



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.308-2022

[23 de mayo de 2023]

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

EMPRESA DE TRANSPORTES DE CARGA FERNANDO ENRIQUE CUETO PEÑA
E.I.R.L.

EN EL PROCESO RIT A-1923-2011, RUC 11-3-0234473-8, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE VALPARAÍSO

VISTOS:

Que, con fecha 31 de mayo de 2022, Empresa de Transportes de Carga Fernando Enrique Cueto Peña E.I.R.L., ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 12 de la Ley N° 17.322, para que ello incida en el proceso RIT A-1923-2011, RUC 11-3-0234473-8, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto del precepto impugnado dispone:

“Ley N° 17.322, que Establece Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social



(...)

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.

(...).”.

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

Indica la parte requirente que la gestión pendiente se inicia ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso, por AFP Bansander, en contra de Transportes Cueto por una cuantía de \$317.265.- a la época de inicio. En noviembre de 2011 se ordenó practicar reliquidación del crédito y tasación de costas procesales y se consignó una deuda por \$3.204.036.-, por imposiciones adeudadas en meses de los años 1997, 1998 y 1999.

Los montos fueron reajustados a la fecha y devengados respecto de nuevos intereses y multas al tiempo de reanudación de la causa, ascendiendo a esta cifra.

Añade que el ejecutante generó inactividad en la causa, por lo que ésta fue archivada y desarchivada 3 veces desde 2011, con interrupciones incluso superiores a 3 años. El último desarchivo ocurrió en agosto de 2021, en el cuaderno principal, liquidándose por última vez la deuda en resolución de septiembre del mismo año, elevándose el monto a \$26.681.203.-

Explica que a la actualización del crédito, originado hace más de veintidós años, siguió la insistencia de la AFP para que se proveyera el arresto contra el requirente en el cuaderno de apremio, resolviéndose por el tribunal decretar arresto por hasta cinco días renovables en contra del actor en su calidad de representante legal de la sociedad ejecutada, en resolución de marzo de 2022.

Acota que la decisión se fundó en lo previsto por el artículo 12 de la Ley N° 17.322. Y, precisa, de la resolución que sirvió de título ejecutivo a la demanda, se extrae el hecho de que uno de los titulares de las cotizaciones reclamadas es el propio representante legal de la ejecutada, quien a su vez ha sido sometido a arresto por el tribunal.

Por lo anterior, explica, la norma que cuestiona de inaplicabilidad es contraria a los artículos 1, 5, 19 N° 3, N° 7 y N° 26 de la Constitución, en relación con los artículos 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, el cual preceptúa que nadie será encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir una



obligación contractual, y 7º N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al disponer que nadie será detenido por deudas.

Refiere el actor que, no obstante nacer las personas libres e iguales en dignidad y derechos, el precepto impugnado afecta en su esencia el libre ejercicio de la libertad personal, garantizado por la Constitución y los Tratados Internacionales, ya que la disposición permite el despacho de órdenes de arresto en los procesos por cobro de imposiciones respecto de quienes no cumplan con el pago de las cotizaciones previsionales y de salud, apremios que pueden sucederse ininterrumpidamente hasta obtener el pago de todo lo adeudado en capital, reajustes e intereses penales.

Junto a los arrestos que permite la norma legal y como sucede en la gestión pendiente invocada, explica que para quienes no cumplen con pagar las deudas de orden previsional se afecta en su esencia el libre ejercicio de la libertad personal que garantizan la Carta Política y los Tratados Internacionales, y se posibilita una prisión por deudas, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico.

La Ley N° 17.322- como lo han manifestado los Tribunales Superiores de Justicia- prevé el cumplimiento forzado de la obligación que se le impone a todo empleador de declarar y pagar las cotizaciones previsionales deducidas por éste de la remuneración de los trabajadores, ya que estos rubros - a partir de los Decretos Ley N° 3.500 y 3.501 - son de cargo de su cargo, afectando con ello todas las remuneraciones que tienen por causa de un contrato de trabajo.

En esta condición, añade la parte requirente, las imposiciones constituyen recursos propios de la previsión social para asegurar importantes beneficios futuros de los trabajadores. Sin embargo, acota, tienen como causa, a lo menos mediata, un contrato de trabajo si hay de por medio dependencia y se producen consecuencias jurídicas que constituyen derechos y obligaciones tanto para el trabajador como también para el empleador.

Indica que el no pago de imposiciones previsionales coloca al deudor en mora de una carga que le impone la ley, esto es, de declarar y pagar al ente previsional dicho tributo, que siendo de cargo del trabajador se traslada legalmente al empleador el compromiso de dar algo por otro. Lo anterior, aun reconociendo la implicancia social que entraña dicho acto jurídico, tiene como antecedente una convención que acarrea derechos y obligaciones propios de toda relación laboral y que, en lo inmediato, nace con el deber de remunerar que le asiste a una de las partes del contrato con respecto del asalariado y que deriva en una prestación previsional, de cuyo incumplimiento se puede derivar una ejecución forzada.

