



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 11.711-2021

[5 de octubre de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 4º, INCISO
FINAL, DE LA LEY N° 19.983, QUE REGULA LA TRANSFERENCIA Y
OTORGA MÉRITO EJECUTIVO A COPIA DE FACTURA

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA

EN EL PROCESO ROL N° 1480-2021, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO
DE POLICÍA LOCAL DE ANTOFAGASTA

VISTOS:

Que, con fecha 24 de agosto de 2021, la I. Municipalidad de Antofagasta, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 4º, inciso final, de la Ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a copia de factura, para que ello incida en el proceso Rol N° 1480-2021, seguido ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Antofagasta.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto del precepto impugnado dispone:

“Ley N° 19.983

(...)

Artículo 4º.- La copia de la factura señalada en el artículo 1º, quedará apta para su cesión al reunir las siguientes condiciones:

(...)

Se prohíbe todo acuerdo, convenio, estipulación o actuación de cualquier naturaleza que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de un crédito que conste en una factura. Asimismo, queda prohibida la retención, destrucción, inutilización u ocultamiento de la copia cedible de la factura, así como la no entrega del recibo



señalado en la letra c) del artículo 5°. En caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una indemnización en favor del requirente, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción. El propio afectado, cualquier interesado, y las asociaciones gremiales u otras que representen a empresarios de cualquier tipo, siempre que gocen de personalidad jurídica, podrán incoar la acción judicial tendiente a la aplicación de esta sanción, la que será conocida por el tribunal conforme a las disposiciones de la ley N° 18.287. Para efectos de la percepción de la indemnización, el afectado requirente preferirá a cualquier interesado y éste, si tuviera interés económico comprometido previo al reclamo, a las referidas asociaciones.”.

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

Indica la requirente que la gestión pendiente se sustancia ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Antofagasta, sobre querrela infraccional y demanda de cobro de indemnización legal. La parte demandante corresponde a Servicios Generales Global Limitada, y su parte, a la demandada, I. Municipalidad de Antofagasta. Señala que esta acción se fundamenta íntegramente en el artículo 4 de la Ley N° 19.983, por lo que es decisivo para su resolución.

Explicando los antecedentes de hecho de esta acción, señala que la empresa Servicios Generales Global Limitada presentó esta querrela y demanda de indemnización legal subsidiaria fundada en que su parte no habría hecho entrega del recibo señalado en el artículo 5, literal c), de la Ley N° 19.983, de un grupo de facturas emitidas.

Por su parte, previamente, se demandó el cobro de facturas e impugnó las facturas en el proceso.

Refiere que se solicitó le sea aplicada a su parte la sanción contemplada en el artículo 4, inciso final, de la Ley N° 19.983. En arista separada se dedujo acción de indemnización legal por impugnación dolosa de facturas conforme lo prevé el artículo 5, inciso final, de la Ley N° 19.983, en razón de las mismas facturas sobre las cuales se están invocando en la gestión pendiente para presentar querrela infraccional. Así, explica, existe una transgresión al principio de proscripción al enriquecimiento sin causa a costa de su parte.

Desarrolla la actora que la causa se encuentra con audiencia fijada de contestación, conciliación y prueba producto de la querrela infraccional presentada.

Fundando el conflicto constitucional, indica, en primer término, antecedentes generales sobre el marco legal que rige a las facturas, a sus condiciones, así como fundamentos y finalidades de la Ley N° 19.983. En lo que respecta a su mérito ejecutivo y para que el crédito contenido en una factura adquiriera dicha naturaleza jurídica, resulta indispensable que sea aceptada de manera irrevocable por el deudor y que éste no lo objete dentro de los plazos y formas contemplados en la ley.

Una de las garantías a favor del comprador ha sido establecida en el artículo 5, literal c), de la Ley N° 19.983, al enunciar uno de los requisitos esenciales para que la cuarta copia cedible adquiriera mérito ejecutivo, esto es, la constancia del recibo de las mercaderías. Así, la obligación de dar recibo de la cuarta copia de la factura se gatilla al momento de la entrega real o simbólica de las mercaderías, o al momento de recibir la



factura si se trata de servicios. Se trata de un título circulatorio causada, vinculado a una relación de negocios subyacentes.

Luego, analizando la historia fidedigna del establecimiento de la norma, analiza el régimen de responsabilidad administrativa contenido en la Ley N° 19.983, y la modificación introducida en el año 2009 por la Ley N° 20.323, señala que ello evidenciaría que, en la discusión legislativa, mediante un cambio semántico, al pretender subsanar los defectos estructurales evidentes, se transitó de un sistema de responsabilidad infraccional con multa administrativa a un estatuto de responsabilidad civil.

Luego, en 2016, con la Ley N° 20.956, se confirmó la costumbre mercantil asentada de que el acuse recibo de la cuarta copia cedible de una factura ha perdido relevancia práctica para la cesibilidad en el mercado.

Por lo anterior, explica la requirente, el estatuto de responsabilidad creado por el artículo 4, inciso final, de la Ley N° 19.983, aunque no es una forma de responsabilidad administrativa ni penal, tampoco es un régimen de responsabilidad civil tradicional, en tanto no ostenta naturaleza reparativa. Esta indemnización no tiene relación con algún daño real y cierto. Es, simplemente, indica la actora, un castigo o sanción que excede cualquier reparación y una pena a favor del denunciante.

El precepto impugnado crea un estatuto de responsabilidad objetiva dissociado del elemento del daño, estableciendo, al mismo tiempo, un régimen de responsabilidad con una evaluación legal de los perjuicios que es ajena al elemento culpabilidad, careciendo, así, de garantías sustantivas y procesales.

Analizando los conflictos constitucionales, indica, en primer término, que el precepto cuestionado establece una diferencia arbitraria al crear un estatuto de indemnizaciones punitivas inadecuado y desproporcionado en sentido estricto. Es una norma que no es idónea, útil ni adecuada para conseguir la finalidad perseguida por el legislador. No genera beneficios para el interés general. Es una sanción ajena a los principios generales del derecho privado chileno, al establecer una indemnización punitiva.

Luego, explica que se posibilita establecer una indemnización punitiva por el Tribunal sin las garantías de un procedimiento racional y justo. Indica que el denunciante no tiene necesidad, en virtud de la norma, de rendir prueba sobre el dolo o culpa del denunciado, porque no es un requisito sustancial de la conducta alegada. No puede defenderse alegando ausencia de dolo o culpa.

Indica la requirente que está imposibilitada procesalmente para justificar su incumplimiento acreditando la falta de prestación del servicio por el emisor de la factura.

Luego, añade que el precepto establece una limitación u obligación al dominio que escapa de su función social y sanciona al denunciado con una privación patrimonial arbitraria. El legislador no tuvo en cuenta los elementos de la función social de la propiedad en el año 2009, al establecer la exorbitante limitación u obligación patrimonial supone la norma impugnada.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala con fecha 1 de septiembre de 2021, a fojas 53, disponiéndose la suspensión del procedimiento.



A fojas 84, en presentación de 11 de septiembre de 2021, la parte de Servicios Generales Global Limitada evacuó traslado solicitando la declaración de inadmisibilidad.

