrario a las garantías constitucionales, como se sostiene en el requerimiento de inaplicabilidad.

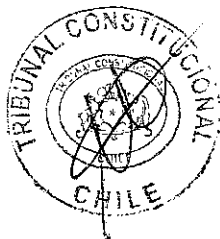
II. DEL JUICIO DE CUENTAS

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

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

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

9.- Que el efecto esencial en el caso del *"reparo"*, es que éste *"tiene la virtud de ser el acto jurídico procesal de parte calificado por la ley como idóneo para iniciar propiamente"*





el denominado "juicio de cuentas" (Jaime Jara Schnettler. Caducidad y notificación del reparo en el Juicio de Cuentas. Revista de Derecho Público. Vol 77, p.139). En el mismo sentido, Juan Carlos Ferrada Bórquez indica que *"la formulación de reparos por la Contraloría General de la República es el acto administrativo que da inicio al juicio de cuentas, desencadenando la actividad jurisdiccional del propio órgano contralor"* (*"La responsabilidad civil de los funcionarios públicos en el juicio de cuentas"*, en: Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012) Unidad de Servicios Gráficos Contraloría General de la República, Santiago. P.304).

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



11.- Que tal como se advierte, el desarrollo de la labor fiscalizadora de la Contraloría es determinante en activar el ejercicio de una actividad de naturaleza jurisdiccional, como es la que se manifiesta a través del juicio de cuentas. En tal sentido, pese a tener la fiscalización y control de ingresos y egresos públicos una naturaleza eminentemente administrativa y a la vez, el juzgamiento a través del juicio de cuentas, una naturaleza jurisdiccional, no hay duda que ambas etapas de la actividad ejercida por el órgano contralor se encuentran directamente relacionadas, toda vez que es el antecedente de la primera, manifestado a través del reparo, el que permite dar inicio a la actividad jurisdiccional tendiente a establecer la responsabilidad civil del funcionario público.

12.- Que es precisamente en el desarrollo de esta etapa jurisdiccional en la cual el requirente plantea sus objeciones a la aplicación del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, por estimar que la posibilidad restringida de excepciones que la norma en cuestión contempla, tratándose del juicio de cuentas, importaría una afectación a sus garantías constitucionales, particularmente en lo relativo al debido proceso, la igualdad ante la ley y su derecho de propiedad, cuestión que analizaremos en atención a las características del caso concreto.



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

13.- Que en contra del requirente -además de otros funcionarios públicos- se desarrolla un juicio de cuentas tendiente a determinar la responsabilidad derivada de un examen de cuentas realizado en la Municipalidad de Coyhaique y del cual emanaron sendos reparos. En el juicio de cuentas desarrollado en primera instancia, se desestimó la imputación efectuada al requirente respecto del repara N° 1, siendo esta resolución impugnada conociendo entonces el tribunal de cuentas de segunda instancia acerca del asunto. Este tribunal, tal como ya se expuso, revocó el pronunciamiento de primera instancia, dando lugar al repara N°1 y declarando, por tanto, la responsabilidad que el organismo Contralor atribuye a la persona del requirente.

14.- Que, frente a este pronunciamiento de segunda instancia, el requirente manifiesta haber interpuesto un recurso de revisión, medio de impugnación expresamente contemplado en el artículo 126 de la Ley N° 10.336 respecto de las sentencias dictadas por el tribunal de segunda instancia. En este contexto, el requirente indicó -al momento de interponer el presente requerimiento de inaplicabilidad- que aún no había sido notificado de la decisión recaída en ese recurso de revisión interpuesto. Agrega que, pese a no haber sido formalmente notificado de la decisión del tribunal de segunda instancia, la Contraloría General de la República habría iniciado la gestión judicial -ante el Juzgado de Letras de Coyhaique- de ejecución de la mencionada sentencia, oportunidad en la cual, la parte requirente ha cuestionado la ejecutoriedad del título esgrimido -sentencia del tribunal de cuentas- por no cumplir esta con el requisito de ser un título "líquido" al no indicar la sentencia del tribunal de cuentas de segunda instancia, el valor o medida de lo adeudado, cuestión que impediría su ejecución.

15.- Que, en efecto, la sentencia de segunda instancia que ha sido transcrita por el requirente a fojas 8 y 9 del expediente constitucional, da cuenta de que esta efectivamente se limita a indicar en su parte resolutive que se revoca el fallo recurrido, declarándose que se hace lugar al Reparos N° 1 en su totalidad en contra del requirente, así como otros inculpados. Pues bien, la falta de especificidad en relación al monto de la infracción monetaria atribuida -en lo que nos interesa- al requirente, constituye un factor que, a juicio de éste, no hace posible hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia.