Por consiguiente, explica la parte requirente, sólo puede afectar en su cumplimiento civil bienes del deudor y no puede acarrear otra consecuencia frente al mero incumplimiento -aunque éste posteriormente se declare delictivo-, una afectación a la libertad personal del obligado, por la circunstancia de no solucionar un crédito pendiente.



Señala que el arresto, como sanción privativa de libertad, constituye una sanción procesal establecida para la correcta administración de justicia y constituida como una herramienta en el ejercicio de la facultad de imperio que la Constitución entrega a los Tribunales de Justicia y que tiene, como finalidad básica, obligar al debido cumplimiento de las resoluciones judiciales y no puede constituir un equivalente jurisdiccional que permita sustituir el proceso o la sentencia que resuelva el conflicto. En este entendido, si se trata del cumplimiento de una obligación de carácter patrimonial, no es posible concebir como herramienta de ejecución del crédito aun en un procedimiento compulsivo, la privación de la libertad personal del deudor.

El arresto que autoriza el artículo 12 de la Ley N° 17.322, como método compulsivo para lograr el pago de cotizaciones provisionales, se enmarca dentro de un procedimiento de ejecución y provoca como alternativa más cómoda de cobro compulsivo una privación del ejercicio de la libertad personal de una persona que no se aviene con las garantías y derechos que establece nuestra Constitución Política.

El artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución consagra el derecho al justo y racional procedimiento, derecho que la parte requirente señala como vulnerado en un procedimiento de ejecución como el que nace de la regulación de la Ley N° 17.322, al facultar a las AFP para perseguir el crédito por medio de ventajas procesales que escapan de los límites impuestos por la Constitución al legislador, con base en el justo y racional procedimiento.

Así, indica, las AFP pueden actuar con tardanza y negligencia en la tramitación del procedimiento, salvaguardadas por la no aplicación de la institución procesal del abandono del procedimiento establecida en el artículo 4° bis del mismo cuerpo legal, disposición mediante la cual –en conjunción con el artículo 12 impugnado – transforman los procedimientos de cobro de deudas previsionales en imprescriptibles y de duración indefinida.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala con fecha 7 de junio de 2022, a fojas 21, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Se resolvió la admisibilidad por resolución de la misma Sala de 24 de junio de 2022, a fojas 146, confiriéndose traslados sobre el fondo del asunto, sin evacuarse presentaciones al efecto.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 28 de diciembre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado Iván Iturrieta Fernández, por la parte requirente, adoptándose acuerdo con igual fecha conforme fue certificado por el relator de la causa.

**Y CONSIDERANDO:**

PRIMERO: Que, el conflicto jurídico constitucional planteado se refiere al artículo 12 de la Ley N°17.322, en cuanto habilita 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 prisión por deudas y que, en consecuencia, vulneraría los artículos 1, 5 y 19 N°3, 7 y 26 de la Constitución Política de la República, y los artículos 7 del Pacto de San José de Costa Rica y 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SEGUNDO: Que, en específico, la parte requirente sostiene que en virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo tenor literal es el siguiente *“7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”* y en el 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que postula que *“Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”*, junto con el artículo 19 N°3 de nuestra Constitución, que consagra la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, el artículo 12 de la Ley 17.322 vulneraría nuestro ordenamiento constitucional, al permitir la privación de libertad de una persona por no haber pagado las cotizaciones previsionales de un trabajador. Ello, a su vez, implicaría una vulneración a la libertad personal (19 N°7). Así las cosas, cabe primero analizar si acaso el apremio del artículo 12 de la Ley N°17.322 constituye prisión por deudas.

TERCERO: Que, del procedimiento recién reseñado, es posible advertir que existe, desde hace más de veinte años, un título ejecutivo que da cuenta de la existencia de una deuda previsional, que, a más de doce años desde que se iniciara la ejecución para conseguir su reintegro, sigue completamente impaga. En estos casi trece años se ha liquidado la deuda en cinco ocasiones, se ha certificado el no pago de la deuda en dos oportunidades, se ha acreditado también que no se opusieron excepciones y que, sin embargo, el ejecutado se negó al embargo y luego al retiro de las especies embargadas para que fueran puestas a disposición del martillero. Además de ello, aunque el ejecutante lo había solicitado antes, jamás se ha llevado a efecto la medida de arresto.

CUARTO: Que, en efecto, han transcurrido años desde que se inicia el cobro de la deuda y no se ha procedido al pago, en consecuencia, esta deuda solo puede haber aumentado con el paso del tiempo. Así lo ha razonado este Tribunal con anterioridad: *“DECIMO PRIMERO: Que, como resulta obvio, el concepto principal sobre el que se articula la procedencia del apremio personal que se contempla en el precepto impugnado, lo constituyen las cotizaciones previsionales (“sumas descontadas o que debió*



descontar de la remuneración de sus trabajadores”), a las que se agregan dos rubros que resultan accesorios a la deuda de cotizaciones previsionales, pero no por ello menos importantes, según se demostrará.