Comienza haciendo una relación de los antecedentes de hecho de la gestión invocada. Indica que es propietaria de Facturas Electrónicas, emitidas por concepto de prestación de los servicios en la ciudad de Antofagasta, en cumplimiento de la licitación de un servicio que le fuera adjudicado.

Sin Explica, luego de desarrollar las características del proceso administrativo de suscripción contractual, que las facturas no fueron devueltas ni reclamadas por la actora dentro del plazo de 8 días establecido en el artículo 3° N° 2 de la Ley N° 19.983, razón por la cual, y ante el no pago de las mismas por parte de la IMA, presentó ante la judicatura competente en lo civil de Antofagasta demanda de notificación judicial de cobro de facturas.

Luego, acota, rechazado el incidente de impugnación de facturas promovido por la requirente, presentó demanda ejecutiva de cobro de las facturas. La Corte Suprema resolvió, finalmente, que los servicios de mantención se prestaron en virtud de un vínculo contractual causal que ligaba a ambas partes.

Posterior a lo anterior accionó en sede de policía local en la ciudad de Antofagasta.

Indica que el precepto cuestionado ha sido declarado constitucional con anterioridad, lo que busca evitar posteriores conflictos de constitucionalidad, lo que se produjo en la STC Rol 1270.

La Ley N° 19.983 que dio mérito ejecutivo y hace transferible la denominada “cuarta copia de la factura”, entre sus intenciones, tuvo como objetivo el establecer un procedimiento para evitar que el deudor retardara o incumpliera sus obligaciones bajo el amparo de normas cuyo objetivo no se condecía con las características ni con la importancia que la factura tiene en el tráfico comercial, de forma tal que no se cortase la cadena de pagos y, con el objetivo de evitar prácticas tendientes a destruir la cuarta copia de la factura e impedir su configuración como título ejecutivo e inhabilitar a su posterior cesión, se dictó la Ley N° 20.323, que introdujo modificaciones para asegurar su carácter cedible y su fuerza.

Por ello, expone, en sentencias de inaplicabilidad se han rechazado requerimientos de esta naturaleza. Este Tribunal en conjunto con lo razonado por la Corte Suprema, no consideró vulnerado el debido proceso por la norma requerida, en tanto es la consecuencia del establecimiento de un procedimiento adecuado, racional y justo.

Agrega que el requerimiento de la actora no adiciona nuevos argumentos que permitan estimar que la norma no es constitucional e intenta eludir el relato completo de los hechos (firme y ejecutoriado) que da cuenta que actuó como el legislador intentó prevenir con la incorporación del artículo 4, mediante una estrategia de no abordar directamente las garantías infringidas, sino más bien criticando la técnica legislativa para sancionar a al infractor.

Explica que no hay vulneración a la igualdad ante la ley. La requirente únicamente se limita a indicar que dicho principio ha sido vulnerado, pero no obstante aquello, el título séptimo del libelo de requerimiento, que es donde supuestamente



“explicaría” los vicios de constitucionalidad alegados, nada dice al respecto, careciendo su denuncia respecto de esta garantía de todo sustento.

La norma del artículo 4, inciso final, de la anotada ley, no vulnera el principio de igualdad ante la ley, y ello fue explicado por este mismo Tribunal mediante la sentencia dictada en causa Rol N° 1564, donde reconoció que la norma tuvo un fin racional y justo. Equipara el procedimiento de cobro de la factura con otros procedimientos similares establecidos para instrumentos de la misma especie, protegiendo los derechos de los acreedores, principalmente pequeños y medianos empresarios que veían frecuentemente entorpecidas sus posibilidades de cobro con la consiguiente afectación de sus derechos.

Añade que no se transgrede el debido proceso. La normativa impugnada cumple con los estándares constitucionales del racional y justo procedimiento, porque en el procedimiento establecido para ello, el de notificación judicial de facturas y posterior juicio ejecutivo, se regula lo necesario para ello, e incluso consta que ejerció todos sus derechos procesales, objetando las facturas, lo que fue desestimado con costas, acreditándose la prestación de los servicios, por lo cual, atendido su estado procesal, las normas impugnadas no resultan de aplicación decisiva en la gestión pendiente invocada, pues la norma debió impugnarse en dicho momento. Al existir cosa juzgada sobre los hechos que configuran la aplicación del artículo 4, la oportunidad procesal correspondiente ya precluyó.

Agrega que no se transgrede el derecho de propiedad. Indica que la normativa aplicable por la infracción al otorgamiento de las facturas está basada en razones de orden público económico que se relacionan con el bien jurídico que el legislador quiso proteger. El legislador ha cumplido con el deber que debe existir entre la indemnización y el fin perseguido por la norma, y en la STC Rol N° 1564 se agrega que la norma impugnada reconoce su fundamento además en la función social de la propiedad.

Se resolvió la admisibilidad por resolución de la Segunda Sala de 29 de septiembre de 2021, a fojas 120, confiriéndose traslados sobre el fondo del asunto, sin evacuarse presentaciones.

A fojas 118, en estampado de 23 de septiembre de 2021, rola inhabilidad del Ministro señor Cristián Letelier Aguilar para conocer y resolver en autos.

A fojas 148, en resolución de 23 de mayo de 2022, consta acuerdo de Pleno decretando medidas para mejor resolver.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 12 de mayo de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Marcelo Pizarro San Martín, por la parte requirente, y de la abogada Myriam Baher Retamal, por la parte de Servicios Generales Global Limitada, adoptándose acuerdo con fecha 14 de junio del mismo año, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:



PRIMERO. El presente proceso tiene por objeto pronunciarse sobre la constitucionalidad de los efectos que el precepto legal reprochado, el inciso final del artículo 4º de la Ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a copia de la factura, produciría en la gestión seguida ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Antofagasta, causa Rol N° 1.480-2021. Este último expediente judicial consiste en la querrela infraccional que la empresa Servicios Generales Global Ltda. ha deducido en contra de la Ilustre Municipalidad de Antofagasta. Como consta de los antecedentes acompañados a fojas 61 y siguientes, Servicios Generales Global Ltda. indica haber generado siete facturas (números 334, 335, 336, 337, 338, 339 y 340,) en el contexto de servicios de aseo industrial contratados por la Ilustre Municipalidad de Antofagasta. Según las copias que constan a fojas 67 y siguientes, los montos de las facturas, todas 18 de mayo de 2016, son los que siguen: Factura N° 334: \$ 6.509.300; Factura N° 335: \$ \$ 6.659.969; Factura N° 336: \$ 6.659.969; Factura N° 337: \$ \$ 6.659.969; Factura N° 338: \$ \$ 6.659.969; Factura N° 339: \$ 6.659.969; y Factura N° 340: \$ 1.997.991; lo que suma un total (incluyendo el impuesto al valor agregado) de \$ 41.807.136. Dado que, al momento de recibir la factura, la querellada no habría otorgado el recibo del servicio prestado, se habría configurado la infracción del artículo 4º inciso final de la Ley N° 19.983, ya transcrito.

