

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.756-24 INA

[30 de abril de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 12, DE LA
LEY N° 17.322, QUE ESTABLECE NORMAS PARA LA COBRANZA
JUDICIAL DE COTIZACIONES, APORTES Y MULTAS DE LAS
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

SOCIEDAD DE TRANSPORTES CLAUDIO DÍAZ QUITRAL E.I.R.L.
EN EL PROCESO SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE
CURICO, RIT P-2078-2019, RUC 19-3-0225095-5

VISTOS:

Que, con fecha 10 de septiembre de 2024 Sociedad de Transportes Claudio Díaz Quitral E.I.R.L., acciona de inaplicabilidad respecto del artículo 12, de la ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, en proceso seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Curicó, RIT P-2078-2019, RUC 19-3-0225095-5;

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

Ley 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 adeudadas hará cesar el apremio que se hubiere decretado en contra del ejecutado, pero no suspenderá el curso del juicio ejecutivo, el que continuará tramitándose hasta que se obtenga el pago del resto de las sumas adeudadas.

Las instituciones de previsión, en los casos contemplados en este artículo, deberán recibir el pago de las cantidades descontadas o que debieron descontarse y de sus reajustes e intereses penales, aun cuando no se haga el del resto de las adeudadas.

Para los efectos contemplados en este artículo, la liquidación que debe hacer el secretario del Tribunal con arreglo a lo establecido en el artículo 7° señalará expresa y determinadamente las cotizaciones y aportes legales que se descontaron o debieron descontarse de las remuneraciones de los trabajadores.

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

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

El requirente acciona de inaplicabilidad en el marco de una demanda ejecutiva presentada con fecha 31 de julio de 2019 por la Administradora de Fondos de Pensiones Provida S.A. ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Curicó, por cobro de cotizaciones previsionales adeudadas, despachándose mandamiento de ejecución y embargo por la suma de \$3.568.799. Señala que con fecha 25 de abril de 2022, se practicó liquidación de la deuda por la suma de \$34.963.985.

En relación con el cuaderno de apremio, indica que el tribunal, con fecha 23 de abril de 2021, ordenó la fuerza pública para la traba del embargo. Y, con fecha 25 de marzo de 2022, se despachó orden de arresto en contra del representante de la requirente, en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la Ley

N°

17.322.

Como conflicto constitucional, alega el requirente que la aplicación del precepto cuestionado transgrede los artículos 5° y 19, numerales 3, inciso sexto

y 7° de la Constitución, en relación con los artículos 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 N° 7 de la Convención Americana sobre de Derechos Humanos.

Junto con ello, alega a fojas 7 que la aplicación del artículo 12 de la Ley N° 17.322, afecta el principio *non bis in ídem*, que integra el derecho a un debido proceso consagrado en el artículo 19 numeral 3 de la Constitución, pues el no pago oportuno de las cotizaciones previsionales del trabajador, por parte del empleador, se castiga múltiples veces y de diversas formas al interior del ordenamiento jurídico nacional.

En efecto, además del arresto, la mencionada Ley contempla otras medidas o sanciones, como multa para el empleador de 0,75 UF por cada trabajador respecto al cual se le adeudan cotizaciones previsionales; retener la devolución de impuestos a la renta que le correspondiese anualmente a empleadores que adeudasen cotizaciones de seguridad social. Igualmente, pueden ser sancionados penalmente por el delito de apropiación indebida previsto en el artículo 470 N° 1 del Código Penal.

Asimismo, considera transgredido el principio de proporcionalidad de las penas, el que se desprende del derecho a un procedimiento y a una investigación racionales y justos, establecido en el inciso sexto del artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental, en cuanto éste debe basarse en penas proporcionales con una adecuada correspondencia o adecuación que debe existir entre la gravedad del hecho juzgado con la reacción penal de los órganos del Estado.

Seguidamente, hace presente a fojas 10 que en los empleadores *“el fin disuasivo no se cumple, antes del retardo en el pago de las cotizaciones previsionales. Tampoco, el fin disuasivo se cumple, luego de producido el retardo, puesto que, la cuantía absolutamente desproporcionada de estas deudas que propician dichos preceptos, hacen a lo menos improbable su pago por parte del empleador, existiendo únicamente abonos a la deuda de que se trate, sin que esta se pague total y efectivamente, extendiéndose los procesos judiciales durante años”*.

Tramitación y observaciones al requerimiento

Por resolución de fecha 17 de septiembre de 2024, a fojas 25, la Primera Sala de esta Magistratura admitió a trámite el libelo de inaplicabilidad, ordenando además la suspensión del procedimiento; y por resolución de la misma Sala, fue declarado admisible, con fecha 11 de octubre de 2024, a fojas 250.