Es importante destacar, desde ya, que si el empleador cumple íntegra y oportunamente con su obligación legal de enterar la suma que por concepto de cotizaciones previsionales descontó de la remuneración del trabajador, no se aplican a ella ni reajuste ni intereses. La causa de aquellos, entonces, se encuentra en el incumplimiento —por parte del empleador— de la precisa obligación legal de enterar la suma a que ascienden las respectivas cotizaciones previsionales, en la oportunidad que fija la ley.

Es aquella la que impone al empleador dicha obligación y le fija un plazo para su cumplimiento. El artículo 19, inciso 1° del Decreto Ley N°3.55 establece, al efecto, que las cotizaciones deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, ‘dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquéllas, o aquel en que se autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente en su caso, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día sábado, domingo o festivo’.

DÉCIMO SEGUNDO: que, en este sentido, la consagración de un mecanismo de reajustabilidad legal y del cobro de intereses penales, encuentran su causa en el incumplimiento —por parte del empleador— de una precisa obligación legal.

DÉCIMOTERCERO: que, en relación al reajuste que experimenta la suma adeudada por concepto de cotizaciones previsionales, cabe consignar que es otra disposición legal que no ha sido impugnada —el artículo 19, inciso 10, D.L. N°3.500— la que asocia dicha consecuencia al incumplimiento del empleador” (STC Rol N°3.865-17-INA, c. 11° y ss.). Todo esto ocurre con la deuda, mientras que el daño previsional es cierto que ya se ha verificado. En consecuencia, ese mismo incumplimiento mal puede ser un argumento a favor del empleador en el sentido de que, precisamente por incumplir, haya dejado de deber. Despejado esta alegación, solo queda analizar la figura de arresto del artículo 12 de la Ley N°17.322 y su eventual inconstitucionalidad.

QUINTO: *Que, la cita a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se hace a una norma que contiene una regla y una excepción que no dicen relación con este caso. La disposición prohíbe la prisión por deudas contractuales, y en el asunto aquí analizado nos encontramos ante una obligación legal de carácter equivalente al alimentario, de modo que se adecúa a la excepción del ya transcrito artículo 7 de la Convención, como ya ha establecido esta Magistratura con anterioridad: “No puede desconocerse 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 se impone especialmente al Estado supervigilar en el artículo 19 N°18 de la Constitución Política” (STC Rol N°576-2006, c. 29° y STC Rol N°3722-17, c. 21°. Reiterado en STC Rol N°11.979-21, c. 6°).

SEXTO: Que, en nada desvirtúa esta circunstancia el hecho de que este deber legal tenga como antecedente previo la existencia de un contrato de trabajo, como pretende la parte requirente. La obligación del empleador de deducir de la remuneración las cotizaciones de seguridad social del trabajador tiene su fuente en el artículo 58 del Código del Trabajo, y es complementada por ese mismo cuerpo normativo y por la Ley N°17.322, *sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social*. Por lo tanto, existe por la sola disposición de la ley al haber un contrato de trabajo, con independencia de lo que este establezca al respecto.

Por lo demás, este fue un argumento que el ejecutado ya hizo valer, sin éxito, frente al juez de fondo, en el recurso de reposición interpuesto en marzo de 2022 contra la resolución que decretaba el arresto. Al rechazar el recurso, el juez de cobranza laboral y previsional señaló que *“atendido que la deuda previsional no constituye una obligación contractual, sino una obligación legal que tiene un carácter alimentario, lo que constituye una excepción a la prohibición de la prisión por deuda contemplada en el N° 7 del artículo 7° del Pacto de San José de Costa Rica, no ha lugar a la reposición”*. Así, del análisis del requerimiento y de lo expuesto en la vista de la causa, se aprecia que de manera indirecta el requirente intenta impugnar la decisión del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso de acoger la solicitud de arresto, cuestión que es ajena a la acción de inaplicabilidad y que debe ser objetada a través de los mecanismos que la ley establezca dentro del contexto de la gestión pendiente —los cuales, en el caso en comento, ya se ejercieron sin obtener el resultado deseado por el requirente—.

SÉPTIMO: Que, 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 Rol N°519-2006, c. 17° y STC Rol N°576-2006, c. 17°).

OCTAVO: Que, las coerciones o apremios son instrumentos que define el legislador para dar eficacia a determinados fines que este ha decidido proteger. La intensidad de la coerción será funcional al bien protegido (Taruffo, Michele, "L'attuazione esecutiva dei diritti: profili comparatistici", Rivista trimestrale di Diritt e Procedura Civile, ANNO XLII, N°1, 1988). 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.