Cabe mencionar, desde ya, que no forma parte de este proceso de inaplicabilidad el pronunciarse sobre la existencia, interpretación, cumplimiento o incumplimiento de un contrato entre las partes. Tampoco cabe pronunciarse sobre las razones que la requirente invoca, a fojas 5, para justificar la impugnación de las mentadas facturas, todo lo cual corresponde al Juez de la gestión o a los otros tribunales que han conocido de la controversia de fondo entre las partes y sobre cuyas actuaciones también han dado cuenta las partes en este proceso constitucional.

SEGUNDO. La requirente refiere haber sido demandada en dos procesos civiles que se suman a la querrela infraccional que sirve de gestión para la presente inaplicabilidad. En primer lugar, la requirente ha sido demandada ejecutivamente en sede civil por el cobro de las facturas en el proceso Rol C-3.786-2016 del Primer Juzgado Civil de Antofagasta. Las facturas que acompañó la demandante fueron impugnadas por la requirente, pretensiones que fueron rechazadas hasta por fallo de la Excma. Corte Suprema (Rol N° 76.453-2020). De acuerdo a la información que consta a fojas 594, y que acompañó la requerida en cumplimiento de la medida para mejor resolver decretada por este Tribunal, la requirente ya ha pagado la suma de \$ 78.764.969 correspondiente a toda la deuda cobrada en el proceso Rol C-3.786-2016 del Primer Juzgado Civil de Antofagasta.

En segundo lugar, la requirente indica que ha sido demandada por Servicios Generales Global Ltda. en un segundo proceso civil, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras de Antofagasta, Rol N° C-302-2021, juicio declarativo ordinario por el que la demandante persigue se declare su derecho a la indemnización por impugnación dolosa de facturas, monto que conforme con el artículo 5º inciso final de la Ley N° 19.983.

TERCERO. El requerimiento aduce (i) que el precepto legal impugnado establece una diferencia arbitraria, al crear un estatuto de indemnizaciones punitivas inadecuado, innecesario y desproporcionado en sentido estricto, vulnerando el artículo 19 N° 2 inciso 2º de la Constitución; (ii) que vulnera el derecho a un procedimiento racional y justo con evidente indefensión del denunciado, infringiendo el artículo 19 N° 3 inciso 6º; y, por último, (iii) que el precepto establece una privación



del dominio que escapa a su función social y sanciona al denunciado con una privación patrimonial arbitraria, violando el artículo 19 N° 24.

Servicios Generales Global Ltda., por su parte, controvierte los efectos contrarios a la Constitución y argumenta a fojas 88 que el precepto cuestionado fue declarado constitucional en la instancia de control previo que fue fallada con la STC Rol N° 1.270 y que mediante STC Rol N° 1.564 se rechazó un requerimiento de inaplicabilidad.

CUARTO. Sin perjuicio de lo ya resuelto en fase de admisibilidad, esta Magistratura desestimaré la alegación del traslado fundada en el artículo 84 N° 2 de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal. En efecto, para que opere la regla mencionada es preciso que la cuestión de inaplicabilidad invoque “el mismo vicio que fue materia de la sentencia respectiva” y la STC Rol N° 1.270 solo se pronunció respecto del carácter de ley orgánica constitucional de ese precepto, sin que se haya suscitado tampoco cuestión de constitucionalidad. Por esta razón, en la STC Rol N° 1.270 solo pudo haber pronunciamiento respecto del cumplimiento formal de los artículos 6°, 66 inciso 2° y 77 incisos 1° y 2°, y 93 N° 1 de la Constitución. La cosa juzgada en sede preventiva solo opera frente a la inaplicabilidad si el vicio descartado es el mismo que invoca este último procedimiento, regulación que no se aparta sustantivamente del régimen anterior a la reforma constitucional que introdujo la Ley N° 20.050 (antiguo artículo 83 inciso 3° de la Constitución).

QUINTO. Esta Magistratura se ha pronunciado en diversas sentencias de inaplicabilidad respecto del precepto contenido en el inciso final del artículo 4° de la Ley N° 19.983, declarando su inaplicabilidad en las SSTC Roles N° 7.641 (25 de marzo de 2020), N° 5.884 (7 de enero de 2020) y N° 4.123 (27 de junio de 2019) y rechazándola en la STC Rol N° 1.564 (7 de diciembre de 2010). En esta oportunidad se mantendrá el razonamiento por acoger la inaplicabilidad, tomando especialmente como referencia la STC Rol N° 7.641, cuya requirente fue una Corporación Municipal de Desarrollo Social, que sin compartir su naturaleza jurídica con un municipio, desarrolla un fin público adscrito a la administración comunal y por tanto coincidente con el propósito que persigue la requirente en la presente inaplicabilidad.

SEXTO. Tal como se ha resuelto por este Tribunal, el inciso final del artículo 4° de la Ley N° 19.983 -entraña una asimetría que viola la regla de prohibición de exceso y, como corolario, el mandato constitucional del artículo 19.2° de la Carta Fundamental” (STC Rol 7.641, c. 25°). En efecto, **se trata de una medida que no es plenamente idónea pues** “por cuanto obliga legalmente, sin mayores consideraciones, al deudor o beneficiario a aceptar y recibir una factura cuya causa de emisión es cuestionada, por lo que presenta la aptitud potencial de promover la circulación y cesibilidad de créditos defectuosos o falsos en relación a su causa(...)” (STC Rol 7.641, N° c. 20°).

La medida **tampoco obedece a un criterio de necesidad** “establecer una indemnización en favor del requirente de la infracción por el monto de dos a cinco veces el valor de la factura, a partir de un único presupuesto habilitante, cual es que no conste el recibo del servicio prestado, especialmente si existen circunstancias justificables para que el beneficiario o comprador se niegue a darlo”, (STC Rol N° 7.641, c. 21°).

Por último, **no es proporcional en sentido estricto.** En efecto “la indemnización prevista en el inciso final del artículo 4°, *‘por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción’* (...) se



inserta en el ámbito de las reparaciones denominadas ‘punitivas’, porque excede largamente del monto del daño causado. Su finalidad es disuasiva o ejemplarizadora, más que compensatoria (STC Rol N° 7.641, c. 24°) y ella “no supera un examen de proporcionalidad estricta, por cuanto permite a título indemnizatorio, obtener beneficios desligados de la relación causal entre el uso antijurídico de la factura y el enriquecimiento del requirente, directamente obtenido por tal uso, provocando en este último resultados gravosos que exceden desproporcionadamente la finalidad legítima de la norma” (STC Rol N° 7.641, c. 25°).

SÉPTIMO. El precepto legal impugnado también vulnera el derecho al debido proceso que reconoce el artículo 19 N° 3, inciso 6° de la Constitución pues no tiene en cuenta la motivación de la no entrega del recibo (STC Rol N° 7.641, c. 29°) ni permite el ejercicio de un “derecho de audiencia completo”: “al no establecerse un derecho de audiencia completo, donde el deudor o beneficiario del servicio tenga la pertinente oportunidad para repudiar la factura o explicar su negativa a expedir el recibo de que se trata, además de restringir el conocimiento íntegro que debe adquirir el juez, antes de decidir por la asignación de bienes o valores, *degrada paralelamente el proceso de conocimiento, ínsito en la jurisdicción, hasta transfigurarlos en un mero acto de recaudación*” (STC Rol N° 7.641, c. 31°).