En sede de admisibilidad, la parte requerida explicó a fojas 235 que las “*Administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, tienen la obligación y la responsabilidad de realizar las acciones para perseguir el cobro de las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores, de manera eficaz, oportuna y eficiente, esto con la finalidad de proteger los intereses del afiliado que se verá perjudicado en su pensión a futuro y que además son los dueños de dichos fondos*”.

En cuanto al apremio, está conteste en que “*es una de las herramientas más eficaces para obtener el pago de las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores*”.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, éstos no fueron evacuados en la oportunidad procesal correspondiente.

A fojas 262, en decreto de fecha 11 de noviembre de 2024, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 18 de diciembre 2024, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados David Korol Engel, por la parte requirente y Johanna Hinrichsen Parra, por la parte requerida, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme certificación de la señora relatora.

Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DE HECHO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: Se deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del artículo 12 de la Ley N° 17.322, para que surta efectos en el proceso RIT N° P-2078-2019, RUC N° 19-3-0225095-5, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Curicó, juicio en el que la AFP Provida S.A. interpuso demanda ejecutiva por cobro de cotizaciones previsionales en contra de la requirente, la sociedad de Transportes Claudio Díaz Quitral E.I.R.L., despachándose orden de arresto en contra de la representante de dicha empresa .

SEGUNDO: El conflicto constitucional se suscita debido a que el precepto cuestionado permite al juez a decretar la medida de arresto para apremiar *“al 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”*. El requerimiento se funda en que lo dispuesto por esta norma constituiría un caso de prisión por deudas y que, en consecuencia, vulneraría los artículos 5 inciso 2°, en relación con los artículos 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 19 Nos. 3 y 7 de la Constitución Política de la República. El libelo además sostiene que el arresto infringiría el principio non bis in ídem, que sería una medida desproporcionada y que afectaría el debido proceso.

II. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COTIZACIONES PREVISIONALES

TERCERO: Previo al análisis de constitucionalidad del precepto legal impugnado, resulta necesario examinar la naturaleza jurídica de la obligación de pago que incide en el juicio pendiente, esto es, la que recae sobre la cotización previsional, por cuanto la norma que cuya inaplicabilidad se solicita en la gestión judicial pendiente por inconstitucionalidad posee un especial régimen de cobranza, dadas sus características particulares.

CUARTO: Como se ha establecido previamente por este Tribunal, la Constitución, al facultar a la ley para establecer cotizaciones obligatorias, busca garantizar el derecho a la seguridad social. En efecto, como señala el profesor Alejandro Silva Bascuñán, tal obligación *“se explica por la necesidad de contribuir a financiar el sistema de previsión social que se establece en favor de todos los integrantes de la comunidad nacional, finalidad que no se lograría si la cotización quedara librada del todo a la sola voluntad de éstos y creando consecuentemente el riesgo de no continuar otorgando las pensiones comprometidas”* (Tratado de Derecho Constitucional, tomo XIII, Ed. Jurídica de Chile, 2010, p. 398).

QUINTO: Lo anterior es confirmado por la jurisprudencia de esta Magistratura, la cual, a través de diversas sentencias, se ha preocupado de precisar los alcances y sentido del derecho a la seguridad social y el rol que le cabe a las cotizaciones previsionales obligatorias para asegurarlo.

Así esta Magistratura, en sentencia Rol N° 519, precisó que: *“la materia en análisis tiene incidencia en el derecho a la seguridad social, tutelado en el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, conforme al cual se otorga un*

mandato especial al Estado para garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. En opinión del profesor Patricio Novoa, los derechos públicos subjetivos de la seguridad social importan verdaderas facultades de los administrados frente a la Administración, quienes por su naturaleza de personas son acreedoras al otorgamiento de las prestaciones necesarias para cumplir y satisfacer sus necesidades y lograr su bienestar (Derecho de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, año 1977, p. 153 y ss.). Ello ha llevado incluso a la doctrina a consignar que los derechos públicos subjetivos de la seguridad social -entre los que se encuentra ciertamente el derecho y deber de cotizar- se caracterizan por ser: a) patrimoniales, en tanto forman parte del patrimonio de las personas, destinadas a asistirlos para que puedan llevar una vida digna, cuando se verifique algún estado de necesidad; b) personalísimos, de modo que son inalienables e irrenunciables; c) imprescriptibles, en cuanto las personas siempre podrán requerir al Estado o a los particulares que, en virtud del principio de subsidiariedad, administran parte del sistema, los beneficios para aplacar el estado de necesidad que las afecte; y d) establecidos en aras del interés general de la sociedad”(c. 13°).