16.- Que, en atención a esta circunstancia, el requirente ha interpuesto como excepción, aquella contemplada en el artículo 464 N° 7 del Código de Procedimiento Civil, consistente en "*La falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidos por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva, sea absolutamente, sea con relación al demandado*", fundado en primer término en la eventual falta de liquidez del título ejecutivo y como segunda causal fundante para la excepción, la falta de ejecutoriedad





de la sentencia que se pretende ejecutar, al encontrarse pendiente la notificación de lo resuelto a través del recurso de revisión deducido contra el fallo de segunda instancia.

17.- Que es en este contexto antes descrito que la Contraloría General de la República -a través del Consejo de Defensa del Estado- ha solicitado la inadmisibilidad de estas excepciones, fundado en la norma del artículo 127 de la Ley N° 10.336, la cual únicamente permite oponer las excepciones de prescripción, pago o falta de emplazamiento, no correspondiendo a alguna de éstas, aquella interpuesta por el requirente.

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

19.- Que de este modo, en primer término y en lo relativo a la garantía del debido proceso contenida en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, cabe hacer presente que esta Magistratura ha indicado que el legislador está obligado a permitir que toda parte o persona interesada en un proceso cuente con medios apropiados de defensa que le permitan oportuna y eficazmente presentar sus pretensiones, discutir las de la otra parte, presentar pruebas e impugnar las que otros presenten, de modo que, si aquéllas tienen fundamento, permitan el reconocimiento de sus derechos, el restablecimiento de los mismos o la satisfacción que, según el caso, proceda; excluyéndose, en cambio, todo procedimiento que no permita a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad. (STC 1411 c. 7)

20.- Que, en este sentido, cuando el precepto legal requerido de inaplicabilidad sea aplicado en el caso concreto, el efecto ineludible que generará será el de restringir las excepciones que pueden ser interpuestas por el justiciado, toda vez que estas quedaran reducidas a las de prescripción, pago o falta de emplazamiento, ninguna de las cuales resulta útil para la alegación expuesta por el requirente, en orden a cuestionar la ejecutoriedad del título que sirve de fundamento a la ejecución. De este modo, no basta con sostener que la restricción contemplada en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336 no es absoluta en cuanto deja subsistente algunas excepciones. Tampoco parece razonable aceptar la restricción de excepciones en consideración a la etapa procesal en que se encontraría el juicio (ejecución de sentencia). Y lo anterior es de este modo, por cuanto lo que efectivamente produce la aplicación de la norma en comento, es impedir que una de las partes del juicio -en este caso el requirente y condenado en la instancia- pueda hacer valer sus observaciones a



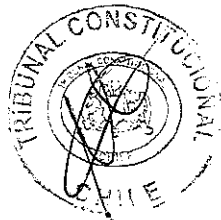


la ejecución de la sentencia judicial, a fin que sea la justicia la que zanje aquellos cuestionamientos en forma previa a ordenar las medidas de ejecución forzada del fallo.

21.- Que no debemos olvidar que, en definitiva, "[l]a importancia del derecho al debido proceso radica en la necesidad de cumplir ciertas exigencias o estándares básicos dentro del procedimiento o de la investigación, en su caso, a objeto de que el derecho a la acción no se torne ilusorio y que la persona que lo impetre no quede en un estado objetivo de indefensión. (STC 2371 c. 7). Y es precisamente este el efecto que se produce respecto del requirente, cuando se le impide cuestionar -vía excepción- el título ejecutivo en cuya virtud de se instruye el juicio ejecutivo en su contra. En definitiva, se torna en ilusorio el amparo de la justicia, por cuanto el tribunal no conocerá -en virtud de la aplicación de la norma requerida de inaplicabilidad- de los cuestionamientos que una de las partes plantea respecto al título que sirve de fundamento a la acción ejecutiva impetrada por la contraria.

22.- Que, junto a lo anterior, no debemos olvidar que, tal como explicamos precedentemente, la actividad que realiza el Tribunal de Cuentas, al alero de la Contraloría General de la República, tiene una naturaleza jurisdiccional, la cual resulta indesmentible. Pues bien, siendo de este modo, corresponde tener presente lo que ha sostenido esta Magistratura en su jurisprudencia al indicar que el adverbio "siempre", utilizado en el inciso sexto del numeral 3º del artículo 19 de la Carta Fundamental, traza la amplitud que el deber del legislador tiene para establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos, la que se extiende a toda actividad jurisdiccional. (STC 699 c. 4). Siendo de este modo, la restricción al ejercicio de un mecanismo de defensa que incide directamente en la pretensión de una de las partes del juicio, como consecuencia de la aplicación al caso concreto de un precepto legal como el cuestionado en la especie, constituye un efecto contrario a la garantía de un debido proceso que no resulta compatible con la Constitución y como tal, amerita una sentencia estimatoria respecto al presente requerimiento de inaplicabilidad.