OCTAVO: Por cuanto refiere al derecho de propiedad, el precepto produce un efecto contrario al artículo 19 N° 24 de la Constitución pues el legislador no puede fijar una indemnización de corte punitivo que exceda hasta cinco veces el importe de la contraprestación adeudada, sin ponderar el perjuicio causado al infractor que, en la medida que desproporcionado –como en el caso de la especie– castiga su patrimonio y enriquece indebidamente a su contraparte” (STC Rol N° 7.641, c. 38°).

NOVENO: Que las características del caso concreto aportan razones especiales y adicionales para sostener el efecto contrario a la Constitución del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 4° de la Ley N° 19.983. En efecto, no debe perderse de vista que la requirente, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política, es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La municipalidad es, entonces, una conjunción institucional de personas y bienes enderezada al primer fin que reconoce la Constitución al Estado: el servicio de la persona humana (artículo 1° de la Constitución, inciso 4°). El principio de servicialidad del Estado tiene, en efecto, un sentido garantista de la buena fe y lealtad estatal hacia los ciudadanos (STC Rol N° 3.028 c. 8°), pero también otro, que se manifiesta en el caso concreto, que busca resguardar la continuidad del servicio público a través de la garantía de finalidad y de integridad del patrimonio destinado al servicio público. No es accidental que la legislación defina la probidad, constitucionalizada en el artículo 8° de la Constitución, como la preeminencia del interés general sobre el particular, ni que la ley sancione como delito el peculado, dado que detrás de estos instrumentos yace la necesidad de resguardar la actividad de servicio del Estado hacia los ciudadanos. Tampoco es accidental que la legislación administrativa resguarde esos bienes del embargo, como acontece justamente con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que hace inembargables los bienes destinados al funcionamiento de sus servicios (artículo 26 inciso 1°, Ley N° 18.695).

Desde el punto de vista objetivo, el patrimonio municipal se encuentra adscrito al fin de servicio y es por ello que, *prima facie*, los efectos que sobre ese patrimonio puede producir el precepto legal reprochado tienen incidencia directa en el



cumplimiento del fin para el cual existe ese patrimonio como atributo de la persona jurídica de derecho público que es el Municipio. En este sentido, la afectación patrimonial que, como efecto, puede generar el artículo 4º inciso final de la Ley N° 19.983 impacta en el caso concreto directamente a las funciones que presta el Municipio. En efecto, una indemnización punitiva a beneficio particular que asciende entre dos y cinco veces el valor de las facturas alcanza a partidas completas del presupuesto de gastos acompañado a fojas 595 y siguientes como medida para mejor resolver y, en su máxima expresión (esto es, el quíntuplo de \$ 41.807.136), afectaría a un porcentaje relevante del total de gastos autorizados para el año 2022 (fojas 605). En estas condiciones, corresponde a esta Magistratura declarar también que el precepto legal cuestionado genera un efecto contrario a los artículos 1º inciso 4º y 118 inciso 4º de la Constitución Política de la República.

DÉCIMO: No escapa a esta Magistratura que la requirente es una persona jurídica de derecho público y, por lo tanto, forma parte de un Estado que es más bien sujeto pasivo que activo de derechos fundamentales. Esta circunstancia no implica sin embargo que ella, como titular de un patrimonio finalizado, carezca de protección procesal constitucional y que no le resulten aplicables los principios constitucionales de proporcionalidad y debido proceso, particularmente si su revés —esto es, la desproporción de la indemnización punitiva y el procedimiento injusto que conduce a aplicarla— conduce a una afectación del patrimonio municipal que hace que los efectos desborden la regla del artículo 19 N° 24, en su sentido patrimonial privado tradicional, y obliguen a esta Magistratura a analizar los efectos que la indemnización punitiva genera en los fines que el patrimonio municipal debe asegurar y en el régimen de deberes que tiene el Municipio como parte de la Administración del Estado.

El juicio antes mencionado ciertamente no es nuevo para esta Magistratura, que por la vía de la inaplicabilidad no solo es llamada a evitar efectos contrarios a los derechos fundamentales de los particulares sino también a precaver la vulneración de los atributos patrimoniales (así por ejemplo la STC Rol N° 3.440-17, sobre patrimonio municipal frente al régimen legal de los intereses que se devengan conforme con el artículo 53 del Código Tributario) o funcionales (aquí entra la jurisprudencia sobre el artículo 4º inciso 1º de la Ley N° 19.886 frente a los órganos estatales, SSTC Rol N° 12.192, 12.585, 11.300, 11.272, 11.081, 9.876, 5.484, 3.702 entre otras) de órganos estatales de diversa naturaleza que han reclamado la intervención de este Tribunal para evitar la vulneración de la Constitución. Por cuanto se refiere a las garantías sobre el patrimonio municipal, la STC Rol N° 3.440 fue explícita en extender la protección del 19 N° 24 al patrimonio municipal a partir de una interpretación extensiva o pluralista de la cláusula constitucional: “cabe anotar que las municipalidades se encuentran caracterizadas por la Constitución —artículo 118— como corporaciones autónomas de derecho público, dotadas por ello de un ‘patrimonio propio’ (inciso cuarto), el cual debe considerarse a estos efectos como una de aquellas muy ‘diversas especies’ de propiedad que garantiza el artículo 19, N° 24, inciso primero, de la misma Carta Fundamental” (STC 3.440, c. 7º).

Esta consideración hace patente el efecto contrario al estatuto constitucional del patrimonio municipal, entendido a partir de una interpretación sistemática del artículo 118 inciso 4º, que atribuye un patrimonio propio a las municipalidades, y una atribución de significado amplia del artículo 19 N° 24.

DÉCIMO PRIMERO. Como ya se recordó anteriormente, el precepto legal forma parte del género de instrumentos de disuasión que la doctrina conoce como reparaciones punitivas. Sin profundizar en la constitucionalidad en abstracto de estas