Por lo mismo, no se trata de un conflicto de legislación interna sobre el cual el derecho internacional tenga preeminencia, como sostiene el requirente a fojas 8, sino que se trata de un precepto legal coherente con lo dispuesto en nuestra Constitución y los tratados internacionales que Chile suscribe.

Tampoco se trata de un supuesto en que el arresto constituya "un equivalente jurisdiccional que permita sustituir el proceso o la sentencia que resuelva el conflicto" (a fojas 11), puesto que, como ya se indicó, estamos frente a un apremio destinado a proteger las cotizaciones previsionales del trabajador. Incluso antes de eso, estamos ante un procedimiento ejecutivo que para ser iniciado requirió contar con un título ejecutivo



que dio cuenta de la existencia de una obligación indubitada del empleador ejecutado con el trabajador. Este título ejecutivo es reconocido por la ley como tal, y contra él no se opusieron excepciones. Por lo tanto, no existe aquí un fin de “resolver conflictos”, sino que ya se estableció que el empleador tiene una deuda con el trabajador a la que acá se busca dar cumplimiento.

NOVENO: Que, en consecuencia, el legislador efectuó un juicio de proporcionalidad entre medios y fines que cumple con los requisitos del principio de proporcionalidad.

La parte requirente sostiene, a fojas 10, que no habría antecedentes que permitieran colegir que la medida de arresto sea idónea para la protección del sistema de pensiones, *“puesto que continuamente es utilizada como medida de apremio en contra de ejecutados que abiertamente carecen de los medios económicos”*. Al respecto, cabe recordar, en primer lugar, que en el presente caso se trata de una medida que no ha podido concretarse respecto de la empresa de transportes de carga Fernando Enrique Cueto Peña E.I.R.L, y, en segundo lugar, que al tratarse de dineros que fueron descontados por el empleador y no enterados en manera posterior, el debate en ningún caso se referirá a la capacidad de pago o condición social del ejecutado, que no son las oposiciones que admite la ley en sede ejecutiva.

Luego, en el requerimiento se cuestiona que la medida sea necesaria, puesto que este derecho quedaría salvaguardado tanto por *“los derechos exorbitantes que tiene la AFP al momento de perseguir el pago de cotizaciones previsionales no enteradas por medio del juicio ejecutivo”* (a fojas 11), como por otras características del juicio ejecutivo laboral. El solo hecho de que hayan transcurrido casi 22 años desde que la A.F.P dictó la resolución que hace de título ejecutivo en autos, y casi trece desde que se inició la ejecución, sin que se haya registrado el pago de ni un solo peso de la deuda, es demostrativo de que estas salvaguardas no han sido suficientes para asegurar la protección del crédito del trabajador.

Por último, a este juicio de proporcionalidad del legislador entre medios y fines se agrega que el arresto del artículo 12 de la Ley N°17.322 considera una especial modulación en su forma de aplicación, ya que lo ha limitado en su duración. Se dicta por un juez por el lapso de quince días, luego de lo cual se verifica, nuevamente por la judicatura, si es necesario que proceda de nuevo. Por lo tanto, contrario a lo que señala la empresa de transportes, no se trata de una situación permanente, adecuándose el artículo 12 al principio de proporcionalidad en sentido estricto. De hecho, en el caso de marras, pese a que el ejecutante solicitó 15 días de arresto, el juez decretó solo 5.

DÉCIMO: Que, en los puntos 17 y 18 del requerimiento, el ejecutado en la gestión pendiente ahonda acerca la vulneración al debido proceso alegada, cuestionando que por medio de la Ley N°17.322 *“se faculta a las AFP para perseguir el crédito por medio de ventajas procesales que escapan de los límites impuestos por la Constitución al legislador, con base en el justo y racional procedimiento”* y que *“las AFP*



pueden actuar -como se ha hecho común en procedimientos de similar naturaleza-, con absoluta tardanza y negligencia en la tramitación del procedimiento, siempre salvaguardadas por la no aplicación de la institución procesal del abandono del procedimiento establecida en el artículo 4º bis del mismo cuerpo legal, disposición mediante la cual – en conjunción con el artículo 12 impugnado – transforman los procedimientos de cobro de deudas previsionales en imprescriptibles y de duración indefinida”, idea que reitera en el punto 22 de su escrito. Al respecto, es pertinente efectuar ciertos comentarios:

En primer lugar, se ejerció ante el Tribunal Constitucional una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley N°17.322. No cabe, por ende, cuestionar otras disposiciones, como el artículo 4 bis de esta ley, respecto de las cuales esta Magistratura no ha sido llamada a emitir pronunciamiento y de las que ya ha manifestado su conformidad con el ordenamiento jurídico en más de una ocasión (STC Roles N°12.951-22, N°13.241-22 y N°13.294-22).