SEXTO: Refiriéndose particularmente a la naturaleza de la cotización previsional, la jurisprudencia de este Tribunal precisa que ella “ha sido definida por algunos autores como una forma de **descuento coactivo, ordenada por la ley** con respecto a determinados grupos, afecta a garantizar prestaciones de seguridad social” (Héctor Humeres M. y Héctor Humeres N., *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Jurídica de Chile, año 1988, p. 426). De este modo, la obligación de cotizar “es **exigida por la sociedad** , representada para este efecto por el órgano gestor; es una **obligación de derecho público subjetivo**, que faculta al titular para exigir la obligación, por lo cual nuestra jurisprudencia ha considerado que la obligación de cotizar **no tiene carácter contractual ni ha nacido de la voluntad de las partes**” (Ibid.). Puede apreciarse entonces que se trata de un acto mediante el cual de manera imperativa, por mandato de la ley, el empleador debe descontar determinadas sumas de dinero, de propiedad del trabajador, para garantizar efectiva y adecuadamente prestaciones de seguridad social vinculadas a estados de necesidad que son consecuencia de la vejez y sobrevivencia, esto es, jubilaciones y montepíos.” (STC 576, c. 14°).

Lo anterior pone de relieve que las cotizaciones previsionales son de destinación específica e inmodificable. En efecto, ellas se utilizan para fines solo de seguridad social, constituyendo, por lo tanto, un derecho irrenunciable y público de carácter obligatorio.

SÉPTIMO: En suma, es preciso afirmar que el régimen previsional, y específicamente el de cotizaciones previsionales, “constituye parte del

entramado del sistema de seguridad social amparado, en cuanto derecho, por la Constitución Política en el numeral 18 de su artículo 19, cuyo desarrollo corresponde al legislador. Se trata de un derecho social cuya principal dificultad normativa consiste en la búsqueda de garantías efectivas que permitan satisfacer el contenido constitucional de esa clase de derecho fundamental, entre las cuales se encuentra la imposición de cotizaciones previsionales por parte de la ley, a objeto de que el empleador, luego de deducirlas de la remuneración del trabajador, las destine a su cuenta de capitalización individual, de cuyos fondos es dueño” (STC 12.886, c. 7°) o para que ingresen a una institución de seguridad social a efectos de que destine los fondos a prestaciones sociales, como son Fonasa, las Mutuales de Seguridad Social, las Cajas de Compensación, etc.

III. NO SE VULNERA LA CONSTITUCIÓN

OCTAVO: El primer reproche del requerimiento recae fundamentalmente en sostener que la norma establecería una prisión por deudas, lo que se encontraría proscrito tanto por instrumentos internacionales como por nuestra propia Constitución Política.

Al respecto, esta Magistratura ha explicado el significado de la prohibición de la prisión por deudas, indicando que aquella apunta a “proscribir que una persona sea privada de su libertad como consecuencia del no pago de una obligación contractual, esto es, de aquélla derivada de un acuerdo de voluntades que vincula a las partes en el ámbito civil. Ha afirmado, en este sentido, que “lo prohibido es que la conducta de no pagar una obligación pecuniaria sea tratada jurídicamente como causa de una sanción privativa de libertad” (Rol N° 807, considerando 13°). (STC 1.145, c. 25°; en idéntico sentido, STC 3035, cc. 24 y 25, entre otras).

NOVENO: En relación con presuntas vulneraciones de normas contenidas en tratados internacionales, este Tribunal ha señalado que el precepto legal impugnado se encuentra en armonía con los deberes impuestos al Estado en materia de derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, tal como lo ordena el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, particularmente respecto de diversos tratados internacionales que prohíben la denominada “prisión por deudas”. En efecto, el artículo 11 del Pacto 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 576, c. 25° y STC 3249, c. 32°).

A su turno, 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 576, c. 26° y 3249, c. 33°)

DÉCIMO: El requirente centra su requerimiento en el tenor literal del numeral 7° del artículo 7 de la Convención Americana sobre 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 576, c. 28°).

En el mismo sentido, la Corte Suprema ha señalado que “efectivamente, el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 7 N° 7 dispone que nadie puede ser detenido por deuda, pero, indudablemente, dicha Convención Internacional pretende impedir que por acuerdo de voluntades entre acreedor y deudor este último pueda ser privado de libertad cuestión que no se produce tratándose de la retención y pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores cuyos montos nunca han ingresado al patrimonio del empleador” (Sentencia CS Rol N° 52.797-2021, c. 2°)

UNDÉCIMO: En ese contexto, se ha sentenciado 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 576, c. 29° y STC 3249, c. 36°). El carácter alimentario de las cotizaciones dice relación, asimismo, en que como acceden a una remuneración sirven como alimentos, en la forma de prestaciones de seguridad social, durante el período de inactividad del trabajador.