medidas legislativas —que en los sistemas ajenos al *common law* han generado resistencia dispar en magistraturas tan distintas como la Corte Constitucional de Colombia, la Corte de Casación francesa, el Tribunal Constitucional Federal Alemán o la Suprema Corte de Japón— en el caso concreto la aplicación del artículo 4º inciso final de la Ley N° 19.983 lleva a otro efecto contrario a la Constitución. En efecto, la norma legal disuasoria —que usualmente busca orientar la conducta mediante la presión sobre el patrimonio— crea una obligación para el Municipio que excede los límites de la responsabilidad del Estado que fija el artículo 38 inciso 2º de la Constitución. Esta regla, tradicionalmente comprendida como atributiva de competencia para los tribunales de justicia y centrada en la llamada responsabilidad extracontractual del Estado, ancla en el daño la responsabilidad de los órganos de la Administración del Estado. De allí se sigue que, sin perjuicio de la competencia del legislador para diseñar políticas de reparación que puedan complementar las medidas que puedan resolver los tribunales de justicia, los tribunales deban determinar el monto de la reparación debida en función de un daño. Este criterio ciertamente se debe aplicar más allá de la responsabilidad extra contractual y no se divisan, en el caso concreto, razones para duplicar y hasta quintuplicar en sede infraccional un monto que ya ha sido perseguido con reajustes e intereses en sede civil, sin contar con las otras indemnizaciones que se encuentra persiguiendo la requerida en conformidad al artículo 5º inciso final de la Ley N° 19.983. Por lo tanto, en la medida en que el artículo 4º inciso final de la Ley N° 19.983 prescinde del daño como eje de la responsabilidad de la Municipalidad, el precepto legal cuestionado también genera un efecto contrario al artículo 38 inciso 2º de la Constitución.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en los artículos 1º, 19 N° 2, 19 N° 3, 19 N° 24, 38 inciso 2º, 93, incisos primero, N° 6º, y decimoprimer, 118 inciso 4º y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 4º, INCISO FINAL, DE LA LEY N° 19.983, QUE REGULA LA TRANSFERENCIA Y OTORGA MÉRITO EJECUTIVO A COPIA DE FACTURA, EN EL PROCESO ROL N° 1480-2021, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE POLICÍA LOCAL DE ANTOFAGASTA. OFÍCIESE.**
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

DISIDENCIA



El Ministro señor NELSON POZO SILVA y las Ministras señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ, estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

I.- DILEMA CONSTITUCIONAL

1° El conflicto constitucional conlleva a esta Magistratura a resolver si el estatuto de indemnización punitiva, establecido en el inciso final del artículo 4 de la Ley N° 19.983, resulta idóneo, proporcionado y se ajusta a estándares constitucionales del derecho de igualdad, racionalidad y justicia del proceso y del derecho de propiedad. El sustento del cuestionamiento dice relación a la idoneidad, lo cual pareciera no ser adecuado a la finalidad perseguida por el legislador. Del mismo modo, porque se establecería una indemnización punitiva sin garantías de un procedimiento racional y justo, gestando indefensión y limitaciones en la defensa, y, por último, se alega la afectación al derecho de propiedad, al establecer una limitación al dominio que escapa a la función social y ello adquiere un sello que deviene en arbitraria.

II.- LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CRÉDITOS Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FACTURA

2° Emanada de la jurisprudencia previa de esta judicatura a partir de STC Rol N°1564-09 y en lo singular en la sentencia Rol N°11909-21-INA (voto por rechazar) que la factura es un documento formal que sirve de comprobante de las ventas realizadas y de los servicios prestados. Especialmente, la factura constituye un comprobante de los objetos, artículos, productos o servicios incluidos en la operación; de las personas que participan en ella; del hecho de haberse adquirido los bienes o servicios; y de la forma de pago pactada. Por lo mismo, su elaboración, utilización, emisión y entrega, deben cumplir ciertas formalidades legales. Así, ese documento debe emitirse una vez realizada la venta o prestado el servicio, debiendo siempre quedar consignados en la misma el valor total de la operación y el impuesto con que éste debe recargarse, en su caso. Desde un punto de vista operativo, el vendedor emite cuatro ejemplares de la factura: una original que se entrega al comprador o cliente; un duplicado, con valor tributario, el cual queda en poder del vendedor que la emite; un triplicado, también con valor tributario, el que es entregado al comprador; y, desde la implementación de la Ley N°19.983, una cuarta copia cedible a la cual -cumplidas ciertas condiciones- se le otorga mérito ejecutivo.

3° Como bien se explica en el propio Mensaje de la Ley N°19.983, el desarrollo del comercio ha impulsado a los empresarios y comerciantes a realizar distintos actos y contratos por los cuales se venden, ceden y transfieren, entre ellos toda clase de créditos. Hay que tener presente que los saldos de precios impagos no constan regularmente, en títulos de créditos adicionales, generados expresamente para garantizar el pago, como letras de cambio o pagarés, sino que con frecuencia la deuda consta solamente en la factura, y por ello, es este documento, y no otro, el que permite al acreedor del crédito que consta en él, negociarlo, con un agente financiero, y que éste o el acreedor original proceda a su cobro.

De consiguiente, aquel que tiene mayores urgencias en obtener recursos líquidos tratará de ceder su crédito a aquel que cuenta con ellos, por un precio determinado, más bajo que el señalado en el mismo título. En este contexto ha



adquirido importancia la industria del *factoring*, la cual se ha constituido en una alternativa de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Se conoce como *factoring* el servicio que otorga una institución financiera consistente en la compra de las cuentas por cobrar (o créditos) que una empresa (cedente) puede ir generando en el desarrollo de su actividad comercial.

4° Tras la dictación de la Ley N° 19.983, reforzada luego por la modificación introducida por la Ley N° 20.323, la factura pasó a ser considerada, bajo ciertas condiciones, como un título-valor, cedible y ejecutable expeditamente. De hecho, los objetivos principales de la primera ley antes mencionada fueron dos: (i) consagrar en forma específica un sistema de cesión del crédito contenido en la factura y (ii) facilitar el cobro de la factura al emisor, sea vendedor o prestador de servicios o al cesionario del crédito respectivo. Y, en el evento de la modificación introducida por la segunda, se buscó dar solución a inconvenientes prácticos que perjudicaban la eficacia de la factura como título valor cedible y ejecutable y con ello, la facilitación del financiamiento de corto plazo de las PYMES a través de la celebración de contratos de *factoring*.

5° Según la historia de la ley (Boletín N° 4.928-26), estos inconvenientes se reflejaban, a modo de ejemplo, en la retención de la cuarta copia “cedible” por parte de la empresa deudora obligada al pago y en el inadecuado funcionamiento de ciertas formalidades exigidas para otorgar el “Acuse de Recibo” por parte del comprador.

En efecto, y utilizando las expresiones de este mismo Tribunal en sentencia (STC 1564), “el propósito que tuvo el legislador al introducir un cambio en las normas que regían las facturas con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 19.983, de fecha 15 de diciembre de 2004, [ha sido] favorecer la libre circulación de los créditos...” (c. 11°). “El legislador, al darle eficacia ejecutiva a las facturas y reforzar los medios que tiene el acreedor para lograr su cobro efectivo, busca amparar que no se interrumpa una verdadera cadena de pagos que existe a todo lo largo de la actividad económica comercial” (c. 13°).

III.- LA CUARTA COPIA DE LA FACTURA Y SUS OBJETIVOS

6° El profesor Gonzalo Cortez Matcovich (Consideraciones sobre el Mérito Ejecutivo de la Factura (A Propósito de la Ley 19.983, que Regula la Transferencia y Otorga Merito Ejecutivo a la Copia de la Factura), Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, N°214, año LXXI, julio-diciembre 2003, pss.35 a 57) señala los siguientes razonamientos para atribuir mérito ejecutivo a la factura:

a.- Las normas sobre transferencia de créditos personales o nominativos no responden a la particular naturaleza de la factura y a las características que este documento ha adquirido a lo largo de años de uso en las relaciones entre vendedores o prestadores de servicio con compradores o beneficiarios de servicios;

b.- Necesidad de dotar de mayor agilidad en la cesión del crédito del que da cuenta la factura, a aquella que es posible obtener siguiendo las normas del CC;

c.- Dificultades para el cobro del importe consigna en la factura. Señala que no obstante la importancia que reviste la factura en el tráfico comercial, nuestro



ordenamiento no consagra un procedimiento expedito para el cobro del importe consignado la misma, a diferencia de lo que ocurre con otros documentos similares;

d.- Mérito ejecutivo de documentos en los que no necesariamente constan fehacientemente obligaciones;

e.- Necesidad de resguardos para la protección de los intereses de los involucrados en la cesión de una factura.