23.- Que, junto a la garantía constitucional antes descrita, estos Ministros estiman que igualmente se transgrede en la especie la garantía de igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, por cuanto la aplicación al caso concreto del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, provoca como efecto, el excluir la controversia judicial de la especie del estatuto general de excepciones que resulta aplicable en la generalidad de los casos. En efecto, el Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, denominado "DE LOS JUICIOS ESPECIALES", en su Título Primero que a su vez se denomina "DEL JUICIO EJECUTIVO DE LAS OBLIGACIONES DE DAR", expone en su artículo 464 un catálogo de dieciocho excepciones que pueden ser interpuestas por el ejecutado, dejando de manifiesto el amplio margen de defensa que el ordenamiento le entrega al sujeto pasivo de un juicio ejecutivo.





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

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

26.- Que, por último, el requirente enuncia en su presentación una posible afectación a la garantía de su derecho de propiedad que derivaría de la aplicación del precepto cuestionado. Sobre el particular, simplemente parece pertinente indicar que, si bien no se advierte que del precepto legal requerido, se derive una afectación directa al derecho de propiedad del requirente, ello no obsta a reconocer que las consecuencias del juicio ejecutivo -en cuyo resultado si incidirá directamente la norma del artículo 127 de la Ley N° 10.336- repercutirán en el patrimonio del requirente, toda vez que el cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio ejecutivo recaerá en los bienes del condenado, de manera tal que resulta plausible la alegación expuesta por el afectado, toda vez que consecencialmente los efectos de un juzgamiento afectado por la restricción a los mecanismos de defensa, deberán ser soportados por el patrimonio del requirente, motivo por el cual, en opinión de quienes suscriben el voto, la alegación sostenida respecto a una eventual vulneración al artículo 19 N° 24 de la Constitución resulta atendible, aun cuando no es desarrollada de un modo que permita ser analizada debidamente, motivo por el cual el elemento central del razonamiento por acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, se encuentra





radicado en la vulneración de las garantías constitucionales contenidas en los numerales 2 y 3 del artículo 19, motivo por el cual estos Ministros se manifiestan en favor de acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, únicamente en virtud de las afectaciones a estas dos garantías constitucionales.

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, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6°, DE LA CARTA FUNDAMENTAL PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, MOTIVO POR EL CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) **QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- 3) **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**




Redactó el voto por rechazar, el suplente de Ministro señor Rodrigo Delaveau Swett, y el voto por acoger, el Ministro señor José Ignacio Vásquez Márquez.

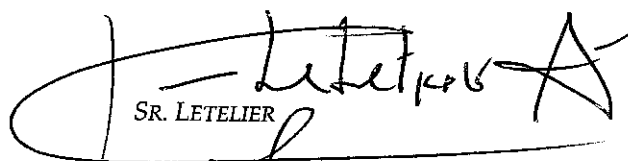


Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

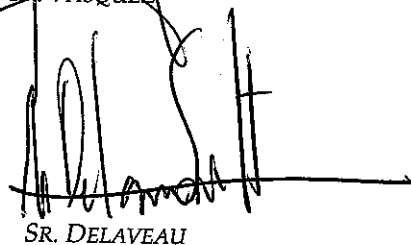
Rol N° 6711-19-INA

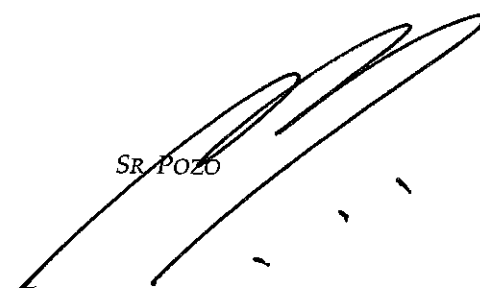

SRA. BRAHM

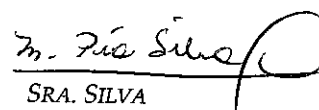

SR. GARCÍA


SR. LETELIER


SR. VÁSQUEZ


SR. DELAVEAU


SR. POZO


SRA. SILVA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y por el suplente de Ministro señor RODRIGO DELAVEAU SWETT.

Se certifica que el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con feriado legal.

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