DUODÉCIMO: Para estos efectos es importante distinguir el arresto, como ha hecho el Tribunal Constitucional en forma constante, de la pena de privación de libertad: *“Que el arresto, como apremio no vinculado necesaria y exclusivamente a materias penales, entendido como limitación de la libertad personal y sujeto a dicho estatuto jurídico, fue incorporado en el actual texto constitucional a indicación del profesor Alejandro Silva Bascuñán, tal como se desprende de la discusión surgida en la sesión N°107 de la Comisión de Estudio. En efecto, dicho comisionado hizo referencia a una serie de casos en ‘que las personas pueden estar accidentalmente y en forma transitoria afectadas por la privación de la libertad sin que haya ningún propósito de perseguirlas criminalmente ni llamarlas a proceso. Por ejemplo, el arresto puede ser dispuesto porque no se devuelve un expediente, por no pagarse la pensión a la mujer; en los cuarteles como medida disciplinaria. Hay una cantidad de casos en que accidentalmente se puede estar en la imposibilidad de moverse, pero que no corresponden de ninguna manera a una detención ni al propósito de investigar un delito ni de castigarlo’. Como consecuencia de lo anterior, concluye que ‘el arresto es una figura distinta de la detención y, por lo tanto, se debe expresar una voluntad clara respecto del artículo que se está estudiando, que se aplica también no sólo a la detención sino al arresto’. En el mismo sentido, el señor Ovalle hizo presente que ‘el arresto en Chile es una institución que no forma parte propiamente del proceso criminal, sino que es una forma de apremio en general, para obligar a determinados individuos a adoptar la conducta socialmente necesaria en un momento dado. Así, por ejemplo, en las leyes tributarias a ciertos deudores de compraventa se les arresta mientras no paguen el tributo que han retenido. Y a los deudores de pensiones alimenticias se les arresta mientras no paguen las pensiones a que han sido condenados. Tienen en común con la detención el hecho de que son provisionales’. De este modo, sintetizó su posición sosteniendo que ‘En general, el arresto es una privación provisional de la libertad, sujeta al cumplimiento de un acto por parte del arrestado. Por eso comenzó diciendo que era esencialmente una medida de apremio’; por todo lo cual afirmó su conformidad a la proposición ‘porque comprendería también la aplicación de estas medidas de apremio y las sujetaría plenamente a la ley’” (STC 519, c. 17°).*

DÉCIMO TERCERO: Las coerciones o “apremios legítimos”- distinguiéndose éstos de los apremios “ilegítimos” que prohíbe la Carta Fundamental en el numeral 1°, inciso final, de su artículo 19- son instrumentos que define el legislador para dar eficacia a determinados fines que este ha decidido proteger. La Constitución se preocupa además que tal medida de restricción de libertad, constitutiva en este caso de la figura del “arresto”, debe estar establecidas “en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes” y ser aplicada de acuerdo con los resguardos que la misma Carta establece (artículo 19 N° 7 letras b, c y d).

La intensidad de la coerción será funcional al bien protegido (Taruffo, M., (1988), “L’attuazione esecutiva dei diritti: profili comparatistici”, *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, ANNO XLII, N°1).

En el caso en análisis, el bien protegido son los derechos previsionales de los trabajadores y las trabajadoras, cuya protección emana de la Constitución en el artículo 19 N°18, lo que solo puede ser reforzado si es que se mira el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyo “Protocolo de San Salvador” en su artículo 9 señala: “Derecho a la Seguridad Social: 1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”. Es a estos derechos fundamentales, cuya protección es tanto constitucional como internacional, que el legislador nacional le ha concedido eficaz tutela ejecutiva por la vía del apremio de arresto.

DÉCIMO CUARTO: En definitiva, como se ha señalado en reiteradas oportunidades por este Tribunal en relación a si la aplicación del artículo 12 de la Ley N° 17.322 produce alguna restricción eventual a la libertad personal – orden de arresto judicialmente decretada – debe reiterarse 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 576, c. 24; 3249, c. 29°; 3058, c. 29°), por lo que se trata de una medida proporcional a la gravedad de los hechos.

DÉCIMO QUINTO: En lo que respecta a la presunta vulneración del principio non bis in ídem, el requirente, aludiendo a los artículos 22 letra a) de la

Ley N° 17.322, que establece una multa de 0,75 UF por cada trabajador cuyas cotizaciones previsionales adeudadas; 470 N° 1 del Código Penal, que tipifica el delito de apropiación indebida; y 25 bis de la Ley N° 17.322, que faculta la retención de la devolución de impuestos a la renta, argumenta que se infringiría este principio por cuanto el no pago de cotizaciones se estaría sancionando de diversas formas dentro del ordenamiento jurídico.

DÉCIMO SEXTO: No obstante, el requerimiento no solo omite cómo se produciría la identidad de hechos y fundamentos necesarios para que se produzca la doble valoración, sino también que el apremio de arresto previsto en la norma impugnada no se trata de una sanción. En efecto, las medidas de apremio, a diferencia de las sanciones, no son castigos impuestos al que comete una infracción, sino que son medidas que buscan compeler a un individuo a realizar una determinada conducta. En ese sentido, Cury señala que “no constituyen penas las medidas coercitivas que el derecho privado o el derecho procesal autorizan a imponer en ciertos casos con el objeto de forzar al cumplimiento de una obligación o de deberes jurídicos” (Cury, Enrique (2005): *Derecho Penal Parte General*, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 83).