7° En lo que respecta a las condiciones para que la factura tenga mérito ejecutivo, se señala que en general de acuerdo a la reglamentación contenida la legislación impositiva, la factura debe emitirse en triplicado; el original y la segunda copia o copia adicional se deben entregar al cliente y en caso de que se emita más ejemplares debe consignarse en forma precisa y visible el destino de cada documento. Para hacer posible la cesión de la factura y aplicar un procedimiento que haga más expedita su cobranza, se establece legalmente la emisión de una copia adicional de la factura, con todas las formalidades que rigen la emisión de su original, y es precisamente esta copia y no la factura la que puede llegar a configurar el título ejecutivo; el mérito ejecutivo de la copia de la factura está subordinado al cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo 5 de la Ley 19.983.

Indica que otro de los resguardos que establece la ley para la protección de los intereses de los involucrados en el cobro de una factura, es que este conste el recibo de las mercaderías entregadas o del servicio prestado. Precisa que la elevada sanción por el incumplimiento a este respecto, tiene por finalidad impedir la impugnación de documentos hecha sin fundamento y con el ánimo de dilatar el pago de una obligación, con lo que se evita que los compradores que abusan de una posición dominante en el mercado, se abstengan de dejar esa constancia. Esta obligación debe cumplirse en el momento de la entrega real o simbólica de las mercaderías, o tratándose de servicios, al momento de recibir la factura.

Por su parte el profesor Arturo Prado Puga (Prado Puga Arturo. “Alcance jurídico de la factura como título de circulación mercantil”. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. (XLVI Valparaíso, Chile, 1er semestre de 2016). pp. 155 – 189), precisa sobre la materia que uno de los principales objetivos perseguidos con esta ley, es permitir que la factura pueda actuar como un título (causado), que permita a su emisor obtener financiamiento, a cambio de la cesión del crédito contenido en ella.

8° Se advierte que el hecho de que se le dé mérito ejecutivo a un documento que en stricto sensu no cuenta con todas las características y garantías formales que tradicionalmente se han atribuido a esta clase de títulos, en base a condiciones personales del acreedor o por razones de política legislativa para favorecer el desarrollo de determinados sectores (Las pequeñas y medianas empresas) ha conducido a que determinados sectores doctrinarios pongan una señal de alerta respecto a la constitucionalidad sustancial de estas normas, ya que entienden que podría desprenderse que estamos ante una discriminación. Precisa que a su juicio, el que el legislador discrimine en favor de las pequeñas y medianas empresas, como ha ocurrido en muchos supuestos de nuestro ordenamiento jurídico, no resulta ser una novedad, ni tampoco arbitrario, pues lo que se busca con ello es tratar de poner en un pie de igualdad o al menos buscar equilibrar las relaciones jurídicas que surgen en las relaciones jurídico comerciales cotidianas, en que es usual que determinados actores entren a contratar en desigualdad de condiciones.



Por su lado, el inciso final del art. 4º, que su redacción en términos tan perentorios y amplios obedece a los verdaderos cambios introducidos en virtud de la Ley N°20.323 del año 2009, que modificó el texto original de la Ley N°19.983. Con esta redacción el legislador quiso evitar ciertas conductas que, según detectó, se estaban produciendo en la práctica, las que si bien no estaban “estipuladas” o acordadas expresamente por las partes, impedían en los hechos concretos que los proveedores pudieran ceder las facturas, situación que resultaba mucho más patente, en el caso de las relaciones entre proveedores y las grandes cadenas de comercialización de productos, en las cuales se presenta un desequilibrio comercial, al restringir los fines perseguidos por el legislador en el año 2004. El propio tenor del inciso segundo del artículo 4º de la ley, señala que para que la factura pueda circular es necesario que en la copia conste el recibo de la mercadería, que la factura es en la actualidad un “título circulatorio causado”, vinculado a una relación de negocios o de servicios.

IV.- JURISPRUDENCIA DE FONDO

9º Que en relación a como la judicatura de fondo ha asumido las modificaciones en el actual artículo 4º, inciso final, de la Ley 19.983, la Corte de Apelaciones de Santiago, en autos Rol 507-2014 ha expresado que : “La disposición refuerza el principio de la libre circulación de la factura y establece una norma tendiente a evitar los pactos que tengan por objeto limitar, restringir o prohibir la referida libre circulación del crédito que conste en una factura, ya sea esta una factura de compra o de venta respecto de la cual no se realiza distingo alguno.

Incorpora asimismo, la norma en comento, una sanción especialísima respecto de aquel que retenga, destruya, inutilice u oculte la copia cesible de la factura, consistente en una pena a favor del afectado por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la factura o las facturas objeto de la infracción.

Como consta de la intervención del ejecutivo - *en sesión 07 de la legislatura N° 355 de la Comisión de Pequeña y Mediana Empresa de la Honorable Cámara de Diputados, página 31*, la referida sanción constituye una “...verdadera pena equivalente a una indemnización de perjuicios respecto de quien ha resultado perjudicado con la infracción, aspecto este último que se modificó por cuanto el proyecto original contemplaba una sanción a beneficio fiscal.”.

10º Que el criterio de la norma consiste en que el legislador por una parte amplió la legitimación activa para reclamar por la contravención de la norma, haciendo extensiva la acción infraccional no solo al afectado sino, igualmente, a las asociaciones gremiales o incluso a las asociaciones de empresarios que detenten personalidad jurídica. El objeto preciso es la extensión en la protección del bien jurídico que consiste en fortalecer la factura como un instrumento comerciable.

11º En un mismo sentido debe considerarse que la discusión en sede del tribunal de mérito o de fondo es la procedencia de una indemnización que tiene como fuente la existencia de una infracción especial, que se denota en la Ley 19.983.

12º De lo razonado precedentemente el tribunal de fondo deberá establecer si el supuesto típico establecido en el artículo 4º, inciso final de la Ley 19.983, corresponde a la competencia específica que le ha establecido la norma antes mencionada (C. Apelaciones Santiago, Rol 507-14 c.6).



V.- AVALUACIÓN LEGAL DE PERJUICIOS

13° Que se ha deducido que uno de los reparos centrales al mecanismo por parte de la requirente, consistió en estimar que implicaba una afectación sustancial a su patrimonio en beneficio de su contraparte y, por lo mismo, sin una justificación de interés público que la avale, lo cual infringiría el artículo 19, N° 24° de la Constitución. Por lo mismo, es importante destacar, en primer término, que la regulación legal sobre la materia excede el simple ordenamiento de relaciones particulares, sino que busca promover el funcionamiento de un sistema de alcance colectivo. La acción individual de cada agente económico dirigida a validar el carácter de título-valor, cedible y ejecutable de una factura importa una contribución a la consolidación y buen funcionamiento del sistema económico y financiero.