En segundo lugar, nuevamente criticando aspectos externos a la norma cuya inaplicabilidad se pide, indica que el debido proceso ejecutivo *“en los hechos determina la imprescriptibilidad de la deuda”*. En este punto, es necesario aclarar que la deuda no ha prescrito no por aplicación de las normas del proceso ejecutivo laboral, sino que, porque se trata de un proceso que fue iniciado años atrás, por lo que incluso bajo la aplicación de las reglas generales la deuda no se encontraría prescrita. El motivo por el cual la ejecución se ha extendido por tantos años es precisamente la falta de pago por parte del ejecutado, el que no puede ser imputado al trabajador.

DÉCIMO PRIMERO: Que, en relación a esto último, la parte requirente también argumenta que, al haberse archivado el procedimiento en más de una ocasión por inactividad, se configuraría en la especie el supuesto del artículo 4 bis de la Ley N°17.322, siendo la Administradora la responsable de enterar la deuda al trabajador. En consecuencia, el propio requirente reconoce que existen mecanismos para hacer efectiva la eventual responsabilidad de la AFP, sin que sea resorte de esta Magistratura determinar su concurrencia, debiendo ejercerse y resolverse ante el juez competente.

Con todo, cabe hacer presente que en la gestión pendiente el trabajador es un tercero. En relación a esto, hay que considerar, como ya destacó antes esta Magistratura, que *“Las modificaciones introducidas por la Ley N°20.023 extendieron el impuso procesal al trabajador solo en cuanto también puede provocar el inicio del proceso de cobranza previsional. Lo anterior, porque antes de la Ley N°20.023, la acción de cobro solo la podían ejercer las instituciones de seguridad social, atendido que son ellas las que administran las cotizaciones. De esta manera, la modificación legal facultó al trabajador para reclamar el ejercicio de las acciones de cobro, pero una vez deducido el reclamo, es la institución de previsión la que debe constituirse en demandante y continuar las acciones ejecutivas (artículo 4º de la Ley N°17.322)”* (STC Rol N°12077-21-INA, c. 13º). Por lo tanto, si bien bajo esta legislación el trabajador tiene mayor injerencia que con anterioridad, son las instituciones previsionales las encargadas de perseguir el pago, siendo el trabajador



un tercero al juicio. Precisamente por ello, incluso aunque se estimara que la dilación del proceso es imputable a una falta de diligencia de la A.F.P —ejecutante en autos— mal podría esa negligencia traducirse en despojar al ejecutante de mecanismos de apremio al cumplimiento de lo dispuesto en un procedimiento que tiene por objeto pagar las cotizaciones previsionales que se adeudan al trabajador, pues con ello se estaría incumpliendo el principio de protección a este, consagrado en el artículo 19 N°16 de nuestra Constitución (en este sentido, véase STC 6593-19-INA, c.14° y STC Rol N°12077-21-INA, c. 26°).

No debe olvidarse que en el presente caso estamos frente al no pago de cotizaciones previsionales por parte del empleador hace más de dos décadas, y que habiendo terminado la relación laboral hace ya 22 años, el trabajador aún no puede ver satisfechas las prestaciones que se le adeudan.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, del análisis del expediente, se aprecia que el ejecutado no opuso excepciones ni objetó ninguna de las cinco liquidaciones que se efectuaron. Estos antecedentes, sumado a todo lo anteriormente dicho, impiden apreciar una vulneración a lo dispuesto en el artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental.

DÉCIMO TERCERO: Que, el requirente, más allá de señalar que por todo lo dicho en relación al debido proceso se vulnera también la libertad personal, no aporta ningún argumento que permita entender cómo el artículo 19 N°7 de la Constitución podría verse afectado. Por ende, en vista a todas las consideraciones anteriores, en especial a que el arresto del artículo 12 de la Ley N°17.322 es una medida de apremio —en ningún caso permanente— que se enmarca dentro de *“los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes”* (artículo 19 N°7 letra b) de la Constitución), se descarta que exista una afectación a la libertad personal.

DÉCIMO CUARTO: Que, en consecuencia, nada puede llevar a esta Magistratura a considerar que el paso del tiempo sin cumplirse con la obligación previsional, incluso tras un dilatado procedimiento ejecutivo, como ocurre en este caso concreto, haga inconstitucional la eventual aplicación de una coerción que existe para dar eficacia a obligaciones legales cuando estas han sido quebrantadas.

DÉCIMO QUINTO: Que, en mérito de todo lo anterior, el requerimiento de inaplicabilidad no puede ser acogido, y así se declarará.

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



SE RESUELVE:

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

DISIDENCIA

Los Ministros señores **CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ**, estuvieron por **acoger** el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de Empresa de Transportes de Carga Fernando Enrique Cueto Peña E.I.R.L., persona jurídica contra la cual se sigue un proceso judicial ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso, el que a su vez surge por demanda ejecutiva interpuesta por AFP Bansander, en contra de la requirente por una cuantía ascendente a la suma de \$317.265, conforme expone en su presentación.