En el caso concreto, el apremio decretado en la gestión pendiente no tiene por objeto castigar al requirente, sino que compelerlo a que pague lo que debe, de modo tal que, cumplida su obligación, el arresto cesa lo que no ocurre con otro tipo de sanciones privativas de libertad. En definitiva, es una medida “p or la cual la autoridad jurisdiccional compele a una persona, en este caso al empleador, a cumplir lo que está obligado a hacer por ley” (Lanata, Gabriela (2003): “El apremio de arresto contemplado en el artículo 12 de la Ley 17.322. ¿Prisión por deuda?”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, N° 213, pp. 151 y 152), por lo que “estamos frente a un apremio y no a una pena” (Lanata, ob. cit., p. 152) y, atendida la “autonomía de ambas formas de reacción” (Cury, ob. Cit., p. 83), su imposición conjunta –si la hubiera– no produce una infracción del principio non bis in ídem.

DÉCIMO SÉPTIMO: Por último, en lo referente al debido proceso, cabe reiterar que nos encontramos ante un caso de arresto que se encuentra establecido expresamente por una ley, la que faculta expresamente a un juez de adoptar tal medida cuando se dan los supuestos legales previstos en los artículos 12 y 14 de la Ley N° 17.322, esto es, que en el marco de un juicio ejecutivo el empleador –a través de su representante legal– no consigne las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores, dentro del plazo de quince días contados desde la fecha de requerimiento de pago –si no opuso excepciones– o de la notificación de la sentencia que niegue lugar a las alegaciones opuestas.



Se descarta la referida infracción del debido proceso desde que la medida de apremio emana de una sentencia judicial dictada de conformidad al mérito de un justo y racional procedimiento que, en caso de que ser inconstitucional o ilegal, es susceptible de ser recurrida a través de la acción de amparo contemplada en el artículo 21 de la Constitución.

DÉCIMO OCTAVO: Por todo lo precedentemente expuesto, se rechaza el presente requerimiento.

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

SE RESUELVE:

1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.

2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.

3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR

DISIDENCIA

Los **Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RAÚL MERA MUÑOZ, HÉCTOR MERY ROMERO y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS**, estuvieron por **acoger** el requerimiento de fojas 1, por las siguientes razones:

I. GESTIÓN PENDIENTE Y CUESTIÓN CONSTITUCIONAL PLANTEADA

1°. Que, consta en autos que la requirente de la acción de inaplicabilidad fue demandada por la administradora de fondos de pensiones PROVIDA, iniciándose una demanda ejecutiva laboral por cobro de cotizaciones adeudadas, la cual constituye la gestión pendiente.

2°. Que, el precepto legal impugnado por la requirente corresponde al artículo 12 de la Ley N°17.322, el cual establece: “*Artículo 12° El empleador que no consignare las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores y sus reajustes e intereses penales, dentro del término de quince días, contado desde la fecha*

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

El apremio será decretado, a petición de parte, por el mismo Tribunal que esté conociendo de la ejecución y con el solo mérito del certificado del secretario que acredite el vencimiento del término correspondiente y el hecho de no haberse efectuado la consignación.

Las resoluciones que decreten estos apremios serán inapelables.

La consignación de las cantidades adeudadas hará cesar el apremio que se hubiere decretado en contra del ejecutado, pero no suspenderá el curso del juicio ejecutivo, el que continuará tramitándose hasta que se obtenga el pago del resto de las sumas adeudadas.

Las instituciones de previsión, en los casos contemplados en este artículo, deberán recibir el pago de las cantidades descontadas o que debieron descontarse y de sus reajustes e intereses penales, aun cuando no se haga el del resto de las adeudadas.

Para los efectos contemplados en este artículo, la liquidación que debe hacer el secretario del Tribunal con arreglo a lo establecido en el artículo 7° señalará expresa y determinadamente las cotizaciones y aportes legales que se descontaron o debieron descontarse de las remuneraciones de los trabajadores.

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

3°. Que, el precepto legal impugnado contempla como herramienta para el cumplimiento de las obligaciones previsionales –que no son el problema constitucional para resolver y que no se encuentran en cuestionamiento ante esta Magistratura- la autorización de una medida de apremio correspondiente al arresto del deudor.

Así, en el caso de autos, en febrero de 2022 se practicó una liquidación en la gestión pendiente que, considerando los intereses y reajustes, establecía que la deuda ascendía a \$34.963.985. Por ende, en aplicación de la norma decisorio litis en esta gestión pendiente, consta



que en el cuaderno de apremio se despachó orden de arresto en contra del representante legal de la requirente en marzo de 2022.