En el centro de un diseño legislativo que contemple la opción de indemnizaciones punitivas reprochado por el requirente está la idea de lograr la observancia de las disposiciones que regulan la recepción de facturas, como ocurre con el precepto legal impugnado, y así propender a la efectividad del sistema en su conjunto. En esta materia no existe (ni es conveniente que exista por las razones ya advertidas por el legislador a propósito de la participación del Servicio de Impuestos Internos) un organismo público que fiscalice y persiga el cumplimiento de la ley. El sistema de ejecución y cumplimiento se basa en el esfuerzo de los particulares, no de una entidad pública que busque la aplicación de sanciones públicas a los infractores.

14° Lo antes expuesto involucra desafíos que exigen una adecuada consideración de los incentivos dispuestos por la ley. Al respecto, es posible distinguir –en términos generales y teóricos- dos grandes tipos de incentivos para el logro de una efectiva observancia de la regulación sobre la materia.

Primero, desde el punto de vista de los incentivos a los potenciales infractores, hay que tener presente que, si el sistema descansara sólo en la compensación precisa del daño, se carecería de mecanismos disuasivos útiles para el respeto de obligaciones legales por los destinatarios de la norma. En otras palabras, estamos en presencia de mecanismos cuya primera función es disuadir, como si se tratara de una sanción a beneficio fiscal.

Del mismo modo, pero esta vez atendiendo a los incentivos de los actores particulares que accionan ante la justicia denunciando la infracción a una norma legal (y el pago de una indemnización), es posible identificar una segunda y tercera función adicional. La segunda función que ha de cumplir el mecanismo indemnizatorio especial establecido por el precepto impugnado consiste en entregar un monto de dinero a título de compensación por daños que bien pueden ir más allá del importe de la deuda consignada en la factura. Tal como ya ha sido reconocido por la sentencia STC 1564, pues se trata de una indemnización anticipada de perjuicios sujeta a límites y recaudos.

Por último, la tercera función corresponde a aquella que, bajo otras circunstancias, podría haber cumplido un organismo administrativo como el Servicio de Impuestos Internos, esto es, promover por la vía de acciones judiciales privadas el cumplimiento de obligaciones legales. Y si el monto de dinero residual no permite hablar de un incentivo promocional propiamente tal, la idea es que al menos minimice los eventuales desincentivos que pueden originarse cuando los costos de transacción (de litigar) son demasiado altos en relación con el monto del daño ocasionado por el no pago de la factura en tiempo y forma. Esta tercera función ya ha sido validada en su constitucionalidad por este mismo Tribunal en la sentencia STC 2356 referida al



artículo 16 B de la Ley N° 18.410 (compensación legal automática a los usuarios por parte de empresas de distribución eléctrica ante un evento de interrupción del servicio de energía eléctrica), cuyo considerando 10° reproducimos a continuación:

“La norma impugnada permite remediar, entre otras cosas, los elevados costos de transacción a los cuales están afectos los usuarios. Desde una perspectiva en la que las personas ponderan racionalmente los costos y beneficios esperados de sus acciones, resulta altamente improbable que los usuarios logren obtener el resarcimiento debido. En efecto, el costo que significa para los usuarios conseguir que se les compense es, en general, demasiado elevado en relación al monto de la pérdida ocasionada por la interrupción del suministro eléctrico. Por consiguiente, resulta importante destacar que la norma impugnada tiene un fuerte fundamento de razonabilidad”.

Dentro del sistema jurídico el mecanismo de un canon marca la exigencia de un estándar en proporción ideal desde el punto de vista constitucional, al momento de emitir el acto de autoridad. No se trata de un escueto principio, en tanto este se agota en un enunciado general que contiene un principio jurídico orientador para interpretar o integrar el derecho.

La pretensión que se constitucionalice el canon de razonabilidad se ha ido construyendo con base en las posibilidades de transformación de los diversos aspectos y dimensiones del derecho, que se encuentran vinculadas a la demanda y acceso a mayor justicia material.

Por último, cabe tener presente que el proceso de constitucionalización de los derechos fundamentales, el canon de razonabilidad debe tener un lugar específico. Pero a la vez, es parte de la estructura esencial del ordenamiento normativo, donde el canon de razonabilidad implica el derecho a la argumentación, aunque no se agote en esto. La razonabilidad es un canon vinculado al valor justicia, donde su esencia se radica en el Estado Constitucional de Derecho.

VI.- RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA NORMA

15° La razonabilidad es una actitud de la razón práctica que por medio de la argumentación llega a la toma de decisiones. En los momentos de decisión se involucra un elemento de carácter deóntico obligatorio, de ahí que la razonabilidad debe ser inmanente a la aplicación de las normas y, por tanto, principio sine qua non del Estado Constitucional de Derecho.

En la particularidad, la requirente alega que se ha conculcado por el tribunal de primera instancia, en el caso concreto, quien deberá inhibirse a priori, de conocer y ponderar la prueba que resulta decisiva y crucial para la defensa de su pretensión, además de las reglas de ponderación de la prueba legal tasada, afectándose de ese modo el derecho a defensa, el derecho a rendir prueba, a la igualdad de armas, y en general de aquellos principios y derechos que derivan de la garantía constitucional del debido proceso, sumado a una transgresión a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Si se acepta como legítimo aspirar a que la ley se cumpla, la pregunta siguiente es cómo hacerlo sin que se sobrepase el marco mínimo de razonabilidad constitucionalmente aceptable. En este caso, como ya se ha señalado, se pone en duda la compatibilidad de la solución legislativa vigente con la garantía de no recibir de la



ley un trato arbitrariamente discriminatorio, de no dar lugar a una situación procesal de indefensión y de no ver afectado su patrimonio sin existir una razón de interés público.

16° La Ley N° 19.983, en su texto anterior a la introducción del mecanismo indemnizatorio vigente, sancionaba el incumplimiento de la entrega del recibo con una multa a beneficio fiscal del 50% del monto de la factura con un límite de 40 Unidades Tributarias Anuales y la fiscalización quedaba entregada al Servicio de Impuestos Internos.

A diferencia de lo que ha ocurrido en algunas ocasiones, estamos en presencia de un cambio legislativo sustentado en un diagnóstico explicitado de forma clara y razonada. En síntesis, ya al poco tiempo de haberse dictado la Ley N° 19.983 se había llegado al convencimiento de que la sanción que sólo ascendía al 50% del monto de la factura resultaba ser un incentivo poco eficaz para garantizar el cumplimiento de la obligación. En el mismo sentido, se entendía que la fiscalización encomendada al Servicio de Impuestos Internos difícilmente podía rendir frutos tratándose de situaciones detectables por los particulares afectados y en que la dimensión tributaria no estaba en juego.

En seguida, es importante destacar que este tipo de requerimientos no buscan discutir si la Carta Fundamental establece o no una prohibición per se a las indemnizaciones punitivas. Como ya ha sido dicho en numerosas oportunidades por esta Magistratura. Nuestra Carta Fundamental no ha optado por un solo régimen de responsabilidad, de modo que el carácter atípico de las indemnizaciones punitivas en nuestro ordenamiento jurídico carece –por esa sola circunstancia– de consecuencias inconstitucionales.