2°. Que en este orden de ideas el requerimiento expone que, en una primera solicitud de reliquidación de la deuda, el 30 de noviembre de 2011 se indicó como monto \$ 3.204.036 correspondiente a deudas previsionales que datan de diversos meses que van entre mayo de 1997 y febrero de 1999. Luego de ello habrían transcurrido varios años entre archivos y desarchivos de la causa llegando a una nueva liquidación luego del último desarchivo, el 21 de septiembre de 2021, por un monto de \$26.681.203. En este contexto, respecto de los valores adeudados y la persecución de su pago, la indicada AFP Bansander solicitó la medida de arresto en contra del representante legal de la requirente, la que fue concedida por el tribunal, decisión que tiene su sustento legal en la norma del artículo 12 de la Ley N° 17.322 cuya inaplicabilidad se solicita.

3°. Que de este modo, entendiendo que el precepto legal cuestionado es el que sustenta la imposición de una medida de la mayor entidad, al restringir la libertad de una persona, cabe analizar si su aplicación en el caso concreto, pugna con las garantías constitucionales del requirente. El precepto legal cuestionado señala:

"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...”

4°. Que trayendo al presente razonamiento argumentos expuestos por estos disidentes en STC 11.979-21, cabe indicar que no está en discusión que exista una obligación de cotizar por parte del trabajador, y una obligación correlativa del empleador de enterar dicha suma de dinero en una administradora de fondos de pensiones. Tampoco que dicha obligación sea de especial relevancia, dado que es una contribución directa al sistema de seguridad social de los trabajadores del país. Igualmente, no se discute que, en general, la existencia del arresto como medida de apremio (de alcance excepcional), ni que el que se ha decretado en contra del requirente haya sido dictado ilegalmente. En este sentido, tampoco ponemos en duda que hay ciertas deudas (como las de alimentos o las referidas a cotizaciones previsionales) para cuyo pago no está en principio vedado dicho tipo de apremio.

5°. Que el objeto de la controversia radica en establecer si resulta ajustado al orden constitucional 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 largo tiempo transcurrido, en la especie se trataría de deudas originadas hace más de 20 años) y el excepcionalmente amplio arsenal de herramientas jurídicas para tal efecto. Estimamos que hay buenas razones para afirmar que la aplicación del precepto legal que autoriza decretar la privación de la libertad en este tipo de casos constituye un exceso procedimental carente de racionalidad y justicia y, por lo mismo, atentatorio del derecho consagrado en el artículo 19 N° 3, inciso sexto de la Constitución Política de la República.

6°. Que tal como ha señalado la jurisprudencia de nuestra Magistratura el sistema previsional busca resguardar el interés de los trabajadores, así como la viabilidad económica del régimen de pensiones, algo respecto de lo cual no existen dos opiniones. Efectivamente, desde un punto de vista global y abstracto parece justo y razonable que el ordenamiento jurídico cuente con un arsenal suficiente de herramientas que permitan, asegurar que los aportes efectuados por los trabajadores (a través del descuento de sus remuneraciones) para sus futuras pensiones de vejez sean depositados en sus cuentas de capitalización individual y, al mismo tiempo, evitar que el riesgo incobrabilidad pueda afectar la estabilidad del sistema en su conjunto.

7°. Que sin perjuicio de lo descrito, conviene tener presente que de los variados instrumentos legales para el cobro de cotizaciones impagas que se encuentran a disposición de las AFP, hay uno (el arresto) que no tiene por qué ser concebido y aplicado para todos los casos de una manera inflexible y ciega a circunstancias particulares que puedan ameritar poner en duda su necesidad (atendido la existencia



de vías de cobro alternativas) y su justicia (si se considera la poca diligencia de la institución). No puede pasarse por alto que la libertad personal es un valor constitucional fundamental, por lo que su afectación constituye una medida gravosa y de último recurso; en consecuencia, las normas legales que autoricen su aplicación deben permitir algún grado de modulación judicial para ponderar su perentoriedad según las particulares circunstancias del caso.

8°. Que en línea con lo anteriormente expresado, nuestra jurisprudencia constitucional ha manifestado que *“[e]l apremio que importe privación de libertad, debe decretarse con una indudable determinación y con parámetros incuestionables, esto es, respetando el principio de proporcionalidad entre la limitación del derecho fundamental a la libertad y el objetivo constitucionalmente válido que se busca perseguir. En tal sentido, una limitación a un derecho fundamental es justificable cuando dicho mecanismo “es el estrictamente necesario o conveniente para lograr un objetivo constitucionalmente válido, debiendo consecuentemente el legislador elegir aquellas limitaciones que impliquen gravar en menor forma los derechos fundamentales”*. (STC 1518 c. 14)

9°. Que es precisamente la concepción antes descrita la que no ocurre con el arresto como medida de apremio para el pago de cotizaciones previsionales adeudadas, a cuyo decreto el juez está obligado cada vez que se le requiera a aquello "con el solo mérito del certificado del secretario que acredite el vencimiento del término correspondiente y el hecho de no haberse efectuado la consignación", la legislación chilena en materia de pensiones alimenticias es más flexible, toda vez que le permite al juez evaluar ciertas circunstancias particulares y determinar, en definitiva, eximir del apremio (artículo 14 inciso final Ley N° 14.908).