4°. En consonancia con lo anterior, la gestión pendiente se encuentra con el cuaderno de apremio actualmente vigente, y suspendido por orden de este tribunal. Sólo debido a esa suspensión decretada por esta Magistratura se dejó temporalmente sin efecto la orden de arresto emitida en contra del representante legal de la requirente. Ergo, de lo contrario, el requirente podría ser privado de libertad debido a la deuda contraída.

5°. Que, la situación precedentemente explicada, genera el cuestionamiento constitucional, en virtud del ordenamiento jurídico vigente, si el precepto legal aplicado al caso pugna con la Constitución y conforme a ella según lo dispuesto en el artículo 5° inciso segundo de la Carta Fundamental, que, en lo pertinente, se remite a los derechos esenciales a la naturaleza humana que se encuentran en tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, tal como se verá a continuación.

II. SOBRE EL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO Y LA PROHIBICIÓN DE PRISIÓN POR DEUDAS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

6°. Que, el precepto legal impugnado utiliza el arresto como medida de apremio para el cumplimiento de una obligación de pago de deudas previsionales. Dicha norma tendría un fin legítimo, esto es, el cumplimiento de una deuda alimentaria. Sin embargo, en el constitucionalismo de límites la razón de ser de la Carta Magna es limitar los poderes públicos, incluyendo al legislador para la protección de los derechos de las personas. En esa lógica, el constitucionalismo de límites supone que el poder se someta al derecho para la protección de los derechos fundamentales.

7°. Que, en consonancia con lo anterior, esta Magistratura ha advertido con razón que *“a fin de caracterizar adecuadamente el precepto impugnado, corresponde detenerse en lo prescrito por el artículo 12, en sus cuatro primeros incisos.*

*El inciso primero del artículo 12 de la Ley N° 17.322 dispone que “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”.*

Como se advierte, se trata de una disposición que permite que un deudor – en este caso en el ámbito previsional – sea apremiado directamente con arresto, hasta por quince días. Dicho apremio, se advierte, puede repetirse hasta que lo adeudado se extinga mediante pago, el que debe alcanzar tanto reajustes como intereses. Ello es refrendado por el inciso cuarto de la norma, en cuanto dispone que “La consignación de las cantidades adeudadas hará cesar el apremio que se hubiere decretado en contra del ejecutado (...)” (STC Rol N°14.163, c. 11°).

Además, cabe tener presente que “la hipótesis torna procedente tal medida de apremio es la no consignación, por el ejecutado, de la suma que se le pretende cobrar, en el plazo de quince días, el cual se computa desde momentos diversos según si el ejecutado opuso o no excepciones. La configuración de tal supuesto, en una causa concreta, conforme se desprende del inciso segundo de la norma, es enteramente objetiva. Ello, pues dicha norma dispone que el arresto será decretado, a petición de parte, por el Tribunal que conoce de la ejecución, “con el sólo mérito del certificado” del secretario que acredite: i) el vencimiento del término correspondiente y ii) el hecho de no haberse efectuado la consignación. Es decir, únicamente basta la certificación del secretario, en los términos señalados, sobre dos elementos objetivos – vencimiento del plazo y no consignación – para que el juez deba decretar el arresto. La disposición está redactada en términos imperativos. Finalmente, cabe destacar que las resoluciones que dispongan el apremio son inapelables, por expresa previsión legal, del inciso tercero del artículo 12” (STC Rol N°14.163, c. 12°).

8°. Que, el problema constitucional se plantea entorno a sí la restricción de libertad a causa de la deuda previsional puede ser justificada como parte del cumplimiento de esta. La interpretación armónica y finalista de la Constitución exige que los derechos puedan ser

comprendidos de modo sistémico bajo la lógica de Descartes, pues no se puede tener un derecho y no tenerlo al mismo tiempo.

9°. Si el requirente es titular del derecho a la libertad personal, es posible que el legislador regule los derechos en el precepto invocado, pero aún le está vedado dejar sin efecto un derecho reconocido constitucionalmente más allá de la razón legítima de velar por los derechos previsionales. Esto es así porque existe en nuestro ordenamiento constitucional el derecho a no ser detenido por deudas. De modo tal que, en el caso concreto, este derecho queda desprotegido por el precepto legal impugnado.

Así, los poderes públicos, incluido el legislador, se encuentran vinculados a la fuerza normativa de la Constitución, y al principio de juridicidad de modo que el legislador actúa fuera de su competencia toda vez que contraviene el precepto constitucional que reconoce que los derechos fundamentales constituyen un límite a la soberanía.