Evidentemente, lo que sí puede plausiblemente discutirse es la razonabilidad constitucional del mecanismo específico de indemnizaciones dispuesto por el precepto legal impugnado para situaciones como las que ocurren con motivo de la emisión y cobro de una factura.

Al respecto, adelantamos que la existencia de un régimen de responsabilidad basado en indemnizaciones punitivas obedece a una lógica poco razonable, lo cual será explicitado como conflicto más adelante. No en vano ha sido adoptado profusamente en otras legislaciones y no por casualidad ha sido también consagrado en ciertos cuerpos legales nacionales.

17° En relación a la proporcionalidad, la mera omisión en estampar el recibo se impone una indemnización punitiva desproporcionada, estimando la actora constitucional que la infracción es eminentemente leve. Al respecto, nos remitimos a lo ya razonado a partir del acápite IV de este laudo. La obligación de entregar el recibo no es que sea baladí, sino muy por el contrario, es de una entidad relevante.

Otro argumento que suele desplegarse para intentar demostrar que la indemnización punitiva produce o produciría un efecto desmesurado en términos patrimoniales es haciendo referencia a algún porcentaje de las utilidades. En este tipo de argumentación, sin embargo, no se da razón alguna que explique por qué dicha magnitud es exagerada o desproporcionada, más todavía considerando que se trata de un monto que no sólo tiene una finalidad disuasoria (como si se tratara de una sanción a beneficio fiscal), sino que también debe cubrir un monto a título de compensación por daños que bien pueden ir más allá del importe de la deuda consignada en la factura. Lo anterior sin considerar una tercera función relacionada con la sustitución



de la función que originalmente se esperaba pudiera desempeñar un ente público de fiscalización como el Servicio de Impuestos Internos.

La requirente también justifica su afirmación acerca de la desproporción en que se incurriría por parte del legislador diciendo que el mecanismo establecido obliga a pagar un monto que no se ajusta necesariamente con el daño efectivo incurrido por el acreedor afectado. El argumento descansa en una consideración irrelevante desde el punto de vista del infractor que ha de pagar una suma de dinero como consecuencia de un comportamiento ilícito. Para efecto de evaluar si es o no exagerado el monto fijado por ley a ser pagado por quien debe afrontar las consecuencias de haber cometido una infracción no debiera ser diferente si el pago se hace a título de multa a beneficio fiscal o en la forma de híbrida contemplada en la norma impugnada. De hecho, la redacción alternativa tenida a la vista por los legisladores consideraba el mismo monto, pero en la forma de una sanción pecuniaria a beneficio fiscal.

18° Utilizando el mismo razonamiento antes analizado, la parte requirente intenta demostrar la falta de razonabilidad del mecanismo contemplado en el precepto impugnado recurriendo a un blanco equivocado. En efecto, la requirente sustenta su argumentación obviando las circunstancias de que el monto de dinero a pagar tiene su origen en una infracción legal. Así, la actora va desplegando su argumentación de forma artificial al contrastar la norma legal impugnada con el régimen de responsabilidad extracontractual clásico del Código Civil.

Como consecuencia de lo expuesto en las dos consideraciones previas, carece de sustento el reproche de la requirente consistente en que la aplicación del precepto impugnado exime a la vendedora de tener que acreditar dolo o culpa de la parte incumplidora o la existencia y cuantía de los prejuicios y que, por lo mismo, la hace víctima de un trato desproporcionado o arbitrario, la coloca más bien en una situación de indefensión sustantiva y adjetiva, y, por último, de privación inconstitucional del dominio.

El argumento referido al tema, consistente en fundamentar la supuesta desproporción del monto en relación al beneficio que irrogaría para la contraparte. Nuevamente, el razonar de quienes están por acoger se centra no en el monto a ser pagado por ella a consecuencia de haber cometido una infracción, sino en lo desproporcionado que sería que el acreedor denunciante pudiera eventualmente beneficiarse más allá de lo que le correspondería si se tratara de una indemnización compensatoria por los daños efectivos. En otras palabras, la requirente parece cuestionarse la racionalidad del sistema indemnizatorio especial contemplado en la última oración del artículo 4º, inciso final de la Ley N° 19.983.

VII.- OTRAS RAZONES PARA RECHAZAR

19° Que cabe considerar que el procedimiento de recepción de facturas es de aquellos que tienen un sello de carácter estricto y reglado, y más aún si la Administración Pública cuenta con procedimientos formales de recepción y control, de forma tal que el Estado no puede transformarse en un deudor privilegiado que carezca de los resguardos necesarios para conservar el patrimonio fiscal.

20° Que, del mismo modo, las facturas emitidas corresponden a servicios de aseo industrial contratados por el Municipio requirente, el que se ha negado a pagar aduciendo que éstos no fueron realizados. A su vez, las facturas no fueron objetadas



dentro de plazo, lo que es un requisito claro par cumplir con el objetivo de posibilitar la libre circulación del crédito, por lo que se les dota de mérito ejecutivo.

La ley fue modificada. Originalmente se sancionaba con multas a beneficio fiscal con el 50% del monto de la factura, pero se analizó que ello no era un incentivo para el debido cumplimiento. La modificación legal buscó, en la ley, fijar la compensación por los daños como una indemnización anticipada de perjuicios.

La norma tiene finalidades que son proporcionales y de racionalidad, al buscar que se cumpla con la obligación que consta en la factura.

No es diferente para concluir lo señalado que la requirente corresponda a una institución pública y las aristas del caso concreto no cambian las situaciones para verificar la constitucionalidad de la norma. Existe una parte a la que se le adeuda dinero y la responsabilidad del Estado se determina, primariamente, en el deber de cumplir con las obligaciones contractuales, actuando de buena fe.

21° De modo expícito el precepto legal tiende a favorecer la libre circulación de los créditos, principalmente, orientándose en las condiciones y necesidades situacionales de las pymes, quienes necesitan recursos frescos para cumplir sus funciones mediante el proceso de la factorización.

Igualmente, la norma es racional al equiparar diversos procedimientos de cobros; contiene además una evaluación legal de perjuicios a través de diversos mecanismos que trasuntan la expresión de un “orden público económico” que es el valor que resguarda la norma cuestionada en estos autos.

VIII.- CONCLUSIÓN

22° Que atendido lo razonado precedentemente, los Ministros que suscriben el presente voto disidente, expresan su voluntad por el rechazo del requerimiento de fojas 1 y siguientes.

PREVENCIÓN

El Ministro señor Rodrigo Pica Flores previene que concurre a la presente sentencia compartiendo solamente lo razonado en sus consideraciones 1° a 4° y 9° a 11°.

Redactó la sentencia el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE; la disidencia fue escrita por el Ministro señor NELSON POZO SILVA, y la prevención, por el señor Ministro que la suscribe.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 11.711-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Nelson Roberto Pozo Silva, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



99FB165D-24F2-4DF7-B16C-2C01CF12CCD1

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.