10°. Que si bien el criterio de esta Magistratura ha sido desestimar el apremio como hipótesis de prisión por deuda, atendida la naturaleza de las cotizaciones previsionales adeudadas, lo cierto es que las circunstancias del caso concreto (elemento inherente al requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad) hacen pertinente tener una visión diversa, atendido las características de la deuda del requirente. En efecto, de los antecedentes que se han expuesto ante esta Magistratura, es posible apreciar en primer término que estamos frente a montos que tienen su origen en obligaciones que datan de hace más de dos décadas, con montos evidentemente menores a los actualmente exigidos al requirente. Luego, es un antecedente de la causa la excesiva dilación en un proceso judicial que debió haberse zanjado hace años y haber por una parte, subsanado las deudas previsionales de los trabajadores y a su vez, haber puesto fin a los cobros y permanentes amenazas de apremios en contra del requirente. Y por si lo anterior no resultara suficiente para advertir lo desmedido de la aplicación de una medida como la ordenada con contra del requirente, cabe considerar la verdadera paradoja derivada de que la persona que pretende ser encarcelada por no pago, adeuda parte de esos montos a ella misma, al ser uno de los “trabajadores” con las deudas objeto de demanda judicial. Vale decir,



resulta del todo contrario a la lógica pretender imponer una medida como la sustentada por la norma cuya inaplicabilidad se solicita.

11°. Que lo anterior resulta particularmente delicado al considerar que cualquier esfuerzo de cobro forzoso de la deuda se enmarca en un procedimiento especial en que el título ejecutivo lo constituye una resolución interna del propio ejecutante (artículo 20 Ley N° 17.322). Se trata de un procedimiento potencialmente muy ágil en que las posibilidades de apelación por parte del ejecutado se encuentran restringidas. En efecto, sólo puede interponerla respecto de la sentencia definitiva y, para hacerlo, debe previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar (artículo 8° Ley N° 17.322).

12°. Que es preciso tener presente también, que existen diversas hipótesis de responsabilidad solidaria y subsidiaria de terceros respecto de las deudas del empleador, lo que amplía —eventualmente— las opciones de demandados en contra de los cuales puede dirigirse la AFP (artículos 19 y 20). Asimismo, el artículo 130 de la Ley N° 17.322 contempla un delito especial de apropiación indebida de cotizaciones previsionales, lo cual podría satisfacer no sólo una función retributiva, sino también constituir un estímulo o aliciente al pago de lo adeudado en su caso.

13°. Que siendo de este modo el éxito de un proceso judicial de cobro no depende necesariamente de una medida de apremio de cárcel. Las AFP cuentan con herramientas jurídicas suficientes para lograr su cometido. La efectividad en la recuperación de las sumas adeudadas no queda subordinada solamente a los medios legales disponibles, sino también a la circunstancia de qué tan adecuadamente han sido usados por dichas instituciones. La mayor o menor celeridad o celo de quien debe utilizarlos es una de estas variables que no puede ser soslayada y en que en la especie no parece haberse ejercido del modo óptimo posible.

14°. Que en este contexto, la forma en que la norma sobre apremio de arresto pretende aplicarse tiene como efecto, en este caso, la imprescriptibilidad "de facto" de aquellas acciones o medidas susceptibles de afectar la libertad personal del deudor. La irracionalidad procedimental recién anotada se ve reflejada, también, en el hecho de que la responsabilidad penal que puede hacerse valer en virtud de la aplicación del artículo 13° de la Ley N° 17.322, y que, evidentemente, constituye el más intenso de los instrumentos contemplados por el Derecho, ha cesado en su posibilidad de aplicación dado el tiempo transcurrido (prescripción). Más todavía, e incluso suponiendo que la acción penal no estuviera prescrita, la privación de libertad a la que se expone al deudor a través de las medidas de apremio, puede ser más intensa aún que la condena penal que podría recibir por el delito de apropiación indebida, en especial considerando la posibilidad de aplicación de penas sustitutivas y, también, a que el arresto puede decretarse reiteradamente.

15°. Que, de este modo, la inconstitucionalidad de la aplicación de la norma requerida en la gestión pendiente no significa, de manera alguna, que los trabajadores queden desprotegidos en sus derechos. Lo anterior es así dado que la misma Ley N°



17.322 y el Decreto Ley N° 3.500 contienen normas de resguardo de las cotizaciones ante el actuar negligente de la administradora de fondos previsionales, como ha sido el caso. Por lo demás no ha sido controvertido que existe una dilación de varios años entre el incumplimiento de pago por parte del empleador y las gestiones de cobro de la AFP.