10°. La libertad personal es base consustancial al constitucionalismo, de modo tal que el artículo 5° de la Carta Fundamental limita el margen de apreciación del legislador en la regulación de los derechos, pues aquellos que son inherentes al ser humano deben ser resguardados dentro de la competencia legislativa.

Sin embargo, la norma legal impugnada subsumida al tenor de la Constitución y de los límites de los derechos (siendo especialmente relevante para este caso concreto el límite del derecho ajeno), puede resultar contrario a la Carta Fundamental interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 7.7, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disposiciones que prohíben la prisión por deudas y al tenor del artículo 5° inciso segundo de la Carta Magna chilena el arresto como medio de cumplimiento de pago no resulta compatible con el ordenamiento constitucional en materia de derechos humanos. Ello porque las cosas no pueden ser y no ser al mismo tiempo, entonces el requirente en virtud de esta norma pagará con su propia libertad si es que no paga la deuda.

Ese es el contenido intrínseco de la prohibición constitucional y convencional que impide, en términos del Consejo Constitucional francés, hacer un control judicial de conformidad entre el ordenamiento constitucional y la norma legal impugnada.

11°. A mayor abundamiento, el voto de mayoría distingue sobre el tipo de deuda para legitimar el apremio de arresto dentro del precepto legal en que se solicita la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad impugnada. Dicha interpretación supone considerar la distinción entre apremios legítimos e ilegítimos. Estos ministros consideran que dicha distinción podría resultar razonable si es que las normas jurídicas constitucionales y convencionales la permitieran en caso de deudas. No obstante, con razón la doctrina constitucional advierte que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Chile y vigente, *“no distingue el origen de la deuda para la aplicación de esta prohibición, por lo que podría sostenerse que, en principio, cualquiera que sea la fuente de su deuda, su incumplimiento podría llevar consigo la privación de libertad”* (MEDINA QUIROGA, Cecilia (2005): La Convención Americana: Teoría y jurisprudencia. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 254).

12°. Que, en consonancia con lo anterior, vale recordar que durante la discusión sobre el concepto deudas, en el derecho que consiste en una norma prohibitiva o una abstención, un mandato al legislador democrático para evitar preceptos legales que supongan en los hechos una prisión por deudas, como en el caso de autos, se entendería en el sentido más amplio posible. Así, la CADH señala, en su artículo 7.7, al consagrar el derecho a la libertad personal, que *“Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”*. Por su parte, el ICCPR señala, en su artículo 11, establece que *“Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”*.

13°. En consecuencia, el razonamiento favor persona permite afirmar que más allá de la discusión sobre qué naturaleza tiene la deuda de autos, si civil-contratual o alimentaria, lo cierto es que, como lo ha dicho la doctrina al referirse al artículo 7.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si bien no existe una prohibición absoluta de prisión por deudas alimentarias *“el texto de esta disposición, por su sentido natural, no permite afirmar, sin más, que esos supuestos admiten ser sancionados con penas privativas de libertad”* (BOVINO, Alberto (2004): “La libertad personal en el Sistema Interamericano”. En

MARTIN, Claudia, RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego y GUEVARA B., José A (compiladores): Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Distribuciones Fontamara, p. 347).

14°. Con todo, incluso en el caso de las deudas alimentarias reguladas por ley, ello de todos modos supone considerar que la medida de arresto como apremio eventualmente legítimo es de carácter limitado. Esto, porque los apremios legítimos en el derecho constitucional son medidas de ultima ratio, porque el juez del fondo deberá revisar si existen otros medios para procurar el cumplimiento de la obligación.

Precisamente, este es el aspecto que resulta contrario al artículo 5°, inciso segundo, de la Carta Fundamental, en relación con los artículos 7.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y al artículo 19 N°7 de la Constitución esencialmente, porque tal como ha señalado esta Magistratura ***“más allá de la discusión sobre la naturaleza de la deuda que se pretende cobrar en la especie, lo que podría ser relevante a fin de determinar si aquellas se encuentran o no comprendidas en la proscripción internacional de la prisión por deudas, consideramos que habida cuenta de las características propias del caso concreto que media la aplicación del precepto y su confrontación con la Constitución, no resulta racional y justo que la institución previsional sobre la cual recae la responsabilidad de cobrar y recolectar obligaciones previsionales impagas pueda impetrar, una y otra vez, sin límite de tiempo, el arresto del deudor para apremiarlo al pago de lo adeudado, considerando el tiempo transcurrido y el excepcionalmente amplio arsenal de herramientas jurídicas que se han previsto para tal efecto”***. (STC Rol N°14.163, c. 17°).