16°. Que a partir de lo anterior, estos disidentes han planteado en STC 11979-21 que la Ley N° 17.322 establece la posibilidad de asegurar la indemnidad del trabajador en cuanto a sus cotizaciones previsionales, intereses y reajustes, con cargo a la administradora de fondos de pensiones. En efecto, el artículo 4° bis establece que, a través de un procedimiento incidental, el juez calificará el actuar negligente de la AFP en el cobro judicial de las cotizaciones previsionales, habiendo ello originado un perjuicio previsional directo al trabajador. El juez podrá ordenar que la AFP "(...) *entere en el fondo respectivo, el monto total de la deuda que se dejó de cobrar, con los reajustes e intereses asociados a ella, sin perjuicio de la facultad de la institución de previsión o seguridad social de repetir en contra del empleador deudor.*"(inciso tercero). El artículo contempla que "[s]e entenderá que existe negligencia de la institución de previsión o seguridad social cuando [entre otras hipótesis] no continúa las acciones ejecutivas iniciadas por el trabajador en el plazo señalado en el artículo anterior n]o solicita la medida cautelar especial a que alude el artículo 25 bis de la presente ley y ello genera perjuicio directo al trabajador, lo que será calificado por el juez [; o n]o interpone los recursos legales pertinentes que franquea la ley y de ello se derive un perjuicio previsional directo para el trabajador."(inciso cuarto).

17°. Que también hemos planteado en el razonamiento indicado que quienes argumenten que el arresto no es en realidad una medida particularmente gravosa debido a que podría evitarse con acciones que dependerían del mismo potencial afectado, incurren en un error, por las siguientes razones: En lo concerniente al pago como mecanismo para enervar el arresto, el error, en primer lugar, es uno de tipo lógico, ya que la justificación que se da como respuesta al reproche coincide con el reproche mismo. Es decir, se trataría de una argumentación circular. El punto central cuya constitucionalidad se controvierte, precisamente, si siempre —sin excepción— la aplicación del precepto legal impugnado que autoriza que se decrete el arresto como medida de apremio para el pago de obligaciones previsionales es legítima a la luz de los derechos garantizados por la Carta Fundamental. La segunda razón por la cual resulta errada la afirmación (en lo referente al pago) y que también merece una crítica lógica, aunque esta vez desde la perspectiva de la interpretación constitucional, es que no puede considerarse que el derecho a la libertad personal garantizado en el encabezado del artículo 19, No 7, inciso primero, se entienda satisfecho siempre y necesariamente con el cumplimiento de las ocho situaciones descritas en cada uno de los literales (a — i) que siguen a la expresión "en consecuencia". Si así fuera, dicha expresión preceptiva de carácter general carecería de utilidad, algo que no resulta sensato como método de interpretación constitucional. Además, cuando la Constitución exige que los apremios sean legítimos de acuerdo con el inciso final del artículo 19, No 1, no está diciendo, por ejemplo, que basta con que un apremio esté



contemplado en la ley, sea decretado por autoridad competente y se lleve a cabo en un lugar autorizado. Ya dijimos al inicio que la legalidad de la aplicación de la medida no es objeto de discusión. Sería un argumento precario y falto de densidad racional decir, simplemente, que la legitimidad se basta solo con la mera legalidad, es decir, es legítimo porque es legal, argumento tautológico, impropio de un control de constitucionalidad de la ley.

18°. Que el hecho de reconocer la legitimidad -en abstracto- de una medida de apremio de esta envergadura frente a infracciones deliberadas a las obligaciones previsionales que recaen en el empleador, no puede hacer olvidar a esta Magistratura que lo propio del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es hacer un análisis de constitucionalidad según las circunstancias del caso concreto y es en ese contexto, donde pretender exponer a una persona a la privación de su libertad por una deuda originada hace más de dos décadas, respecto a un monto ínfimo comparado con lo que se pretende exigir hoy en día, en un proceso judicial que ha sido objeto de archivo y desarchivo en múltiples oportunidades, en una actitud al menos poco eficiente de la entidad administradora de estos fondos en la finalidad de obtener su pago, y considerando que parte de esos montos adeudados son parte de los fondos previsionales del mismo requirente evidenciando la falta de sentido de una medida de esta entidad, constituyen elementos que no pueden ser soslayados y que justifican, para el caso concreto, una decisión estimatoria.

19°. Que, por todas las consideraciones antes expuestas, en opinión de estos disidentes, no cabe si no acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad del artículo 12 de la Ley N° 17.322, sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, por resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política de la República, justificación que a juicio de estos disidentes resultaba suficiente para un pronunciamiento estimatorio.

Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ y la disidencia fue escrita por el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.308-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



C8F14412-1F8A-45B4-8EDA-13C2072EC667

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.