15°. En efecto, tal como lo ha sostenido la doctrina, en virtud del artículo 29 del Pacto de San José de Costa Rica, el cual establece las normas de interpretación de la Convención, los derechos que ella consagra, entre ellos, la proscripción de la prisión por deudas debe ser interpretada de forma amplia y conforme al principio pro homine, para dar mayor protección al afectado. Esto incluso ha llevado a la doctrina a explicar que ***“en conformidad al artículo 29 de la CADH, 116 las disposiciones de esta Convención deben interpretarse a luz del principio pro homine o pro libertate, es decir, de manera amplia, extendiendo sus***

efectos a todo tipo de obligaciones. Lo anterior está en sintonía con la necesidad de una interpretación teleológica del derecho internacional de los derechos humanos que asegure la mayor protección al afectado con independencia del origen o título del que proceda la obligación” (FERNÁNDEZ, José (2018). Los apremios personales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: un análisis crítico desde la dogmática de los principios y límites penales. Revista Política Criminal (Vol. 13 N°25) p. 379).

16°. Además, el artículo 19 N°7 que cautela la libertad personal en la Carta Fundamental, expresa los casos y formas en que aquella puede restringirse, incluyendo el arresto, sin embargo, aquel se establece como la excepción a la garantía de modo que los tres casos regulados constitucionalmente esto es, prisión preventiva, detención y arresto deben ser interpretados restrictivamente y la ratio de la disposición debe interpretarse en ese sentido para no instrumentalizar las garantías constitucionales y en términos de Lowenstein convertir vía interpretativa a la Carta fundamental en una norma programática.

III. SOBRE OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS EN EL CASO CONCRETO

17°. Además, en el caso concreto se alega una vulneración por la aplicación del precepto legal impugnado del justo y racional procedimiento. Al respecto, esta Magistratura ha dicho en STC Rol N°14.163, que *“llevada la aplicación de la norma, al caso concreto, consideramos que aquella, en tanto autoriza decretar la privación de la libertad en este caso, constituye un exceso procedimental carente de racionalidad y justicia y, por lo mismo, violatorio del derecho consagrado en el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política de la República”* (STC Rol N°14.163, c. 18°).

18°. A mayor abundamiento, *“el precepto impugnado permite, sin miramiento alguno a otros elementos diversos a aquellos que deben certificarse previo a su decreto, que se siga reiterando el apremio, indefinidamente. Cristalizándose, así, una situación de irracionalidad procedimental que resulta contraria a la garantía constitucional del artículo 19 N° 3, inciso 6°, que exige al legislador establecer siempre, las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos. No resultando racional, en la especie, la aplicación ilimitada de una medida que, habida cuenta de las particulares circunstancias de la gestión pendiente y del sujeto apremiado, para la consecución de la finalidad para la que fue concebida”* (STC Rol N°14.163, c. 25°).

19°. Que, en razón de lo anterior, cabe recordar que el derecho a un justo y racional procedimiento supone una garantía sustantiva, en tanto la Carta Fundamental reconoce diversos derechos que se encuentran incardinados a él, como por ejemplo, a la presunción de inocencia, el derecho al juez natural, el mandato al legislador para que regule los procedimientos de modo tal que no resulten arbitrarios en el caso concreto y a la defensa jurídica. A su vez, el debido proceso es una garantía procedimental porque a través de aquel se ejercen legítimamente los derechos de las partes. Todo ello, vinculado a la garantía de la libertad personal y seguridad individual unida a la prohibición de que nadie puede ser arrestado, detenido o preso sino en las condiciones que la Constitución regula. Así, de esta interpretación basada en la dignidad humana resulta contrario a la Constitución que la limitación de las garantías además resulte contrario a las normas expresas de prohibición de prisión por deudas reconocidas en el derecho internacional de derechos humanos incorporadas a la Carta Magna en virtud del artículo quinto inciso segundo.

IV. CONCLUSIÓN

20°. Las obligaciones ya civiles, ya penales, ya alimentarias deben cumplirse. Sin embargo, en el caso de autos sobre cumplimiento forzado el legislador ha excedido su margen de apreciación en la regulación de los derechos porque la aplicación de la norma resulta contraria a la Constitución estableciendo la prisión por deudas en el caso concreto.

21°. Los derechos fundamentales son de carácter inherente al ser humano, por tanto, constituyen un límite para el legislador positivo basado en la igual dignidad de las personas a las que se le aplica la norma en el caso concreto. De modo que no existe conflicto pues los bienes jurídicos protegidos son de igual entidad. El conflicto constitucional se produce porque siendo ambos derechos igualmente protegidos por la ley, ésta en el caso concreto produce una infracción a la prohibición de prisión por deudas que si bien, no es ilimitada, genera una contravención a la restricción a la libertad personal estableciendo el arresto como una obligación general en caso de incumplimiento y no como una excepción conforme al tenor de la Constitución y de los tratados suscritos por Chile y vigentes sobre derechos humanos.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y la disidencia, la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.



0000297
DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE

Rol N° 15.756-24 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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



1538142B-028D-465F-8F12-73D4050AEF19

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.